

**DESCENTRALIZACION FISCAL Y REGIONALIZACION EN EL  
PERU**

**Efraín Gonzales de Olarte**

**Teobaldo Pinzás García**

**Carolina Trivelli Ávila**

**DOCUMENTO DE TRABAJO N° 69**

*IEP Instituto de Estudios Peruanos*

*Documento de trabajo N° 69 Serie N°25 Economía*

**DESCENTRALIZACION FISCAL y  
REGIONALIZACIÓN EN EL PERÚ\***

**Efraín Gonzales de Olarte**

**Teobaldo Pinzás García**

**Carolina Trivelli Avila**

**Documento de Trabajo N° 69**

\*Estudio preparado para el proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo: "Red de Centros de Investigación Aplicada", sobre el tema "La descentralización fiscal de América Latina", coordinado por FIEL (Argentina).

Documento de Trabajo N°69  
Serie: Economía N° 25

© IEP Ediciones

Horacio Urteaga 694, Lima 11  
Telf. 32-3070/24-4856  
Fax [5114] 32-4981

Impreso en el Perú  
Diciembre 1994

ISSN 1022-0356  
ISSN 1022-0399

GONZALES DE OLARTE, Efraín

Descentralización fiscal y regionalización en el Perú / Efraín Gonzales de Olarte, Teobaldo Pinzás García y Carolina TriveHi Ávila.-- Lima: IEP, 1994.-- (Documento de Trabajo, 69. Serie Economía 25).

POLÍTICA FISCAL/CENTRALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN/REGIONALIZACIÓN/DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO/TRIBUTACIÓN/GOBIERNO LOCAL/ECONOMÍA/PERÚ/PINZÁS GARCÍA, TEOBALDO/TRIVELLI ÁVILA, CAROLINA/

WS/03.01.02/E/25

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
1. ORÍGENES DEL CENTRALISMO FISCAL EN EL PERÚ E HIPÓTESIS	6
2. EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL	8
A. La organización del gobierno	8
B. Evolución de la legislación tributaria	11
C. Responsabilidades tributarias de gasto y regulación. Gobierno central y gobiernos locales	11
3. ECONOMÍA FISCAL Y CENTRALIZACIÓN	14
A. La estructura fiscal en los años noventa	14
B. La centralización fiscal	17
C. Correspondencia entre ingresos y gastos fiscales	25
D. La administración tributaria y la centralización	28
4. LAS TRANSFERENCIAS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO	33
5. LA DESCENTRALIZACIÓN A ESCALA REDUCIDA: LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	35
A. Organización y responsabilidades	35
B. Las finanzas municipales	36
6. CONTEXTO Y POLÍTICAS MACROECONÓMICAS EN LA CENTRALIZACIÓN FISCAL	40
A. El ciclo económico la economía fiscal y el centralismo	40
B. La política fiscal bajo un sistema centralizado	44
C. El endeudamiento público bajo centralismo fiscal	45

7.	CENTRALIZACIÓN FISCAL, DESIGUALDADES DISTRIBUTIVAS y REGIONALES, Y POBREZA A.	46
	Desigualdad distributiva y pobreza en el Perú	46
	B. Tributación, gasto y niveles de vida departamentales	47
	C. Efecto redistributivo del gasto social	47
	CONCLUSIONES	50
	RECOMENDACIONES	52
	BIBLIOGRAFÍA	54

## INTRODUCCIÓN \*

La descentralización fiscal ha sido un problema poco tratado en el Perú, país que presenta características de aguda centralización. La economía fiscal se ha analizado mayormente desde el punto de vista macroeconómico, por autores como Amat (1983), Paredes y Pasco Font (1990) y Arias (1991), concediéndole poca atención a los diferentes niveles de gobierno en que se divide y funciona la estructura fiscal. El tema es de gran interés si se tiene en cuenta que los resultados agregados podrían ser mejores si el marco institucional del sector fiscal tuviera un mayor grado de descentralización.

El tema adquiere mayor importancia a raíz de las reformas institucionales emprendidas por el actual gobierno, como parte del ajuste estructural. En ese contexto la reforma fiscal constituye una pieza fundamental para el éxito del nuevo modelo y, dentro de ella, un tema crucial es el nivel de descentralización deseable o posible, que permita contribuir a una mejor asignación de recursos y a una mayor equidad.

Precisamente el objetivo de este trabajo es analizar las causas y mecanismos de la extrema centralización fiscal en el Perú, tanto a nivel institucional como espacial, su relación con las tendencias económicas, la distribución y las políticas económicas; además de sugerir algunas pautas que apuntan hacia la descentralización fiscal.

El estudio está dividido en siete capítulos: los orígenes del centralismo fiscal en el Perú e hipótesis; evolución del marco normativo e institucional; economía fiscal y centralización; las transferencias entre niveles de gobierno; la descentralización a escala reducida: los gobiernos municipales; contexto y políticas macroeconómicas en la centralización fiscal; y la centralización.

\* Agradecemos la colaboración de Alberto Ferrand y la asistencia de Carolina Sandoval. Estamos reconocidos al viceministro Alfredo Jalilie del Ministerio de Economía y Finanzas, al director y subdirector de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria Sandro Fuentes y Luis Alberto Arias, al director de cuentas nacionales del INEI Aurelio Valdez Caro, y al gerente de estudios económicos del Banco Central Renzo Rossini por habernos permitido el acceso a la información de sus instituciones. Asimismo agradecemos a las municipalidades de Lima, Cajamarca, Cusco y Trujillo y al Instituto de Investigación y Capacitación Municipal por la información proporcionada. También nuestro agradecimiento a Ricardo López Murphy, coordinador del proyecto, Eduardo Wiesner, Norah Rey de Marulanda y Daniel Artana, por sus comentarios.

fiscal frente a las desigualdades distributivas y regionales. Finalmente, conclusiones y recomendaciones.

Deseamos advertir que la información estadística sobre el sector fiscal peruano a nivel descentralizado es muy débil, en consecuencia hemos debido utilizar algunos datos de manera referencial y otros con cautela.

## **1. ORÍGENES DEL CENTRALISMO FISCAL EN EL PERÚ E HIPÓTESIS**

Los orígenes del centralismo fiscal en el Perú se remontan al período colonial, durante el cual la corona española organizó la recaudación de tributos centralizando en Lima los flujos provenientes de las distintas intendencias, lo que explica dos de sus características básicas actuales: 1. La extrema centralización del cobro de tributos y la concentración de las decisiones del gasto público en el gobierno central y 2. El centralismo espacial y fiscal en la ciudad de Lima.

Las razones por las que perdura hasta ahora esta situación son cuatro: 1. Al fundarse la República, las intendencias (reparticiones virreinales de gobierno y de cobro de tributos) se convirtieron en departamentos y se aprovechó la organización fiscal dejada por los españoles para crear la hacienda pública. 2. Durante la primera mitad del siglo XX, el crecimiento primario-exportador sustentó la expansión de la economía fiscal, en base a los impuestos al comercio exterior (Thorp y Bertram 1978). Por la naturaleza de los productos exportados: algodón, azúcar, petróleo, minerales y productos pesqueros, y el tipo de empresas exportadoras, la tributación tendió a concentrarse en el gobierno central, en la costa y en Lima. 3. Después de 1940 la acelerada urbanización, fruto de la explosión demográfica, y la posterior industrialización concentraron a la población y las inversiones en las ciudades, en particular en Lima, con lo cual se consolidó la centralización fiscal. Por un lado, pues, se amplió la base tributaria con los impuestos a la renta y al consumo y, por otro, se incrementó el gasto público, que se convirtió en el instrumento esencial de los gobiernos para satisfacer las crecientes demandas sociales provenientes de la explosión demográfica urbana. 4. El sistema y organización política del Perú en el marco de los cuales ningún gobierno tuvo éxito en descentralizar y regionalizar el Estado, más acá de los gobiernos municipales, pese a diversos intentos (Caravedo 1983).

Un problema dinámico ha sido la relación entre crecimiento económico y evolución de la economía fiscal. En los últimos cuarenta años el problema esencial de la economía fiscal ha sido su dependencia del ciclo exportador y de la baja tendencial de la tasa de inversión privada per cápita (Seminario, Beltrán, *et al.* 1992, Gonzales de Olarte 1991). Los ingresos fiscales han

evolucionado en función del nivel de la actividad económica; en cambio el gasto ha tenido como determinante adicional el endeudamiento público. El impacto de este comportamiento económico ha consistido en que durante las fases expansivas el gobierno central incrementaba sus recursos y tuvo capacidad para gastar y redistribuir, con diversos criterios económicos y políticos según cada gobierno. En cambio durante los períodos recesivos la reducción del gasto público afectó más a los sectores modernos y regiones más urbanizadas que a los pobres y regiones menos articuladas, debido a los mayores beneficios recibidos del Estado por los primeros. La economía fiscal ha sido básicamente procíclica, sin embargo su impacto sobre las regiones y los sectores descentralizados no ha sido homogéneo, debido a los diversos grados de articulación regional y sectorial con la economía fiscal.

El centralismo fiscal en el Perú es obviamente un resultado endógeno de estos factores e interesa saber cuál ha sido su performance económica y social, es decir, si dicho régimen ha sido eficiente y equitativo. Nuestra hipótesis principal es que la centralización fiscal ha sido inequitativa e ineficiente, pues no ha contribuido a corregir las desigualdades distributivas durante los últimos cuarenta años tal como muestran los estudios de Webb y Figueroa (1975), Webb (1977), Gonzales de Olarte y Samamé (1991), ni ha logrado corregir la distorsión de la asignación de recursos regionales, a través del gasto fiscal.

Es verdad que la explosión demográfica ha demandado mayores recursos estatales, y quizás una gestión fiscal centralizada podría haber sido un medio eficiente para aprovechar las economías de escala en beneficio social. Sin embargo, éste no parece haber sido el caso, tal como veremos más adelante.

Las causas principales de la ineficacia e inequidad fiscal están vinculadas a dos clases de factores:

1. Los estructurales, que se sustentan en la asimetría del crecimiento de las necesidades individuales y sociales en relación al crecimiento de la oferta agregada; es decir, un sistema fiscal cuya capacidad de generar recursos es permanentemente menor al crecimiento de las necesidades tiende a no solucionar los problemas de equidad. Este problema es aún más agudo si se tiene en cuenta que la economía peruana, siendo cíclica y propensa a shocks externos, tiene impacto fluctuante en la relación recursos/necesidades

1. Ésta es una de las causas que ha favorecido el populismo en la medida en que, bajo condiciones de escasez de recursos fiscales, la presión social conduce a políticas redistribucionistas que suelen favorecer sólo a un segmento de la población, especialmente aquellos adictos al gobierno.

fiscales, lo que ha conducido al endeudamiento interno y externo, como fuente alternativa de recursos fiscales.

2. Los institucionales, que emanan de la inestabilidad de las "reglas del juego" - reflejada en la cambiante legislación fiscal (Gonzales de Olarte 1993, Ferrand 1994) - y de la debilidad y escasa autonomía de las instituciones encargadas de la recaudación y gasto público. Uno de los principales problemas institucionales ha sido la incapacidad del Estado de crear y administrar, hasta 1991, un registro tributario que abarque a un alto porcentaje de contribuyentes<sup>2</sup> con lo que se ampliaría la base tributaria<sup>3</sup>. Es decir, una de las razones de la baja recaudación ha sido la informalidad, que también ha llevado a los gobiernos a privilegiar los impuestos indirectos sobre los directos, como medio para reemplazar a estos últimos que son susceptibles de evasión tributaria. Obviamente, ello ha contribuido a que la estructura tributaria tienda a mantener, si no a ampliar, las desigualdades distributivas.

## **2. EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL**

Presentaremos la evolución del marco institucional de la economía fiscal desde 1968 y los sucesivos intentos de cambio y aquéllos efectivamente logrados en relación a la centralización y descentralización fiscal. Es importante conocer las modificaciones tributarias y de gasto público efectuadas desde entonces y sus razones, así como los intentos des centralistas y sus alcances, hasta la fecha.

### **A. La organización del gobierno**

Durante los últimos veinticinco años, la organización del Estado peruano ha tenido tres etapas definidas por la vigencia de tres constituciones. Hasta 1979 el Perú funcionó bajo la constitución de 1933. En 1979 se aprobó una nueva constitución que duró hasta 1993. Y a partir del 28 de diciembre de 1993 está en vigencia otra constitución.

2. En 1990 el número de contribuyentes que generaban el 65% de los ingresos tributarios era apenas de 1,600 (Zolezzi 1991).

3. Sólo en dos oportunidades se hizo un esfuerzo de reformar el sistema fiscal. El primero fue durante el primer gobierno de F. Belaunde , en 1967, cuando se creó la libreta tributaria como documento obligatorio para los mayores de edad y empresas, y, el segundo, durante el actual gobierno con la reforma de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), que hasta el momento ha logrado una importante ampliación del registro tributario y del número de contribuyentes, aunque la presión tributaria aún no se ha incrementado significativamente.

Hasta 1979<sup>4</sup> el gobierno peruano estuvo organizado en dos niveles: "un" gobierno central y los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales). La estructura del gobierno central estaba conformada por 23 departamentos y una provincia constitucional, con sus respectivas prefecturas; cada departamento tenía subprefecturas correspondientes a las provincias y cada provincia estaba dividida en distritos con sus respectivas gobernaciones. Paralelamente existían las municipalidades como único nivel descentralizado de gobierno, cuyos alcaldes y regidores comenzaron a ser elegidos democráticamente recién desde 1965. El cobro de tributos y la ejecución del gasto público estaban a cargo de los ministerios que hacían parte del poder ejecutivo, el Ministerio de Economía y Finanzas a cargo de la recaudación de impuestos y asignación del gasto público y los ministerios sectoriales<sup>5</sup>, los otros poderes del Estado y los organismos descentralizados como ejecutores del gasto. Las leyes sobre impuestos y gastos eran aprobadas por el Congreso de la República cuando hubo gobiernos civiles y por decretos leyes del Ejecutivo cuando se trataba de gobiernos autoritarios. Las municipalidades funcionaron bajo el amparo de una ley especial que les permitía el cobro de ciertos tributos como el impuesto predial, y la potestad de crear pequeños tributos con fines específicos.

La constitución de 1979 modificó la estructura del Estado y del gobierno, creando tres niveles: el gobierno central, los gobiernos regionales (a crearse bajo procedimiento particular) y las municipalidades o gobiernos locales. La idea era reformar el Estado, convirtiéndolo en unitario y descentralizado. La creación de las regiones reducía las atribuciones ejecutivas y legislativas del gobierno central, transfiriendo parte de ellas a los nuevos gobiernos regionales. Recién en 1990 se hizo efectiva la nueva regionalización y se instalaron los 12 gobiernos regionales electos<sup>6</sup>.

Además, en 1984 se promulgó la nueva ley de municipalidades concordante con el proceso descentralista.

Bajo este nuevo esquema de gobierno, la descentralización fiscal fue planteada como un proceso progresivo. El primer paso fue transferir a los

4. Hasta aquel año el Perú se rigió por la constitución de 1933, que formalmente fue bastante descentralista, sobre todo desde el punto de vista fiscal, pues permitía a los concejos departamentales la creación de impuestos y arbitrios locales y la contratación de préstamos hasta por un 15% de sus ingresos. Sin embargo, dichos concejos nunca funcionaron (Ferrand 1994).5. Agricultura y Alimentación, Industria y Comercio, Energía y Minas, Educación, Salud, Transportes y Comunicaciones, Pesquería desde 1979.

6. Grau (Piura, Tumbes), Marañón (Lambayeque, Cajamarca y Amazonas), La Libertad (La Libertad), San Martín (San Martín), Chavín (Ancash) Cáceres (Junín, Huánuco, Paseo), Wari (Ica, Ayacucho, Huancavelica), Inca (Cusco, Apurímac, Madre de Dios), Mariátegui (Tacna, Puno, Moquegua), Arequipa (Arequipa), Amazonas (Loreto), Ucayali (Ucayali). La región de Lima-Callao quedó pendiente de creación.

gobiernos regionales la ejecución del gasto público sectorial, mediante la descentralización de los ministerios. Se estableció dos fuentes de ingresos de los gobiernos regionales: las de libre disposición y las transferencias. Las primeras provenían de ingresos por venta de bienes y servicios, "impuestos aprobados por delegación legislativa"<sup>7</sup>, canon sobre la explotación de recursos naturales y donaciones. Las transferencias estaban conformadas por las provenientes del gobierno central y las del Fondo de Compensación Regional, creado con fines redistributivos. Las municipalidades fueron integradas corporativamente en los gobiernos regionales, manteniendo sus prerrogativas y funciones fiscales. Todo este esquema descentralista fue anulado por el autogolpe del 5 de abril de 1992 que, entre otras cosas, disolvió los gobiernos regionales.

Finalmente, la nueva constitución de 1993 volvió a modificar la estructura del gobierno peruano. Ahora tiene nuevamente dos niveles: a. El gobierno central, que incluye a los denominados "Consejos Transitorios de Administración Regional" de las 12 regiones con sus 23 departamentos, hasta que se conformen las regiones. b. Los gobiernos locales: 189 municipalidades provinciales y 1,809 municipalidades distritales<sup>9</sup>. Bajo este régimen no hay ningún nivel intermedio de gobierno entre el central y las municipalidades. Aun cuando se conformen las regiones, aproximadamente en 1995, éstas serán organismos bajo la tutela del gobierno central, encargados solamente de la "coordinación y ejecución de los planes y programas socioeconómicos regionales" y de dar apoyo a los gobiernos locales.

Desde el punto de vista fiscal, el esquema es aún más centralista que antes de 1990, pues la iniciativa tributaria y de gasto público es prerrogativa del gobierno central, más precisamente del Ejecutivo, salvo casos de emergencia en los cuales el Congreso puede tener iniciativa. Es decir, las leyes que crean o modifican impuestos y asignan gastos son de exclusiva competencia del gobierno central. A las municipalidades se les concede iniciativa restringida para crear tributos en su ámbito de gobierno y se delimita su capacidad de gasto.

7. La ley de bases de la regionalización determinó que los impuestos a la renta y al patrimonio eran recursos propios de la región donde se generaban y deberían ser transferidos a los gobiernos regionales de manera progresiva en un plazo de tres años.

8. El presidente A. Fujimori disolvió sorpresivamente el Congreso, decretó la reorganización del Poder Judicial y decidió reemplazar la constitución de 1979 por otra, de manera unilateral.

9. Cada provincia contiene un número determinado de distritos. Las municipalidades provinciales tienen un ámbito de acción mayor así como algunas atribuciones distintas a las municipalidades distritales, sin embargo estas últimas gozan de autonomía y en materia fiscal tienen relación directa con el gobierno central.

## **B. Evolución de la legislación tributaria**

La modernización tributaria se inició durante el primer gobierno de F. Belaunde (1963-1968), en el cual se modificó una serie de impuestos de naturaleza específica, se legisló sobre el presupuesto funcional, se promulgó el Código Tributaria de 1966, sobre cuya base se comenzó a crear los impuestos modernos de alcance general: a la renta, al valor agregado, al patrimonio, al consumo y a las remuneraciones. Además, se estableció la libreta tributaria personal y empresarial como base del registro tributario. Estas modificaciones no cambiaron el carácter centralista de la tributación.

Posteriormente, y hasta 1979, se desarrolló una legislación tributaria proclive a la creación de impuestos, tasas, contribuciones y arbitrios para fines específicos, tomando en cuenta criterios regionales (selva, frontera, sierra), sociales (empresas, cooperativas, campesinos) o situaciones especiales (desarrollo eléctrico, reconstrucción del Cusca), aunque manteniendo los impuestos esenciales. Ésta fue quizás una manera implícita de descentralización tributaria. La constitución de 1979 explicitó la intención descentralizadora en materia fiscal, que fue reglamentada en 1988 por la ley de bases de la regionalización.

En 1992 se dio la ley de racionalización del sistema tributario, que redujo el número de impuestos a seis y eliminó más de una centena de tributos específicos, sobre todo los de carácter regional. En la actualidad se tiene un sistema tributario simplificado, con dos instituciones encargadas de cobrar los tributos del gobierno central. a. La Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) que reemplazó a la antigua Dirección General de Contribuciones (DEG), encargada de la recaudación y fiscalización de todos los impuestos del gobierno central a excepción de los aranceles. b. La Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD) encargada de la administración de los ingresos por aranceles. El nuevo sistema tributario es, en consecuencia, bastante más centralizado que en 1979.

## **C. Responsabilidades tributadas, de gásto y regulación.**

### **Gobierno central y gobiernos locales**

Bajo el principio constitucional de equilibrio presupuestal para todo nivel de gobierno, todo gasto debe estar debidamente financiado y se prohíbe el endeudamiento para gastos de carácter permanente. Existen dos niveles de gobierno y cuatro niveles de administración pública "descentralizada" con responsabilidad de gasto. El gobierno central y poderes del Estado y los gobiernos municipales, por un lado y los consejos transitorios de administración regional y corporaciones de desarrollo, empresas del Estado, organismos autónomos, instituciones públicas descentralizadas y sociedades de beneficencia por otro.

Todo gasto debe estar contemplado en el presupuesto nacional o local y aprobado por funcionario competente. La Dirección General de Presupuesto Público controla la ejecución de gasto de todos los niveles de administración, a excepción de los gobiernos locales y de los organismos descentralizados autónomos.

En el cuadro 1 hemos sintetizado la asignación actual de responsabilidades de gasto y tributación del gobierno central y de los locales. Como se observa, dichas responsabilidades están excesivamente concentradas en el gobierno central, tanto en la regulación, la recaudación y el financiamiento del gasto. Los gobiernos locales tienen como ingresos propios los impuestos a ingresos (loterías, rifas), predial, al patrimonio (automotriz y alcabala), recibiendo además el impuesto de promoción municipal cobrado por el gobierno central y luego transferido. Sobre estos ingresos las municipalidades tienen autonomía de gasto para producir un limitado número de bienes y servicios. Su capacidad de regulación de impuestos es limitada, regulando sólo los pequeños tributos, pues inclusive la fijación del nivel del impuesto predial la efectúa el gobierno central.

En un sistema fiscal tan centralizado, existen dos tipos de transferencias: 1. Las que se dan entre el gobierno central y otros niveles de administración pública, que no son niveles de gobierno, y 2. Las que se dan entre el gobierno central y los gobiernos municipales. Existen dos tipos de transferencias:

1. Por la vía tributaria, que destina rendimientos tributarios a niveles de gobierno diferentes al del organismo público que recauda y administra centralizadamente el tributo (Ferránd 1994). El principal caso de transferencia intergubernamental es el Fondo de Compensación Municipal, conformado por el impuesto de promoción municipal (2 por ciento a las ventas, que se cobra con el IGV), el impuesto al rodaje y el impuesto a las embarcaciones de recreo, cuyo monto global es transferido a las municipalidades provinciales y distritales. El canon minero y petrolero cobrado centralmente es otra transferencia descentralizada a las regiones productoras, 10 mismo que el "impuesto a la renta/zona de selva".

2. Por la vía presupuestaria, es decir, contemplando en los presupuestos de organismos descentralizados ingresos del gobierno central, para que sean administrados y gastados por los gobiernos locales u otra institución. Por ejemplo, en 1990 la ley de financiamiento de los gobiernos regionales asignó a las subregiones el 50 por ciento de los ingresos de las regiones.

Cuando el Perú estaba en camino a establecer tres niveles de gobierno, el principal medio de descentralización fue la delimitación de responsabilidades de gasto y sus fuentes de ingreso, para cada nivel de gobierno. Esto se truncó en 1992.

**Cuadro 1**  
**Perú: Asignación de responsabilidades de gasto y tributación por niveles de gobierno**

	GOBIERNO CENTRAL		GOBIERNOS LOCALES	
	Financiamiento	Regulación	Financiamiento	Regulación
<b>GASTOS</b>				
Educación	x	x		
Salud	x	x		
Seguro de salud	x	x		
Seguridad	x	x	x	x
Justicia	x	x		
Seguro Social (IPSS)	x	x		
Jubilación	x	x		
Transporte	x	x		
Infraestructura	x	x	x	x
Vivienda social	x	x		
Medio ambiente	x	x		
Recolección de residuos	x	x	x	x
Mantenimiento urbano			x	x
Otras regulaciones				
Laboral		x		
Comercial		x		
Seguros		x		
Financieras		x		
Políticas de desarrollo		x		
Agropecuario		x		
Industrial		x		
Minera		x		
Pesquera		x		
	GOBIERNO CENTRAL		GOBIERNOS LOCALES	
	Recaudación	Regulación	Recaudación	Regulación
<b>IMPUESTOS</b>				
Impuesto General a las Ventas (IGV)	x	x		
Impuesto a la renta	x	x		
Impuesto al patrimonio	x	x		
Impuesto predial	x		x	x
Impuesto a bienes muebles	x		x	
Impuesto a las importac.	x	x		
Impuesto a las remunerac.	x	x		

*Fuente:* Elaboración propia.

### 3. ECONOMÍA FISCAL Y CENTRALIZACIÓN

Entendemos por economía fiscal el conjunto de ingresos y gastos del gobierno general (gobierno central, gobiernos locales y organismos descentralizados), las instituciones que deciden y ejecutan la política fiscal y el marco jurídico que las regula. La centralización es una de sus principales características. Buena parte de las bases de la centralización fiscal actual se debe a la estructura de ingresos y gastos y a las causas que la generaron, que explicaremos a continuación.

#### A. La estructura fiscal en los años noventa

Desde inicios de los años setenta la economía fiscal peruana tuvo tres características: 1. Creció hasta la primera mitad de los años ochenta y, desde 1988, por causa de la hiperinflación, entró en severa crisis, de la cual recién en 1993 parece haberse recuperado. 2. La tributación corriente no fue suficiente para financiar el gasto, de ahí que el gobierno recurrió al endeudamiento externo e interno. Durante todo el período el gobierno central tuvo un déficit crónico.

Por el lado de los ingresos se han dado dos fenómenos: primero, el progresivo decremento de los impuestos directos sobre los indirectos desde los años setenta, cuyo ratio pasó de 0.55 a inicios de los setenta a 0.24 en los últimos cinco años. Esto ha sido el resultado de tres factores: la inestabilidad tributaria (Gonzales de Olarte 1989, Arias 1991), la deficiente administración tributaria, por lo menos hasta 1991, y la persistencia de una reducida base tributaria<sup>10</sup>. Estos factores condicionaron el incremento de la tributación indirecta tanto por la facilidad del cobro como de su administración. Segundo, la reducción de la presión tributaria de 12 por ciento sobre el PBI a inicios de la década de los setenta a 8 por ciento en los últimos cinco años. La manera de remontar este fenómeno, ocasionado por la hiperinflación de 1989-1990, ha sido a través del incremento relativo de los impuestos indirectos.

Estos dos fenómenos han contribuido a la centralización tributaria, puesto que hasta 1993 sólo unas 1,600 empresas pagaban aún el 60 por ciento de los tributos, ya que tanto el Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) son pagados, en última instancia, por las empresas más grandes, la mayor parte de ellas con sede en Lima. En consecuencia, la centralización fiscal ha tenido como su pilar la centralización

10, En octubre de 1993, después de dos años de reforma de la SUNAT, el 83% de los impuestos eran pagados por 2,093 contribuyentes, sobre una base tributaria que alcanzó 288,154 contribuyentes que pagaban impuestos.

"regresiva" combinada con la concentración empresarial y la deficiente capacidad de recaudación de la administración tributaria. Por el lado del gasto, éste ha tenido una evolución marcada por el pago del servicio de la deuda pública externa. En los inicios de los años setenta el 21 por ciento del gasto era destinado al pago de la deuda, lo que equivalía al 4 por ciento del PBI; en cambio en los cinco últimos años el gobierno ha dedicado a este rubro el 36 por ciento del gasto, equivalente al 5 por ciento del PBI. El pago de la deuda ha impactado en la estructura del gasto, sobre todo a través de la paulatina reducción del gasto social (educación y salud), que es por donde se han ajustado las cuentas fiscales (ver cuadro 2). Esto ha tenido repercusiones distributivas y en la descentralización del gasto dado que el gasto en educación es el más descentralizado y más redistributivo. En el fondo ha existido un *trade off* entre pago de deuda pública y descentralización del gasto.

El gasto público ha sido siempre más elevado que los ingresos. Así, durante los primeros años setenta el promedio del gasto sobre el PBI fue de 18.7 por ciento, mientras los ingresos fueron de 13.2 por ciento. En cambio, durante los últimos cinco años dichos ratios bajaron a 14 y 8.4 por ciento respectivamente. Dado que el gasto público es el mayor medio de descentralización y redistribución fiscal, su reducción ha generado tendencias contrarias, es decir hacia una mayor centralización y desigualdad.

Desde agosto de 1990, como parte del programa de estabilización, se ha iniciado una lenta recuperación y reestructuración fiscal<sup>11</sup>. Los ingresos tributarios se han recuperado acentuando la tendencia regresiva de antes de 1990, es decir se han reducido relativamente los impuestos directos, al patrimonio y a la renta, y se han incrementado los impuestos indirectos<sup>12</sup>. El Impuesto General a las Ventas (IGY), que es en realidad al valor agregado (IV A), ha pasado a contribuir con un tercio a los ingresos tributarios, desplazando al impuesto selectivo al consumo (combustibles). Por el lado del gasto, el cambio más importante ha sido su reducción en el apoyo a los sectores económicos, debido a la reducción del tamaño y funciones del Estado y a la reducción relativa del gasto social.

11. Este proceso tuvo una característica inesperada. Por un lado la presión tributaria ha crecido lentamente y a fines de 1993 aún no había llegado al 10 por ciento; por otro lado los valores absolutos de recaudación en dólares han sobrepasado los niveles históricos, debido al atraso cambiario.

12. El conjunto de decretos legislativos promulgados el 30 de diciembre de 1993 ha consolidado el predominio de los impuestos indirectos (producción y consumo), y ha reducido los impuestos a la renta y a la propiedad. El objetivo de la reforma de la administración tributaria es simplificar los mecanismos y normas de pago a fin de ampliar la base tributaria.

Cuadro 2  
**Gastos del gobierno central por sectores económicos**  
 (Como % del  
 PBI)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991
SECTORES ECONÓMICOS	3.3	4.5	3.7	1.8	1.2	1.0
Agricultura y alimentación	1.0	2.2	1.6	0.9	0.7	0.6
Pesquería	0.1	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0
Energía y minas	0.4	1.0	0.9	0.1	0.1	0.0
Transporte y comunicaciones	1.6	0.7	0.7	0.3	0.3	0.1
Industria, turismo y comercio	0.1	0.3	0.3	0.0	0.0	0.2
SECTORES SOCIALES	4.5	4.6	4.6	3.7	2.4	2.1
Educación	3.2	3.5	3.2	2.6	1.8	1.6
Salud	1.0	0.9	1.1	1.0	0.6	0.5
Vivienda y construcción	0.3	0.2	0.4	0.1	0.0	0.0
Trabajo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
SECTORES GENERALES	9.0	10.1	14.1	16.0	11.3	9.9
Administración general 1/	1.7	1.3	1.3	1.0	1.7	1.5
Interior	1.8	1.6	1.6	1.5	1.2	1.0
Defensa	2.7	4.1	4.1	3.3	1.9	1.7
Servicio deuda	2.9	7.1	7.1	10.2	6.5	5.7
PROGRAMAS						
MULTISECTORIALES 2/	0.3	0.5	0.6	0.8	0.4	0.4
TOTAL	17.1	19.7	23.0	22.4	15.3	13.5
Gasto gobierno central, en millones de soles 1992	7018.0	10315.0	13628.3	13010.4	8126.9	6811.1

1/ Comprende Presidencia, Poder judicial, Poder Electoral, Interior, Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, SINADI, INP, Comisión Interuniversitaria, SINADEPS y Contraloría.

2/ Incluye programas multisectoriales de los organismos regionales de desarrollo (ORDE), SINAMOS, Cooperación Popular y Planes de Emergencia.

3/ Incluye amortización de deuda interna y externa.

*Fuente:* Banco Central de Reserva del Perú, Memorial Anual, varios años, Lima.

## **B. La centralización fiscal**

La centralización fiscal es la concentración de las decisiones y la administración de los ingresos y gastos fiscales en el nivel más alto de gobierno, de tal manera que la evolución fiscal está decididamente marcada por dicha concentración, tanto desde el punto de vista institucional como espacial.

### *La centralización por niveles de gobierno*

Desde el punto de vista institucional, el 97 por ciento de los impuestos indirectos y el 95 por ciento de los directos eran cobrados en 1990 por el gobierno central y sólo el 3 y 5 por ciento, respectivamente, por los gobiernos locales. Por otro lado, el gobierno central efectuaba el 96 por ciento de los gastos corrientes y el 95 por ciento del gasto en capital y los gobiernos locales el 4 y 5 por ciento respectivamente (ver cuadro 3).

Desde el punto de vista espacial, el 89 por ciento de los ingresos tributarios en promedio han sido cobrados en Lima y el 11 por ciento en el resto de departamentos, entre 1980-1992 (ver figura 1). En 1990 el 90 por ciento de los impuestos directos e indirectos fue cobrado en Lima y sólo el 10 por ciento en el resto del país (ver cuadro 4). El 45 por ciento del gasto público en promedio es efectuado en Lima, aun cuando en esta región sólo vive el 29 por ciento de la población.

Hubo dos ocasiones en las que se dio cierta descentralización fiscal. Desde 1983/1984, cuando se reglamentó un conjunto de rentas municipales, lo que permitió incrementarlas progresivamente, con lo cual los gobiernos locales pasaron de un nivel de 3 por ciento del total de ingresos fiscales a 7 por ciento entre 1985 y 1989, ya partir de 1992 alcanzaron un promedio de 12 por ciento, como resultado de la mayor recaudación del IGV y aumento de las tasas del impuesto predial. Entre enero de 1990 y abril de 1992, las acciones de conformación de los gobiernos regionales y la transferencia de los gastos de los sectores productivos (agricultura, industria, minería, pesquería y energía) en más de 10 por ciento a los gobiernos regionales, constituyeron la mayor descentralización del gasto del gobierno central.

Cuadro 3

**Perú: Ingresos y gastos por niveles de gobierno**

	1979	1980	1985	1990	1991	1992
<b>TOTAL INGRESOS, millones</b>						
de soles de 1992	9307.8	10442.4	8573.0	4575.5	5468.8	6512.3
Gobierno central (en %)	96.5	97.0	95.8	96.8	84.8	88.5
Gobiernos locales (en %)	3.5	3.0	4.2	3.2	15.2	11.5
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>						
Gobierno central						
% del impuesto	99.3	99.3	95.5	96.7	nd	nd
índice	100.0	105.0	87.5	54.4	nd	nd
Gobiernos locales						
% del impuesto	0.7	0.7	4.5	3.3	nd	nd
índice	100.0	101.2	600.2	272.9	nd	nd
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>						
Gobierno central						
% del impuesto	98.9	99.1	90.1	94.7	nd	nd
índice	100.0	92.8	27.8	18.1	nd	nd
Gobiernos locales						
% del impuesto	1.1	0.9	9.9	5.3	nd	nd
índice	100.0	79.6	280.9	93.9	nd	nd
<b>TOTAL GASTOS millones 1/</b>						
de soles de 1992	9525.4	11830.4	9811.0	5966.2	6062.3	7555.0
Gobierno central (en %)	97.4	97.5	96.7	98.3	88.8	89.5
Gobiernos locales (en %)	2.6	2.5	3.3	1.7	11.2	10.5
<b>GASTOS CORRIENTES</b>						
Gobierno central						
% del impuesto	97.0	97.1	97.4	98.1	90.8	90.8
índice	100.0	124.1	111.3	72.3	64.7	76.4
Gobiernos locales						
% del impuesto	3.0	2.9	2.6	1.9	9.2	9.2
índice	100.0	119.5	94.2	43.8	209.0	247.3
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>						
Gobierno central						
% del impuesto	98.9	98.9	92.8	99.7	78.1	84.4
índice	100.0	125.0	70.9	32.0	35.3	60.9
Gobiernos locales						
% del impuesto	1.1	1.1	7.2	0.3	21.9	15.6
índice	100.0	130.7	502.2	8.8	908.8	1032.5

1/ No incluye la amortización de la deuda externa.

Elaborado en bases a:

Banco Central de Reserva del Perú, Sub Gerencia del Sector Externo, Lima .

Banco Central de Reserva del Perú, Memorias Anuales, varios años, Lima.

Cuentas Nacionales, Sectores Institucionales 1950-1987, Lima 1988.

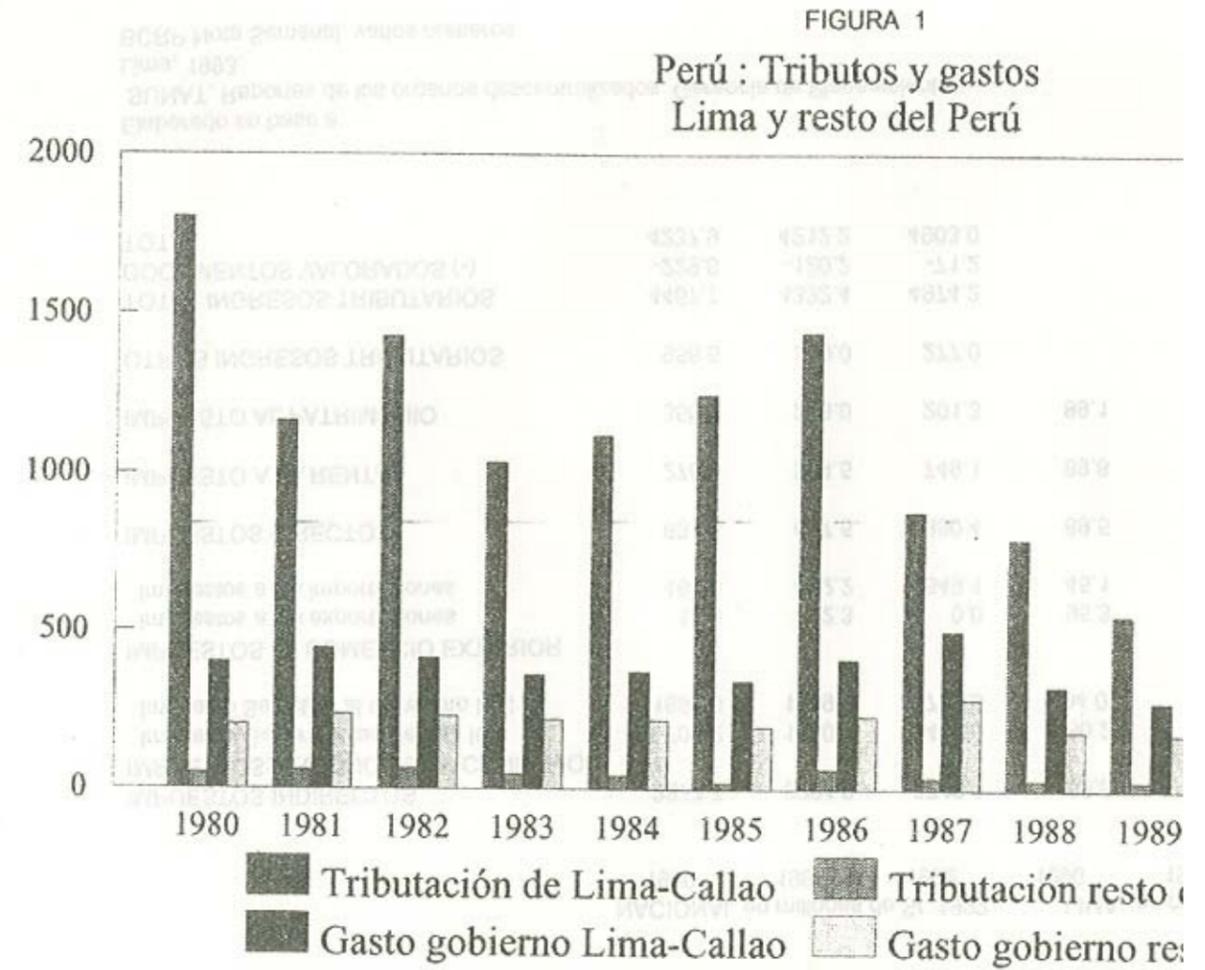
Cuentas Nacionales, Sectores Institucionales 1991, Lima 1992.

Dirección Nacional de Cuentas Institucionales, Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Cuadro 4. Perú: Recaudación tributaria de Lima y el resto de departamentos

	NACIONAL en millones de S/.			LIMA en porcentajes		
	1990	1991	1992	1990	1991	1992
IMPUESTOS INDIRECTOS	2877.7	3294.9	3746.8	89.5	92.0	88.8
IMPUESTOS: PRODUCCIÓN y CONSUMO						
Impuesto General a las Ventas IGV	704.2	1000.5	1457.9	80.2	83.5	86.2
Impuesto Selectivo al Consumo ISC .	1693.8	1839.9	1739.5	94.0	94.8	90.9
IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR						
Impuestos a las exportaciones	14.9	2.3	0.0	95.3	73.7	nd
Impuestos a las importaciones	464.8	452.2	549.4	45.1	88.0	nd
IMPUESTOS DIRECTOS	631.5	657.5	950.4	89.5	85.8	83.3
IMPUESTO A LA RENTA	275.0	384.5	749.1	89.6	87.5	82.3
IMPUESTO AL PATRIMONIO	356.5	273.0	201.3	89.1	83.4	87.1
OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS	958.5	380.0	277.0			
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	4467.7	4332.4	4974.2			
DOCUMENTOS VALORADOS (-)	-229.8	-120.2	-71.2			
TOTAL	4237.9	4212.2	4903.0			

Elaborado en base a:  
 SUNAT, Reportes de los organos descentralizados, Gerencia de Planeamiento  
 Lima. 1993.  
 BCRP Nota Semanal, varios números



*La centralización espacial: la diferencia entre la tributación efectiva y la tributación legal*

Un fenómeno especial de la centralización fiscal es la aparente redistribución espacial de los recursos fiscales del gobierno central desde Lima al resto de departamentos. Como en Lima se recauda, en promedio, el 89 por ciento de los ingresos del gobierno y se gasta el 45 por ciento del total, pareciera que Lima transfiriera al resto del país la mitad de su recaudación (ver cuadro 3). Esta situación plantea dos interrogantes: primero, ¿a qué se debe la centralización tributaria espacial? y, segundo, ¿Lima realmente transfiere recursos al resto de departamentos?

La centralización tributaria en Lima y la escasa recaudación de los impuestos fuera de ella se debe a tres factores: 1. A que la mayoría de contribuyentes principales, personas naturales y jurídicas, tributan en Lima por estar domiciliados en la capital de la república. 2. Porque la administración tributaria en los otros departamentos ha sido deficiente para generar una base tributaria acorde con los contribuyentes potenciales, por lo menos hasta 1991, año en el que la SUNAT emprendió su reorganización y comenzó a ampliar dicha base. 3. Por las excepciones tributarias otorgadas a varias regiones: a los departamentos de selva, a los departamentos de frontera y a los parques industriales descentralizados (Morrisson 1988).

La aparente redistribución de Lima al resto del país es sobre todo formal y administrativa, por la siguiente razón. Dado que entre el 60 al 70 por ciento de impuestos son indirectos, esto significa que casi todos los consumidores de todos los departamentos contribuyen con el pago de impuestos en proporción a la población, a la producción y los ingresos; en consecuencia la base tributaria efectiva es distinta a la formal. Por ello hemos estimado la tributación efectiva<sup>13</sup> para demostrar que la redistribución espacial es menor de lo que formalmente se presenta (ver cuadro 6). En el año 1980, el 92 por ciento de la tributación era captado en Lima, así como era realizado el 46 por ciento del gasto, dando la impresión de que la región de Lima transfería la mitad de sus ingresos al resto de departamentos. Pero al estimar la tributación efectiva, encontramos que la tributación originada en Lima es sólo 44 por ciento, es decir casi del mismo nivel del gasto público efectuado en dicha región. Estas proporciones han variado relativamente poco en el período 1970-1992.

13. Para estimar la tributación efectiva hemos utilizado la siguiente función  $TR = (Y_j/Y)TL$ , donde TR:tributación efectiva, TL:tributación legal,  $Y_j$ : Producto Bruto Departamento (j), Y: PBI. Es decir, la base tributaria está en función del producto departamental.

Cuadro 5  
Perú: Economía fiscal por departamentos

(En porcentaje del total)

	TRIBUTACIÓN		TRIBUTACIÓN		GASTO PÚBLICO		
	LEGAL		REAL 1/		2/		
	1980	1991	1980	1991	1970	1980	1991
Amazonas	0.00	0.02	0.39	0.76	1.03	0.95	1.05
Ancash	0.54	0.73	2.54	1.27	3.30	25.30	3.93
Apurímac	0.01	0.01	0.56	0.26	1.22	1.37	1.26
Arequipa	1.68	2.88	4.67	5.65	4.79	4.29	5.20
Ayacucho	0.02	0.04	0.72	0.46	1.92	2.00	2.37
Cajamarca	0.03	0.15	2.13	1.51	3.30	3.64	4.06
Cusco	0.34	0.49	2.24	1.72	3.98	4.05	4.71
Huancavelica	0.01	0.02	1.01	0.51	1.13	1.18	1.27
Huánuco	0.06	0.11	1.70	1.29	1.88	1.97	1.91
Ica	0.53	0.66	2.14	1.90	2.61	2.75	2.78
Junín	0.20	0.49	5.05	3.79	3.91	4.29	3.86
La Libertad	0.69	1.73	4.20	5.58	4.23	4.41	4.31
Lambayeque	0.46	0.87	3.02	4.64	3.31	3.12	3.36
Lima y Callao	92.10	87.75	43.97	54.23	46.63	45.97	41.64
Loreto	0.50	0.36	9.10	4.93	3.59	3.27	2.68
Madre de Dios	0.00	0.02	0.31	0.23	0.42	0.31	0.50
Moquegua	0.47	0.42	2.07	1.84	0.58	0.50	0.68
Pasco	0.01	0.03	1.35	0.74	0.93	0.87	1.00
Piura	2.03	1.27	6.85	4.30	4.29	3.73	4.58
Puna	0.18	0.13	2.29	2.11	3.26	3.47	4.19
San Martín	0.01	0.12	1.30	0.91	1.70	1.73	1.82
Tacna	0.15	1.42	1.15	0.87	1.21	1.36	1.31
Tumbes	0.09	0.17	0.47	0.47	0.79	1.11	0.70
Ucayali	0.14	0.11	0.12	0.72	0.00	0.20	0.86
TOTAL en S/. 1992	780.0*	4332.4*	7809.0*	4332.4**	3572.3	4579.1	1217.2

1/ Estimado en función de la base tributaria potencial por departamentos.

2/ Se ha tomado el Producto Bruto Gubernamental por departamento como *proxy* del gasto público.

\*No incluye impuestos al comercio exterior.

\*\*Induye documentos valorados.

*Fuentes:*

Ministerio de Economía y Finanzas, Recaudación de tributos por departamentos y provincias, Dirección General de Contribuciones, Lima 1982.

SUNAT, Reportes de los órganos descentralizados, Gerencia de Planeamiento, Lima 1993.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, Producto Bruto por Departamentos 1970-1987, Lima 1988.

Perú: Compendio Estadístico 1992-1993, Dirección General de Cuentas Nacionales, Lima 1993.

Cuadro 6  
**Perú: Tributación per cápita por departamento**

(En soles de 1992)

	TRIBUTACIÓN LEGAL		TRIBUTACIÓN EFECTIVA		DIFERENCIA	
	1980	1991	1980	1991	1980	1991
	Amazonas	0.4	2.3	118.0	95.7	117.6
Aneash	50.2	32.1	236.2	55.7	186.0	23.6
Apurímac	2.6	1.6	129.7	30.8	127.1	29.2
Arequipa	182.9	135.1	509.6	265.1	326.7	130.0
Ayacucho	2.7	2.7	108.6	34.3	105.9	31.5
Cajamarca	2.3	5.1	156.0	53.3	153.7	48.2
Cusco	31.2	20.3	203.8	71.7	172.6	51.4
Huancavelica	2.2	2.6	220.0	59.7	217.7	57.0
Huánuco	9.1	7.8	267.5	90.3	258.4	82.5
Ica	94.4	55.4	382.7	158.7	288.3	103.3
Junín	18.1	19.5	450.7	151.2	432.7	131.7
La Libertad	55.6	63.0	339.0	203.2	283.5	140.2
Lambayeque	52.0	42.8	343.4	226.6	291.3	183.9
Lima y Callao	1368.8	552.9	653.4	341.7	-715.3	-211.2
Loreto	78.1	23.7	1417.2	325.7	1339.0	302.0
Madre de Dios	8.7	19.7	700.6	196.9	691.9	177.2
Moquegua	366.0	139.0	1616.0	614.8	1250.0	475.8
Paseo	3.6	4.3	471.4	109.7	467.9	105.4
Piura	141.7	39.8	476.7	134.1	335.0	94.4
Puno	15.8	5.4	199.6	90.4	183.7	84.9
San Martín	2.5	11.0	319.1	83.0	316.6	72.0
Tacna	84.2	299.1	636.5	183.0	552.3	-116.1
Tumbes	67.1	53.5	350.0	145.2	282.8	91.7
Ucayali	67.1	21.1	53.1	133.9	-8.1	112.8
TOTAL PAÍS	455.1	200.6	451.5	200.6		

Fuentes:

Ministerio de Economía y Finanzas, Recaudación de tributos por departamentos y provincias. Dirección General de Contribuciones, Lima 1982.

SUNAT, Reportes de los órganos descentralizados, Gerencia de Planeamiento, Lima 1993.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, Producto Bruto por Departamentos 1970-1987, Lima 1988.

Perú: Compendio Estadístico 1992-1993, Dirección General de Cuentas Nacionales, Lima 1993.

Aparte de la centralización en Lima existen otras características importantes de la economía fiscal peruana a nivel espacial. 1. Llama la atención la extremada desigualdad en la tributación entre departamentos. Por ejemplo, Amazonas, Apurímac y Ayacucho, los departamentos más pobres, obtienen tributaciones legales y efectivas muy bajas, no sólo en términos absolutos sino también en términos de tributación *per cápita*, mientras que departamentos como Lima, Arequipa y Moquegua, que son los más ricos, obtienen tributaciones muy altas. El ratio entre la tributación *per cápita* de los primeros con los segundos era de 1:7 en 1980 y de 1:11 en 1991 (ver cuadro 6). Es decir, los departamentos más pobres tributan relativamente menos. Esto significa que la redistribución de ingresos va por el lado del gasto público. Sobre este tema volveremos más adelante. 2. La mayor tributación legal proviene de los departamentos de costa, 99 por ciento en 1980 y 98 por ciento en 1991; también la tributación efectiva se concentraba en estos departamentos en 71 por ciento en 1980 y 81 por ciento en 1991. Es decir, la sierra y la selva en términos tributarios cuentan poco. 3. Existe relación inversa entre grado de centralismo tributario y nivel de actividad económica: a caídas en el producto bruto corresponden incrementos en el porcentaje de impuestos cobrados en Lima y los departamentos de costa. 4. La tendencia de la tributación per cápita de Lima ha sido declinante desde 1980, lo que sugiere que la crisis de la región limeña ha sido más aguda que en el resto del país (Gonzales de Olarte 1992a) y que la administración tributaria fue crecientemente ineficaz durante los años 80.

#### *La "descentralización" del gasto*

La mayor parte de la "descentralización" del gasto se da a través del gasto del gobierno central a través de sus ministerios y sus otras instituciones, cuyas oficinas se encuentran en los departamentos y provincias, pero que ejecutan el gasto de acuerdo a lo establecido por el gobierno central desde Lima. El gasto de los gobiernos locales es de apenas el 5 por ciento del sector público no empresarial y ello por ciento del gasto gubernamental. Por ello, desde el punto de vista macroeconómico, lo relevante es el gasto del gobierno central por departamentos y provincias, aunque desde el punto de vista político-institucional el de los gobiernos locales sea el efectivamente descentralizado.

Si comparamos la tributación legal con el gasto del gobierno central por departamento se observa una transferencia neta de Lima al resto de departamentos. Sin embargo, cuando se toma en cuenta la tributación efectiva no sucede lo mismo. En 1981<sup>14</sup> observamos que 10 departamentos sobre

24 (Lima, Piura, Arequipa, Moquegua, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Junín, Ucayali, Paseo) tenían superávit fiscal per cápita, si tomamos la tributación efectiva (ver figura 1).

Si analizamos el gasto público per cápita a nivel departamental<sup>15</sup> observamos tres características, durante el período 1970-1992. 1. En Lima se ha gastado sistemáticamente más que en el resto de departamentos: \$260 dólares al año por persona hasta 1987, en el resto del país la mitad. En 1992 este promedio se redujo a 115 dólares por persona al año y en el resto del país a \$72. 2. Los departamentos más pobres, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Puno han recibido sistemáticamente la cuarta parte del gasto per cápita de Lima. Los departamentos más ricos, Arequipa, Loreto, Tacna y Tumbes recibieron 3/4 del gasto per cápita de Lima. No parece existir re distribución departamental efectiva a través del gasto global del gobierno central, salvo en el caso del departamento de Madre de Dios. 3. Las variaciones del gasto per cápita por departamento no son simultáneas ni simétricas, sin un patrón definido en la asignación del gasto del gobierno central a este nivel.

### C. Correspondencia entre ingresos y gastos fiscales

La relación entre impuestos y gastos para fines específicos la analizaremos en dos niveles: a nivel macroeconómico (nacional y regional) y a nivel de impuestos y gastos específicos. Un sistema tan centralizado como el peruano tiene pocas relaciones de correspondencia específica pues la mayor parte de los impuestos son indirectos y van a una caja común, cuya asignación es decidida por el gobierno central, aunque condicionada por gastos rígidos ya existentes, como los gastos militares, el servicio de deuda y gastos corrientes fijos.

#### *A nivel macroeconómico*

A fin de aproximarnos a la correspondencia entre gasto e ingreso hemos estimado tres funciones que, pese a la limitada información estadística, ilustran los tres niveles de análisis que tenemos:

$$GG_t = f(TC_t) \quad (1)$$

$$GGC_t = f(TGC_t, TC_t) \quad (2a)$$

$$GGL = f(TGL, TC_t) \quad (2b)$$

$$GGL_{irnat} = f(TL_{imat}, TC_t) \quad (3a)$$

$$GRR_t = f(TRR_t, TC_t) \quad (3b)$$

15. Debido a las limitaciones de la información estadística sobre gasto público a nivel departamental, utilizaremos el Producto Bruto Interno de las actividades productoras de servicios gubernamentales, salvo indicación en contrario.

Donde: GG: Gasto total del gobierno  
 TC: Ingresos tributarios totales  
 GGC: Gasto del gobierno central  
 TGC: Ingreso tributario del gobierno central  
 GGL: Gasto de gobiernos locales  
 TGL: Ingreso tributario del gobierno local  
 GGLima: Gasto total de Lima  
 TLima: Ingresos tributarios en Lima  
 GGRR: Gasto total del resto del país  
 TRR: Ingresos tributarios en el resto del país

Hemos efectuado regresiones con mínimos cuadrados simples y ponderados<sup>16</sup>. Los resultados obtenidos han sido los siguientes:

	<i>a</i>	$\beta_1$	$\beta_2$	$R^2$	F	D.W.
GGt =	2739 + (907)	0.944TCt (.136)		0.701	47.8	1.42
GGCt =	1659 + (1921)	1.472TCt + (.226)	3.369THCt (4.13)	0.674	21.7	1.37
GGLt =	77.8 + (53.2)	0.648TGLt + (.051)	.004TCt (.007)	0.888	88.1	1.12
GGLimat =	137.6 + (112.4)	0.187TLimat (.091)		0.716	31.3	1.00
GGRRt =	189.3 + (38.8)	0.739TRRt (.794)		0.886	94.1	1.64

Los gastos e ingresos, durante el período 1970-1992, muestran cierta correlación en tres aspectos: agregado, niveles de gobierno y a nivel espacial. A nivel agregado, la correspondencia global es mayor cuando se deduce el servicio de la deuda externa del gasto público. La mayor correspondencia se encuentra a nivel de los gobiernos locales, cuyos gastos dependen más de sus propios ingresos que de los ingresos del gobierno nacional. En cambio, los gastos en Lima están débilmente conectados con los ingresos, tal como ya hemos analizado anteriormente. El resto de regiones tiene una mayor relación entre sus ingresos y gastos.

#### *A nivel de impuestos específicos*

La correspondencia de impuestos para gastos específicos ha sido una de las características principales en el pasado, es decir el financiamiento de deter

16. La forma de función utilizada ha sido:

$$y_t = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + e_t$$

donde:  $e_t = \tau + \rho e_{t-1} + \mu$

minado gasto venía acompañado de la creación de un tributo específico, aprobado por norma legal específica, en su mayor parte por el gobierno central. Hasta diciembre de 1991 existían más de 100 impuestos, tasas, cánones, tarifas y aranceles, en su mayor parte destinados a un gasto específico (Ferrand 1994). Actualmente existen cuatro casos de correspondencia entre ingresos y gastos, dos de los cuales tienen un contenido descentralista:

1. Los impuestos para el Fondo de Compensación Municipal (FCM), que son tres: el Impuesto General a las Ventas, 2 por ciento sobre las ventas, denominado impuesto de promoción municipal; el impuesto al rodaje; y el impuesto a las embarcaciones de recreo<sup>17</sup>. La suma de estos impuestos es destinada a los gobiernos locales en una proporción de 20 por ciento para las 189 municipalidades provinciales y 80 por ciento para las 1,804 municipalidades distritales, y está repartido teóricamente en función de criterios de "pobreza crítica", aunque se ignora la metodología para su estimación, que no ha sido incluida en el D.L. 776. La correspondencia entre ingreso centralizado y gasto descentralizado depende estrictamente de la decisión del gobierno central, la cual ha variado en cada nuevo gobierno. Este impuesto ha ido creciendo desde 1990.

2. El impuesto a favor de las universidades estatales. Actualmente está definido por el 1 por ciento sobre la venta de combustibles, y hasta hace dos años se añadía el 1 por ciento a las remuneraciones de trabajadores independientes. El monto de este impuesto se reparte entre las 27 universidades estatales, 22 de las cuales están fuera de Lima, en función del número de alumnos. Las universidades son organismos públicos descentralizados, que con los ingresos de este impuesto financian obras de infraestructura.

3. El Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), que promueve programas de vivienda en todo el país. Está financiado con el impuesto sobre las remuneraciones de trabajadores dependientes y es pagado tanto por el trabajador como por el empleador. Este impuesto ha tenido constantes variaciones tanto en la tasa global como en el porcentaje que pagan trabajadores y empleadores (Rerrera 1993). A partir de octubre de 1993 está en vigencia una tasa global de 9 por ciento sobre la remuneración bruta, 3 por ciento los trabajadores y 6 por ciento los empleadores. Este fondo era ejecutado a través del gobierno central (Ministerio de Vivienda) y tenía un carácter espacialmente descentralizado. Sin embargo, durante el actual gobierno este impuesto ha ido cambiando su destino, pues el 50 por ciento del fondo es utilizado para construcción de infraestructura de todo tipo a través del Ministerio de la Presidencia, el 25 por ciento para vivienda y el 25 por ciento

17. D.L. 776 del 31.12.93. El impuesto de promoción municipal existe desde 1983-84, años a partir de los cuales los gobiernos locales aumentaron su capacidad de gasto, gracias a estos impuestos.

va al Tesoro. Es decir, la correspondencia ha ido cambiando sustantivamente por obra del propio gobierno central. 4. El canon minero y petrolero en favor de los departamentos o regiones productoras de productos mineros, petróleo y derivados. Hasta 1993 estuvo vigente el canon petrolero que se repartía de la siguiente manera: 30 por ciento para todas las municipalidades de la región, 10 por ciento para las municipalidades provinciales de la zona donde se ubica el recurso natural, 35 por ciento para el gobierno regional, 20 por ciento para el Fondo de Compensación Regional y 5 por ciento para la educación pública. El canon del oro era canalizado directamente a la municipalidad de Puerto Maldonado en Madre de Dios.

Como se observa, los esfuerzos de descentralización fiscal pasaron por impuestos con correspondencia a gastos para fines e instituciones específicas y descentralizadas. La principal característica es que las asignaciones fueron fluctuantes, tanto por razones económicas como políticas.

#### **D. La administración tributaria y la centralización**

El aspecto más importante de la reforma tributaria iniciada en el Perú en 1991 es la reforma de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT). El objetivo es el incremento de la base tributaria para aumentar la recaudación, y el medio es la simplificación de impuestos.

Uno de los principales problemas es la ampliación del registro tributario, una de las acciones que la SUNAT ha acometido con decisión. Obviamente el mayor esfuerzo inicial ha sido hecho en Lima y se está aplicando progresivamente en las principales ciudades, con la meta futura de abarcar el conjunto de departamentos incluyendo las áreas rurales. La estrategia asumida es la de ampliar el registro tributario sobre la base de la organización centralizada de la SUNAT, abriendo sucursales en las ciudades, en lugar de optar por una administración descentralizada con la participación o en colaboración con los gobiernos locales.

Bajo esta estrategia la ampliación del registro tributario enfrenta dos problemas que condicionan fuertemente a la centralización tributaria: 1. La relación entre ingresos bajos y resistencia al registro tributario, es decir que a mayores niveles de pobreza la ampliación del registro tributario es más difícil. En los departamentos y zonas más pobres, el costo de transacción del registro tributario y del cobro de impuestos puede ser mayor que la recaudación de los mismos. 2. La estructura tributaria, con predominio de los impuestos indirectos, condiciona fuertemente a la centralización administrativa, pues existen indivisibilidades (registro unificado de contribuyentes) y economías de escala (formación de personal calificado).

En el modelo de la figura 2 explicamos por qué en el Perú el sistema de administración tributaria tiende a ser centralizado y bajo qué circunstancias dicho sistema podría ser efectivo y eficiente.

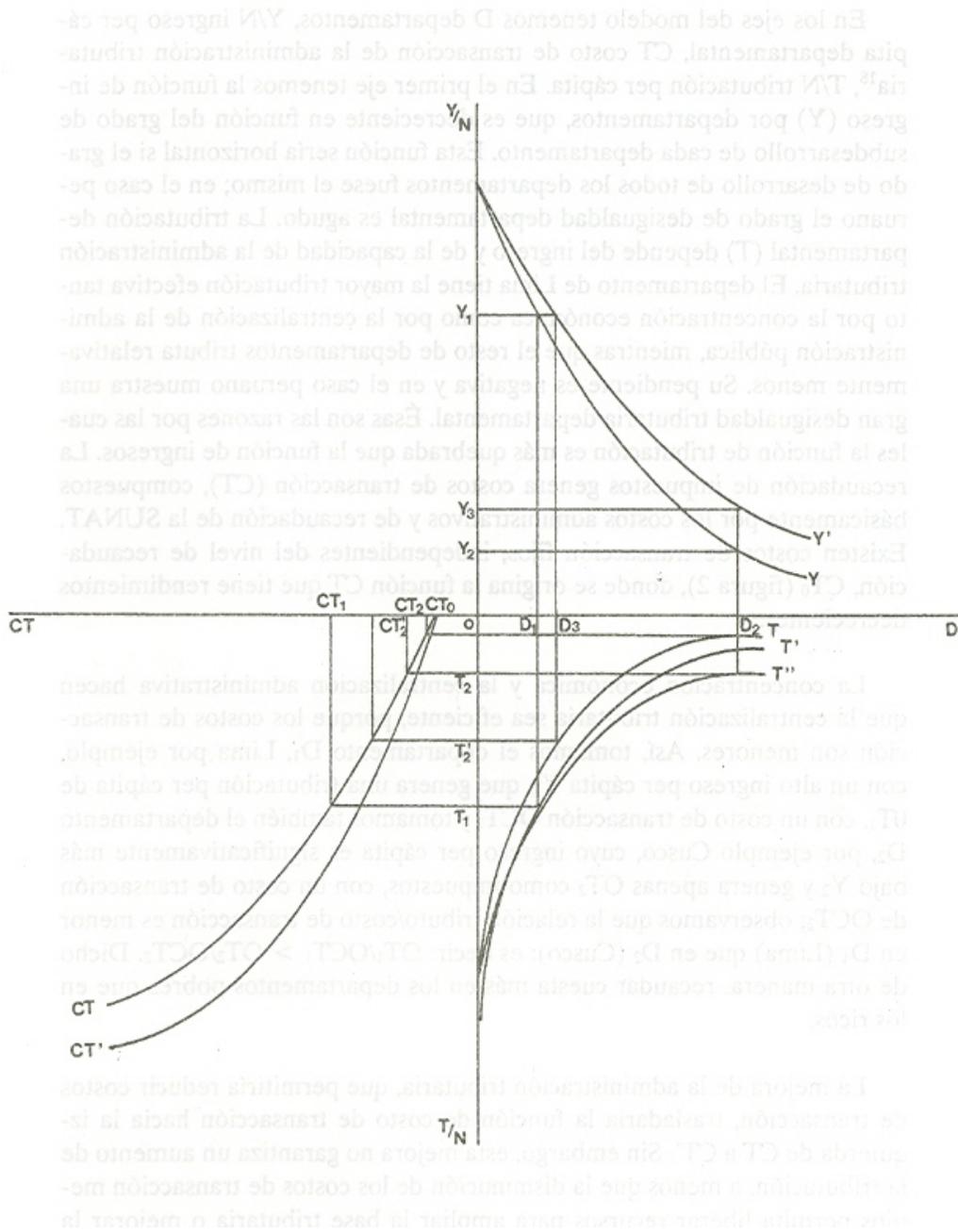
En los ejes del modelo tenemos D departamentos, Y/N ingreso per cápita departamental, CT costo de transacción de la administración tributaria<sup>18</sup>, T/N tributación per cápita. En el primer eje tenemos la función de ingreso (Y) por departamentos, que es decreciente en función del grado de subdesarrollo de cada departamento. Esta función sería horizontal si el grado de desarrollo de todos los departamentos fuese el mismo; en el caso peruano el grado de desigualdad departamental es agudo. La tributación departamental (T) depende del ingreso y de la capacidad de la administración tributaria. El departamento de Lima tiene la mayor tributación efectiva tanto por la concentración económica como por la centralización de la administración pública, mientras que el resto de departamentos tributa relativamente menos. Su pendiente es negativa y en el caso peruano muestra una gran desigualdad tributaria departamental. Ésas son las razones por las cuales la función de tributación es más quebrada que la función de ingresos. La recaudación de impuestos genera costos de transacción (CT), compuestos básicamente por los costos administrativos y de recaudación de la SUNAT. Existen costos de transacción fijos, independientes del nivel de recaudación, CTo (figura 2), donde se origina la función CT que tiene rendimientos decrecientes.

La concentración económica y la centralización administrativa hacen que la centralización tributaria sea eficiente, porque los costos de transacción son menores. Así, tomamos el departamento D1, Lima por ejemplo, con un alto ingreso per cápita Y1, que genera una tributación per cápita de ar1, con un costo de transacción OCT1 Y tomamos también el departamento D2, por ejemplo Cusco, cuyo ingreso per cápita es significativamente más bajo Y2 y genera apenas OT2 como impuestos, con un costo de transacción de OCf2; observamos que la relación tributo/costo de transacción es menor en D1 (Lima) que en Dz (Cusco); es decir:  $OT1/OCT1 > OT2/OCf2$ . Dicho de otra manera, recaudar cuesta más en los departamentos pobres que en los ricos.

La mejora de la administración tributaria, que permitiría reducir costos de transacción, trasladaría la función de costo de transacción hacia la izquierda de Cf a CT'. Sin embargo, esta mejora no garantiza un aumento de la tributación, a menos que la disminución de los costos de transacción medios permita liberar recursos para ampliar la base tributaria o mejorar la fiscalización. Pero esto tiene un límite.

18. Entendemos por costos de transacción el conjunto de costos incurridos para cobrar impuestos, distintos a ellos (Gonzalesde Olarte 1993, 13).

Figura 2



Existen dos maneras de aumentar la tributación sin hacer variar los costos de transacción: 1. Mediante el desarrollo regional desconcentrado, en cuyo caso la curva de ingresos se traslada de Y a Y'; paralelamente la función de tributación se trasladaría hacia la izquierda de T a T', es decir se mantendría la estructura de impuestos. Esto aumentaría el ingreso y la tributación per cápita y disminuiría la relación T/CT. 2. Mediante el aumento de la presión tributaria, es decir girando la función T a T', con lo cual la tributación del departamento D2 pasa de T2 a T'2. Esto permitiría que el costo de transacción relativo al nuevo nivel de tributación disminuya, es decir  $OT'^2/0CT'^2 > OT^2/0CT^2$ .

En cualquier caso, la regla para lograr un sistema descentralizada eficiente de administración tributaria es que el costo de transacción marginal sea siempre menor que los impuestos marginales recaudados. Por cierto, estos últimos dependen de los niveles de ingreso departamentales.

Como hemos dicho antes, en el Perú la administración tributaria está en proceso de reorganización. El propósito final es el aumento de la tributación manteniendo el modelo económico centralista así como la centralización tributaria. Es decir, se está tratando de proceder de acuerdo a la segunda alternativa del modelo: aumentar la recaudación con la misma estructura económica y de impuestos, tratando de cobrar más en las regiones de baja recaudación. Con el propósito de explorar el potencial de esta estrategia hemos estimado la tributación potencial real en función del ingreso per cápita departamental (ver cuadro 7). Con una meta de presión tributaria de 10 por ciento se obtendría 46 por ciento más de la recaudación actual y si la presión objetivo es de 15 por ciento se obtendría un 91 por ciento más, asumiendo que la recaudación en Lima queda invariable. En cualquier caso existe un potencial tributario a recuperar en base a una mejor administración tributaria en los departamentos.

**Cuadro 7**  
**Perú: Tributación legal, efectiva y potencial**  
(En millones de soles de 1992)

	YIN	T. Legal	A T.efectiva	B T.potencial	C TPotencial	B-A en%	C-B en%
			10% Y/N	15%Y /N			
TOTAL		4413.1	4413.1	6421.1	8435.0	145.5	191.1
Amazonas	1107.9	0.8	33.7	110.8	166.2	328.4	492.6
Ancash	643.9	32.3	56.0	64.4	96.6	114.9	172.3
Apurímac	355.2	0.6	11.6	35.5	53.3	307.1	460.6
Arequipa	3064.7	127.0	249.2	306.5	459.7	123.0	184.5
Ayacucho	396.7	1.6	20.1	39.7	59.5	197.0	295.5
Cajamarca	616.1	6.4	66.6	61.6	92.4	92.5	138.7
Cusco	828.9	21.5	75.8	82.9	124.3	109.4	164.1
Huancavelica	689.6	1.0	22.7	69.0	103.4	303.8	455.7
Huánuco	1044.2	4.9	56.8	104.4	156.6	183.7	275.6
Ica	1833.5	29.2	83.7	183.4	275.0	219.2	328.8
Junín	1747.3	21.6	167.3	174.7	262.1	104.5	156.7
La Libertad	2348.7	76.3	246.2	234.9	352.3	95.4	143.1
Lambayeque	2619.4	38.6	204.6	261.9	392.9	128.0	192.0
Lima y Callao	3949.7	3872.3	2393.2	2393.2	2393.2	100.0	100.0
Loreto	3764.3	15.8	217.4	376.4	564.6	173.2	259.8
Madre de Dios	2281.6	1.0	10.0	228.2	342.2	2275.4	3413.1
Moquegua	7108.9	18.4	81.4	710.9	1066.3	873.0	1309.6
Paseo	1269.6	1.3	32.8	127.0	190.4	386.7	580.1
Piura	1550.4	56.2	189.6	155.0	232.6	81.8	122.6
Puno	709.2	5.6	63.3	70.9	106.4	112.0	167.9
San Martín	958.4	5.3	40.0	95.8	143.8	239.9	359.8
Tacna	2116.8	62.6	38.3	211.7	317.5	552.3	828.4
Tumbes	1678.3	7.7	20.9	167.8	251.7	803.3	1204.9
Ucayali	1545.4	5.0	31.7	154.5	231.8	488.1	732.2

*Fuente:*

Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Peru: Compendio Estadístico 1992-93* y *Dirección General de Cuentas Nacionales*.

SUNAT, Reportes de los Organos Descentralizados, Gerencia de Planeamiento, Lima 1993.

#### 4. LAS TRANSFERENCIAS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

Las transferencias intergubernamentales se dan solamente entre gobierno central y gobiernos locales. Existen dos tipos de transferencia: 1. La transferencia de los recursos pertenecientes al Fondo de Compensación Municipal, que provienen de impuestos específicos. 2. Las transferencias de los recursos del Tesoro para el programa del Vaso de Leche. En el cuadro 8 observamos las características de estas transferencias.

Las transferencias otorgadas por el gobierno central oscilan entre 3 a 4 por ciento del PBI y entre 20 y 25 por ciento de los gastos totales. Los gobiernos locales han recibido transferencias corrientes y de capital del gobierno central en montos equivalentes a sólo 3 a 5 por ciento del total hasta 1990, lo que significa apenas un 0.02 por ciento sobre el PBI. Por otro lado, los gobiernos regionales recibieron en 1992, último año de su existencia, un monto de transferencias del orden de 1.3 por ciento del PBI, un equivalente a 440 millones de dólares.

Cuadro 8  
**Perú: Transferencias entre niveles de gobierno en 1994**

	GOBIERNO CENTRAL A MUNICIPALIDAD	MUNICIPALIDAD A MUNICIPALIDAD
A. Uso por el receptor		
De libre disponibilidad		
Origen de los fondos		
- Impuestos	FPM	
- Tesoro público	sí	sí
Diseño de transferencias		
- Monto anual	Vaso de Leche	
- Porcentaje de recaudación	FPM sí	
Automáticas		
B. Finalidad		
Devolutivas en base a fuentes de recaudación	sí	
Redistributivas		
- Por región	sí	
- Por grado de pobreza	sí	

En consecuencia, la mayor parte de las transferencias del gobierno central, en promedio 80 por ciento del total<sup>19</sup>, han sido hechas directamente a los beneficiarios o a través de las denominadas formalmente instituciones

19. Información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática. Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

públicas descentralizadas<sup>20</sup>, que en la práctica dependen del mismo gobierno central. Obviamente, los gobiernos regionales fueron el mayor intento de descentralización del gasto a través de las transferencias. Sin embargo, desde 1991 los gobiernos locales han comenzado a recibir mayores ingresos. Sobre este tema volveremos más adelante. Las transferencias han estado en función de los montos recaudados por el gobierno central y han sido asignadas con dos criterios. 1. Tomando en cuenta la estructura de gastos imperante (remuneraciones, bienes y servicios, pago de deuda), es decir las rigideces existentes. 2. Con criterios políticos, ya sea por la proximidad de elecciones municipales o por la orientación des centralista o centralista del gobierno de turno.

Sin embargo, en el caso de los gobiernos locales existe el Fondo de Promoción Municipal cuyo monto se transfiere a las municipalidades, 20 por ciento a las provinciales y 80 por ciento a las distritales. Es decir, si bien el porcentaje es fijo, el monto recaudado depende del nivel de actividad económica, de la capacidad de cobro de la SUNAT y de la tasa global del IGV (actualmente de 18 por ciento). Pero la distribución de este impuesto entre las municipalidades ha dependido de criterios políticos cambiantes.

Las transferencias entre niveles de gobierno han permitido que el gobierno central aproveche de las economías de escala que tiene la recaudación centralizada, para luego redistribuir recursos.

Las principales características de las transferencias han sido la verticalidad de la relación entre gobierno central y los otros niveles de gobierno y el carácter oscilante del monto y proporciones de las transferencias.

La evolución de las transferencias corrientes del gobierno no tiene ninguna correlación<sup>21</sup> con la evolución de los ingresos corrientes, sobre todo tributarios. En cambio las transferencia de capital parecen tener un patrón más definido, aumentan cuando la recaudación es alta y disminuyen en los períodos de crisis.

20. Los organismos públicos descentralizados han sido o son: la SUNAT, SUNAD, la Corporación Nacional de Valores, el Fondo Nacional de Vivienda (FONA VI), SENATI, SENCICO, diferentes comisiones reguladoras de precios y tarifas: CREPCO, CTE, CRTT, CRTC, el IPEN, el INGEMMET, el INADE, ONARP, INDECOPI, IMPE, INIAA E ITINTEC.

21. Tratamos de efectuar varios ajustes lineales y no lineales de la función Transferencias corrientes = F(Ingresos tributarios y no tributarios) del gobierno central. En ningún caso obtuvimos resultados estadísticamente aceptables, por lo que asumimos que no existe correspondencia entre transferencias e ingresos fiscales.

## **5. LA DESCENTRALIZACIÓN A ESCALA REDUCIDA: LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**

### **A. Organización y responsabilidades**

Las municipalidades o gobiernos locales constituyen el único nivel de gobierno descentralizado, en consecuencia merecen especial atención, pese a su reducido peso macroeconómico<sup>22</sup>.

Existen dos tipos de municipalidades, las provinciales (189) y las distritales (1,809). Las provinciales son a su vez distritales de uno de los distritos de la provincia, lo que acarrea problemas en la definición de obligaciones, competencias, responsabilidades y distribución de recursos. Los concejos municipales son elegidos cada tres años desde 1965, con interrupción entre 1968-1980. Mediante el sistema del voto los electores pueden revelar sus preferencias y ejercer fiscalización sobre la gestión municipal, en función de su percepción sobre el cumplimiento de los objetivos de los gobierno locales<sup>23</sup>.

Las municipalidades tienen como objetivo proveer ciertos bienes y servicios públicos locales, restringidos a su circunscripción territorial, facilitando el normal desenvolvimiento de las actividades sociales y económicas. Las municipalidades provinciales, al abarcar mayores territorios, ofrecen bienes y servicios cuya escala es mayor. En relación al apoyo social y al alivio de la pobreza<sup>24</sup>, el papel de las municipalidades es restringido. Actualmente el programa del Vaso de Leche es el único que tienen como asistencia alimentaria, para cuya ejecución las municipalidades reciben transferencias del gobierno central.

Los gobiernos locales no han sido muy importantes desde un punto de vista macroeconómico: su participación en el ingreso y gasto fiscal ha oscilado alrededor del 5 por ciento, hasta el año 1990. Sin embargo, a partir de 1991 su peso se ha incrementado notablemente hasta constituir 12 a 13 por ciento del gasto total del gobierno nacional (ver cuadro 3). Este aumento se ha debido a tres factores: 1. Al incremento de la recaudación tributaria global, básicamente el IGV. 2. A la mejora de la administración municipal en

22. Ver los trabajos de De Althaus (1986), DEG (1993) Y Zolezzi (1988).

23. En las elecciones de enero de 1993, varios alcaldes fueron reelectos con votaciones de más de 60%. El denominador común fue que sus municipalidades "hicieron obra" y mejoraron ostensiblemente la calidad de los servicios a su cargo.

24. El actual gobierno ha creado el Fondo de Compensación Social (FONCODES), con el propósito de aliviar la pobreza mediante el apoyo a la construcción de infraestructura y servicios básicos. FONCODES depende de la Presidencia de la República, en consecuencia es un organismo centralizado, que se suporpone a las municipalidades.

el cobro de los impuestos locales y 3. Al aumento de la recaudación del impuesto predial, por reajuste del valor inmobiliario (arancel) a precios de mercado. Los gobiernos municipales son importantes porque su grado de eficacia fiscal es mayor al del gobierno central, debido al control social y político a los que están expuestos. Esto se observa al analizar las finanzas municipales.

## **B. Las finanzas municipales**<sup>25</sup>

El impacto de las municipalidades se mide en dos niveles. 1. En los resultados efectivos de su gestión en relación a los medios con que cuentan, los cuales dependen de las transferencias y de los ingresos propios que les señala el gobierno central. 2. En su capacidad de desarrollar proyectos de bienestar social con participación de la comunidad.

Hoy la mayor parte del gasto la efectúa el gobierno central y los gobiernos locales tienen delimitadas de manera centralista sus fuentes de ingreso, buena parte de las cuales son transferencias del gobierno central. Es decir, el último DL N° 776 (Ley de Tributación Municipal, Gobierno Peruano 1993), ha reducido las prerrogativas tributarias de los gobiernos locales con su consecuente impacto sobre las responsabilidades de gasto municipal.

### *Ingresos municipales*

Desde la promulgación de la ley de municipalidades de 1984 los gobiernos locales tienen una estructura de ingresos sencilla. La idea de dicha ley era dotarlas de una mayor autonomía dándoles rentas propias y fijando ingresos predeterminados provenientes del gobierno central. Así, sus ingresos son tributarios (impuestos nacionales y locales), no tributarios (venta de bienes y prestación de servicios), transferencias y tasas.

Los ingresos propios de las municipalidades han sido mayores al 70 por ciento del total de ingresos. Dentro de ellos los ingresos tributarios han sido variables, aunque a partir del año 1984 representan más del 50 por ciento, dentro de los cuales están incluidos los del Fondo de Promoción Municipal (ver cuadro 9). Los ingresos no tributarios oscilan alrededor del 30 por ciento y las transferencias del gobierno central entre 10 y 20 por ciento desde 1984. Sin embargo, existe una alta varianza en la composición de estos ingresos, pues por ejemplo en la municipalidad de Lima, la más grande del

25. Para este análisis hemos seleccionado una pequeña muestra de municipalidades, las cuales hemos visitado con el propósito de recopilar información que no proporcionan las instituciones encargadas de las estadísticas fiscales (INEI, BCRP). Las municipalidades consideradas fueron: Cusco, Trujillo, Cajamarca, Iquitos y Lima.

Cuadro 9

**Perú: Ingresos y gastos de los gobiernos locales**

	1970	1975	1980	1985	1990	1992
INGRESOS TOTALES (millones de soles de 1992)	329.9	300.9	317.9	363.2	146.5	752
Propios	88.4	90.0	71.9	89.8	80.5	n.d.
Tributarios en % /1	29.7	31.5	18.7	55.6	50.4	31.9
No tributarios en %	58.7	58.5	53.1	34.2	30.1	n.d.
Transferencias	11.6	10.0	28.1	10.2	19.5	n.d.
GASTOS TOTALES (millones de soles de 1992)	311.1	304.2	298.0	325.9	100.3	790.9
Gastos corrientes	76.9	91.5	90.0	64.3	32.9	70.2
Gastos de capital	23.1	8.5	10.0	35.7		29.8
RESULTADO ECONÓMICO (millones de soles de 1992)	18.8	-3.3	18.9	37.3	46.2	-38.9

1/ Incluye el Impuesto General a las Ventas cobrado por el gobierno central.

*Fuente:* Banco Central de Reserva del Perú, Sub-Gerencia del Sector Externo. Tomado de Cuánto S.A. 1993.

país, sólo el 30 por ciento son tributarios, mientras que municipalidades pequeñas como Huancasancos y Sihuas llegan al 85 por ciento (Trivelli 1994).

El Fondo de Promoción Municipal (FPM), ratificado por el D.L. 776 de diciembre de 1993 (ver sección 2c), es la fuente más importante de ingresos de los gobiernos locales. Es regulado y recaudado por el gobierno central para luego ser transferido a las municipalidades. Luego vienen los impuestos a la producción y al consumo (carreras, bingos, apuestas, espectáculos). Entre ambos se explica el 30 a 40 por ciento de ingresos tributarios.

De los 75 *tributos* municipales existentes hasta la promulgación del DL 776, sólo cuatro o cinco *impuestos* los que aportaban el grueso de los ingresos (ver cuadro 10). En la muestra de municipalidades estudiadas, los impuestos a los ingresos (loterías, rifas) explican sólo el 1 por ciento de éstos. El impuesto al patrimonio (alcabala, automotriz) oscila entre 5 y 36 por ciento. El impuesto predial es más importante para las municipalidades distritales urbanas y ricas y poco importante para las rurales y pobres.

El sistema de distribución del Fondo de Promoción Municipal se basa en un coeficiente preparado por el Ministerio de Economía en base a criterios de población, pobreza, distancia, emergencia<sup>26</sup>; sin embargo no se ha dado a conocer los coeficientes de ponderación.

26. Las provincias y distritos en emergencia son aquellos declarados como tales por el gobierno en virtud de la existencia de violencia subversiva y terrorista.

Cuadro 10. Perú: Ingresos municipales  
Ejecuciones presupuestales 1992

	Lima Provincial	Lima.** Distritos	Cajamarca	Trujillo	Cusco	10
INGRESOS (miles de soles)	99.331	152,379	6,514	14,623	13.261	4
Estructura porcentual						
IMPUESTOS	33.11	46.07	21.24	39.71	45.10	3
- A los ingresos	0.90	0.00	0.02	0.11	0.05	
- Al patrimonio	11.74	36.22	5.29	20.87	5.74	1
*predial	5.64	30.50	4.18	15.68	4.29	1
- A la prod. y el cons.	20.48	9.85	15.94	18.74	39.32	1
*ipm	12.86	5.99	15.48	15.59	8.58	1
TASAS	16.40	32.97	6.97	20.53	15.57	3
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	36.94	0.30	7.35	2.11	14.23	
OTROS	13.50	20.45	64.15	21.03	25.07	1
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	99.96	99.80	99.71	83.39	82.70	10
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	0.04	0.20	0.29	16.61	17.3 *	

\* Incluye saldo de balance

.. Se refiere al consolidado de 42 distritos de Lima Metropolitana

Fuente: Presupuestos Municipales

Base de Datos INICAM

Los impuestos del FPM son aparentemente compensatorios o devolutivos, pues se redistribuyen en función al ingreso, sin embargo al revisar los datos encontramos que los montos recibidos por las municipalidades no siempre guardan relación con la población o el grado de pobreza. Sin embargo, las municipalidades de las zonas más pobres del país reciben montos mayores de lo recaudado en dichas zonas (Trivelli 1994).

Las *tasas* son la fuente complementaria de ingresos. Las municipalidades cobran tasas por servicios generales, de salubridad, alumbrado, permisos de construcción de funcionamiento, peajes.

La principal característica de los ingresos municipales es la diversidad de sus estructuras, que se debería a: grado de urbanización, niveles y distribución de ingresos y organización administrativa. De esto se infiere que es necesario una tipología de municipalidades, con el propósito de afinar la redistribución del FPM y mejorar el sistema de transferencias hacia ellas.

### *Gastos municipales*

Los gobiernos locales tienen autonomía en el gasto de acuerdo a ley. Los rubros de gasto son: a. corrientes en bienes y servicios públicos locales y b. de capital en obras de infraestructura y mejoramiento del hábitat. El gasto corriente, a nivel del conjunto de municipalidades, ha estado por encima del 60 por ciento del gasto total. Desde 1984, los gastos de capital se incrementaron sensiblemente (ver cuadro 9).

Los gobiernos locales tienen un mayor ratio gasto de capital /gasto corriente que el gobierno central. Las causas de esta composición de gasto se deben a consideraciones políticas como: 1. Permite la legitimación del gobierno local frente a sus electores, cuyas principales necesidades se satisfacen en base a la expansión de infraestructura, calles, agua, desagüe, parques, alumbrado público. 2. Permite la creación de empleo, como es el caso de las municipalidades del Cusco, Iquitos y Cajamarca (Trivelli 1994). 3. Es a través de "obras" que las municipalidades se vinculan con sectores organizados de la comunidad para ejecutarlas.

Hay varias municipalidades "modernas" que han logrado efectuar procesos exitosos de reducción de personal, lo que ha permitido cambiar la estructura de sus gastos. Las municipalidades de Lima, Cusco, Iquitos y Trujillo han logrado disminuir sus gastos en remuneraciones a menos del 25 por ciento del gasto total; esto hace que dichas municipalidades hayan aumentado su gasto por empleado. Pero lo más importante es el gasto municipal por habitante por provincia, que va asociado a dos factores, estructura del gasto y eficiencia administrativa. Cusco e Iquitos son la de mayor gasto per cápita con 44 y 47 soles respectivamente, en 1992.

Estos indicadores señalan que el éxito de gestión de las municipalidades también depende de aspectos institucionales y organizativos.

Un esquema interesante dentro de los gobiernos descentralizados locales ha sido la utilización de empresas municipales autónomas para prestar servicios o realizar obras de infraestructura. La empresa municipal "Inversión de Lima Metropolitana" (INVERMET) o la Empresa de Limpieza Inka en Cusco constituyen buenos ejemplos de cómo manejar la inversión pública con criterios empresariales o cómo hacer más eficiente la producción de servicios públicos locales.

En resumen, la experiencia de descentralización fiscal a través de los municipios se presenta como exitosa, por varias razones. En primer lugar, el drástico aumento de los ingresos municipales ha permitido mejorar los servicios prestados sin mayores ineficiencias; esto quiere decir que las municipalidades aún pueden recibir mayores ingresos o transferencias, pues las necesidades en servicios sociales son muy grandes e insatisfechas. Segundo, la fiscalización social y electoral ha demostrado ser un buen mecanismo de calificación de la gestión de los gobiernos locales, lo que permite un mejor uso de fondos. El tamaño de las municipalidades en relación a sus medios y objetivos parece ser un factor importante para la organización y gestión de servicios, es decir para un mismo servicio la gestión de servicios divisibles es más eficiente en pequeñas o medianas unidades de gestión municipal, que en una gran institución del gobierno central.

## **6. CONTEXTO Y POLÍTICAS MACROECONÓMICAS EN LA CENTRALIZACIÓN FISCAL**

### **A. El ciclo económico, la economía fiscal y el centralismo**

El ciclo económico peruano ha tenido dos características principales: 1. Ha dependido de las variaciones del sector externo (balanza comercial y balanza de pagos) y derivadamente de la política fiscal, sobre todo del gasto público (Iguíñiz 1985, Tborp 1987, Gonzales de Olarte y Samamé 1991). 2. A nivel espacial y sectorial no existe un solo ciclo nacional sino varios ciclos regionales que no se mueven sincrónicamente, como ha sido estudiado por Iguíñiz (1984) y Gonzales de Olarte (1988, 1992a). En consecuencia, el impacto de las fluctuaciones del sector fiscal debería ser diferente a nivel regional.

#### **1. Evolución del ciclo fiscal nacional**

$$T_t = f(Y_t)$$

$$G_t = G(Y_t)$$

$$Y_t = Y(G_t)$$

2. Ciclo fiscal a niveles de gobierno

$$GGC = G(Y_t)$$

$$GGL = G(Y_t)$$

$$TGL = T(Y_t)$$

$$TRGC = T(Y_t)$$

$$TRGL = T(Y_t)$$

3. Ciclo fiscal espacial

$$T_{lima} = R(Y_{lima})$$

$$T_{resto} = R(Y_{resto})$$

$$G_{lima} = R(Y_{lima})$$

$$G_{resto} = R(Y_{resto})$$

$$TRGC = R(Y_{lima})$$

$$TRGL = R(Y_{resto})$$

Donde:

T:	Ingresos fiscales totales
G:	Gastos fiscales totales
Y:	Producto Bruto Interno
GGC:	Gasto del gobierno central
GGL:	Gasto del gobierno local
TGL:	Ingresos de los gobiernos locales
TRGC:	Transferencias del gobierno central
TRGL:	Transferencias de los gobierno locales
T <sub>lima</sub> :	Ingresos tributarios de Lima
T <sub>resto</sub> :	Ingresos tributarios del resto de departamentos
Y <sub>lima</sub> :	PBI de Lima
Y <sub>resto</sub> :	PBI del resto de departamentos
G <sub>lima</sub> :	Gastos del gobierno central en Lima
G <sub>resto</sub> :	Gastos del gobierno central en el resto de departamentos

Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro 11<sup>27</sup>.

27. Los cálculos se basan en una serie de 1970-1992 para todas las variables, salvo para los ingresos tributarios departamentales, de los que sólo se obtuvo datos desde 1980. Todos los datos están a precios constantes de 1992. Ver anexo 12.

La forma de la función utilizada ha sido:  $Y_t = \alpha + \beta_1 X_{1t} + \beta_2 X_{2t} + \epsilon_t$  donde:  $\epsilon_t = \tau + \rho \epsilon_{t-1} + \mu_t$

$N(0,1)$

Que permite corregir los problemas de autocorrelación de errores.

Cuadro 11

	$\alpha$		$\beta_1$	R2	F	D.W.
Tt=	-446.6 (4082.8)	+	0.122Yt (.068)	0.679	23.2	1.58
Gt=	5274 (5118)	+	0.093Yt (.082)	0.753	33.1	1.78
Yt=	49663 (7556)	+	0.765Gt (.69)	0.741	31.1	1.41
TGL=	-583.1 (756.2)	+	0.018Yt (.013)	0.208	3.7	1.94
GGC =	1251 (3512)	+	0.0001Yt (.00006)	0.690	24.4	2.17
GGL=	-611.6 (530.3)	+	0.018Yt (.009)	0.191	3.5	1.84
TRGC =	685.3 (952.4)	+	0.019Yt (.017)	-0.034	0.65	1.95
TRGL =	-16.4 (333)	+	0.002Yt (.006)	0.036	1.39	1.97
Tlima =	3960 (3322)	+	0.014Ylima (.111)	-0.179	0.24	1.76
Tresto =	-325 (346)	+	0.031 Y resto (.012)	0.031	2.5	2.11
Glima =	-22297 (891831)	+	0.107Ylima (.032)	0.606	16.4	2.51
Gresto =	994 (1745)	+	0.047Y resto (.056)	0.316	5.62	1.33
TRGC =	692.7 (761.6)	+	0.037Ylima (.028)	0.002	1.02	1.89
TRGC =	1431 (935)	+	0.009Y resto (.033)	-0.092	0.15	1.90
Ylima =	25772 (2793)	+	1.797TRGC (.869)	0.74	29.5	1.76
Y resto =	26672 (3374)	+	0.884TRGC (1.11)	0.58	14.8	1.73

Para analizar si la tributación y el gasto son procíclicos o anticíclicos a nivel global, regional y local hemos estimado coeficientes de correlación en las funciones anteriores, asumiendo que un coeficiente cercano a 1 indica que son procíclicos, si están cercanos a -1 señala que son contracíclicos y si son cercanos a cero no tienen un comportamiento definido.

En el cuadro 12 presentamos una síntesis del comportamiento fiscal en relación al ciclo, elaborada en base a los resultados del cuadro 11. A nivel del gobierno central los impuestos y gastos son cíclicos en relación a la evolución del producto bruto interno bruto,<sup>28</sup> con coeficientes de correlación de 0.68 y 0.75 respectivamente. El gasto del gobierno central ha sido relativamente más procíclico, tal como lo corroboran otros estudios<sup>29</sup> y ha sido muy sensible al tipo de política económica, "ha tenido fosas cíclicas en periodos de ajuste y picos cíclicos en gobierno de corte populista" (Terrones y Calderón 1993). Por otro lado, las transferencias del gobierno central han sido ligeramente contracíclicas.

Cuadro 12  
**Perú: Ciclos de la economía fiscal**

	GOBIERNO CENTRAL	GOBIERNOS LOCALES	LIMA	RESTO DE REGIONES
IMPUESTOS	Cíclico	No definido	Contracíclico	No definido
GASTOS	Cíclico	No definido	Cíclico	Cíclico
TRANSFERENCIAS	Contracíclico	No definido	Lig. cíclico	Lig. cíclico

La tributación, los gastos y transferencias de los gobiernos locales no tienen un comportamiento cíclico definido, y el rasgo más importante es que estas variables han sido bastante fluctuantes.

Al analizar el ciclo fiscal en su dimensión espacial verificamos que los ciclos de Lima y del resto de departamentos son diferentes. La tributación legal colectada en Lima es ligeramente contracíclica, mientras que la del resto de departamentos, como había que esperar, no está correlacionada con la evolución de su producto. En cambio el gasto público en Lima y el resto de departamentos es pro cíclico, más en Lima que en el resto. Las transferencias del gobierno central tienen un carácter ligeramente procíclico en Lima y ligeramente contracíclico en el resto de departamentos.

Estos resultados indican, de manera general, que la economía fiscal del gobierno central y de los locales, de Lima y del resto de departamentos, depende del ciclo económico nacional y regional. En los pocos casos contracíclicos,

28. Quispe (1987, 77) sostiene que los gastos e ingresos del gobierno no tienen efectos contundentes entre ellos.

29. Seminario y Buillon (1992:41-42) señalan que la expansión del gasto público se debió al aumento de los ingresos tributarios con respecto al producto. Por su parte, Terrones y Calderón (1993, 32-34) señalan que los ingresos reales del gobierno central han tenido un patrón débilmente procíclico, con un coeficiente de correlación contemporánea de 0.62.

éstos son bastante débiles como para causar problemas macroeconómicos o para contrarrestar las desigualdades productivas y distributivas que están en la base. Sin embargo, el aspecto más preocupante es el carácter inestable y volátil de los indicadores fiscales en los dos niveles de gobierno. La centralización fiscal parece contribuir a esta situación, al no existir factores institucionales o normas jurídicas que estabilicen las decisiones sobre ingresos, gastos y transferencias en los dos niveles de gobierno existentes.

La pregunta que se plantea es cuántos de estos resultados se debe a la estructura económica y fiscal, y cuánto a las políticas fiscales.

### **B. La política fiscal bajo un sistema centralizado**

En el Perú la política fiscal ha dependido principalmente de la evolución del sector externo, del ciclo económico y del régimen de política económica, ortodoxa o heterodoxa, adoptado por cada gobierno. La relación con el sector externo es directa e indirecta. Directa, a través de la tributación externa (Seminario, Beltrán *et al.* 1992) Y del peso del servicio de la deuda pública en el gasto fiscal. Indirecta, a través del nivel de actividad, sobre el que se cobra los impuestos, que depende de la "restricción externa", es decir de la disponibilidad de divisas (Herrera 1985, Pinzás 1993).

Esta combinación de factores ha hecho bastante inestable y volátil al sector fiscal (Gonzalesde Olarte 1993, Seminario, Beltrán *et al.* 1992, Terrones y Calderón 1991). A esto ha contribuido el marco institucional, la excesiva centralización fiscal, que no contiene mecanismos institucionales, en el nivel menor de gobierno o en otros niveles del propio gobierno central, capaces de controlar o evitar variaciones drásticas en los impuestos y en el gasto público, provenientes de decisiones del gobierno nacional. Es decir, el centralismo ha contribuido a la inestabilidad fiscal.

Así la política fiscal ha tenido un carácter nacional, sin variantes regionales, salvo cuando estuvo vigente el canon minero y petrolero.

Esto plantea la pregunta respecto a qué impactos ha tenido la política fiscal en los dos niveles de gobierno y a nivel espacial. Nuestra hipótesis es que las políticas ortodoxas o de ajuste, que se basan en la austeridad fiscal, han sido anticentralistas, mientras que las políticas heterodoxas han sido procentralistas.

Al comparar la evolución de los gastos e ingresos del gobierno central con los de los gobiernos locales se observa que, durante las políticas de ajuste ortodoxo (1976-78, 83-84, 90-92), los ingresos fiscales han aumentado y los gastos han disminuido en el gobierno central. En cambio en los gobiernos locales no sucedió lo mismo: en el ajuste de 1976-78 casi no variaron

sus ingresos y gastos, en el de 1983-84 los ingresos aumentaron sin que los gastos disminuyeran, y entre 1990-92 sus ingresos e ingresos subieron y luego bajaron. Durante el gobierno de Alan García, calificado como heterodoxo y populista, los ingresos y gastos del gobierno central descendieron drásticamente, lo mismo que los de los gobiernos locales. Por otro lado, las transferencias del gobierno central han caído durante las fases de ajuste ortodoxo, mientras que las transferencias recibidas por los gobiernos locales no han variado por razones del ajuste sino por decisión política. Pero, siendo tan reducida la economía de los gobiernos locales sus variaciones no tienen impacto en la economía del gobierno central.

Esto significa que la política fiscal ha aprovechado de las ventajas del centralismo para aumentar la tributación en períodos de ajuste y ha reducido el gasto y las transferencias dentro del gobierno central. Por esta razón es necesario ver qué ha sucedido con los gastos del gobierno central en Lima y el resto de departamentos.

Durante el ajuste de 1976-78 la caída del gasto fue mayor en el resto de departamentos que en Lima, en el ajuste de 1983-84 la caída fue parecida, durante la fase creciente de la heterodoxia de Alan García el gasto absoluto en Lima aumentó de manera similar al del resto de departamentos, no así el gasto per cápita que fue mayor en Lima que en el resto. En cambio en la fase recesiva de 1988-1990 el gasto cayó más en Lima que en el resto. En consecuencia, las políticas de ajuste fiscal ortodoxo parecen ser ligeramente anticentralistas y las heterodoxas ligeramente procentralistas.

### **C. El endeudamiento público bajo centralismo fiscal**

A diferencia de países federales<sup>30</sup> en el Perú los gobiernos locales (y los regionales, cuando estuvieron vigentes), tienen capacidad limitada de endeudamiento sin la autorización y el aval del gobierno central. Sólo el gobierno central tiene autonomía de endeudamiento, interno y externo, para gastos corrientes, para la inversión y para cubrir el déficit.

La mayor fuente de endeudamiento interno del gobierno central ha sido el déficit fiscal, que usualmente ha sido financiado con operaciones del Tesoro o con crédito del Banco Central. En consecuencia, la inflación provocada por déficits fiscales ha sido en la práctica un impuesto centralizador.

30. En el caso brasileño los gobiernos estatales tratan de maximizar el gasto, lo que contribuye al endeudamiento interno, que repercute en las finanzas nacionales. Es decir la obligación de financiar el gasto ha contribuido al incremento de la deuda interna brasileña (Werneck 1992).

Las municipalidades de las ciudades más grandes, Lima, Cusco, Arequipa, se han endeudado con organismos internacionales o con países, para inversiones en infraestructura. Su endeudamiento interno ha sido para créditos de menor cuantía y corto plazo. Por esta razón, casi todas las municipalidades provinciales tienen una Caja de Crédito Municipal, que les permite financiamiento complementario.

## **7. CENTRALIZACIÓN FISCAL, DESIGUALDADES DISTRIBUTIVAS y REGIONALES, Y POBREZA**

### **A. Desigualdad distributiva y pobreza en el Perú**

La desigualdad distributiva y el elevado grado de concentración del ingreso es una característica estructural de la economía peruana, que ha sido materia de varios estudios<sup>31</sup>. De acuerdo a estos estudios los ricos viven en las ciudades y trabajan en los sectores modernos y capitalistas, los pobres viven en el campo o en los "pueblos jóvenes" de suburbios urbanos y trabajan en sectores tradicionales y de escasa capitalización. Este patrón distributivo no parece haber sido alterado significativamente en los últimos 30 años<sup>32</sup>, en consecuencia se podría inferir que las políticas económicas en general y fiscal en particular han tenido poco efecto redistributivo.

Por otro lado, los niveles de pobreza se han acentuado en los diez últimos años. Los hogares urbanos bajo la línea de pobreza han pasado de 28 a 45 por ciento, entre 1970 y 1986, mientras que los hogares rurales pasaron de 68 por ciento a 64 por ciento bajo dicha línea (Gonzales de Olarte 1992b). Es decir, los pobres del campo mejoraron su situación relativa, aunque siguen pobres, pero los pobres de la ciudad han aumentado considerablemente.

La desigualdad de ingresos entre diferentes departamentos también ha tendido a mantenerse, con algunas variaciones desde 1961 a 1988. Cinco de los seis departamentos más pobres, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Cajamarca y Puno, los más rurales del Perú siguen siendo pobres durante todo el período.

Estas desigualdades y pobreza por departamentos harían suponer que ni la política tributaria ni la del gasto público han tenido un impacto decisivo

31. Ver Webb y Figueroa (1975), Webb (1977), De Habich (1989) Rodríguez (1992). 32. Todos los estudios coinciden en que entre 1961 y 1990 se ha dado un alto grado de concentración de ingresos. Sin embargo, la información no permite extraer conclusiones sobre el aumento o disminución durante dicho período, salvo para Lima-Metropolitana donde la tendencia ha sido a la concentración (Rodríguez 1992).

para acortar las desigualdades. Es decir, que se verificaría lo que analizamos anteriormente, que los departamentos con mayores ingresos tributan más y al mismo tiempo reciben mayores proporciones del gasto público. Es decir que el centralismo fiscal no tiene un impacto redistributivo. Veamos si esto es así.

### **B. Tributación, gasto y niveles de vida departamentales**

La mayor parte de los flujos de descentralización fiscal se da dentro del gobierno central a nivel departamental, y no a través de los gobiernos locales, que tienen reducida capacidad fiscal. En consecuencia, el impacto redistributivo se da a este nivel. Al vincular niveles de ingreso por departamentos con la tributación y el gasto público encontramos que el nivel de tributación departamental (legal o efectiva) tiene baja correlación con los niveles de vida de los departamentos, en los años 1980 y 1991<sup>33</sup>. Es decir el sistema tributario no parece ser progresivo en función de los niveles de vida. Lo mismo sucede con el gasto público agregado, es decir el Estado no gasta de manera progresiva en función de los niveles de pobreza por departamentos.

Estos resultados sugieren que la centralización fiscal no contribuye a una mayor equidad entre departamentos. Sin embargo, a un nivel más veamos si el gasto social cumple con su función redistributiva.

### **C. Efecto redistributivo del gasto social**

La poca información del gasto social desagregada por departamentos (educación y salud) de que se dispone sólo permite una primera aproximación. Debe tomarse en cuenta también que en los últimos años el gasto social ha sufrido importantes disminuciones en términos reales (Pinzás y Trivelli, 1994), debido a la hiperinflación y al posterior programa de ajuste.

Para tener una visión del efecto redistributivo del gasto social se puede relacionar el gasto social real por habitante en cada departamento con el ingreso por habitante de dicho departamento. En estos términos, el gasto tendría un efecto redistributivo si el cociente de ambas cifras fuera mayor en el caso de los departamentos más pobres que en los ricos. Disponer de datos para varios años permitiría apreciar la tendencia en la evolución de estas relaciones, lo que proporcionaría una imagen dinámica del efecto redistributivo del gasto. Desafortunadamente, la limitada información al respecto sólo permite este cálculo para algunos años.

33. Hemos efectuado regresiones con la tributación y gasto (agregado y per cápita) por departamento como variable dependiente y los niveles de vida como variable independiente. Los R<sup>2</sup> ajustados oscilan entre 0.1 y 0.2.

Las figuras 3a y 3b, muestran los resultados siguientes. El eje vertical corresponde al valor del cociente gasto por habitante/PBI por habitante, mientras en el eje horizontal se ordenan los departamentos en orden decreciente de pobreza.

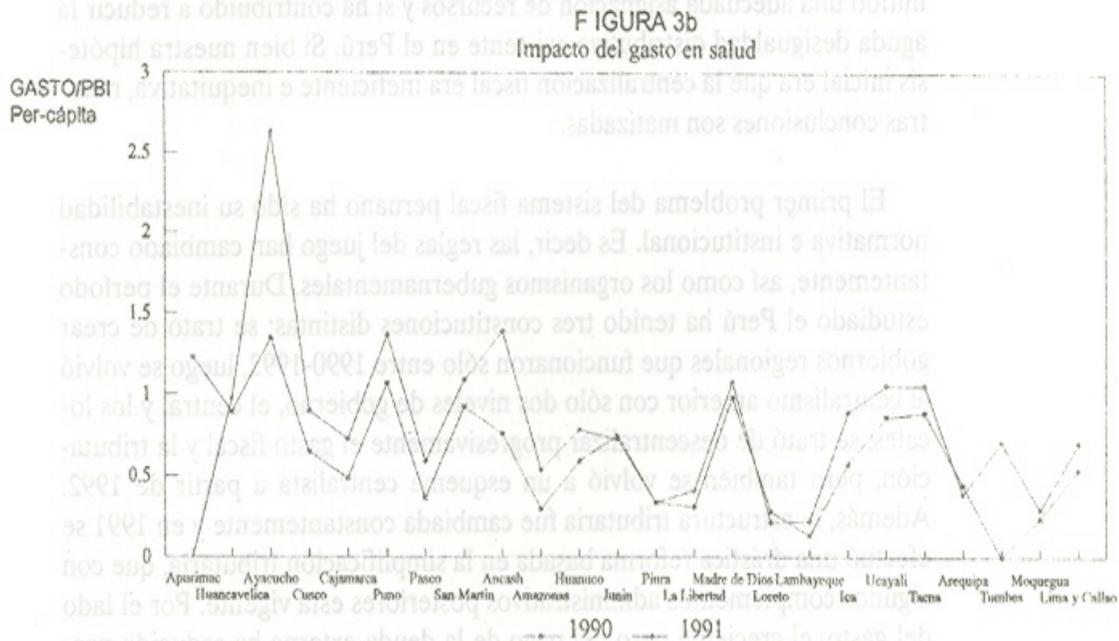
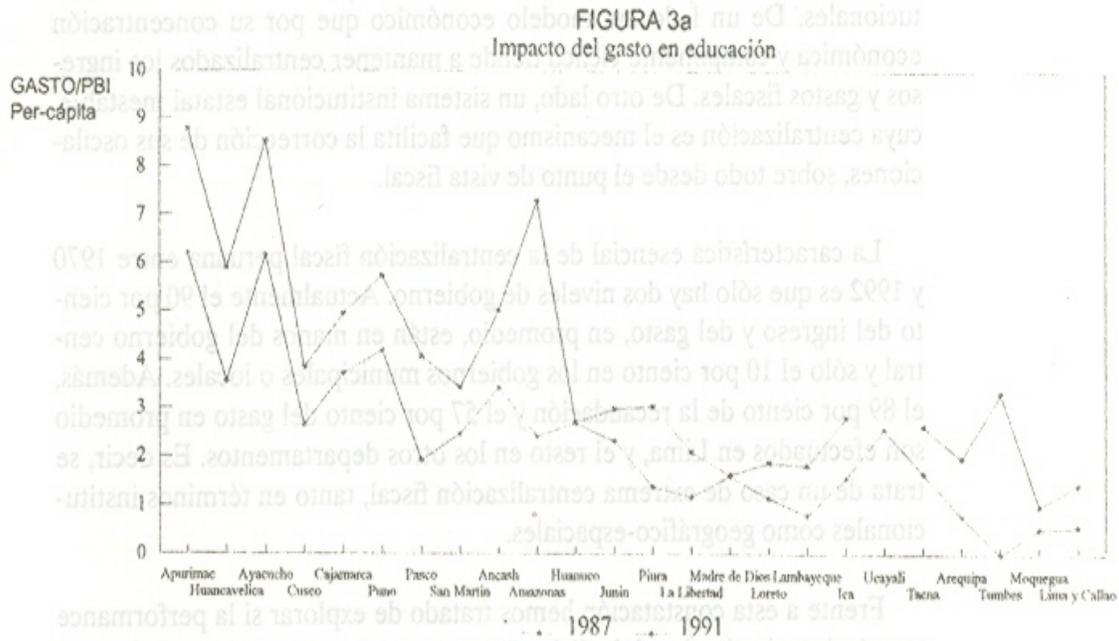
En cuanto al gasto en educación se presenta la información de los años 1987 y 1991, Y en cuanto al de salud, 1990 y 1991. Un efecto redistributivo positivo del gasto social, o sea, un efecto moderador de la desigualdad regional de los ingresos, estaría dado por una pendiente negativa. La reducción abrupta del gasto social, por otro lado, debería reflejarse en los menores valores que alcance la relación  $\text{gasto}/\text{PBI}$ .

Se puede afirmar que el gasto en educación y salud ha tenido un impacto redistributivo positivo y que el mayor impacto se ha dado en educación. Tanto en 1987 como en 1991 se mantiene la pendiente negativa, aunque con una disminución del cociente en 1991, fruto de la recesión y el ajuste. En el caso de salud, la tendencia es igualmente negativa, aunque ligeramente menor que en educación. Además, este gasto parece ser relativamente inelástico, pues las proporciones no varían de un año a otro (Pinzás 1994).

Si bien no hay información nacional reciente sobre distribución personal del ingreso por departamentos, de los resultados hallados se puede inferir que, siendo los cinco departamentos más pobres los más rurales, la redistribución verificada señalaría que el gasto social ha tenido un impacto redistributivo hacia los más pobres del campo.

Finalmente, cabe señalar que en términos absolutos el gasto social es bastante pequeño. En 1991 el Estado gastó en educación en promedio \$38 por habitante, lo que representaba el 1.4 por ciento del producto per cápita departamental. En salud el gasto es aun menor. En el departamento más pobre, Apurímac, el gasto en educación fue de \$39, que es el 7 por ciento del producto per cápita, y en el más rico, Lima, fue de \$33, que representa el 0.6 por ciento del producto per cápita.

El gasto social del gobierno central se canaliza a través del sistema de salud y del sistema educativo. Ambos dependientes de sus ministerios respectivos, los que se organizan con tres características: 1. Centralismo en la asignación del gasto. 2. Organización piramidal de la ejecución. Cada ministerio tiene direcciones regionales, las cuales a su vez tienen direcciones provinciales, distritales y zonales. 3. No existe mecanismo alguno de control social (*accountability*) sobre el destino de los fondos y la calidad del servicio prestado. No existe evaluación alguna sobre la eficiencia del gasto social y sobre la eficacia del sistema institucional centralizado.



## CONCLUSIONES

La extrema centralización fiscal del Perú tiene un origen histórico. Recientemente, es el resultado de la combinación de factores económicos e institucionales. De un lado, un modelo económico que por su concentración económica y componente cíclico tiende a mantener centralizados los ingresos y gastos fiscales. De otro lado, un sistema institucional estatal inestable, cuya centralización es el mecanismo que facilita la corrección de sus oscilaciones, sobre todo desde el punto de vista fiscal. La característica esencial de la centralización fiscal peruana entre 1970 y 1992 es que sólo hay dos niveles de gobierno. Actualmente el 90 por ciento del ingreso y del gasto, en promedio, están en manos del gobierno central y sólo el 10 por ciento en los gobiernos municipales o locales. Además, el 89 por ciento de la recaudación y el 57 por ciento del gasto en promedio son efectuados en Lima, y el resto en los otros departamentos. Es decir, se trata de un caso de extrema centralización fiscal, tanto en términos institucionales como geográfico-espaciales.

Frente a esta constatación hemos tratado de explorar si la performance económica e institucional de dicho sistema, pese a su centralización, ha permitido una adecuada asignación de recursos y si ha contribuido a reducir la aguda desigualdad distributiva existente en el Perú. Si bien nuestra hipótesis inicial era que la centralización fiscal era ineficiente e inequitativa, nuestras conclusiones son matizadas.

El primer problema del sistema fiscal peruano ha sido su inestabilidad normativa e institucional. Es decir, las reglas del juego han cambiado constantemente, así como los organismos gubernamentales. Durante el período estudiado el Perú ha tenido tres constituciones distintas; se trató de crear gobiernos regionales que funcionaron sólo entre 1990-1992, luego se volvió al centralismo anterior con sólo dos niveles de gobierno, el central y los locales, se trató de descentralizar progresivamente el gasto fiscal y la tributación, pero también se volvió a un esquema centralista a partir de 1992. Además, la estructura tributaria fue cambiada constantemente y en 1991 se efectuó una drástica reforma basada en la simplificación tributaria, que con algunos complementos administrativos posteriores está vigente. Por el lado del gasto, el creciente peso del pago de la deuda externa ha reducido progresivamente la capacidad de efectuar gastos descentralizados. Todo esto se ha reflejado en una cambiante legislación tributaria y una redefinición de los roles y organización de instituciones como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), cambios en las responsabilidades del gasto entre gobierno central, regionales y municipales. Queda claro que un primer requisito para una descentralización fiscal es un mínimo de estabilidad normativa e institucional. Ésta es una restricción política.

El segundo problema ha sido el énfasis dado por las políticas económicas a cuánto se recauda y se gasta, antes de quién y dónde se hace. Esto ha ocasionado que los esfuerzos de descentralización del gasto hayan dependido de la performance fiscal y que, en consecuencia, hayan sido esfuerzos residuales. Por esta razón, el papel del pago de la deuda externa, sus mecanismos de financiación y la reducción de la capacidad de gasto efectivo doméstico, han sido una causa importante que ha impedido una mayor descentralización fiscal.

El tercer problema es que el sector gubernamental descentralizado, constituido por los gobiernos locales, es muy pequeño desde el punto de vista macroeconómico. En consecuencia, la descentralización espacial del gobierno central, a través de sus ministerios y organismos descentralizados, es la que ha contado como esfuerzo para asignar y redistribuir los recursos fiscales a nivel departamental. Sin embargo, hemos observado que esta "descentralización" del gobierno central ha sido menos eficaz que la descentralización a través de los gobiernos locales.

Un cuarto problema es que a nivel espacial existe una notable diferencia entre la recaudación legal y la efectiva. Es decir, por razones institucionales la recaudación que efectúa el gobierno central no está relacionada con la base tributaria existente en cada departamento, lo cual crea la ilusión de que el departamento de Lima transfiere parte de sus ingresos tributarios al resto, además permite ocultar una recaudación efectiva menor a la potencial fuera de Lima. Cuando se toma en cuenta la base tributaria departamental hay una tendencia al equilibrio fiscal departamental, lo que insinúa que no hay efecto re distributivo a nivel espacial.

Un quinto punto es la relación entre centralización y administración tributaria. Parece que la centralización tributaria se ha debido, en parte, a las deficiencias de la administración de recaudación. Dichas deficiencias han conducido en el pasado al aumento del peso de los impuestos indirectos sobre los directos, por su facilidad de recaudación. Teóricamente la concentración económica y la centralización administrativa hacen que la centralización tributaria sea eficiente si los costos de transacción marginales son menores a la recaudación marginal. Por el momento los costos de transacción marginales son mayores en los departamentos más pobres, de ahí la dificultad para ampliar la base tributaria.

Las transferencias otorgadas por el gobierno central constituyen entre el 20 a 25 por ciento del gasto total, pero los gobiernos locales han recibido sólo de 3 a 5 por ciento del gasto total hasta 1990. La asignación de transferencias entre los dos niveles de gobierno depende de la recaudación de los impuestos que hacen parte del Fondo de Promoción Municipal. Sin embargo, la distribución del fondo entre las municipalidades es una decisión política

que no cuenta con criterios transparentes sobre los coeficientes de asignación.

Los gobiernos locales han demostrado ser relativamente eficientes en su gestión y en su capacidad de articularse con organizaciones de base. Sin embargo, dentro de las 1,804 municipalidades distritales y 189 provinciales existe una heterogeneidad de resultados que sugiere que es necesario clasificarlas por los menos en dos grupos: las modernas y las tradicionales. La diferencia básica entre ambas es la capacidad de gestión y organización de las finanzas municipales en relación a los objetivos señalados por la ley de municipalidades. La mayor limitación de las municipalidades es obviamente su estrechez de recursos y la investigación realizada señala que aun las municipalidades tradicionales tienen capacidad para ejecutar mayores niveles de gasto y dar mayores servicios. En consecuencia, potenciar las municipalidades contribuiría a una descentralización que haga eficiente y equitativo el gasto público.

El contexto macroeconómico imprime las principales tendencias de la economía fiscal, en cambio las políticas económicas parecen ser más o menos neutras en relación a la centralización. Así, los tributos y gastos del gobierno central son cíclicos, en cambio los de los gobiernos locales no. A nivel espacial existen por los menos dos ciclos distintos, el de Lima-costa y el de la sierra-campo. Los pocos casos contracíclicos en el gasto fiscal y transferencias no han sido relevantes. Por otro lado, las políticas económicas de corte ortodoxo han sido ligeramente anticentralistas y las heterodoxas pro-centralistas.

Finalmente, el gasto social (educación y salud) del gobierno central distribuido espacialmente tiene un carácter redistributivo, aunque en magnitudes absolutas pequeñas. En 1991 el gobierno gastó en educación \$39 por persona en Apurímac, el departamento más pobre del Perú (7 por ciento del producto per cápita); en cambio en Lima, el departamento más rico, gastó \$33 (0.6 por ciento del producto per cápita).

## **RECOMENDACIONES**

La inestabilidad institucional o de las reglas del juego es uno de los principales escollos para tener un sistema fiscal descentralizado eficiente y equitativo. Los mecanismos para lograr la estabilidad dependen de voluntad política, que está más allá de recomendaciones técnicas. Sin embargo, algunos cambios institucionales pueden contribuir con este propósito. Veamos cuáles.

1. La eficiencia y equidad de un sistema tan centralizado como el peruano depende en el corto y mediano plazo de tres reformas institucionales: a.

la profundización de la reforma de la administración tributaria por la SUNAT, que debe incluir mecanismos de descentralización, en cooperación con los gobiernos locales. b. De mayores transferencias de acciones, obligaciones y recursos hacia los gobiernos locales y posteriormente a los regionales y c. La recreación de gobiernos regionales o departamentales, para tener los tres niveles de gobierno.

2. La centralización tributaria debe ser una situación transitoria para reordenar el sistema fiscal, por las economías de escala. La descentralización debe profundizarse de inmediato por el lado del gasto, aumentando las transferencias a los gobiernos locales y redistribuyendo el gasto en función del nivel de desarrollo de los departamentos. Posteriormente se debe transferir a los gobiernos locales y regionales ciertos impuestos bajo el principio de administración conjunta gobierno central-gobierno local, como lo establece el D.L. 776, para luego transferir mayores responsabilidades de gasto.

3. El Fondo de Promoción Municipal, como fondo con origen y destino de recursos preciso, es un esquema que debería potenciarse y constituiría la base para las futuras regiones. Permitiría una gestión descentralizada del gasto y paralelamente establecería una responsabilidad de transferencia del gobierno central sin interferencias políticas. Es decir, puede ser un instrumento de estabilidad fiscal.

4. Finalmente, la exitosa performance de las municipalidades y el carácter redistributivo del gasto social plantean la necesidad de encomendar progresivamente a los gobiernos municipales la gestión parcial o total de los servicios de educación y salud.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMAT y LEÓN, Carlos  
1983 *El sistema tributario del Perú*. Instituto de Investigación Económica. ESAN, Ed. Mosca Azul, Lima.
- ARIAS, Luis Alberto  
1991 "Política fiscal". En Paredes y Sachs: 270-310.
- BIRD, Richard M.  
1992 *Tax Policy & Economic Development*. The Johns Hopkins University Press Baltimore, Maryland.
- CARAVEDO, Baltazar  
1993 "Problema del descentralismo". Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, Lima.
- DE ALTHAUS, Jaime  
1986 *Realidad de las municipalidades en el Perú*. Instituto Latinoamericano de Promoción Comunal y Municipal-Fundación F. Ebert, Lima.
- DE HABICH, Midori  
1989 "Un análisis exploratorio de la distribución del ingreso en el Perú". BCRP, ms.
- DEVELOPMENT ECONOMIES GROUP (DEG)  
1993 "Racionalización del sistema tributario municipal", ms.
- FERRAND, Alberto  
1994 "Regionalización y descentralización fiscal en el Perú: Revisión legal". Proyecto BID- IEP: Descentralización fiscal, Lima, ms.
- GOBIERNO PERUANO  
1993 "Legislación tributaria: Decretos Legislativos dictados por el Poder Ejecutivo al amparo de las facultades conferidas por el Congreso Constituyente Democrático". En *El Peruano*, 119886- 119940, diciembre, Lima.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín  
1988 *Economías regionales del Perú*. Serie Analisis Económico 6, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 3º ed.
- 1989 "Problemas económicos de la regionalización". Documento de Trabajo N° 32, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- 1991 *Nuevos rumbos para el desarrollo del Perú y América Latina*, Serie América Problema 15, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- 1992a *La economía regional de Lima: Crecimiento, urbanización y clases populares*. Serie Análisis Económico 15, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- 1992b "Impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre la pobreza rural en el Perú". En Eduardo Trejo, *Ajuste macroeconómico y pobreza rural en América Latina*. U.C.A. Programa 1, San José.

- 1993 "Restricciones institucionales a las políticas económicas en el Perú". Documento de Trabajo N°47, Instituto de Estudios Peruanos y Consorcio de Investigación Económica, Lima.
- 1994 "El centralismo fiscal peruano 1970-1992". Proyecto BID-IEP Descentralización fiscal, Lima, ms.

GONZALES DE OLARTE, Efraín y Lilian SAMAMÉ

- 1991 *El péndulo peruano. Políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo 1963-1990*. Serie Análisis Económico 14, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

HAUSSMANN, Ricardo y Roberto RIGOBON

- 1993 *Government Spending and Income Distribution in Latin America*. Center for Research in Applied Economics. IES A-Inter-American Development Bank, Washington D.C.

HERRERA, César

- 1985 *Inflación, política evaluatoria y apertura externa en el Perú: 1978-1984*. Documento de Trabajo N° 7, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

HERRERA VASQUEZ, Ricardo

- 1993 "Contribución al FONAVI: marchas y contramarchas". En *Gestión* N° 722, periódico de economía y negocios, Lima.

IGUÍÑIZ, Javier

- 1984 "Ciclos productivos y región en el Perú: 1971-1981". En *Allpanchis Phuturinga* N° 23, Cusco.
- 1985 *Crisis y fluctuaciones en la economía peruana 1950-1983*. Editorial Tarea, Lima.

MORRISSON, Andrew

- 1988 "Incentivos tributarios y política de descentralización productiva, Perú 1968-1986". Documento de Trabajo N° 27, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

PAREDES, Carlos Eduardo y Alberto PASCO-FONT

- 1990 "El comportamiento del sector público en el Perú, 1970-1985: Un enfoque macroeconómico". En: Felipe Larraín y Marcelo Selowsky (comps.). *El sector público y la crisis de América Latina*, El Trimestre Económico, Lecturas 69, Mexico.

PAREDES, Carlos y Jeffrey SACHS (Eds.)

- 1991 *Estabilización y crecimiento en el Perú*, Grupo de Análisis para el Desarrollo GRADE, Lima.

PINZÁS, Teobaldo

- 1993 "Interpretaciones de la relación entre sector externo y la economía global". Documento de Trabajo N° 46, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- 1994 "Efectos distributivos departamentales del gasto social en el Perú". Proyecto BIDIEP: Descentralización fiscal, Lima, ms.

PINZÁS, Teobaldo y Carolina TRIVELLI

- 1994 "El gasto social en la economía peruana 1970-1990". Documento de Trabajo, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, en prensa.

- PORTOCARRERO MAISCH, Javier (ed.)  
1991 "Reforma tributaria en el Perú", *Foro Económico* N°2, Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- QUISPE, Miriam  
1987 "Relaciones de causalidad entre gastos e ingresos del gobierno". En *Economía* Vol.10, N2 19, Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento de Economía. Lima.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, José  
1992 *Gasto público en educación y distribución del ingreso en el Perú*. Documento de Trabajo N2 19, GRADE, Lima.
- SEMINARIO de MARZI, Bruno, Arlette BELTRÁN BARCO Y Ana SUEYOSHI NAKAGANEKU  
1992 "La política fiscal en el Perú: 1970-1989", *Cuadernos de Investigación* No. 14. CIUP, Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económica, Lima.
- SEMINARIO de MARZI, Bruno y César BUILLONS BUENDÍA  
1992 "Ciclos y tendencias en la economía peruana: 1950-1989". *Cuadernos de Investigación* No. 15. CIUP, Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación + Económica, Lima.
- TERRONES, Marco y César CALDERÓN  
1993 "El ciclo económico en el Perú". Documento de Trabajo N° 20, GRADE-Consorcio de Investigación Económica, Lima.
- THORP, Rosemary y Geoffrey BERTRAM  
1978 *Peru 1890-1977: Growth & Poliey in an Open Economy*. The Macmillan Press Ltd., Great Britain.
- THORP, Rosemary  
1987 "Trends and Cycles in the Peruvian Economy". En *Journal of Development Economics* N°27:355-374.
- TRIVELLI, Carolina  
1994 "Economía municipal y descentralización en el Perú". Proyecto BID-IEP: Descen tralización Fiscal, Lima, ms.
- WEBB, Richard Ch.  
1977 *Government Policy and the distribution of Income in Peru*, Harvard University Press.
- WEBB, Richard y Adolfo FIGUEROA  
1975 *La distribución del ingreso en el Perú*. Serie Perú Problema 14, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- WERNECK L.F., Rogério  
1992 "Fiscal Federalism and Stabilization Policy in BraziJ". Texto para Discussao N°282, Departamento de Economía, pue, Río de Janeiro.

ZOLEZZI, Armando

1991 "Reforma y administración tributaria". En Javier Portocarrero (ed.). Fundación Friederich Ebert, Lima.

ZOLEZZI, Mario (comp.)

1988 *Legislación y praxis municipal*. Centro de Estudios Socio-Económicos del Norte, Fundación Friedrich Ebert, Banco de la Vivienda del Perú, Lima.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Serie Economía

1. César HERRERA  
*Inflación, política devaluatoria y apertura externa en el Perú, 1978-1984, 2a. edición, 1986.*
2. Martín PIÑEIRO/Edith S. de OBSCHATKO *Política tecnológica y seguridad alimentaria en América Latina, Lima 1985.*
3. Gonzalo D. MARTNER/C. FURCHE  
*Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas: experiencias recientes en América Latina, 2a. edición, Lima 1986.*
4. Oscar DANCOURT  
*Sobre las políticas macroeconómicas en el Perú, 1970-1984, 3a. edición, Lima 1988.*
5. Francisco VERDERA  
*La migración a Lima entre 1972 y 1981: anotaciones desde una perspectiva económica, Lima 1986.*
6. Efraín GONZALES DE OLARTE  
*Crisis y democracia: el Perú en busca de un nuevo paradigma de desarrollo, 3a. edición, Lima 1989.*
7. Andrew MORRISON  
*Incentivos tributarios y política de descentralización productiva. Perú 1968-1986, Lima 1988.*
8. César HERRERA  
*Restricción de divisas: efectos macroeconómicos y alternativas de política, Lima 1989.*
9. Efraín GONZALES DE OLARTE *Problemas económicos de la regionalización en el Perú, Lima 1989.*
10. Raúl HOPKINS y Jorge FANO  
*La dimensión institucional de la política agraria. El caso de la Oficina Sectorial de Planificación Agraria (aSPA), Lima 1990.*
11. Jorge TORRES  
*La demanda de alimentos en el largo plazo. Perú: odisea 2001, Lima 1990.*
12. R. HOPKINS, D. VAN DERBOGHT,  
A. CAVASSA  
*La opinión de los campesinos sobre la política agraria. Problemas, alternativas y rol de la organización, Lima 1990.*
13. César MARTINELU y Jorge CHINEY *Efectos de largo plazo de las crisis de ajuste en el Perú, Lima 1991.*
14. Efraín GONZALES DE OLARTE  
*Una economía bajo violencia. Perú, 1980-1990, Lima 1991.*
15. Efraín GONZALES DE OLARTE *Reforma del estado y políticas de estabilización económica 1979-1992. El Perú, un caso especial, Lima 1993.*
16. Teobaldo PINZÁS  
*Relaciones entre el sector externo y la economía global, Lima 1993.*
17. Efraín GONZALES DE OLARTE *Restricciones institucionales a las políticas económicas en el Perú, Lima 1993.*
18. Roxana BARRANTES  
*Economía del medio ambiente. Consideraciones teóricas, Lima 1993.*
19. Francisco VERDERA  
*El mercado de trabajo de Lima Metropolitana. Estructura y evolución, 1970-1990, Lima 1994.*
20. Francisco VERDERA  
*La investigación en economía en los últimos 25 años. Un esbozo preliminar, Lima 1994.*
21. Carlos CONTRERAS  
*Sobre los orígenes de la explosión demográfica en el Perú: 1876-1940, Lima 1994.*
22. Raúl HOPKINS  
*Agricultura, tasa de cambio y política macroeconómica en una economía en desarrollo: el caso peruano, Lima 1994.*
23. Efraín GONZALES DE OLARTE  
*Ajuste estructural y reforma de la economía fiscal en el Perú, Lima 1994.*
24. Lucía ROMERO y Paul COLLAZOS  
*¿Restricción externa o decisión de portafolio? Perú 1980-1990, Lima 1994.*