

DEPARTAMENTO
ACADÉMICO DE
DERECHO



90
AÑOS

PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

CUADERNO DE TRABAJO N° 5

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: ESTUDIOS DE POLÍTICA FISCAL Y DERECHO FINANCIERO

Profesor: Francisco Ruiz de Castilla Ponce de León

Diciembre, 2007

DEPARTAMENTO
ACADÉMICO DE
DERECHO



**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: ESTUDIO DE
LA POLÍTICA FISCAL Y DERECHO
FINANCIERO**

Francisco Ruiz de Castilla Ponce de León
Profesor Ordinario del Departamento
Académico de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú

Quinto Cuaderno de Trabajo del
Departamento Académico de Derecho de la PUCP

“Descentralización Fiscal: Estudios de Política Fiscal y Derecho Financiero”

© Francisco J. Ruiz de Castilla Ponce de León.

© Departamento Académico de Derecho de la
Pontificia Universidad Católica del Perú
Av. Universitaria 1801, San Miguel
Lima 32, Perú

Prohibida la reproducción de esta obra por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso del autor.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2007-13422

Impreso en Perú
Diciembre, 2007

INTRODUCCIÓN

Efraín Gonzales de Olarte expresa que “Frente al agudo centralismo, la descentralización fiscal es una de las reformas institucionales y políticas que crea más expectativas, tanto como un remedio para los males del desigual desarrollo de los departamentos o regiones como para hacer más redistributivo y, por ende, más democrático al Estado”¹.

Como se puede apreciar la descentralización fiscal es un fenómeno muy importante que tiene que ver con la estructura interna y eficiencia del Estado, el desarrollo económico del interior del país y la mejora de la calidad de vida sobretodo de las grandes mayorías nacionales que se encuentran en situación de pobreza.

A continuación se presenta un análisis del actual proceso de descentralización fiscal en el Perú, tomando en cuenta las tendencias contemporáneas sobre ciertos aspectos de la Política Fiscal y el Derecho Financiero, con especial énfasis en los temas tributarios.

La política fiscal tiene que ver con las decisiones del Estado sobre los ingresos y egresos. El Derecho Financiero es el conjunto de reglas sobre los ingresos y egresos del Estado.

¹ Gonzales de Olarte, Efraín, *La Difícil Descentralización Fiscal en el Perú: teoría y práctica.*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2004, p. 16.

I. CONCEPTO DE ESTADO

Marcial Rubio Correa plantea que –en esencia– el Estado consiste en el poder político organizado².

Se trata de un “poder” en el sentido que –al interior de cada sociedad– el Estado viene a ser un centro monopólico tanto para la toma de decisiones como para la ejecución de las mismas.

En el Derecho Constitucional existe una interesante evolución sobre el concepto del poder del Estado. Pedro Montero Traibel anota que en la Europa del siglo XIX predominaba la idea del “poder” del Estado, en cuya virtud el Rey podía hacer todo lo que no estaba prohibido por la Constitución³. Ocurre que la Constitución de aquella época solía contemplar pocas restricciones, de tal modo que el Rey gozaba de un margen de acción bastante amplio.

En la Europa del siglo XX más bien se expande la idea de la “potestad” del Estado, para dar a entender que todos y cada uno de los órganos del Estado se encuentran reglados, sometidos a Derecho, de tal manera que el Estado sólo puede hacer lo que la ley le permite.

Hablamos de un poder “político” en la medida que el Estado atiende asuntos públicos. Sobre esta materia ha existido una interesante evolución. El Estado Liberal del siglo XIX atendía necesidades sociales horizontales tales como seguridad (Policía), justicia (Poder Judicial), etc. Se trata de necesidades comunes a todos los sectores de la sociedad.

Marcial Rubio explica que en el siglo XX aparece el Estado Social de Derecho, como una clase de Estado que se dedica preferentemente a la atención de necesidades sociales tales como salud y educación, con especial interés en los sectores pobres⁴. Estas son necesidades verticales en el sentido que responden a intereses de ciertos sectores de la población (clases sociales necesitadas). Al respecto el art. 44 de la Constitución de 1993 señala que es deber primordial del Estado promover el bienestar general.

² Rubio Correa, Marcial. *El Sistema Jurídico*, Lima, Fondo Editorial de la PUCP, 2007, p. 37.

³ Montero Traibel, Pedro. “Las Doctrinas Tributarias: su Evolución y Estado Actual”, en: *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, vol. No 8, junio de 1985, pp. 9-10.

⁴ Rubio Correa, Marcial. op. cit., pág. 31

Este tema es muy importante porque cualquier proceso de descentralización fiscal (reordenamiento de los ingresos del Estado) debe tener por objetivo central la configuración de un mejor esquema de financiamiento de las diferentes instancias del Estado para atender con mayor eficiencia necesidades sociales tales como salud y educación.

Ningún proceso de descentralización fiscal se justifica si –finalmente– no va a potenciar la cobertura y calidad de los servicios estatales en materia de salud, educación, etc.

Por otra parte hay que tomar en cuenta que el poder político fluye a través de una “organización”, porque esta es la única manera racional de lograr eficacia en el proceso de toma de decisiones y la efectiva implementación de las mismas.

En el Derecho, las reglas básicas sobre la organización y funciones del Estado se encuentran en la Constitución. Estas reglas son fundamentales porque establecen los marcos dentro de los cuáles el Estado puede desarrollar su política fiscal. En este sentido el proceso de descentralización fiscal se debe desarrollar dentro de los marcos constitucionales.

II. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

A continuación se estudia la organización del Estado peruano. A partir de la estructura interna del Estado, se pueden apreciar los puntos críticos de los ingresos fiscales lo cual hace posible diseñar un esquema de descentralización fiscal.

1. CRITERIO PARA LA CONFIGURACIÓN DE LOS NIVELES DE GOBIERNO

En el Perú, el Estado ha sido organizado en tres niveles de gobierno: Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, según se desprende del art. 189 de la Constitución de 1993. Uno de los criterios para establecer estos niveles de Gobierno tiene que ver con el aspecto espacial.

Así, el Gobierno Nacional se encuentra investido de competencia a nivel de todo el territorio de la República. El Gobierno Regional posee una competencia territorial intermedia entre el nivel nacional y el nivel local. El Gobierno Municipal tiene la competencia espacial más reducida, circunscribiéndose a una dimensión provincial o distrital.

Dentro de este orden de ideas hay que resaltar que durante mucho tiempo a los órganos de gobierno de nivel nacional se les consideraba parte del Gobierno “Central”. Esta concepción ha sido superada. En la actualidad se entiende que esta clase de órganos forman el Gobierno “Nacional”. Se trata de una denominación más coherente con el criterio espacial empleado por la Constitución para delimitar las distintas jerarquías de los órganos que componen el Estado. Por esta razón la Ley No 27245 modificada por la ley No 27958 del 10 de mayo del 2003 divide al Gobierno General en Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobiernos Locales.

2. GOBIERNO NACIONAL

Los órganos que tienen competencia a nivel nacional forman parte del Gobierno Nacional. Es el caso del Congreso de la República, Ministerios, etc.

Mención aparte merecen los Órganos Constitucionales Autónomos – OCA cuyo número se viene incrementando. Son “órganos” porque constituyen estructuras administrativas con objetivos, metas y procedimientos propios.

Son órganos “constitucionales” porque su existencia deriva de la Constitución; de tal modo que vienen a ser parte esencial del Estado. Es el caso del Banco Central de Reserva, Ministerio Público, etc.

Estos órganos constitucionales son reconocidos como “autónomos” en la medida que son diferentes e independientes respecto de los clásicos órganos del Estado (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial).

Lamentablemente las normas tributarias no necesariamente siguen todos estos modernos planteamientos. El Decreto Legislativo No 771 –llamado Ley Marco del Sistema Tributario Nacional– vigente desde el 1ro. de enero de 1994 establece la estructura del sistema tributario del Perú. Allí se detallan los ingresos tributarios que financian a los órganos del Estado de nivel nacional, haciendo referencia a los tributos para el Gobierno “Central”.

Del mismo modo en el art. 4 del Libro I del Código Tributario se repite el error cuando se señala que entre los acreedores tributarios se encuentra el Gobierno “Central”.

Parecería que en el inconciente del legislador todavía quedan ciertos borrosos rezagos de una concepción centralista del poder, hoy superada.

3. GOBIERNO REGIONAL

El antecedente inmediato al actual proceso de descentralización lo encontramos en la Constitución de 1979, la misma que estableció ciertas bases para la descentralización.

Durante el primer gobierno del Dr. Alan García Pérez, se dictaron leyes para la conformación de territorios regionales y la implantación de los respectivos Gobiernos Regionales, con autoridades elegidas mediante mecanismos democráticos. Fue en dicho período en que se implementaron estos gobiernos, pero su ineficiencia en todo orden de cosas precipitó su eliminación en 1992, durante el primer gobierno del Ing. Alberto Fujimori.

Tal como hemos señalado, en el art. 189 de la Constitución de 1993 se establece que los Gobiernos Regionales forman parte de la estructura del Estado peruano, pero en la práctica no se llegaron a conformar de inmediato, toda vez que las principales preocupaciones de ese entonces se concentraron en la lucha contra la hiperinflación y el terrorismo.

De conformidad con el art. 197 de la Constitución de 1993, el Gobierno Regional se encarga de la coordinación y ejecución de los planes y programas socio-económicos regionales, así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado.

Al respecto en la ley No 27867 del 18 de noviembre del 2002 se establece que el Gobierno Regional tiene como finalidad primordial fomentar el desarrollo regional promoviendo la inversión pública y privada. El Gobierno Regional deberá entonces garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes. Dicha ley establece además que el Gobierno Regional debe organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas –compartidas y delegadas– en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región.

Mientras tanto la Decimotercera Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993 dispuso la existencia de los Concejos Transitorios de Administración Regional – CTAR, en cada uno de los departamentos del país.

Marcial Rubio precisa que:

“La Constitución de 1993 fue modificada mediante la ley 27680 del 6 de Marzo del 2002. Con ella se inició el proceso de descentralización del país que ha conducido a que, desde el año 2003, haya gobiernos regionales en todo el Perú”⁵.

En este sentido, los actuales Gobiernos Regionales comenzaron a funcionar desde el primero de enero del 2003.

De este modo aparecen en el escenario nacional 24 Gobiernos Regionales, a razón de uno por cada territorio departamental.

En el caso específico del Departamento de Lima, se estableció la existencia de dos Gobiernos Regionales. En primer lugar, se encuentra el Gobierno Regional que corresponde al territorio de la Provincia Constitucional del Callao. En segundo lugar debemos referirnos al Gobierno Regional para el resto del territorio del Departamento de Lima.

En el caso particular de la ciudad de Lima, en tanto capital del país, la ley 27867 del 18 de noviembre del 2002 estableció que en la Provincia de Lima no va a existir un Gobierno Regional con un aparato burocrático propio. Así se dispuso que las respectivas competencias y funciones regionales pasaran a ser asumidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Dicha Municipalidad posee un área que comprende el territorio de las 42 Municipalidades Distritales que forman parte de la ciudad de Lima. Para efectos prácticos en la ciudad de Lima existe un Gobierno Regional *sui generis*.

Con esta salvedad, finalmente se puede sostener que en el 2007 el Perú cuenta con un total de 26 Gobiernos Regionales: 25 más el caso especial de la Ciudad de Lima.

En rigor, actualmente todavía nos encontramos con una suerte de Gobiernos Departamentales, en la medida que el territorio de cada uno de éstos es de extensión departamental.

Según la ley No 28274 - modificada por las leyes No 28645 y 28481- mediante el referéndum se debe consultar a las poblaciones involucradas en caso de apruebe algún proyecto de fusión de territorios y su respectivo Gobierno Regional.

⁵ Rubio Correa, Marcial. *ibid.*, p. 51.

En octubre del 2005 se llevó a cabo un primer referéndum donde se consultaron 5 proyectos de fusión que comprendían los territorios de 16 Departamentos del país. En todos los casos la población se pronunció por el rechazo de estas propuestas.

Entre otras, las razones de esta negativa se debieron a la falta de una adecuada información a la población sobre los alcances del proyecto, además del escaso nivel de concertación entre las autoridades locales y la sociedad civil para elaborar cada proyecto.

En el año 2009 y 2013 nuevamente se va a consultar a cada población involucrada si aprueba un determinado proyecto de fusión de los territorios pertenecientes a dos o más de los actuales Gobiernos Regionales.

A nivel de política fiscal se habla de la formación de las futuras “macroregiones”; pero en el plano jurídico la figura es la fusión de territorios para dar lugar a la creación de verdaderos territorios regionales, con la consiguiente instauración del respectivo Gobierno Regional.

Se estima que en el país deberían existir entre 8 y 10 Gobiernos Regionales.

La mayoría de los actuales Gobiernos Regionales son ineficientes, pues sabiendo que próximamente habrán reformas para fusionar territorios y generar las consiguientes nuevas estructuras organizativas, no se preocupan por la formulación de políticas y proyectos a mediano y largo plazo; de tal modo que su margen de acción es muy limitado y con poco impacto en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

En la mayoría de los actuales Gobiernos Regionales ocurre que sus graves y permanentes problemas financieros llevan a una priorización de los temas económicos, relegando a un segundo plano lo verdaderamente trascendental: la formulación e implementación de políticas y proyectos en beneficio directo de la sociedad.

Es verdad que el canon minero y la regalía minera vienen engrosando de modo considerable las arcas fiscales, pero esta bonanza beneficia a pocos Gobiernos Regionales. Se trata de aquellos casos donde existe gran actividad minera: Cajamarca, Huaráz, Junín, Pasco, Arequipa, Moquegua y Tacna.

4. GOBIERNOS LOCALES

Efraín Gonzales de Olarte señala que en el 2004 el Perú contaba con 194 Municipalidades Provinciales y 1,828 Municipalidades Distritales; sumando un total de 2,022 Gobiernos Locales⁶.

Las principales funciones del Gobierno Local tienen que ver con la seguridad ciudadana, provisión de infraestructura urbana, recojo de basura y algunos servicios urbanos.

La gran mayoría de estos Gobiernos son ineficientes, toda vez que no son instancias capaces de atender con efectividad los problemas locales de la población.

Las dificultades financieras conllevan a que los Gobiernos Locales prioricen asuntos económicos, dejando en segundo plano lo más trascendente: la formulación e implementación de políticas y proyectos para el establecimiento de las condiciones materiales que permitan una efectiva mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

III. FINANZAS PÚBLICAS: INGRESOS TRIBUTARIOS

1. INTRODUCCIÓN

Cada uno de los niveles de Gobierno realiza obras y presta servicios, generándose importantes volúmenes de gasto e inversión por parte del Estado. La actividad fiscal requiere un financiamiento sostenido y permanente constituido por los ingresos tributarios y no tributarios. En las últimas décadas, se aprecia una importante evolución con relación al peso de los ingresos tributarios en las finanzas públicas.

2. SIGLO XX: DÉCADAS DEL SESENTA AL OCHENTA

En el Perú de la segunda mitad del siglo XX los ingresos no tributarios fueron muy importantes. Por ejemplo a fines de la década del ochenta la deuda pública del Perú llegó a superar los 30,000 millones de dólares. Rubén Correa Linares señala que en los primeros años del siglo XXI nuestra deuda externa se ha mantenido en el rango superior a los 30,000 millones de dólares⁷.

⁶ Gonzales de Olarte, Efraín. op. cit., p. 21

⁷ Correa Linares, Rubén. **Los Mitos en Nuestro Subdesarrollo**. En: Guía Maestra de la Gestión Municipal y de la Descentralización. Lima Editora Jurídica Grijley, 2005, p. 360

Además, entre la década del sesenta y ochenta la emisión monetaria se utilizaba de modo intensivo con distintos fines, como por ejemplo el aumento de sueldos a los empleados públicos.

En aquellos tiempos los ingresos tributarios eran poco significativos. En el Perú abundaba la cantidad de impuestos, en la medida que superaban fácilmente la cantidad de 50, pero sólo existían en el papel. Esta situación se explica por varios factores.

En primer lugar, la distribución del ingreso nacional se encontraba concentrada en pocas personas, de tal modo que grandes sectores sociales no se encontraban en la posibilidad económica de tributar. Entonces el creciente aumento del número de impuestos no se traducían en el incremento de la recaudación tributaria.

En segundo lugar, se debe considerar la informalidad del país, tradicionalmente superior al 60% de la economía nacional. Esta realidad determinaba la existencia de una base real de contribuyentes muy reducida. La creciente acumulación de impuestos superó los límites de tolerancia de la carga tributaria; de tal modo que gran parte de las actividades económicas se desarrollaban al margen de la legalidad y la tributación, tal como viene sucediendo hasta nuestros días.

En tercer lugar, la Administración Tributaria central era ineficiente. La entidad encargada de recaudar los ingresos tributarios del Gobierno Nacional se denominaba la Dirección General de Contribuciones. Esta organización formaba parte del Ministerio de Economía y Finanzas. La poca capacidad de fiscalización y cobranza condenaron a esta organización a una falta de efectividad.

El único impuesto significativo era el llamado “impuesto a la gasolina”. Las ventajas de este tributo eran muy especiales e importantes.

Por un lado este tributo recaía sobre un producto (combustible para vehículos) cuya demanda era inelástica. Es decir se trababa de una demanda poco sensible al incremento de los precios. Un mayor incremento de la tasa nominal del impuesto a la venta de combustible, que se trasladaba en el precio, no implicaba una significativa disminución de las compras o consumo del mismo. Por tanto, un incremento de la tasa nominal del impuesto se traducían en el efectivo aumento de la recaudación.

De otro lado se aprecia la inexistencia de posibilidades de evasión, toda vez que en aquellos tiempos en cada país solía existir una empresa estatal que monopolizaba la importación, producción y

venta interna del combustible para vehículos. En el Perú esta compañía estatal se llamaba PETROPERU. Por tanto, esta empresa estatal determinaba correctamente el impuesto y lo pagaba de modo puntual, satisfaciendo plenamente el interés fiscal.

Además, el impuesto era de tipo monofásico, etapa importación y etapa fabricante; es decir que el tributo se aplicaba solamente en cabeza del importador y del fabricante; que –como ya dijimos- era una empresa estatal, de tal manera que para la Administración Tributaria era sencilla la fiscalización y eventual cobranza coactiva.

3. SIGLO XX: DÉCADA DEL NOVENTA Y SIGUIENTES

a. FINANZAS PÚBLICAS

A fines de la década de los ochenta, los acreedores (sobretudo los bancos internacionales e instituciones internacionales) advirtieron que el crecimiento exponencial de la deuda externa de los países en vías de desarrollo era impagable para éstos. Oscar Ugarteche Galarza señala que los acreedores optaron por el camino de los acuerdos para reducir y ordenar la deuda⁸.

De otra parte, en esta misma coyuntura, muchos países de América Latina ingresaron a procesos de inflación e hiperinflación, de alguna manera facilitados por los altos niveles de emisión monetaria; llevando a los países de la zona a fuertes recesiones económicas y un creciente empobrecimiento de los sectores sociales de ingresos medios y bajos. La reacción consistió en comenzar a relegar a un segundo plano este mecanismo de generación de ingresos fiscales.

Cuando el Ing. Alberto Fujimori inició su primer período de gobierno acordó con el Fondo Monetario Internacional-FMI importantes reformas en las Finanzas Públicas para sentar las bases de un desarrollo económico interno, así como para fortalecer la capacidad de pago de la deuda externa.

Una de las medidas consistió en disminuir el ritmo de la emisión monetaria, así éste comenzó a descender drásticamente, de tal modo que en la actualidad se trata de un mecanismo poco significativo en la generación de ingresos para el Estado.

Con relación a la política tributaria, el acuerdo con el FMI consistió en que se debía racionalizar el sistema tributario, preferentemente del Gobierno Nacional y se tenía que potenciar la Administración

⁸ Ugarteche Galarza, Oscar. ***Veinte años después...La Deuda de los Países Andinos***. Lima, Concejo Consultivo Laboral Andino, 2004, p. 25.

Tributaria encargada de la recaudación de los impuestos que financiaban al Gobierno Nacional.

Entre 1990 y 1993 se produjo un proceso de eliminación de impuestos para el Gobierno Nacional, quedando solamente los más importantes, tales como el Impuesto General a las Ventas – IGV, Impuesto a la Renta e Impuesto a las importaciones de bienes. También se mantuvieron los tributos para la Seguridad Sociales tales como el impuesto de 9% que financia a ESSALUD y la contribución de 13% que financia al Sistema Nacional de Pensiones.

En el Decreto Legislativo No 771, vigente desde el primero de enero de 1994 se establece la estructura básica del sistema tributario nacional en función de los tributos que acabamos de señalar.

Por otra parte, en 1988 se creó la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, para administrar los ingresos tributarios del Gobierno Nacional. Recién en los primeros años de la década del noventa se llegó a potenciar a la SUNAT. En 1993 esta Administración Tributaria comenzó sus primeras campañas masivas de recaudación, cobranza coactiva y fiscalización; logrando el progresivo incremento de la recaudación tributaria. La presión tributaria (relación entre el monto de la recaudación anual nacional y el monto del Producto Bruto Interno-PBI) en 1990 era de 10.8% y en el 2003 ya se encontraba en el 12.9%⁹.

Nótese que en toda esta reforma de la estructura del sistema tributario y de la Administración Tributaria no se puso especial énfasis en el sector municipal. Hoy existen alrededor de 11 impuestos que financian a las Municipalidades (a parte de una gran cantidad de tasas) y la gran mayoría de las Administraciones Tributarias que forman parte de los Gobiernos Locales continúan con altos índices de ineficiencia.

Una de las razones que explicarían esta situación es que en la década del noventa los temas de las finanzas públicas municipales y la descentralización fiscal simplemente se encontraban ausentes en la agenda de los grandes temas nacionales.

Además, la deuda pública externa se encontraba concentrada en el Gobierno Nacional, de tal modo que había que fortalecer las finanzas y capacidad de pago de esta instancia de gobierno; a diferencia de los Gobiernos Locales, toda vez que no se encontraban seriamente comprometidos en el problema del endeudamiento internacional.

⁹ Banco Central de Reserva del Perú.

En este escenario, la importancia de los ingresos tributarios pasa a ser cada vez más significativa para el Gobierno Nacional, a tal punto que en el año 2003 constituyen el 87.5% del total de sus recursos¹⁰.

b. EL DEBER DE CONTRIBUIR

Es interesante advertir que el mayor peso de los ingresos tributarios en las finanzas públicas tiene su correlato en el Derecho Constitucional Tributario, tal como se aprecia a continuación.

Luis Durán Rojo indica que en la concepción clásica del Estado liberal del siglo XIX el punto de partida es la propiedad privada. La contraparte es el Estado que –vía el tributo– se apropia de una porción de la riqueza generada por los particulares¹¹.

Este autor agrega que la Constitución se encarga de consagrar los principios tributarios, entendidos como las reglas que procuran dotar de racionalidad a la carga tributaria. Resulta muy importante el principio de capacidad contributiva, según el cual sólo cuando las personas poseen cierto nivel de riqueza económica se encuentran en aptitud de soportar una carga tributaria.

Entre la Primera y Segunda Guerra Mundial se abre paso el Estado Social de Derecho, desencadenando el replanteamiento de una serie de instituciones, tal como viene sucediendo en temas tributarios.

Cesar Landa Arroyo explica que en el Estado Social de Derecho el énfasis se encuentra en la sociedad. Es decir que el punto de partida y el punto de llegada es la sociedad, no el individuo. Las necesidades colectivas requieren la actuación del Estado, sobretodo a favor de los sectores sociales más necesitados¹².

Marcial Rubio Correa anota que del Estado Social de Derecho se desprende el principio de solidaridad. En virtud de este principio la

¹⁰ Fuente: Banco Central de Reserva. Además, consultar: Gonzales de Olarte, Efraín, op. cit., p. 37.

¹¹ Durán Rojo, Luis. “La Evasión como Clave de la Lectura del Fenómeno Tributario”, en: Revista Análisis Tributario, setiembre del 2007, p. 18.

¹² Landa Arroyo, César. “Los Principios Tributarios en la Constitución de 1993”, en: **Temas de Derecho Tributario y de Derecho Público- Libro Homenaje a Armando Zolezzi Moller**. Lima, Palestra Editores, 2006, pp. 38-40

sociedad debe sostener la actividad estatal. Si el conjunto de la sociedad no colabora, el Estado languidece¹³.

Por tanto todos los sujetos que poseen riqueza económica deben colaborar con el financiamiento de la actividad estatal. El medio más idóneo para cumplir con este postulado es el tributo.

En efecto, si la población cumple con el pago de tributos, el Estado cuenta con recursos dinerarios que van a permitir el desarrollo de su actividad a favor de la sociedad.

De este modo, se llega a la concepción según la cual los ingresos tributarios deben ser la principal fuente de financiamiento del Estado.

En otras palabras, los demás recursos del Estado, tales como el endeudamiento, emisión monetaria, etc., tienen que pasar a un segundo plano.

Luis Durán Rojo explica que del principio de solidaridad se deriva el Deber de Contribuir. La relación jurídico-constitucional es de naturaleza política¹⁴. Por un lado se encuentra la sociedad, mientras que la contraparte es el Estado. Todos los ciudadanos tienen el deber de contribuir al sostenimiento de la actividad estatal.

Según este autor, el Deber de Contribuir considera varias posibilidades de actuación por parte de los particulares. En primer lugar se contempla la figura del tributo (entrega de dinero al Fisco), acompañada de los demás deberes administrativos tales como la inscripción en los padrones de la Administración Tributaria, como por ejemplo el Registro Único del Contribuyente – RUC a cargo de la Superintendencia de Administración Tributaria–SUNAT, entrega de comprobantes de pago, tenencia de libros de contabilidad, cumplimiento de la Declaración Jurada, etc.

En segundo lugar, existe el deber de colaboración, de tal modo que los ciudadanos deben apoyar las labores de fiscalización que lleva a cabo la Administración Tributaria. En tercer lugar los ciudadanos deben proporcionar información sobre terceros cada vez que lo requiera la Administración Tributaria. En cuarto lugar los

¹³ Rubio Correa, Marcial. El concepto de tributo y de reserva legal tributaria para el Tribunal Constitucional, en: **Temas de Derecho Tributario y de Derecho Público – Libro Homenaje a Armando Zolezzi Moller**. Lima, Palestra Editores, 2006, p. 99

¹⁴ Durán Rojo, Luis. “Los Deberes de Colaboración Tributaria: un Enfoque Constitucional”, en: **Revista Vectigalia**, Lima, Año No 2, octubre del 2006, p. 30

ciudadanos deben apoyar la labor de recaudación de la Administración Tributaria, participando en las actividades de retención, detracción y percepción de tributos.

Como se aprecia los ingresos tributarios dejan de ser concebidos solamente como una afectación a la propiedad privada de los individuos y pasan a ser considerados como medios de participación de la sociedad en el sostenimiento de la actividad estatal y la expresión de un acto de colaboración para facilitar una mejora en la calidad de vida sobretodo de los sectores sociales más pobres. En el 2003 el 50% de la población del país era pobre¹⁵.

IV. CENTRALISMO FISCAL

Vamos a estudiar el centralismo fiscal tanto por el lado de los ingresos como por la parte de los egresos (gasto). La idea básica es que las finanzas públicas se concentran en el Gobierno Nacional, mientras que el Gobierno Regional y Gobierno Local quedan relegados a un segundo plano.

1. INGRESOS

Efraín Gonzales de Olarte señala que:

“En el año 2,000 los ingresos totales del sector público eran de sólo un 15.7% sobre el PBI, bastante menores que los de un grupo de países de América Latina que en promedio tenía un 25.6%. Si tomamos en cuenta una muestra de los países industrializados, este porcentaje puede ser realmente bajo, ya que en promedio dichos países tienen ingresos equivalentes al 42.4% del PBI. Al desagregar los ingresos, observamos que el 93.4% de los ingresos los percibe el gobierno central peruano, mientras que en los demás países latinoamericanos este porcentaje es de un 81.6% y en los países industrializados, de un 65.6%. El único nivel de gobierno descentralizado del Perú, las municipalidades, obtiene solo el 6.6% del total, mientras que en los países latinoamericanos, los gobiernos regionales o los estados obtienen el 13.3% y las municipalidades, el 5.1%. En los países industrializados la proporción es aun mejor, pues los estados o gobiernos regionales reciben el 21.2% de los ingresos, y los gobiernos municipales, el 13%”¹⁶.

¹⁵ Herrera (2003), citado en el Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007, p. 20

¹⁶ Gonzales de Olarte, Efraín. op. cit., p. 34

En el Perú, gran parte de los ingresos tributarios son captados por el Gobierno Nacional, de tal modo que la mayor capacidad de gasto la tiene esta instancia del poder.

Efraín Gonzales de Olarte indica que:

“En 1998, el gobierno central recaudó por concepto de impuestos 21,164 millones de soles (7,223 millones de dólares), que representan el 91.6% de los ingresos tributarios; en cambio, los gobiernos locales sólo recaudaron 1,931 millones de soles (659 millones de dólares), el 8.4%. Sobre esta base tributaria, el gobierno central gastó el 90.9% del total, y los gobiernos locales, el 9.1%”¹⁷.

No obstante que 2/3 de la población nacional se encuentra en el interior del país, la actividad tributaria y fiscal a nivel local es muy reducida; con el consiguiente deterioro de la calidad de vida de los habitantes del interior del país.

2. GASTO

“Por el lado del gasto, en el Perú el gobierno central ejecuta el 88.4%, el grupo de países latinoamericanos ejecuta en promedio el 65.9%, y los países industrializados, el 56.9%”¹⁸.

Así, “El gobierno central ejecutó el 56.5% del gasto total en el año 1998; los organismos descentralizados, el 10.1%; las instituciones públicas descentralizadas, el 12.9%: los CTAR, el 10.4%...y los gobiernos locales, sólo el 8.8%”¹⁹.

Los CTAR vienen a ser los actuales Gobiernos Regionales. Al respecto Efraín Gonzales de Olarte señala que: “En consecuencia, los niveles de gasto que tenían antes del inicio de la descentralización deben constituir el nivel mínimo de gasto de dicho gobiernos”²⁰.

Este es uno de los problemas centrales de la descentralización fiscal: la escasa capacidad de gasto por parte de las instancias del poder estatal más cercanas al individuo y su familia. Esta distancia entre Estado y sociedad, sobretodo en las zonas de la sierra y selva del país, donde se encuentran importantes sectores sociales de bajos ingresos es uno de los grandes retos que debe superar el proceso de descentralización fiscal.

¹⁷ Ibid., p. 23

¹⁸ Ibid., p. 36

¹⁹ Ibid., p. 41

²⁰ Ibid., p. 44

3. CONCLUSIÓN

Efraín Gonzales de Olarte, analizando las cifras que se acaban de señalar, concluye que: “El Perú tiene un Estado pequeño y centralizado en comparación con otros países. Esta característica es sumamente importante para la descentralización”²¹.

Se debe entender que el actual proceso de descentralización fiscal en el Perú debe ser un esfuerzo para racionalizar la actividad estatal, procurando el fortalecimiento y desarrollo de las instancias de Gobierno Regional y Gobierno Local.

Tanto por el lado de los ingresos (tributarios), como en los gastos por parte del Gobierno Regional y Gobierno Local debe existir un ritmo gradual y sostenido de crecimiento dentro de los estándares internacionales.

V. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

En el Perú de los últimos tiempos viene cobrando fuerza la corriente que aboga por la descentralización política; es decir por el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

La descentralización consiste en aquel proceso en cuya virtud se transfiere el poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro.

La descentralización es un proceso que comprende 4 áreas: política, administrativa, económica y fiscal. Nosotros nos vamos a concentrar en la descentralización fiscal, con especial énfasis en los ingresos tributarios.

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal²² se señalan las etapas del proceso de descentralización. En la primera etapa se produce una transferencia presupuestal de recursos y competencias. En la segunda etapa se impulsa el financiamiento del Fondo de Compensación Regional – FONCOR con recursos del Tesoro Público para financiar proyectos de inversiones. En la tercera etapa se procede con la asignación de ingresos propios a los Gobiernos Regionales que surjan como consecuencia de la fusión de territorios departamentales.

²¹ Gonzales de Olarte, Efraín, *ibid.*, p. 36

²² Publicada en el diario oficial El Peruano el 31 de diciembre del 2003, pp. 7- 8

Dentro de este orden de ideas es fundamental la descentralización fiscal; es decir que se apunte hacia el incremento de los ingresos directos de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; además potenciar las capacidades de gasto en beneficio de la comunidad.

Una propuesta seria de descentralización fiscal tiene que perfilar nuevos esquemas que permitan a estas instancias de gobierno una mayor participación sobretodo en la captación de los ingresos tributarios.

En el Perú, uno de los principales incentivos para propiciar la fusión de los Gobiernos Regionales tiene naturaleza tributaria; pues –en caso de la fusión de territorios departamentales- la nueva entidad pasaría a tener como ingreso tributario directo el 50% de la recaudación local del Impuesto a la Renta para las personas naturales, 50% del Impuesto a la Renta para las personas no domiciliadas en el Perú, 50% del Impuesto General a las Ventas y 50% del Impuesto Selectivo al Consumo, según se desprende del Decreto Legislativo No 955.

Sin embargo –teniendo en cuenta que el 60% de la economía peruana es informal– se discute la eficacia de esta clase de mecanismos de naturaleza tributaria para impulsar un proceso de fortalecimiento de los Gobiernos Regionales.

Además en la concepción inicial de los incentivos para la fusión antes comentada se estableció un criterio subjetivo con la finalidad de determinar la asignación de la recaudación tributaria a cada Gobierno Regional.

Se estableció que lo determinante era el domicilio fiscal del contribuyente. Por ejemplo, si la empresa “ZZ” fija su domicilio fiscal en el territorio que corresponde al Gobierno Regional de la ciudad de Lima, entonces el 50% del IGV que pagó al Fisco pasaría a constituir un ingreso directo para dicho Gobierno Regional.

Efraín Gonzales de Olarte señala que:

“En realidad, la centralización fiscal se sustenta en la existencia de un número pequeño de principales contribuyentes, que en su mayor parte tributan en Lima. Esto genera una rigidez si se desea cobrar los impuestos sobre productos e ingresos territoriales, pues a menudo los principales contribuyentes tienen negocios en distintos departamentos y llevan una contabilidad única”²³.

²³ Gonzales de Olarte, Efraín, *ibid.*, p. 148

De este modo, se estaría privando de importantes ingresos tributarios directos a las nuevas entidades regionales.

Por esta razón se viene perfilando el establecimiento de un nuevo criterio para vincular la recaudación tributaria a un determinado Gobierno Regional. Se trata de un criterio objetivo que tiene que ver con el territorio regional en donde se realiza la actividad gravada.

Si la empresa “ZZ” fija su domicilio fiscal en Lima, pero el íntegro de su actividad productiva la realiza en el territorio que corresponde al Gobierno Regional -compuesto por Tumbes y Piura- entonces el 50% del IGV que pagó al Fisco constituye ingreso directo para este Gobierno Regional.

Aquí aparece una complicación ¿Qué sucede si esta actividad productiva se realiza en varios territorios regionales? ¿Qué porción del 50% de la recaudación del IGV le corresponde a cada uno de los Gobiernos Regionales involucrados? Estos son temas que recién se vienen afinando entre los funcionarios de la SUNAT y del Ministerio de Economía- MEF.

VI. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

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

Existe consenso sobre la debilidad institucional de nuestro Estado.

En este sentido cada órgano de gobierno debe tener:

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

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

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

En esta línea de pensamiento es muy importante resaltar que el objetivo final de cualquier proyecto de fortalecimiento estatal y descentralización fiscal no debe apuntar al Estado (Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales); sino a la sociedad.

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

VII. IMPUESTOS

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

1. IMPOSICIÓN A LA RENTA

Efraín Gonzales de Olarte indica que:

“Según la información del INEI, Lima-Callao generaba el 49.7% del valor agregado nacional en el 2001, con una población que corresponde al 31.9% del total nacional. Sobre un PBI nacional de casi 55 mil millones de dólares, Lima-Callao producía 27.3 mil millones. El resto de los departamentos, con un 68% de la población, genera la otra mitad, aunque los departamentos de la costa (incluyendo Lima) explican el 77% del PBI nacional, con una población equivalente al 61.1% del total...Es evidente que Lima es el centro económico territorial del Perú y que en el conjunto de los departamentos de la costa se concentra la economía y la población”²⁴.

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

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

²⁴ Gonzales de Olarte, Efraín, *ibid.*, p. 45

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

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

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

Efraín Gonzales de Olarte señala que en el 2003 el Impuesto a la Renta constituye el 35% del total de los ingresos tributarios que recauda la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT a favor del Gobierno Nacional²⁵.

Por otra parte es importante señalar que –en virtud del canon– ciertos Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales participan de modo indirecto en los ingresos que obtiene el Estado por concepto de la recaudación del Impuesto a la Renta que grava las utilidades obtenidas por las empresas que explotan determinados recursos naturales (que generalmente se encuentran fuera de Lima).

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

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

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

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

²⁵ Gonzales de Olarte, Efraín, *ibid.*, p. 37

Según la ley No 27153, modificada por la ley 27796 del 26 de julio del 2002, el total de la recaudación mensual de ambos tributos se debe distribuir entre cinco órganos estatales, según se explica a continuación.

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

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

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

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

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

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

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

2. IMPOSICIÓN GENERAL AL CONSUMO

Toda vez que un promedio de 2/3 de la población nacional se encuentra en las diferentes zonas del país, el consumo tiene un perfil más descentralizador. Por esta razón, cerca de 2/3 de la recaudación nacional de la imposición al consumo ocurre fuera de Lima.

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

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

Efraín Gonzales de Olarte²⁶ señala que en 1998 el IGV representó el 42.2% del total de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional, de los cuales un 11% (1,198 millones de soles en 1998) constituye el Impuesto de Promoción Municipal que pasa al Fondo de Compensación Municipal para ser distribuido entre todas las municipalidades del país. Este autor señala que, en el 2003, la situación que acaba de describir no había variado sustantivamente.

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

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

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

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

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

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

También se tiene que señalar que las Municipalidades Provinciales y Distritales en cuyo territorio se encuentra un local de Aduanas, participan en el 2% de la recaudación mensual del impuesto que grava las importaciones de bienes.

²⁶ Gonzales de Olarte, Efraín, *ibid.*, p. 36

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

3. IMPOSICIÓN A LOS CONSUMOS ESPECÍFICOS

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

Efraín Gonzales de Olarte señala que en el 2003 el Impuesto Selectivo al Consumo representaba el 14.4% del total de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional²⁷.

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

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

4. IMPOSICIÓN AL PATRIMONIO

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

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

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

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

²⁷ Gonzales de Olarte, Efraín, *ibid.*, p. 37

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

Al respecto cabe advertir que gran parte de los Gobiernos Locales se encuentran ubicados en áreas rurales. En estas zonas predominan las viviendas precarias y se advierte cierta ausencia de vehículos nuevos; de tal modo que el peso del Impuesto Predial y del Impuesto al Patrimonio Automotriz en la recaudación edil es poco significativo.

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

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

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

5. FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL - FONCOMUN

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

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

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

Provincial de Chiclayo (recibe el 1.86% del total mensual del FONCOMUN).

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

VIII. CONTRIBUCIONES Y TASAS

Según el art. 74 de la Constitución, modificado por la ley 28390 del 17 de noviembre del 2004 los Gobiernos Regionales pueden crear contribuciones y tasas. Este dispositivo constitucional también señala que los Gobiernos Locales pueden crear contribuciones y tasas. Por tanto las contribuciones y tasas constituyen ingresos directos de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

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

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

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

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

IX. INGRESOS SEMEJANTES A LOS TRIBUTARIOS

1. CANON

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

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

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

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

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

Por ejemplo, según la ley No 27506, en el caso del canon minero, del 100% de la recaudación periódica del canon, la distribución de los ingresos es: 10% para la Municipalidad Distrital en cuyo territorio se explota el mineral; 25% para las Municipalidades de la Provincia donde se explota el recurso natural; 40% para las municipalidades del Departamento donde se explota el mineral; y, 25% para el Gobierno Regional en cuyo territorio se explota el recurso natural. Con relación al 25% que corresponde al Gobierno Regional, ésta monto se divide en dos partes. Existe un 80% que corresponde al Gobierno Nacional, mientras que el restante 20% es para las universidades estatales de la región.

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

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

2. REGALÍA MINERA

El Tribunal Constitucional del Perú ha señalado que la regalía minera constituye una retribución al Estado por parte de las empresas que explotan (uso y aprovechamiento) los recursos minerales²⁸.

El monto mensual de la regalía minera por pagar al Fisco se determina del siguiente modo. De conformidad con la ley No 28258 del 24 de junio del 2004, la base de cálculo es el valor bruto del concentrado o del componente minero, según corresponda. Las tasas aplicables son: a) 1% hasta 60 millones de dólares anuales; b) 2% Desde 60 millones de dólares anuales hasta 120 millones de dólares anuales; y, c) 3% aplicable al exceso de 12° millones de dólares anuales.

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

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

A la Municipalidad Provincial, en cuyo territorio se lleva a cabo la explotación del recurso mineral, le corresponde 20% del total de la recaudación mensual.

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

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

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

²⁸ Sentencia recaída en el Exp. No 0048-2004-AI/TC

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

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

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

X. Visión panorámica de los ingresos del Gobierno Local

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

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

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

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

XI. TRANSFERENCIAS

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

Efraín Gonzales de Olarte señala que “El ingreso promedio per cápita de los gobiernos locales en 1998 fue de S/. 74”²⁹. Ciertamente se trata de un nivel de ingresos muy pequeño para sustentar el desarrollo de los Gobiernos Locales en función de sus propios recursos.

Este autor también señala que en 1998 con relación a las Municipalidades: “El 48.8% corresponde a los ingresos corrientes y proviene básicamente del Impuesto Predial, los arbitrios y las tasas; esto muestra una menor capacidad relativa de autofinanciamiento que el gobierno central, razón por la cual las municipalidades completan sus ingresos con las transferencias que les hace el gobierno central del Fondo de Compensación Municipal y el canon”³⁰.

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

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

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

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

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

²⁹ Gonzales de Olarte, Efraín, op. cit., p. 29

³⁰ Ibid., p. 38

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

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

XII. GASTO FISCAL

1. IMPORTANCIA

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

Aquí juega un rol muy importante el “Presupuesto Participativo”, regulado por la ley no 28056 del 08-08-03. Se trata de un espacio de concertación en el cual autoridades regionales, locales y representantes de la sociedad civil definen en conjunto la estructura y orientación de los ingresos y egresos del Gobierno Regional y Gobierno Local, teniendo en cuenta el Plan de Desarrollo Concertado.

2. ESTRUCTURA ACTUAL DEL GASTO

Con relación al Gobierno Nacional Efraín Gonzales de Olarte señala que:

“Por el lado del gasto, en 1999 el 83.1% correspondía al gasto corriente, cuya mayor parte se concentra en las remuneraciones, los bienes y servicios y las transferencias (71%). Un 12.1% se gasta en el pago de los intereses de la deuda pública, mientras que la inversión en bienes de capital es de un 15.8% .En el año 2003, la gran diferencia es la reducción del gasto en bienes de capital a un 10.1% y el aumento del servicio de la deuda interna, que pasa a un 13.4%”³¹.

Definitivamente estas tendencias se deben modificar de modo progresivo y sostenido. El gasto público se debe orientar con más

³¹ Ibidem.

intensidad a la satisfacción de las necesidades prioritarias del conjunto de la población (salud, educación, seguridad, etc.) con especial énfasis en los sectores sociales de más bajos ingresos.

Uno de los objetivos del actual gobierno del Dr. Alan García Pérez, consiste en reducir el índice poblacional de pobreza en 10 puntos; de tal modo que al final de su mandato la pobreza alcanzaría solo al 39% de la población del país.

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

Por otra parte Efraín Gonzales de Olarte indica que:

“Por el lado del gasto, las Municipalidades (sorprendentemente, dadas sus limitadas funciones) destinan un mayor porcentaje a los gastos de inversión que el gobierno central. Esto se debe a dos razones: en primer lugar, a que el DL 716 señala que el 80% del FCM se debe destinar a las inversiones en infraestructura; en segundo lugar, a que las funciones de los gobiernos locales son, en buena parte, mantener las pistas, los jardines, las calzadas y los parques, es decir ofrecer infraestructura urbana. La burocracia es menor en los gobiernos locales que en el gobierno central, pues estos destinan sólo el 15.6% de su presupuesto a las remuneraciones, mientras que el gobierno central reserva el 23.3%”³².

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

3. GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES

Se estima que en julio del 2007 los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales tienen 4,300 millones de soles disponibles. Además estos Gobiernos poseen entre 1,500 y 2,000 millones de soles que no pudieron gastar anteriormente.

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

³² Gonzales de Olarte, Efraín. op. cit., p. 38

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

4. GOBIERNO REGIONAL

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

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

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

5. GOBIERNOS REGIONALES EN ZONAS MINERAS

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

Según el Ministerio de Economía y finanzas³³ los saldos de las cuentas que mantienen los Gobiernos Regionales en el Banco de la Nación por los recursos transferidos por canon, sobrecanon, regalías y participaciones, es cerca de 4 veces superior al registrado al cierre del año 2006. Son 5 los Gobiernos Regionales cuyos depósitos en el Banco de la Nación superan los 100 millones de soles. Se trata de los Gobiernos Regionales de Ancash, Tacna, Cusco, Pasco y Cajamarca. En conjunto, los saldos de estos 5 Gobiernos Regionales han incrementado sus saldos en 731 millones de soles, con relación a diciembre del 2006 (3 veces más).

³³ Boletín de Transparencia Fiscal No 76, emitido en el mes de Octubre del 2007, por la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Vice Ministerio de Economía del Ministerio de Economía y finanzas.

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