

La descentralización fiscal en el Perú

Lineamientos para una propuesta normativa

Grupo de Trabajo sobre descentralización fiscal
de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e
Inteligencia Financiera del Congreso de la República

**La descentralización fiscal en el Perú.
Lineamientos para una propuesta normativa**

**Grupo de Trabajo sobre descentralización
fiscal de la Comisión de Economía, Banca,
Finanzas e Inteligencia Financiera del
Congreso de la República**

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n - Lima, Perú
Teléfono: 311-7777

Documento elaborado por: **Johnny Zas Fritz**

Coordinación general: **Grupo Propuesta Ciudadana**
Cuidado de edición: **Juana Iglesias**
Diseño y diagramación: **Ricardo Zegarra**

Primera edición, Julio de 2009

Contenido

Presentación	Pág. 4
I El actual marco normativo de la descentralización fiscal en el Perú	Pág. 7
II Proyectos de ley sobre descentralización fiscal	Pág. 28
III Propuestas de los actores del proceso de descentralización sobre descentralización fiscal	Pág. 32
IV Análisis comparativo de la legislación relacionada con la descentralización fiscal en los países andinos: Venezuela, Colombia, Bolivia, Chile y Ecuador	Pág. 51
V Lineamientos para una propuesta normativa en materia de descentralización fiscal	Pág. 130
Conclusiones	Pág. 190
Recomendaciones	Pág. 194
Anexos	Pág. 196

Presentación

El Grupo de Trabajo sobre Descentralización Fiscal fue constituido por acuerdo de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, con el encargo de elaborar un informe que evalúe y formule propuestas de modificación de la actual legislación, con el propósito de lograr los objetivos de la descentralización fiscal. Para este efecto se debía tomar en cuenta las propuestas existentes y los proyectos de ley en torno a la materia, así como recabar opiniones de los distintos actores involucrados.

El Grupo de Trabajo quedó conformado por los congresistas Carlos Cánepa La Coteria (UPP), Aníbal Huerta Díaz (PAP), Isaac Mekler Neiman (PNP), Martín Pérez Monteverde (UN) y Rolando Reátegui Flores (AF). La coordinación del Grupo de Trabajo recayó por unanimidad en el congresista Washington Zeballos Gámez, miembro del Grupo Parlamentario Compromiso Democrático.

A lo largo de diversas sesiones y reuniones, incluyendo audiencias públicas descentralizadas, el Grupo de Trabajo recibió los aportes y opiniones de autoridades de gobiernos regionales y de municipalidades provinciales y distritales de diversos lugares del Perú; de funcionarios del gobierno nacional y de representantes de organizaciones de la sociedad; así como de especialistas de universidades y de centros de investigación, y de ciudadanos y ciudadanas interesados que participaron de las actividades del Grupo de Trabajo.

Se revisaron tanto los proyectos de ley relacionados con la descentralización fiscal como la legislación en esta materia vigente en cinco países latinoamericanos: Venezuela, Colombia, Bolivia, Chile y Ecuador; incluyendo la propuesta inicial de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, entre otras.

Como resultado de este amplio e importante esfuerzo, el Grupo de Trabajo sobre descentralización fiscal ha elaborado el Informe Preliminar que ahora ponemos a su consideración, que contiene siete capítulos y nueve anexos.

En el primer capítulo se presenta el actual marco normativo de la descentralización fiscal en el Perú. Hay una descripción y evaluación general crítica de la legislación al respecto en el contexto del actual proceso de descentralización.

En el segundo capítulo se analizan los proyectos de ley relacionados con la descentralización fiscal presentados ante el Congreso de la República, y en el tercero se describen y examinan las propuestas de los actores del proceso de descentralización, destacando entre ellas la propuesta inicial de descentralización fiscal planteada por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Hay también una evaluación general y conclusiva de las propuestas examinadas.

En el cuarto capítulo se realiza un análisis comparativo de la legislación relacionada con la descentralización fiscal en los países andinos: Venezuela, Colombia, Bolivia, Chile y Ecuador. Se estudia la normatividad vigente, tanto del nivel intermedio como del nivel local de gobierno de los cinco países citados.

En el capítulo quinto se establecen los lineamientos para una propuesta normativa en materia de descentralización fiscal. Estos lineamientos son: la configuración de la región como una entidad territorial intermedia viable y sostenible fiscalmente; la implementación de una reforma gradual e integral que incorpore a todos los niveles de gobierno descentralizado; la creación de un sistema de transferencias intergubernamentales (gobiernos regionales y municipalidades) caracterizado por su predictibilidad y equidad horizontal; desde una perspectiva fiscal los gobiernos regionales deben contar con sus propias fuentes de financiamiento para constituirse como entidades territoriales autónomas; la asignación de fuentes propias de financiamiento a los gobiernos regionales debe incluir a todos los impuestos nacionales efectivamente recaudados en el territorio regional; y el establecimiento de reglas fiscales que limiten el riesgo de sobreendeudamiento de los gobiernos regionales y locales.

El capítulo sexto recoge las conclusiones del Informe Preliminar y el séptimo las recomendaciones finales, dentro de las cuales se propone un proyecto de ley de descentralización fiscal –cuyo texto se adjunta en el Anexo 1– que deroga el Decreto Legislativo N° 955, la necesidad de realizar el costeo de las responsabilidades de gasto en los tres niveles de gobierno, un mapa tributario de todos los impuestos nacionales efectivamente recaudados, una nueva ley de canon para regiones integradas y municipalidades ubicadas en tales circunscripciones territoriales, una nueva ley de tributación municipal y una tipología de municipalidades.

La información, las propuestas y los análisis contenidos en este documento de trabajo han sido posibles gracias al aporte de diversas instituciones y profesionales. El Grupo de Trabajo desea expresar su reconocimiento a los miembros del equipo técnico: Raúl Mauro Machuca y Johnny Zas Friz Burga, a los integrantes del despacho congresal del coordinador del Grupo de Trabajo, así como a los asesores de todos los despachos parlamentarios de los congresistas que componen el Grupo de Trabajo.

Un especial agradecimiento a la colaboración de OXFAM y al Grupo Propuesta Ciudadana, quienes han contribuido a la conformación del equipo técnico y a la publicación y divulgación del presente Informe Preliminar.

Es oportuno reiterar la importancia de la descentralización fiscal como un componente esencial del actual proceso de descentralización, que debe ser asumido de manera plural y conjunta por todos los actores del proceso.

Como ya se mencionó, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales ha elaborado una propuesta de descentralización fiscal. Un trabajo en el mismo sentido está siendo desarrollado por la Red de Municipalidades Rurales del Perú y por el Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Presidencia del Consejo de Ministros. El Congreso de la República, mediante su Comisión de Economía, debería articular el esfuerzo de consensuar una propuesta que pueda ser plasmada en una ley. El presente Informe Preliminar se orienta a ese propósito.

El actual marco normativo de la descentralización fiscal en el Perú

1. Antecedentes

La Sexta Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) dispuso que, en concordancia con el artículo 38° de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización (LOBD), el Poder Ejecutivo debía –dentro de los 180 días de vigencia de la citada LOGR– presentar al Congreso de la República el proyecto de Ley de Descentralización Fiscal, que debía considerar los tributos regionales cuya recaudación y administración serían de cuenta directa de los gobiernos regionales, como parte de una propuesta integral de reforma tributaria.

La Ley N° 28079¹, que delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, le otorgó en el inciso 16) de su artículo 1° la facultad de “dictar normas que permitan la descentralización fiscal y normas que permitan hacer más eficiente la recaudación y administración de tributos municipales, sin que ello implique incrementar las tasas máximas de los impuestos”.

2. La Ley de Descentralización Fiscal o Decreto Legislativo N° 955

En el marco de estas facultades delegadas, se dictó el Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo N° 955².

2.1 Objetivos y principios

El citado decreto legislativo (en adelante DL 955) determina los objetivos de la norma: regular la asignación de recursos de los gobiernos regionales y locales, establecer mecanismos de gestión e incentivos al esfuerzo fiscal, implementar reglas de responsabilidad fiscal y –conforme al artículo 190° de la Constitución Política del Estado (CPE) reformada y vigente– estimular el proceso de integración territorial para conformar regiones competitivas y sostenibles. Reitera esencialmente los principios de descentralización fiscal presentes en la LOBD: no duplicidad de funciones³, neutralidad en la transferencia de los recursos⁴, gradualidad⁵, transparencia y predictibilidad⁶, responsabilidad fiscal⁷ y equidad⁸.

Los objetivos del DL 955 son señalados en su artículo 1º:

- a) Regular la asignación de recursos a los gobiernos regionales y locales, a fin de asegurar el cumplimiento de los servicios y funciones de su competencia.
- b) Establecer mecanismos de gestión e incentivos al esfuerzo fiscal para lograr un aumento y mayor eficiencia en la recaudación tributaria y el uso eficiente de los recursos públicos.
- c) Implementar reglas de responsabilidad fiscal aplicables a las circunscripciones departamentales o regiones y gobiernos locales para que contribuyan, conjuntamente con el nivel de gobierno nacional, con la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- d) Estimular el proceso de integración territorial para conformar regiones competitivas y sostenibles.

El artículo 4º determina que la descentralización fiscal comprende:

- a) Reglas de asignación de competencias y gastos⁹.
- b) Reglas para la asignación de ingresos con esquemas de incentivos que reconozcan el esfuerzo fiscal, el uso eficiente y transparente de los recursos.
- c) Reglas de transferencias presupuestales¹⁰.
- d) Reglas de endeudamiento y responsabilidad fiscal.

2.2 Etapas

En el marco de la gradualidad del proceso de descentralización y conforme al artículo 190º de la CPE reformada y vigente, el DL 955 establece –artículo 8º¹¹– dos etapas en materia de la asignación de los ingresos provenientes de transferencias, tributos nacionales y Fondo de Compensación Regional (FONCOR). Estas etapas son las siguientes:

- a) Primera etapa: Transferencias presupuestales y asignación de los recursos del FONCOR.
- b) Segunda etapa: Transferencias presupuestales, asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada región por determinados impuestos del gobierno nacional, incentivos al esfuerzo fiscal y celebración de convenios de cooperación interinstitucional.

Conforme al principio de neutralidad en la transferencia de los recursos –o de neutralidad fiscal–, la norma señala que los ingresos que se asignen en cada una de las etapas corresponderán a las materias de competencia y funciones que irán asumiendo los gobiernos regionales. Para ello se estimarán las necesidades de financiamiento y, en función de ellas, el Ministerio de Economía y Finanzas

(MEF), en coordinación con el extinto Consejo Nacional de Descentralización (CND) –hoy Secretaría de Descentralización (SD) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)–, “determinará la aplicación de las reglas de la etapa correspondiente”.

El DL 955 también dispone que en la segunda etapa se asignarán como ingresos de cada región los recursos efectivamente recaudados en ellas por determinados impuestos del gobierno nacional, así como –de ser el caso– transferencias complementarias¹².

Con relación a la primera etapa¹³, se establece que esta comprende las transferencias presupuestales realizadas por el gobierno nacional a favor de los gobiernos regionales y la asignación de los recursos del FONCOR en función del cronograma de transferencias de los fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional; que las transferencias se asignarán conforme a lo dispuesto por la Quinta Disposición Transitoria de la LOBD¹⁴ y por la Ley de Presupuesto del Sector Público; que el monto de la transferencia corresponderá al gasto que irroguen los proyectos y programas por transferir; que el FONCOR también se financia con los montos que señale la Ley de Presupuesto del Sector Público –además de los comprendidos en el numeral 39.1) del artículo 39º de la LOBD¹⁵–; y que si los gobiernos regionales logran un saldo de balance en los recursos asignados tendrán la posibilidad de destinar el importe de dicho saldo a proyectos de inversión y al mantenimiento de las obras de inversión en el ejercicio presupuestal siguiente.

Con relación a la segunda etapa¹⁶, se establece que para ingresar a ella deben encontrarse vigentes las leyes del Sistema Nacional de Acreditación y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y sus respectivos reglamentos, así como haberse conformado las regiones, en concordancia con el artículo 29º de la LOBD; que el ingreso a y la evaluación de la segunda etapa será competencia del MEF en coordinación con el CND; que una región inicia esta etapa cumpliendo los requisitos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y habiendo “alcanzado los objetivos y metas de las competencias transferidas”; y que la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Gobierno Regional del Callao están excluidos, en materia de asignación de ingresos, de la segunda etapa¹⁷.

En dicha segunda etapa se asignarán a cada región los recursos efectivamente recaudados por los siguientes impuestos del gobierno nacional: el impuesto general a las ventas (IGV) sin comprender el impuesto de promoción municipal (IPM), el impuesto selectivo al consumo y el impuesto a la renta de personas naturales, correspondientes a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categorías. Las regiones –conformadas de acuerdo con un proceso de integración, según lo pres-

crito en el artículo 29° de la LOBD– tendrán una asignación del 50% de la recaudación de los impuestos internos nacionales señalados.

El reglamento del DL 955, aprobado mediante Decreto Supremo N° 114-2005-EF¹⁸, precisó que la asignación del 50% de los recursos efectivamente recaudados en cada región por impuestos del gobierno nacional a los que se refiere el artículo 16° del DL 955 y el artículo 27° de la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, sustituiría en igual importe a las transferencias presupuestales que realiza el Tesoro Público¹⁹.

Asimismo, el citado reglamento estableció como incentivo a la conformación de regiones el otorgamiento como tal del ahorro en gasto corriente proveniente de las regiones que se conformen, así como el incentivo al esfuerzo fiscal señalado en el artículo 21° del DL 955.

La Tercera Disposición Complementaria, Transitoria y Final establece que, sin perjuicio de las etapas señaladas, el gobierno nacional continuará realizando las transferencias presupuestales a los niveles de gobierno correspondientes para cubrir los gastos corrientes desconcentrados de los sectores.

2.3 Las transferencias complementarias

El DL 955 también prevé, en el inciso 19.1) del artículo 19°, el otorgamiento de transferencias complementarias, las que serán dadas por el gobierno nacional en favor de las regiones para cubrir la diferencia existente entre los gastos rígidos e ineludibles previstos en el presupuesto institucional de dicho nivel de gobierno, y los recursos efectivamente recaudados en cada región por los impuestos –ya señalados– del gobierno nacional, así como los recursos comprendidos en los incisos a), c), d), e), f) y h) del artículo 37° de la LOBD²⁰.

En el inciso 19.2) del mismo artículo 19° también se dispone que la menor recaudación obtenida en la región respecto de las metas podrá motivar las transferencias complementarias, “siempre que existan factores externos o atípicos que no resultan factibles de ser neutralizados con la máxima capacidad o potencialidad de gestión de la región”. Los dos siguientes incisos definen los gastos rígidos e ineludibles²¹, y determinan el monto máximo de la transferencia complementaria²².

2.4 El esfuerzo fiscal

En materia de esfuerzo fiscal, este se define²³ y se señala que “las mejoras sostenidas en el esfuerzo fiscal obtenidas en mérito a acciones de cada región –debidamente acreditadas por la SUNAT– serán objeto de incentivos otorgados por el Gobierno Nacional”²⁴.

Asimismo, la Séptima Disposición Transitoria, Complementaria y Final del DL 955 establece que los incentivos al esfuerzo fiscal podrán ser implementados en la primera etapa, según los criterios y alcances que contemple el reglamento.

2.5 Los convenios de cooperación interinstitucional para la recaudación

En materia de recaudación, la segunda etapa también comprende la cooperación de la región con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) en el cumplimiento de las funciones de esta sobre los impuestos antes citados, pues la SUNAT será el ente encargado de recaudar y cuantificar la recaudación obtenida en cada región.

Con relación a los convenios de cooperación interinstitucional, las regiones deberán suscribirlos con la SUNAT. Estos convenios podrán versar sobre el intercambio de información, los esfuerzos conjuntos para la fiscalización de las obligaciones tributarias de los deudores tributarios y el desarrollo de la conciencia tributaria a través de labores de orientación. Asimismo, las regiones podrán proponer al gobierno nacional metas en la recaudación de los impuestos nacionales internos asignados a la región y modificaciones generales a las normas que regulan los impuestos nacionales internos²⁵.

La Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final establece que las regiones que celebren con la SUNAT los referidos convenios, quedan facultadas a celebrar, a su vez, convenios de intercambio de información y/o cooperación con los gobiernos locales con el fin de coadyuvar al incremento de la recaudación de los impuestos del gobierno nacional asignados a las regiones.

2.6 Tasas y contribuciones regionales

En materia de tasas y contribuciones regionales, el DL 955 dispone –hasta antes de la reforma constitucional en la materia– que los gobiernos regionales podrán proponer directamente al Congreso de la República la creación de tasas y contribuciones destinadas a financiar las obras públicas o los servicios públicos que sean de su competencia –inciso 10.1) del artículo 10º–; así como que la administración de las tasas y contribuciones regionales será de competencia de los gobiernos regionales y que estos podrán suscribir convenios de cooperación interinstitucional con la SUNAT a efectos de mejorar su capacidad de recaudación –inciso 10.2) del artículo 10º–.

2.7 La cuantificación de los impuestos internos nacionales

El DL 995 también estableció –en su Quinta Disposición Transitoria, Complementaria y Final– que la SUNAT implementaría las medidas administrativas

que permitieran cuantificar los impuestos internos nacionales generados en el ámbito regional, cuya recaudación sería asignada a las regiones.

Mediante Decreto Supremo N° 157-2005-EF²⁶ se aprobó la metodología de cálculo de la recaudación efectiva según circunscripción departamental, encargándose la realización de tal cálculo a la SUNAT, el cual debía estar disponible para el mes de enero del año 2007.

La SUNAT aún no publica ni difunde el cálculo de la recaudación tributaria efectiva departamental o mapa financiero del territorio nacional.

2.8 Incentivo para la inversión pública en las regiones

La Novena Disposición Transitoria, Complementaria y Final del reglamento reseñado consideró un incentivo para la inversión pública nueva de las regiones que se conformaran y que ascendería a un monto máximo anual de S/. 210 millones (S/. 840 millones para el período 2007-2010), el que sería entregado en una quinta parte a cada región que lograra conformarse como resultado del referéndum que se realizó en el mes de octubre del año 2005. Sin embargo, este resultado fue negativo.

2.9 Endeudamiento y reglas fiscales

2.9.1 Endeudamiento

En su artículo 23°, el DL 955 define como endeudamiento a toda modalidad de financiamiento sujeta a reembolso, con o sin garantía del gobierno nacional, que los gobiernos regionales y locales acuerden con personas naturales y jurídicas domiciliadas o no en el país, quedando comprendidas las operaciones de mediano y largo plazo correspondientes a aquellas con plazo de vencimiento mayores de un año, y aquellas de corto plazo, referidas a las operaciones con plazo de vencimiento de hasta un año.

Asimismo, la citada norma hace explícito –artículo 24°– el marco legal del endeudamiento: la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, el Marco Macroeconómico Multianual, la Ley General de Endeudamiento del Sector Público, la Ley de Endeudamiento del Sector Público, la LOBD, la LOGR, la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) y el DL 955. Para determinar la capacidad de pago –artículo 26°–, el gobierno nacional efectuará un análisis de la situación fiscal de los gobiernos regionales y locales, en concordancia con la Ley General de Endeudamiento del Sector Público, la Ley de Endeudamiento del Sector Público, la Ley de Presupuesto del Sector Público y la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

Los recursos obtenidos –artículo 25º– por los gobiernos regionales y locales a través de operaciones de endeudamiento externo o interno se destinarán única y exclusivamente a financiar proyectos de inversión pública (incluyendo la adquisición de maquinaria y equipo²⁷) que deberán ser aprobados, previamente, dentro del marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); en ningún caso dichos recursos podrán destinarse al pago del gasto corriente.

De acuerdo al artículo 27º, el monto por concepto de endeudamiento de corto plazo (que incluya deuda flotante al cierre de un año fiscal determinado) no deberá exceder del equivalente a la doceava parte de los ingresos corrientes anuales que perciban los gobiernos regionales y locales por todo concepto, incluyendo transferencias.

Asimismo, los gobiernos regionales y locales deberán informar al MEF, bajo responsabilidad del titular del pliego, dentro de los 15 días hábiles al vencimiento de cada trimestre calendario, el monto adeudado por concepto de financiamiento de corto plazo al cierre de dicho trimestre.

El DL 955 establece –en su artículo 28º²⁸– los límites sobre las operaciones de endeudamiento sin la garantía del gobierno nacional. Estos son:

- a) La relación anual entre el stock de la deuda contraída sin garantía del gobierno nacional y los ingresos corrientes anuales de los gobiernos regionales y locales no deberá ser superior al 40%, excepto para los gobiernos locales que a partir de la vigencia del DL 955 contraigan deudas por adquisición de maquinarias y equipos, excluyendo automóviles y camionetas, en cuyo caso dicha relación puede llegar a 45%.
- b) La relación del servicio anual de la deuda contraída sin la garantía del gobierno nacional (amortización e intereses), respecto de los ingresos corrientes anuales, deberá ser hasta el 10%, excepto para los gobiernos locales que a partir de la vigencia del DL 955 contraigan deudas por adquisición de maquinarias y equipos, excluyendo automóviles y camionetas, en cuyo caso dicha relación puede llegar a 25%.

Asimismo, los gobiernos locales deberán programar o dejar constancia en el presupuesto participativo del repago de la deuda contraída por la adquisición de maquinarias y equipos, en los siguientes ejercicios presupuestales que dure la obligación.

Por último, los límites propuestos se toman en consideración al momento de la obtención del financiamiento y no al momento de su servicio.

2.9.2 Límites al gasto

El DL 955 establece –artículo 29º– que el incremento anual del gasto no financiero de los gobiernos regionales y locales no podrá ser mayor al 3% en términos reales, determinado sobre la base del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de la ciudad capital de departamento; y que para el caso de la provincia constitucional del Callao se utilizará el IPC de Lima Metropolitana.

También se establece –artículo 30º– que durante el último año de gestión se prohíbe efectuar cualquier tipo de gasto corriente que implique compromisos de pago posteriores a la finalización de la administración, exceptuándose de esta regla los casos de jubilación de trabajadores que satisfagan los requisitos de ley.

En los casos de desastres naturales, los gastos que se efectúen con el objeto directo y específico de la reconstrucción de infraestructura pública y la atención de personas damnificadas no serán contabilizados como parte del citado límite de gasto no financiero.

2.9.3 El informe multianual de gestión fiscal regional, local y los informes trimestrales

Los informes multianuales de los gobiernos regionales y locales –según el artículo 32º– deberán contener por lo menos lo siguiente:

- a) Una evaluación de las metas del año anterior comparadas con la ejecución y una explicación de las diferencias, si las hubiere.
- b) La información estadística del año anterior y las proyecciones de las finanzas regionales y locales para los próximos tres años.
- c) El monto planeado de endeudamiento externo e interno a plazos mayores a un año, si los hubiera, para los próximos tres años. Para el primer año se deberá precisar el monto, uso y fuente probable de financiamiento.
- d) Las operaciones de financiamiento de corto plazo vigente que incluyan deuda flotante, indicando los saldos pendientes y las fechas de vencimiento.

Otras disposiciones planteadas por el DL 955 son las siguientes:

- a) Para el año en que se está elaborando el presupuesto se especificará una proyección detallada trimestral de ingresos, gastos, fuentes de financiamiento, resultado económico, metas y objetivos.
- b) Las proyecciones deberán ser consistentes con las previstas en el Marco Macroeconómico Multianual vigente.

- c) La supervisión del cumplimiento de las metas y objetivos será competencia del MEF en coordinación con el extinto CND (hoy Secretaría de Descentralización de la PCM), con sujeción a las normas que se establecerán por reglamento.
- d) La información se presentará al MEF antes del 15 de julio de cada año.

La Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final establecía que al 31 de diciembre del año 2005 cada uno de los gobiernos regionales y locales debía presentar un Informe Multianual de Gestión Fiscal extraordinario ante el MEF, donde se evaluaría la situación financiera actual y se plantearían –si fuese necesario– las medidas correctivas con el fin de que en un plazo máximo de dos años todos y cada uno de los gobiernos regionales y locales cumplieran con las exigencias del DL 955.

La Duodécima Disposición Final de la Ley N° 29144, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008²⁹, amplió hasta el 31 de diciembre del año 2009 el plazo de la citada Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final.

Con relación a los informes trimestrales de los gobiernos regionales y locales, el DL 955 establece –artículo 33°– que en un plazo máximo de 30 días de concluido cada trimestre, cada uno de los gobiernos regionales y locales deberá presentar al MEF y al extinto CND –hoy Secretaría de Descentralización de la PCM– un informe trimestral donde evalúe la ejecución del trimestre respecto a las proyecciones y, de existir diferencias, las medidas de ajuste correspondientes que garanticen el cumplimiento de las metas anuales.

Asimismo, los encargados de supervisar el cumplimiento de esta obligación al interior de los gobiernos regionales y locales son las áreas de planeamiento y gestión y, en lo que corresponda, el órgano regional de control interno (gobierno regional) y la auditoría interna (gobiernos locales).

Mediante la Resolución Ministerial N° 394-2006-EF-15 se aprobaron los criterios de selección de gobiernos locales para la remisión de informes multianuales, trimestrales y extraordinarios.

El CND –hoy Secretaría de Descentralización de la PCM– se encarga de hacer públicos estos informes a través de su portal institucional, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

2.10 Fondo de Compensación Municipal

La Sexta Disposición Transitoria, Complementaria y Final del Decreto Legislativo N° 955 estableció que los recursos mensuales que perciban las municipalidades por concepto del Fondo de Compensación Municipal no podrán ser inferiores al monto equivalente a ocho unidades impositivas tributarias vigentes a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público.

3. Evaluación general de la legislación sobre descentralización fiscal en el contexto del actual proceso de descentralización

3.1 La integración regional como requisito para la descentralización fiscal y esta como incentivo para la conformación de regiones

El actual proceso peruano de descentralización política presenta la singularidad de haberse iniciado con gobiernos regionales sobre base departamental y no sobre gobiernos regionales cuyos territorios constituyan regiones.

El diseño normativo del proceso se configuró teniendo como objetivo político la instalación de gobiernos regionales en enero del año 2003. Ante la casi imposibilidad de contar en el nivel intermedio con regiones propiamente dichas, es decir con nuevas circunscripciones regionales antes de esa fecha, se optó por iniciar el proceso de descentralización en el nivel intermedio con gobiernos regionales sobre base departamental y, a la vez, desarrollar un conjunto de incentivos para lograr la decisión de las comunidades involucradas a favor de la conformación de regiones, siendo otra característica del diseño normativo la consulta a las poblaciones involucradas sobre la integración de sus departamentos –y luego provincias y distritos– para formar las nuevas regiones.

Los incentivos que la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, considera para las regiones conformadas son: beneficios en el –hoy derogado– Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), prioridad para el acceso al crédito internacional, facultad para el endeudamiento en créditos sin aval del gobierno nacional, canje de deuda por inversión, asignación de la recaudación de los impuestos internos, convenios de autogravamen y una bonificación en contratos y adquisiciones del Estado para las empresas ubicadas y registradas como contribuyentes en las circunscripciones de las regiones.

El incentivo fiscal, es decir la asignación de la recaudación de los impuestos internos, aparecía como el más importante. En concordancia con el DL 955, las regiones conformadas de acuerdo a la ley tendrían una asignación del 50% de la recaudación de los siguientes impuestos internos nacionales: el impuesto general a las ventas sin

comprender el impuesto de promoción municipal, el impuesto selectivo al consumo y el impuesto a la renta de personas naturales correspondiente a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría.

Los incentivos para la conformación e integración de regiones habrían sido poco significativos y la incidencia del incentivo fiscal más importante –la cesión del 50% de la recaudación de impuestos internos nacionales hacia los gobiernos regionales– debe ser evaluada sobre la base de la determinación de la recaudación efectiva en cada circunscripción regional.

El incentivo político más importante habría podido ser la transferencia de las competencias sectoriales solo a las regiones propiamente dichas. Sin embargo, con la modificación actuada por la LOGR, desde el año 2004 las competencias sectoriales pueden ser transferidas, incluyendo salud y educación. Además, este proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales sobre base departamental se ha acelerado con las medidas gubernamentales implementadas por el gobierno nacional desde hace dos años.

Las “competencias adicionales” señaladas en el artículo 190º modificado de la CPE no se aplicarán a las regiones integradas por esta modificación del orden de las etapas del proceso de descentralización presentes en la LOBD.

Mediante las resoluciones ministeriales N° 157-2005-PCM, N° 158-2005-PCM, N° 159-2005-PCM, N° 160-2005-PCM y N° 161-2005-PCM³⁰ se aprobaron los expedientes técnicos para la conformación de las siguientes regiones: Ayacucho-Huancavelica-Ica, Nor Centro Oriente (Lima Provincias, Áncash, Junín, Pasco y Huánuco), Tacna-Arequipa-Puno, Norte (Lambayeque, Piura y Tumbes) y Apurímac-Cusco.

Los resultados del referéndum para la conformación de regiones fueron negativos y ninguna región se constituyó; los expedientes técnicos para la conformación de regiones fueron presentados solo por los presidentes de los gobiernos regionales; las autoridades locales, la ciudadanía y las organizaciones políticas no participaron desde un inicio en este proceso e incluso varias de estas últimas rechazaron la propuesta de integración; y hubo vacíos normativos relacionados con el proceso de referéndum y con la gestión de las nuevas regiones que se conformarían (la determinación de la sede regional, la conformación del Consejo Regional, la distribución de los recursos de canon y regalías, la aplicación de los incentivos fiscales y la consideración de un plazo para concluir con el proceso de descentralización). Sin embargo, el rasgo más notorio y negativo fue la poca información existente sobre el proceso para conformar regiones³¹.

Como se ha indicado, el reglamento del DL 955 precisó que la asignación del 50% de los recursos efectivamente recaudados en cada región por impuestos del gobierno nacional a la que se refieren el artículo 16° del DL 955 y el artículo 27° de la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, sustituiría en igual importe a las transferencias presupuestales que realiza el Tesoro Público. Esta precisión, concordante con el principio de neutralidad fiscal, hacía explícito que el proceso de descentralización fiscal no implicaría una transferencia de mayores recursos financieros.

Resultados del referéndum del 30 de octubre del año 2005 por departamento

Propuesta de región	Departamento	Ciudadanos que votaron	Porcentaje de votos por el no	Porcentaje de votos por el sí
Apurímac-Cusco	Apurímac Cusco	156, 588	59.26	28.40
		519, 527	56.11	34.88
Tacna-Arequipa-Puno	Tacna Arequipa Puno	663, 291	43.42	50.05
		596, 014	64.81	23.78
		152, 014	79.14	10.82
Ayacucho-Huancavelica-Ica	Ayacucho Huancavelica Ica	247, 313	65.50	22.39
		170, 639	73.47	16.51
		396, 337	75.79	19.85
Nor Centro Oriente	Ancash Huánuco Junín Lima (provincias) Pasco	514, 115	80.66	11.27
		280, 289	76.17	14.87
		577, 678	79.53	13.41
		445, 091	72.16	20.71
		112, 660	80.43	12.75
Norte	Lambayeque Piura Tumbes	565, 382	75.70	18.56
		770, 527	72.64	19.26
		95, 172	72.76	22.11
Total		6' 262, 637	69.03	22.93

Fuente: ONPE.

Elaboración: PRODES.

No obstante, como se ha indicado, la Novena Disposición Transitoria, Complementaria y Final del Reglamento sí consideró un incentivo para la inversión pública nueva de las regiones que se conformaran, con la probable intención de atemperar los efectos del carácter sustitutorio y no adicional de los recursos relacionados con la descentralización fiscal.

La evaluación del proceso de integración regional muestra un conjunto de problemas que imposibilitaron su concreción, entre los cuales se encuentra la debilidad de

la descentralización fiscal como incentivo principal para la integración regional, tal como fue planteado en el diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política.

En este escenario, el DL 955 no cumplió con uno de sus objetivos: estimular el proceso de integración territorial para conformar regiones competitivas y sostenibles.

En conclusión, debería revisarse este aspecto del diseño del proceso por el cual se planteó la integración regional como requisito para implementar una descentralización fiscal, así como la configuración de esta como el principal incentivo para promover la integración entre las comunidades departamentales involucradas. Habría que evaluar la posibilidad de separar ambos procesos y de establecer una relación distinta a la actual relación causal recíproca entre integración regional y descentralización fiscal.

3.2 La descentralización fiscal en un contexto de consolidación de las circunscripciones departamentales

Ya han sido indicadas las posibles causas del fallido proceso de integración regional. Este escenario –por lo menos hasta que no se resuelvan los problemas detectados– favorece la consolidación de los departamentos.

A este diagnóstico, se debe agregar –como ya se mencionó– la modificación actuada por la LOGR, mediante la cual las competencias sectoriales se han transferido, incluyendo salud y educación, desde el año 2004, así como la aceleración de este proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales sobre base departamental.

Mediante el Decreto Supremo N° 029-2008-PCM³² se dispone que los sectores del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales involucrados en el proceso de transferencia del año 2007 realicen, hasta el 31 de diciembre del año 2008, las acciones para culminar dicho proceso de transferencia.

El DL 955 dispone que los viceministros, presidentes de las comisiones sectoriales de transferencia, informen sobre los avances del proceso de efectivización y cierre de las transferencias programadas en el Plan de Transferencia 2007, y que la Secretaría de Descentralización de la PCM elabore informes mensuales de cierre del proceso de transferencia.

Al amparo del DL 955, la Secretaría de Descentralización de la PCM –mediante Resolución N° 31-2008-PCM/SD³³– amplió hasta el 31 de diciembre del año 2008 los plazos para culminar las transferencias programadas en el Plan Anual de Transferencia 2007.

Nuevamente, mediante Decreto Supremo N° 083-2008-PCM³⁴, se dispuso la realización de las acciones para culminar dichas transferencias hasta el 31 de diciembre del año 2009 como plazo máximo.

Otro de los elementos que también favorece la consolidación de los departamentos es la transferencia de los recursos determinados, especialmente –y hasta hoy– los correspondientes al canon y a la regalía minera a los gobiernos regionales en circunscripciones departamentales.

En síntesis, y entre otros factores, la transferencia de las competencias sectoriales y de los recursos determinados a los gobiernos regionales sobre base departamental consolida las circunscripciones departamentales.

No obstante la presencia de estos incentivos para la consolidación de los departamentos, los supuestos del actual diseño normativo desde la perspectiva de la descentralización fiscal cuestionan la viabilidad fiscal de las actuales entidades territoriales intermedias basadas en las circunscripciones departamentales.

Desde esta perspectiva, en conclusión, consolidar una entidad territorial intermedia basada en el departamento no generaría regiones competitivas ni sostenibles. Este supuesto debe ser verificado empíricamente a través de estudios que cuantifiquen territorialmente los impuestos nacionales en los actuales departamentos, entre otros temas.

Otro de los problemas detectados en el proceso de transferencia de competencias sectoriales se refiere al incumplimiento del criterio de provisión. Ha habido controversias entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales en la identificación de los recursos asociados a las competencias sectoriales transferidas, así como en la transferencia de competencias sectoriales sin los correspondientes recursos asociados (presupuesto, personal, equipamiento).

En este contexto, tampoco se cumpliría otro de los objetivos del DL 955: regular la asignación de recursos a los gobiernos regionales y locales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los servicios y funciones de su competencia.

3.3 La desvinculación entre la descentralización fiscal y las transferencias de recursos determinados

Se ha dicho ya que según el DL 955 se asignará a cada región conformada el 50% de los recursos efectivamente recaudados por los siguientes impuestos del gobierno nacional: el impuesto general a las ventas (IGV) sin comprender el impuesto de promoción municipal (IPM), el impuesto selectivo al consumo y el impuesto a la renta de personas naturales, correspondiente a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categorías.

El diseño normativo de la descentralización fiscal excluye a los recursos determinados (canon y sobrecanon, regalías mineras, FOCAM y renta de aduanas).

En el caso del canon, la situación es más compleja porque la base de referencia para calcularlo, en la mayoría de los casos (cánones minero, gasífero, hidroenergético y pesquero), es el impuesto a la renta que pagan los titulares de las actividades económicas. Por esta razón, el DL 955 ha excluido de la asignación de impuestos nacionales al impuesto a la renta de tercera categoría.

Los cánones señalados plantean un problema al calcularse sobre la base de un impuesto nacional que debería ser parte del proceso de descentralización fiscal. Desde esta perspectiva, se requiere una regulación integral de los recursos determinados con la descentralización fiscal.

En conclusión, la descentralización fiscal debería insertarse en un sistema de transferencias coordinado y ambos temas deberían regularse de manera conjunta para lograr los objetivos de tener regiones viables, sostenibles y relativamente homogéneas en todo el territorio nacional.

3.4 La ausencia de una cuantificación territorial de los impuestos nacionales

En general, un déficit importante del actual proceso de descentralización se refiere a la información, y la descentralización fiscal no es ajena a este diagnóstico general.

Actualmente no existe una correlación (o costeo) entre las materias de competencia y las funciones específicas de todos los niveles de gobierno y la estructura presupuestal. Esta es una de las razones por las cuales hay controversia al momento de cuantificar las competencias sectoriales por transferir, así como todos sus recursos asociados.

Se requiere un mapa del financiamiento de las materias de competencia y funciones específicas por niveles de gobierno, así como un mapa de los ingresos y, especialmente, de los impuestos nacionales.

Ya se ha indicado cómo el DL 955 dispuso que la SUNAT implementara las medidas administrativas para cuantificar los impuestos internos nacionales generados en el ámbito regional, cuya recaudación sería asignada a las regiones; se aprobó la metodología de cálculo y se dio como plazo de conclusión el mes de enero del 2007.

Sin embargo, la SUNAT no ha publicado ni difundido el cálculo de la recaudación tributaria efectiva departamental ni el mapa financiero del territorio nacional, lo cual es una grave omisión porque este mapa es indispensable, entre otros temas, para analizar la viabilidad fiscal de los actuales departamentos y de las futuras regiones.

4. Conclusiones generales

- 1) La evaluación del proceso de integración regional muestra la debilidad de la descentralización fiscal como incentivo principal para la integración regional, tal como fue planteado en el diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política.
- 2) La transferencia de las competencias sectoriales y de los recursos determinados a los gobiernos regionales sobre base departamental consolida las circunscripciones departamentales.
- 3) Los supuestos del actual diseño normativo desde la perspectiva de la descentralización fiscal cuestionan la viabilidad fiscal de las actuales entidades territoriales intermedias basadas en las circunscripciones departamentales. Desde esta perspectiva, consolidar una entidad territorial intermedia basada en el departamento no generaría regiones competitivas ni sostenibles.
- 4) Hay un incumplimiento del criterio de provisión en el actual proceso de transferencia de competencias sectoriales.
- 5) El actual diseño normativo de la descentralización fiscal excluye a los recursos determinados (canon y sobrecanon, regalías mineras, FOCAM y renta de aduanas).
- 6) La descentralización fiscal –como asignación de impuestos nacionales– debería insertarse en un sistema de transferencias coordinado y ambos temas deberían regularse de manera conjunta para lograr los objetivos de la descentralización fiscal de tener regiones viables y sostenibles y relativamente homogéneas en todo el territorio nacional.
- 7) No existe una correlación (o costeo) entre las materias de competencia y las funciones específicas de todos los niveles de gobierno y la estructura presupuestal. Esta es una de las razones por las cuales hay controversia al momento de cuantificar las competencias sectoriales por transferir, así como todos sus recursos asociados.
- 8) No hay una cuantificación de los impuestos internos nacionales generados en el ámbito departamental, no obstante que esta información es fundamental para analizar la viabilidad fiscal de los actuales departamentos y de las futuras regiones.

Notas

- 1 Publicada el 27 de septiembre del año 2003.
- 2 Publicado el 5 de febrero del año 2004.
- 3 Inciso a) del artículo 2º: No duplicidad de funciones: La asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno deberá ser equilibrada y adecuada para la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad, evitando la duplicidad de funciones.
- 4 Inciso b) del artículo 2º: Neutralidad en la transferencia de los recursos: La asignación de recursos acompaña a la asignación de responsabilidades de gasto. El programa ordenado de transferencia de competencias y funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales debe tener efectos fiscales neutros; es decir, el proceso de transferencia de responsabilidades de gasto deberá ser financiado por las transferencias de recursos y los recursos propios de cada gobierno regional y local.
- 5 Inciso c) del artículo 2º: Gradualidad: La descentralización fiscal se realizará por etapas, en forma progresiva y ordenada, de manera que se permita una adecuada y transparente transferencia de competencias y de recursos a los gobiernos regionales, así como de facultades para que puedan generar recursos propios.
- 6 Inciso d) del artículo 2º: Transparencia y predictibilidad: El proceso de descentralización fiscal debe llevarse a cabo mediante mecanismos transparentes y predecibles que estén previstos en la ley.
- 7 Inciso e) del artículo 2º: Responsabilidad fiscal: Con el objetivo de preservar la estabilidad macroeconómica y hacer fiscalmente sostenible el proceso de la descentralización fiscal, deben establecerse principios de disciplina fiscal que incluyan reglas de endeudamiento y de límites al aumento anual de gasto para los gobiernos regionales y locales, compatibles con las reglas de transparencia y responsabilidad fiscal del gobierno nacional. El gobierno nacional no reconocerá deudas contraídas por los gobiernos regionales y locales, salvo las debidamente avaladas.
- 8 Inciso f) del artículo 2º: Equidad: Con el objetivo de permitir reducir los desbalances regionales y lograr una mejor redistribución del ingreso nacional.
- 9 El artículo 5º sobre las reglas de asignación de competencias y gastos señala que esta se establece gradualmente y por etapas, de acuerdo con las normas que rigen el proceso de descentralización, así como con la Ley del Sistema Nacional de Acreditación.
- 10 El artículo 6º sobre presupuesto de los gobiernos regionales y locales establece que de conformidad con el inciso 1) del artículo 192 (gobiernos regionales) e inciso 1) del artículo 195 (gobiernos locales) de la Constitución, reformada por Ley N° 27680, el inciso c) del artículo 35 de la LOBD, y el artículo 32 de la LOGR, los gobiernos regionales y locales aprobarán su presupuesto conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, a la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, a la Ley Marco del Presupuesto Participativo y a la Ley Orgánica de Municipalidades, así como a las políticas nacionales y al cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.
- 11 “Artículo 8.- Etapas
Los Gobiernos Regionales obtendrán ingresos de manera gradual conforme a las Etapas siguientes:
a) Primera Etapa: Transferencias presupuestales y asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional - FONCOR.
b) Segunda Etapa: Transferencias presupuestales, asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por determinados impuestos del Gobierno Nacional, incentivos al esfuerzo fiscal y celebración de convenios de cooperación interinstitucional”.

12 “Artículo 9.- Criterios Rectores de la Asignación de Ingresos

9.1. Los ingresos que se asignen en cada Etapa corresponden a las competencias que irán asumiendo los Gobiernos Regionales conforme a lo dispuesto en los Artículos 81 y 83 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en estricto cumplimiento del principio de neutralidad fiscal.

9.2. Lo establecido en el numeral precedente implica que conforme se vaya transfiriendo competencias y atribuciones, se estimarán las necesidades de financiamiento necesarias y, en función a ello, el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, determinará la aplicación de las reglas de la Etapa correspondiente.

9.3. En la Segunda Etapa se asignarán como ingresos de cada Región los recursos efectivamente recaudados en ellas por determinados Impuestos del Gobierno Nacional, de conformidad con el numeral 16.1. La transferencia complementaria se aplicará de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 19, para cumplir con el principio de neutralidad fiscal”.

13 Los artículos relacionados con la primera etapa son los siguientes:

“Artículo 11.- Primera Etapa: Inicio

La primera Etapa comprende las transferencias presupuestales realizadas por el Gobierno Nacional en favor de los Gobiernos Regionales y la asignación de los recursos del FONCOR, en función del cronograma de transferencias de los fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional, aprobado por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros”.

“Artículo 12.- Implementación de la Transferencia

12.1. Las transferencias se asignarán a cada Gobierno Regional, de conformidad con la Quinta Disposición Transitoria de la Ley de Bases de la Descentralización y de la Ley de Presupuesto del Sector Público.

12.2. El monto de la transferencia corresponderá al gasto que irroguen los proyectos y programas incluidos en el cronograma a que se refiere el artículo precedente, de acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley de Presupuesto del Sector Público y la Ley Marco de Presupuesto Participativo”.

“Artículo 13.- Fondo de Compensación Regional

13.1. Sin perjuicio de las fuentes contempladas en el numeral 39.1 del Artículo 39 de la Ley de Bases de Descentralización, el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) también se financia con los montos que señale la Ley de Presupuesto del Sector Público. 13.2. El mecanismo de distribución del FONCOR es el establecido en el Artículo 39 de la Ley de Bases de la Descentralización”.

“Artículo 14.- Incentivo para el uso eficiente de los recursos

Los Gobiernos Regionales que, en cumplimiento de los lineamientos del Presupuesto y sin menoscabo del cumplimiento de los objetivos y metas de los programas o competencias transferidos, logren un saldo de balance en los recursos asignados, tendrán la posibilidad de destinar el importe de dicho saldo, en el ejercicio presupuestal siguiente, a proyectos de inversión y al mantenimiento de las obras de inversión según las normas que regulan la materia”.

14 El texto de la Quinta Disposición Transitoria de la LOBD es el siguiente:

“Las transferencias de funciones, programas y organismos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, comprenden el personal, acervo documentario y los recursos presupuestales correspondientes, que se encuentren directamente vinculados al ejercicio o desarrollo de las funciones o servicios transferidos, incluyendo la titularidad y dominio de los bienes correspondientes. Las transferencias de recursos serán aprobadas por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Dichas transferencias alcanzan a los Consejos Transitorios de Administración Regional, Ministerios, Organismos Públicos Descentralizados, Proyectos Especiales y demás organismos y programas que desarrollan actividades y prestan servicios en el ámbito de las regiones y municipalidades.

El Consejo Nacional de Descentralización, en coordinación con cada uno de los sectores del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo las transferencias antes señaladas hasta su formalización definitiva mediante la suscripción de actas de entrega y recepción, conforme a las etapas del proceso de descentralización que precisa la presente Ley.

El ordenamiento y saneamiento de los activos, pasivos y patrimonio estará a cargo de cada CTAR y del respectivo gobierno regional en su oportunidad. La Superintendencia de Bienes Nacionales les brinda el apoyo correspondiente”.

- 15 El inciso 39.1) del artículo 39º establece que el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) se constituye inicialmente con:

“a) Los recursos financieros correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo Consejo Transitorio de Administración Regional, y a todos los proyectos de inversión pública de alcance regional en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, presentes en su circunscripción, conforme al principio de neutralidad y responsabilidad fiscal, con criterios de equidad y compensación considerando factores de pobreza.

b) Los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones, de acuerdo a lo establecido en la Tercera Disposición Complementaria de la presente Ley”.

- 16 Los artículos relacionados con la segunda etapa son los siguientes:

“Artículo 15.- Segunda Etapa

15.1. Para ingresar a esta Etapa deben encontrarse vigentes las leyes del Sistema Nacional de Acreditación y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y sus respectivos reglamentos, así como haberse conformado las Regiones, de conformidad con el Artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización. El ingreso a y la evaluación de la Segunda Etapa será competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización.

15.2. Para que una Región inicie esta Etapa deberá observar y cumplir los requisitos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y haber alcanzado los objetivos y metas de las competencias transferidas.

15.3. Nada de lo dispuesto en esta Etapa sobre asignación de ingresos, será de aplicación a la Municipalidad Metropolitana de Lima, ni al Gobierno Regional del Callao”.

“Artículo 16.- Reglas Generales

16.1. La Segunda Etapa comprende la asignación a cada Región de los recursos efectivamente recaudados en ellas por determinados impuestos del Gobierno Nacional, así como la cooperación de la Región con la SUNAT en el cumplimiento de las funciones de esta última sobre dichos impuestos, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 22.

16.2. Los impuestos internos nacionales cuya recaudación se asignará a la Región, son:

a) El Impuesto General a las Ventas, sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal (IPM).

b) El Impuesto Selectivo al Consumo.

c) El Impuesto a la Renta de Personas Naturales, correspondientes a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría.

16.3. La asignación a cada Región de los recursos efectivamente recaudados en ellas por determinados impuestos del Gobierno Nacional a que se refiere el presente Decreto Legislativo, no modifica la calidad de acreedor tributario otorgada por las disposiciones específicas de dichos impuestos”.

“Artículo 17.- Asignación de la recaudación de los Impuestos Internos Nacionales

17.1. La asignación a cada Región supone la transferencia de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por determinados impuestos del Gobierno Nacional, excluidos los documentos con poder cancelatorio y devoluciones, de conformidad con lo establecido en el Inciso 16.2, luego de aplicar las deducciones que conforme a ley estuvieran establecidas, como el porcentaje de la recaudación que le corresponde a la SUNAT como ingreso propio por la administración de los referidos impuestos.

17.2. La SUNAT es el ente encargado de recaudar y cuantificar la recaudación obtenida en cada Región”.

“Artículo 18.- Asignación de la recaudación a las Regiones

Las Regiones, conformadas de acuerdo con un proceso de integración, de conformidad con el Artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización, tendrán una asignación del 50 por ciento de la recaudación de los impuestos internos nacionales señalados en el Inciso 16.2”.

- 17 La Octava Disposición Transitoria, Complementaria y Final del DL 955 establece que, mediante decreto supremo aprobado con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se establecerá la inclusión del Gobierno Regional del Callao en la segunda etapa, sujeta a las condiciones y requisitos que se establezcan en dicha norma y a las reglas generales previstas en el DL 955.
- 18 Publicado el 9 de septiembre del año 2005.
- 19 Inciso a) del numeral 17.1 del artículo 17º del citado reglamento.
- 20 El artículo 37º establece que son bienes y rentas regionales los siguientes: a) los bienes muebles e inmuebles de su propiedad; b) las asignaciones y transferencias específicas para su funcionamiento que se establezcan en la Ley Anual de Presupuesto; c) los tributos creados por ley a su favor; d) los derechos económicos que generen por las privatizaciones y concesiones que otorguen, y aquellos que perciban del gobierno nacional por el mismo concepto; e) los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional; f) los recursos asignados por concepto de canon; g) el producto de sus operaciones financieras y las de crédito interno concertadas con cargo a su patrimonio propio; las operaciones de crédito externo requieren el aval o garantía del Estado y se sujetan a la ley de endeudamiento público; h) sus ingresos propios y otros que determine la ley.
- 21 El inciso 19.3) del artículo 19º establece que: “Los gastos rígidos e ineludibles para efecto de las transferencias complementarias no comprenderán reajustes en planillas. Asimismo, no se considerarán los incrementos en las asignaciones, bonificaciones y beneficios de toda índole, o el otorgamiento de nuevos conceptos de similar naturaleza.

Del mismo modo, no se consideran como gasto rígido e ineludible los reajustes en subvenciones, transferencias y donaciones, respecto de los montos autorizados en la Ley de Presupuesto del Sector Público, así como nuevas subvenciones, transferencias y donaciones”.
- 22 El inciso 19.4) del artículo 19º establece que: “El monto máximo de transferencia complementaria se establece en la Ley de Presupuesto del Sector Público, en el marco de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y en estricto cumplimiento del Marco Macroeconómico Multianual vigente”.
- 23 El artículo 20º señala que: “Se entiende por esfuerzo fiscal de las Regiones la relación existente entre la recaudación obtenida y las metas de recaudación establecidas, desagregadas por Regiones. Mediante Decreto Supremo se establecerá la metodología para el cálculo anual de las metas de recaudación establecidas que será utilizada por la SUNAT”.

- 24 El artículo 21° establece que: “Los recursos obtenidos por las Regiones por dicho esfuerzo deberán destinarse, como saldo para el ejercicio presupuestal siguiente, a proyectos de inversión y al mantenimiento de las obras de inversión según las normas que regulan la materia. Se entiende por acciones de la Región a aquellas de carácter educativo, de información, administrativo u otras de índole similar, en el marco de los Convenios de Cooperación Interinstitucional que se suscriban y que tengan como efecto un incremento de la recaudación tributaria. Los incentivos que otorgue el Gobierno Nacional deberán tener en cuenta la disparidad de las realidades económicas, de las potencialidades recaudatorias y de las capacidades fiscales de cada Región”.
- 25 “Artículo 22.- Convenios de Cooperación Interinstitucional
- 22.1. La administración de los impuestos del Gobierno Nacional cuya recaudación sea asignada a las Regiones seguirá a cargo de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT.
- 22.2. Las Regiones deberán suscribir Convenios de Cooperación Interinstitucional con la SUNAT para apoyar los esfuerzos en la administración de los impuestos que comprende la presente Etapa. Estos convenios podrán versar sobre:
- a) El Intercambio de Información.
 - b) Los esfuerzos conjuntos para la fiscalización de las obligaciones tributarias de los deudores tributarios.
 - c) Desarrollo de la conciencia tributaria a través de labores de orientación.
- 22.3. Sin perjuicio de lo establecido en los Incisos precedentes, también podrán establecerse mecanismos para que las Regiones puedan proponer al Gobierno Nacional:
- a) Metas en la recaudación de los impuestos nacionales internos asignados a la Región.
 - b) Proponer modificaciones generales a las normas que regulan los impuestos nacionales internos”.
- 26 Publicado el 29 de noviembre del año 2005.
- 27 Artículo 1° de la Ley N° 28801, publicada el 21 de julio del año 2006.
- 28 Modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28572, publicada el 6 de julio del año 2005.
- 29 Publicada el 10 de diciembre del año 2007.
- 30 Publicadas el 27 de mayo del año 2005.
- 31 Johnny Zas Friz Burga. *La continuidad crítica. Balance del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2008)*. Lima: Palestra Editores, 2008.
- 32 Publicado el 16 de abril del año 2008.
- 33 Publicada el 24 de abril del año 2008.
- 34 Publicado el 24 de diciembre del año 2008.

Proyectos de ley sobre descentralización fiscal

1. Introducción

De la revisión de los proyectos de ley presentados desde el inicio del actual Congreso Nacional (julio del año 2006) hasta la fecha, ante las comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, y de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, se ha constatado la presencia de solo dos que plantean la modificación del DL 955: el N° 1735 y el N° 2673.

2. Proyecto de ley N° 1735

Fue presentado por la Municipalidad Distrital de Breña de la provincia de Lima. Su objeto (artículo 1°) es “modificar los límites establecidos por el Decreto Legislativo N° 955, a fin de permitir a las municipalidades del país, obtener operaciones de endeudamiento interno durante el primer año de gestión, con la garantía de los recursos del Fondo de Compensación Municipal y del canon y sobrecanon”.

En su artículo 2° el proyecto plantea que se deje en suspenso, durante la vigencia de la ley, “lo establecido por el artículo 28°³⁵ del Título III del Capítulo I del Decreto Legislativo N° 955 para el caso de los Gobiernos Locales del país”. También propone (Primera Disposición Transitoria y Final) que el MEF establezca “las medidas reglamentarias correspondientes en un plazo no mayor a 30 días de vigencia de la presente norma”; asimismo adecua la reglamentación de la ley vigente, el DL N° 955.

Por último, el proyecto de ley señala (Segunda Disposición Transitoria y Final) que “la presente ley tendrá vigencia durante el primer año de la gestión de las nuevas autoridades municipales del país, período 2007-2010, y entrará en vigencia al día siguiente de su publicación”.

La principal argumentación del citado proyecto de ley, en su exposición de motivos, es que al inicio de las gestiones municipales muchos gobiernos locales están asumiendo pasivos financieros y contables que les impiden cumplir con los estándares o límites establecidos por el DL 955 en materia de endeudamiento.

En la mencionada exposición de motivos se señala que muchas de las actuales gestiones locales solicitaron la aprobación de operaciones de endeudamiento interno con el Banco de la Nación, teniendo como garantía las transferencias del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) para ejecutar sus respectivos programas de inversiones. La mayoría de estas solicitudes fue denegada, dado el mayor nivel de endeudamiento que alcanzaron los gobiernos locales en sus pasivos contables y financieros.

Siguiendo siempre con lo sustentado en la citada exposición de motivos, la mayoría de municipalidades recibió administraciones locales en crisis, con grandes pasivos referidos especialmente a falta de pago de remuneraciones y pensiones, deudas con la SUNAT, entre otras obligaciones por pagar.

Especialmente problemática resultaba la regla del inciso a) del artículo 28.1) del DL 955. Según esta disposición, se exige una relación anual entre el stock de la deuda contraída sin garantía del gobierno nacional y los ingresos corrientes anuales de los gobiernos regionales y locales que no deberá ser superior al 40%.

La exposición de motivos agrega que al compararse la deuda acumulada total de las gestiones municipales anteriores con los ingresos corrientes anuales del año 2006 resulta muy difícil alcanzar el indicador positivo planteado por la norma, salvo para aquellas municipalidades que no arrastren deudas de ejercicios anteriores.

El proyecto de ley proponía como plazo de su vigencia el primer año de la gestión de las nuevas autoridades municipales del país, el ya pasado –y extemporáneo– año 2007.

Asimismo, el proyecto de ley aborda un tema específico: la suspensión del inciso a) del artículo 28.1) del DL 955, no obstante que el texto del proyecto señala la suspensión de todo el artículo 28° del Título III del Capítulo I del DL 955.

3. Proyecto de ley N° 2673

Presentado por la Municipalidad Provincial de Trujillo del departamento de La Libertad. Sus objetivos (artículo 1°) son desarrollar las localidades del interior del país, mejorando las condiciones de vida de la población, y fortalecer el proceso de descentralización, elevando el monto mínimo de transferencias que por concepto de FONCOMUN perciben las municipalidades.

En su artículo 4° plantea la modificación de la Sexta Disposición Transitoria, Complementaria y Final del DL 955³⁶, en los términos siguientes:

“Los recursos mensuales que perciban las municipalidades por concepto del Fondo de Compensación Municipal no podrán ser inferiores al monto equivalente a doce unidades impositivas tributarias vigentes a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público”.

Asimismo, el proyecto plantea aumentar de ocho a 12 unidades impositivas tributarias los recursos mensuales mínimos que perciban las municipalidades por concepto de FONCOMUN.

El proyecto de ley N° 2673 aborda un tema muy específico y colateral a la descentralización fiscal, no obstante tratarse de la propuesta de modificación de una disposición transitoria, complementaria y final del DL 955.

4. Conclusiones generales

- 1) Desde julio del año 2006 solo se han presentado dos proyectos de ley para modificar el DL 955 ante las comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, y de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso Nacional.
- 2) Los proyectos de ley (N° 1735 y N° 2673) que plantean la modificación del DL 955 han sido presentados, respectivamente, por la Municipalidad Distrital de Breña y por la Municipalidad Provincial de Trujillo.
- 3) En materia de descentralización fiscal no hay proyectos de ley presentados ante el Congreso Nacional por sus propios miembros, por los gobiernos regionales o por el Poder Ejecutivo nacional.
- 4) Los proyectos de ley N° 1735 y N° 2673 plantean modificaciones específicas y colaterales en su relación con la descentralización fiscal.

Notas

35 “Artículo 28°.- Límites sobre el Endeudamiento sin Garantía del Gobierno Nacional

28.1. Las operaciones de endeudamiento sin la garantía del Gobierno Nacional, se regirán por los siguientes límites:

a) La relación anual entre el stock de la deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional y los ingresos corrientes anuales de los Gobiernos Regionales y Locales no deberá ser superior al 40 por ciento; y

b) La relación del servicio anual de la deuda contraída sin la garantía del Gobierno Nacional (amortización e intereses) respecto de los ingresos corrientes anuales deberá ser inferior al 10 por ciento.

28.2. Los límites propuestos se toman en consideración al momento de la obtención del financiamiento y no al momento de su servicio”.

36 El texto de la actual Sexta Disposición Transitoria, Complementaria y Final del DL 955 es el siguiente:

“Los recursos mensuales que perciban las Municipalidades por concepto del Fondo de Compensación Municipal no podrán ser inferiores al monto equivalente a ocho Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público”.

III

Propuestas de los actores del proceso de descentralización sobre descentralización fiscal

1. Introducción

De la revisión de las iniciativas de los actores del proceso de descentralización en materia de descentralización fiscal se ha constatado la existencia de una propuesta elaborada por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).

Esta propuesta está contenida en el informe denominado “La descentralización fiscal en el Perú: Situación actual y propuesta de coparticipación tributaria”³⁷, elaborado para la ANGR por INDE Consultores en el marco del acuerdo suscrito entre la Secretaría Técnica de la ANGR, USAID y la empresa INDE Consultores.

También es pertinente señalar la presencia del informe final del “Diagnóstico del proceso de descentralización fiscal en Perú” preparado por Juan Luis Gómez, Jorge Martínez-Vásquez y Cristián Sepúlveda de la Georgia State University³⁸, elaborado en el marco de un acuerdo entre el MEF, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Georgia State University.

Si bien este informe presenta un diagnóstico de la descentralización fiscal en el Perú, también contiene opciones de reforma –aunque de manera general– en la estructura territorial, en la asignación de responsabilidades de gasto, en la descentralización de ingresos públicos, en el sistema de transferencias intergubernamentales y en el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

2. La propuesta de descentralización fiscal planteada por La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)

2.1 Contenido general

La propuesta de descentralización fiscal –o, más específicamente, de coparticipación tributaria– de la ANGR está contenida en el informe citado líneas arriba y plantea un modelo de financiamiento que consiste en distribuir los ingresos recaudados hacia los gobiernos subnacionales (vale decir, gobiernos regionales) de acuerdo a una formula establecida.

El diagnóstico presentado en la propuesta señala que, en el Perú, el financiamiento de los gobiernos regionales se basa en un modelo de transferencias discrecionales, sin considerar que la mayor parte de recursos no es predeterminada ni los ingresos futuros predecibles, lo que no permite un planeamiento estratégico. Tampoco hay criterios de equidad horizontal ni se toman en cuenta las diversas y distintas necesidades de gasto que tienen los departamentos.

Se plantea el diseño de un modelo de coparticipación considerando solo la información correspondiente a los gobiernos regionales, excluyéndose a las municipalidades provinciales, a las municipalidades distritales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML).

2.2. Descripción del modelo

El informe plantea los siguientes pasos para la configuración del modelo:

Paso 1: Determinación de los ingresos para la coparticipación

Se señala que la coparticipación tributaria se basa en los ingresos tributarios totales netos de devoluciones, conformados por los tributos internos y externos. Los impuestos más importantes dentro de los ingresos tributarios totales son el impuesto a la renta (IR), el impuesto general a las ventas (IGV), el impuesto selectivo al consumo (ISC) y los impuestos de aduanas. Este monto se distribuiría entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales mediante la siguiente fórmula:

$$\text{Ingresos tributarios nacionales (ITN)} = \text{Tributos internos (IGV + IR + ISC + otros)} + \text{Tributos externos (aranceles)} - \text{Devoluciones}$$

Paso 2: Determinación del fondo para los gobiernos regionales

Los ITN se dividen entre el ingreso destinado al gobierno nacional y el destinado a los gobiernos regionales.

El ingreso destinado a los gobiernos regionales se denomina Fondo Regional de Coparticipación (FRC) y es una proporción fija de los ITN.

Paso 3: Distribución del Fondo Regional de Coparticipación en subfondos

La parte de los ITN destinada al Fondo Regional de Coparticipación (FRC) se distribuye en subfondos, de acuerdo a las funciones de gasto más relevantes en el presupuesto respecto del gasto total y según su importancia como políticas públicas.

También se señala que aquellas funciones de gasto con más participación en el presupuesto tendrán un peso mayor en el respectivo subfondo.

Paso 4: Distribución de los subfondos a los gobiernos regionales

Cada subfondo tiene que ser distribuido según los requerimientos relativos de ingreso por departamento. Estos requerimientos son indicadores que reflejan lo que demanda un gobierno regional con respecto al resto para una función de gasto.

Para el caso del subfondo asociado a la función de gasto en educación, la propuesta plantea como ejemplo de indicador el porcentaje de población en edad escolar en la circunscripción del gobierno regional.

Con los indicadores se elabora una matriz para cada función de gasto y gobierno regional y luego, con esta matriz de indicadores, se distribuye el gasto de cada subfondo a los gobiernos regionales.

El monto que le corresponde al gobierno regional en la función de gasto es igual al monto del subfondo asociado a dicha función, multiplicado por el ponderador de requerimientos relativos. El monto del subfondo que le corresponde a cada gobierno regional es igual a la suma de todos los subfondos calculados sobre la base de las ponderaciones.

Tomando en cuenta los datos para el año 2007, se plantea el 25% de los ITN como proporción para el FRC, en aplicación del modelo de coparticipación tributaria.

Para la distribución del FRC se adopta una metodología basada en una propuesta de Pedro Herrera³⁹, conformada por dos fases. En la primera se distribuye el FRC en cinco subfondos y en la segunda cada subfondo se distribuye a los gobiernos regionales.

El objetivo de la propuesta es obtener los requerimientos relativos de ingreso por departamento y la función de gasto para asignar los recursos con criterios de equidad horizontal.

• La clasificación de los subfondos

Los cinco subfondos planteados corresponden a las cuatro categorías de gasto de los gobiernos regionales con mayor relevancia de política pública: educación, salud, agricultura e infraestructura. Se agrega una categoría de gasto denominada "otros", la cual considera el resto de requerimientos.

• **Indicadores de requerimientos relativos**

Para la distribución de los subfondos a los gobiernos regionales se ha diseñado un indicador que refleja los requerimientos de ingreso en cada subfondo. En general, todos los indicadores toman en cuenta dos criterios: población o demanda de gasto y equidad. El informe describe cada uno de los indicadores.

a) *Indicador de requerimientos relativos en educación entre gobiernos regionales*

Para la distribución del subfondo en educación se consideran dos variables en el indicador: demanda global de educación (primaria y secundaria) y población rural. Según el informe, la primera variable toma en cuenta la demanda existente del servicio educativo, mientras que la segunda pretende otorgar mayor peso a los departamentos con más población rural, donde los costos son más altos dada la dispersión de los centros poblados. Además se busca establecer prioridad en ellos para cerrar la brecha de analfabetismo.

b) *Indicador de requerimientos relativos en salud entre gobiernos regionales*

Para el subfondo en salud se toman en cuenta tres variables en el indicador: nacimientos ocurridos fuera del establecimiento de salud, población con problemas de acceso al establecimiento de salud y población por cama hospitalaria. Según el informe, este indicador refleja principalmente el déficit del servicio de salud en términos de infraestructura para el departamento.

c) *Indicador de requerimientos relativos en infraestructura entre gobiernos regionales*

Para el subfondo en infraestructura las variables relevantes relacionadas con los requerimientos se refieren a los servicios públicos básicos: red vial, red de electrificación y red de agua potable. Según el informe, para la red vial se utiliza el total de kilómetros en carreteras y no se considera una medida de déficit vial ya que la información no está disponible. Para la electrificación y el agua potable se toma en consideración el número de viviendas sin acceso a cada servicio.

d) *Indicador de requerimientos en agricultura entre gobiernos regionales*

La distribución del subfondo en agricultura se basa en la superficie sembrada. Según el informe, ante la falta de información actualizada sobre superficie cultivable por departamento, se ha optado por utilizar la distribución actual y no la potencial como aproximación del requerimiento de gasto.

e) *Indicador de requerimientos generales entre gobiernos regionales*

El resto de funciones no consideradas (principalmente protección y previsión social, vivienda y otros gastos) se agrupan en un subfondo de requerimientos generales. Según el informe, las variables utilizadas para este indicador son la extensión territorial, la población total y el número de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha.

2.3 Proyecciones del modelo para los años 2008-2011

El informe señala haber realizado proyecciones para los ITN de los años inmediatamente siguientes, según las informaciones presentadas en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2009-2011⁴⁰, asumiendo que la participación de los gobiernos regionales se mantendría en un 25% de los ITN a lo largo del período.

2.4 La articulación del modelo con la distribución actual del canon en los gobiernos regionales

El informe señala que la distribución de los recursos requiere ciertos ajustes para su aplicación en el contexto actual. Uno de estos ajustes contempla los recursos que obtienen los gobiernos regionales por concepto de canon. Para este informe:

“Este fondo [el canon] es importante para las regiones donde se explotan los recursos ya que constituye la única fuente de ingresos predecibles. El uso de estos recursos está restringido al gasto de inversión en las regiones y en los últimos años se han incrementado significativamente debido al alza del precio de las materias primas. Estos factores hacen complicado intentar incorporar dichos ingresos transferidos al FRC ya que las regiones beneficiadas no estarán dispuestas a ceder sus recursos (aun bajo criterios de equidad entre regiones). Además recordemos que lo que se estima son requerimientos relativos y no absolutos, por lo que no es posible argumentar que aquellos recursos son excedentes, al menos hasta que no exista un costeo preciso de las necesidades de gasto. Por lo tanto para lidiar con esta dificultad se propone crear un fondo adicional de infraestructura asociado a las transferencias por concepto de canon”.

• La introducción del ajuste por canon

Según el informe, para configurar el ajuste por canon se condiciona la asignación del subfondo en infraestructura según las siguientes reglas:

- a) Si el subfondo en infraestructura (SFI) del gobierno regional (GR) es mayor que su ingreso por canon, entonces se le transfiere el SFI. En este caso, el monto por transferirse equivale a sus ingresos por canon más un monto adicional (de recursos ordinarios) que proviene del cálculo del SFI.
- b) Si el SFI del GR es menor que su ingreso por canon, entonces se le transfiere íntegramente el canon en reemplazo del SFI.

2.5 La articulación del modelo con la distribución actual de la regalía minera en los gobiernos regionales

Otro ajuste menos complejo, siempre según el informe, requiere tomar en cuenta las transferencias por regalías a los gobiernos regionales. Para el citado informe, estas regalías constituyen ingresos no tributarios y, por lo tanto, deben considerarse fuera del modelo de coparticipación. El ajuste consistiría en añadir a los montos transferidos –ya ajustados por canon para los gobiernos regionales– los ingresos por las respectivas regalías.

2.6 Conclusiones del informe

El informe plantea las siguientes conclusiones (publicadas en el mes de agosto del año 2008):

“El modelo de coparticipación propuesto toma en cuenta criterios de población y de requerimientos relativos de los departamentos para la distribución de recursos a los gobiernos regionales (equidad horizontal). De esta forma se busca eliminar la discrecionalidad e ineficiente asignación bajo el actual sistema de transferencias.

“Aplicando el modelo al 2007 los resultados muestran que la mayoría de GR aumenta su participación en las transferencias en comparación con el modelo de asignación discrecional. Aquellos con mayor población pobre y menor acceso a servicios públicos como Cajamarca, Huancavelica y Puno aumentan su participación en el fondo de manera significativa, lo cual nos refleja a grandes rasgos la inequidad entre GR.

“Para medir mejor el impacto que tendría la nueva distribución debemos considerar las transferencias per cápita. Al comparar con los indicadores socioeconómicos se aprecia que las transferencias no solo aumentan en promedio sino que (1) quienes reciben más son los más pobres y además, (2) la enorme dispersión de las transferencias disminuye. Por lo tanto el modelo de coparticipación propuesto mejora la asignación, logrando mayor equidad entre GR.

“Se incorpora la distribución de los ingresos por canon y regalías al modelo sin que se presenten distorsiones graves. De esta forma ningún gobierno regional pierde las transferencias por concepto de canon y regalías por lo coparticipación. Se evita así una caída brusca en las transferencias de los GR beneficiados con canon.

“Aquellos que no reciben canon como Tumbes, Callao, Arequipa e Ica verían reducciones en los montos transferidos aun cuando el fondo utilizado en el

2007 es mayor que las transferencias totales ese año. Para ellos es posible incorporar algún tipo de compensación temporal, si justifican que requieren los recursos de manera que no se vean perjudicados. Por ejemplo para el caso Ica, donde hubo una emergencia ese año, es evidente que una reducción en sus recursos sería contraproducente”.

3. Informe final del diagnóstico del proceso de descentralización fiscal en Perú elaborado por la Georgia State University

Este informe señala como sus objetivos fundamentales los siguientes: a) ofrecer un marco teórico de referencia para el análisis de la descentralización fiscal; b) adelantar un diagnóstico preliminar del proceso de descentralización seguido en el Perú; c) avanzar una agenda de investigación de opciones de reforma estructurada alrededor de los pilares fundamentales de la descentralización fiscal.

El informe también sugiere una secuencia de implementación de reformas para estructurar de una forma más efectiva la revisión del proceso de descentralización fiscal en el Perú. La secuencia planteada es la siguiente:

- Primero: Avanzar en la clarificación de las funciones de gasto por nivel de gobierno y mejorar las metodologías utilizadas para la estimación de las necesidades de gasto que se derivan de la asignación de funciones.
- Segundo: Evaluar opciones e introducir reformas que desarrollen la autonomía tributaria y su uso efectivo por los gobiernos regionales y municipales.
- Tercero: Desarrollar y mejorar los sistemas de transferencia para gastos corrientes a gobiernos regionales y municipales que permitan reducir las disparidades fiscales existentes por razones de necesidad de gasto y capacidad fiscal.
- Cuarto: Modificar el sistema de transferencias condicionales y en particular las transferencias para gastos de inversión, de manera que permita incrementar la eficiencia y equidad en la inversión pública.
- Quinto: Evaluar alternativas para el fortalecimiento del rol del crédito público a nivel subnacional y considerar mejoras en los sistemas de control de su uso.

3.1 Opciones de reforma en la estructura territorial

El informe plantea desvincular completamente los procesos de estructuración territorial, y en particular el de conformación de “macro-regiones”, de la reestructuración de las relaciones fiscales intergubernamentales en el Perú. De esta manera, se sugiere que tanto la LOBD como el DL 955 deben modificarse eliminando los requisitos de fusión territorial que limitan la definición de bases fiscales adecuadas para las regiones.

En el nivel local, el informe señala que es aconsejable, una vez definidos los procesos e incentivos a la fusión municipal, incrementar el énfasis en la definición de los requerimientos y procesos administrativos que deben seguirse para la provisión conjunta de servicios públicos por dos o más localidades. Habría que desarrollar una provisión de asesoría en el contexto de la implementación de un programa piloto de impulso a la cooperación intermunicipal.

También se indica que un mecanismo que debe considerarse en la reglamentación de la Ley de Mancomunidades es la realización de acuerdos de prestación de servicios de una municipalidad a otra, una cuestión que en la citada ley no se define con claridad. Asimismo, la referida reglamentación debe definir los procesos de contratación entre gobiernos locales para la prestación de servicios por parte de una mancomunidad a otra. Habría que proveer servicios de asesoría técnica a aquellas municipalidades que deseen explorar acuerdos de provisión de servicios.

A nivel local el informe plantea la necesidad de considerar alternativas a la financiación de las mancomunidades en la reglamentación de la respectiva ley. Los servicios podrían ser cofinanciados sobre la base de fórmulas de distribución de costo entre los firmantes. También se podrían crear tasas, contribuciones o impuestos especiales (como el incremento de puntos porcentuales en el impuesto a la propiedad o en el impuesto general a las ventas, por ejemplo) que permitan la financiación de las obras o servicios que se proveerán.

El informe considera importante explorar las posibilidades de cooperación entre municipalidades fronterizas y sus contrapartes en países vecinos, así como un marco de cooperación entre distintos niveles de gobierno.

También se plantea la necesidad de explorar las posibilidades de privatización de los servicios públicos a nivel local, con el objetivo de reducir los costos unitarios de provisión al incrementar el tamaño del mercado atendido. Sin embargo, se advierte sobre la necesidad de una regulación adecuada del mercado y de garantías de equidad en el acceso y calidad en la prestación de los servicios.

3.2 Opciones de reforma en la asignación de las responsabilidades de gasto

El informe señala que es necesario realizar una simplificación y “re-alineamientos” de las funciones asignadas a los gobiernos subnacionales en las leyes orgánicas, para evitar vaguedad en la asignación y duplicidad de actuaciones.

También se indica que las leyes de organización y funciones de los ministerios deberán validar el reparto de funciones sectoriales de los distintos niveles de gobierno y apoyar la delimitación de dichas funciones. Se considera que la composición de las matrices de competencia debería estar guiada por las clasificaciones de “sub-funciones” y que el esclarecimiento, tanto de estas como de los “atributos” dentro de las competencias compartidas ayudaría a la delimitación de las asignaciones de gasto.

El informe plantea asimismo la utilización de asignaciones de “competencias asimétricas” y señala que la transferencia de funciones a los gobiernos locales precisará un mayor grado de asimetría que la efectuada a los gobiernos regionales.

Igualmente se considera –a nivel local– que la gran diversidad de gobiernos locales y las notables diferencias en sus capacidades de gestión requieren de un enfoque secuencial, tratando de evitar, en lo posible, *shocks* que puedan alterar de manera muy negativa el equilibrio municipal.

En materia de educación y de salud, se señala que la transferencia de funciones a un cierto número de municipalidades piloto busca la aplicación de cierta asimetría en el proceso, por lo menos desde el punto de vista geográfico. Sin embargo, el informe indica que la más relevante es la asimetría funcional: por ejemplo, se deberían descentralizar primero las responsabilidades sobre educación inicial hacia algunas municipalidades con más amplias capacidades de gestión.

Respecto a la cuantificación de las necesidades de gasto, el informe considera que la metodología del costo histórico proporciona un punto conveniente de arranque pero que su validez estaría comprometida en el corto plazo. Por tanto recomienda explorar nuevas metodologías de cómputo y elegir una que sea transparente, flexible y que simplifique el proceso de estimación de las necesidades de gasto a nivel municipal y regional.

3.3 Opciones de reforma en la descentralización de ingresos públicos

3.3.1 Devolución de ingresos propios a los gobiernos regionales

El informe señala que para lograr la inserción de los gobiernos regionales en el proceso de descentralización de una manera más eficiente es imprescindible que cuenten con sus propias fuentes de financiamiento. Sin ellas, siempre según el informe, las decisiones de gasto de los gobiernos regionales no son autónomas y así no se puede esperar que generen las ganancias en eficiencia que normalmente se asocian al proceso de descentralización fiscal.

En esta materia, el informe propone las siguientes posibilidades:

- a) Usar un sistema de sobretasas por el cual cada gobierno regional puede aplicar una tasa (dentro de un rango permitido) a ciertos impuestos recaudados por el gobierno nacional compatibles con esta metodología, como los impuestos a la renta de las personas y los impuestos específicos al consumo.
- b) Desarrollar la propia capacidad recaudadora de los gobiernos regionales que estarían a cargo de la administración de ciertos impuestos pero disfrutarían de un acceso exclusivo a sus bases tributarias. Las fuentes que podrían ser “devueltas” a este nivel de gobierno deberían corresponder a sus necesidades de financiamiento, es decir a sus gastos. Como ejemplos de impuestos adecuados se señala a aquellos selectivos a las ventas que no sean usados a nivel central.
- c) Acompañar la “devolución” de fuentes de ingresos adicionales a los gobiernos regionales con una reducción del espacio fiscal del gobierno nacional, para permitir contener el nivel agregado de gasto público y mantener la carga tributaria asumida por los contribuyentes con el fin de no generar descontento y oposición política a las reformas. Se indica que la definición de los espacios fiscales para los gobiernos regionales deberá estar adecuadamente “alineada” con sus necesidades de gasto, considerando las nuevas funciones asignadas en la respectiva ley.

3.3.2 Mejora en la capacidad recaudadora de los municipios

En esta materia, el informe plantea las siguientes posibilidades:

- a) Flexibilizar los procedimientos de recaudación. Se señala que en algunos municipios las bases tributarias son pobres y que, en tales casos, el apoyo a la gestión pública mediante el trabajo o el pago de tributos no monetarios puede resultar apropiado, a la vez que ayudaría a potenciar la participación ciudadana y al desarrollo de una cultura tributaria. También se plantea que la regulación asegure que los aportes sean justamente valorados y se eviten abusos indeseables.
- b) Crear una oficina de asistencia para la administración tributaria a nivel provincial o regional, con personal técnico idóneo, cuya misión sea apoyar la recaudación tributaria y el desarrollo de capacidades a nivel distrital.
- c) Centralizar, en una primera fase de desarrollo, las inversiones en los sistemas de información requeridos para la recaudación tributaria. El informe propone como ejemplo la elaboración de un catastro de propiedades completo y actualizado, cuya concreción –se indica– muchas veces excede las capacidades técnicas y de financiamiento de los gobiernos más pequeños. Otros sistemas de información relevantes serían el registro de automóviles y el de transacciones.

3.3.3 Incremento de la autonomía tributaria de los gobiernos locales

Según el informe, los gobiernos locales no tienen actualmente autonomía para determinar las tasas aplicables a los llamados “otros impuestos municipales”, situación que distorsiona el sistema de incentivos que enfrentan las autoridades locales y limita las mejoras en eficiencia que se deberían obtener sobre la base de decisiones autónomas de gasto.

Asimismo se indica que la cercanía entre las autoridades locales y los electores favorece el uso de tasas de impuesto para financiar el nivel de gastos preferido por la comunidad y promueve la responsabilidad fiscal de las autoridades.

3.4 Opciones de reforma en el sistema de transferencias intergubernamentales

3.4.1 Modificaciones al sistema vigente de ingresos compartidos

El informe señala que los ingresos compartidos son el componente más distorsionado del sistema de transferencias peruano y el más urgente de modificar. Al respecto, plantea las siguientes posibilidades:

- a) Los recursos recibidos como ingresos compartidos deberían reducirse al punto de constituirse en una fuente de ingresos marginal de los gobiernos beneficiados. Para el informe, su “monto mínimo” debería representar una justa compensación económica por todos los costos personales y medioambientales asociados a la explotación de los recursos, y su “monto máximo” podría también incorporar una compensación por el sacrificio de parte del patrimonio natural de las localidades. Asimismo, se plantea que la magnitud de los fondos transferidos no debería ser tal que exceda la cantidad de recursos que un gobierno está en capacidad de gastar eficientemente ni tampoco que desincentive el desarrollo de la recaudación de impuestos locales.
- b) La reducción drástica de los fondos que serán transferidos en los próximos períodos no es una alternativa factible por los conflictos políticos que se han producido al respecto. El informe plantea que se considere una etapa de transición que facilite la aceptación política de la reforma. Por ejemplo, una reducción progresiva de los porcentajes vigentes de participación de los gobiernos beneficiados en un período de cinco años, para que una parte creciente de los recursos asignados a los gobiernos subnacionales (50% del impuesto a la renta de industrias extractivas) quede liberada para ser distribuida con nuevos criterios.
- c) Utilizar los recursos para financiar un Fondo Solidario para la Inversión Municipal que beneficie a todas las regiones y municipalidades peruanas, lo

que para el informe constituye la ventaja de esta propuesta. La creación del citado fondo no implicaría que las áreas donde se explotan los recursos naturales no puedan ser compensadas por los costos de explotación o que, eventualmente, se les reconozca un derecho de propiedad.

- d) La distribución de las rentas por la propiedad de los recursos debe considerarse a la población de las circunscripciones; de lo contrario se beneficiarían excesivamente las más pequeñas, desincentivándose no solo la recaudación de ingresos propios sino las fusiones de municipios.
- e) Crear un calendario de reducciones (o de topes máximos descendentes) de ingresos compartidos por conceptos de canon, sobrecanon, rentas y regalías.
- f) Reducir las asignaciones por otros fondos (FONCOR, FONIPREL, etc.) a aquellos gobiernos regionales que ya reciben un porcentaje importante de los recursos por canon, sobrecanon y regalías.

3.4.2 Modificaciones al sistema de transferencias intergubernamentales

En esta materia, el informe plantea las siguientes posibilidades:

- a) Separar el sistema de transferencias en dos grandes programas: transferencias de igualación y transferencias condicionadas, las cuales incluirían las transferencias de capital. El primero podría operarse sobre la base del actual FONCOMUN y el segundo se financiaría con los fondos ya reservados para este efecto y, eventualmente, con los recursos del propuesto Fondo Solidario para la Inversión Municipal.
- b) Ante la dificultad de diseñar un programa de transferencias de capital, el informe plantea formularlo en términos de igualdad (de capacidad de provisión de servicios públicos). Se afirma que un programa de este tipo permitiría simplificar el proceso de transferencias de capital y es muy compatible con la ya abundante disponibilidad de fondos en el país, aunque requeriría de la cuidadosa elaboración de un índice de necesidades de inversión.
- c) Asistir a los gobiernos subnacionales en la confección de sus planes de inversión, así como en los procesos de evaluación, implementación y mantenimiento de proyectos. El informe señala que, dependiendo de la magnitud y dificultad del proyecto de inversión, podrían crearse –en los niveles provincial, regional o nacional– oficinas de apoyo a la inversión municipal.
- d) Usar transferencias de contrapartida para el financiamiento de inversiones de capital. Estas transferencias consisten en que el gobierno nacional entregue al gobierno subnacional una cierta proporción de los recursos que este último ha desembolsado en la financiación de inversiones.

3.4.3 Modificaciones al programa de transferencias de igualación

En esta materia, el informe plantea las siguientes posibilidades:

- a) La equidad fiscal se podría hacer más transparente utilizando un sistema de distribución basado en el concepto de “disparidad fiscal”⁴¹.
- b) El sistema vigente de transferencias de igualación podría simplificarse significativamente. Para el informe, la distribución del fondo de transferencias (FONCOMUN) en dos etapas complica el proceso, entre otros problemas. Por ello se plantea que la distribución de los recursos a partir del cálculo de “disparidad fiscal” permitiría resolver automáticamente estos problemas.
- c) Lo mismo que en el nivel municipal, es necesario introducir en el sistema un programa de transferencias de igualación a nivel regional.
- d) La redefinición del FONCOMUN ofrecería posibilidades adicionales para resolver los problemas de inequidad relativa causados por el presente sistema de ingresos compartidos. Para el informe, si el sistema de distribución de igualación se basara en el concepto de “disparidad fiscal”, entonces el cálculo de la capacidad fiscal de un gobierno subnacional debería considerar los montos que recibe por concepto de ingresos compartidos. En consecuencia, el FONCOMUN podría concentrar sus recursos en aquellos gobiernos que no están siendo especialmente beneficiados con ellos.
- e) Las transferencias de igualación pueden ser utilizadas indirectamente para proporcionar a las autoridades municipales incentivos compatibles con un manejo financiero responsable y también con el objetivo de incrementar la recaudación tributaria.
- f) Se debería evaluar si existe una justificación adecuada para entregar un monto mínimo de transferencias por municipalidad distrital.

3.5 Opciones de reforma en el endeudamiento de los gobiernos subnacionales

El informe plantea como objetivo la mejora del sistema de registro de deuda. Se considera el desarrollo de sistemas adecuados de registro de deuda flotante, de corto plazo y provisional para mejorar la información disponible, en todos los niveles de gobierno, sobre el verdadero estado del endeudamiento a nivel de gobiernos subnacionales.

También se propone la creación de oficinas de asistencia financiera en algunos gobiernos subnacionales (capitales provinciales o gobiernos regionales) para apoyarlos en sus gestiones de financiamiento y en su manejo financiero.

El informe señala que como el endeudamiento solo puede ser utilizado para financiar gasto de capital, llama la atención que todas las limitaciones cuantitativas establecidas en la ley sean definidas en términos de ingresos corrientes.

También se indica que es recomendable formular separadamente las reglas fiscales que regulan el endeudamiento subnacional de aquellas que regulan el gasto. Se requiere una revisión de los principios y objetivos de las reglas, con el propósito de reducir –si fuese posible– su número.

Por último, se plantea evaluar los principios generales de una Ley de Bancarrota y Reflotamiento Financiero que ofrezca procesos rigurosos y brinde adecuados incentivos para el rescate de gobiernos subnacionales en situación de crisis fiscal.

4 Evaluación general y conclusiva de las propuestas analizadas

4.1 Evaluación general y conclusiva del Informe “La descentralización fiscal en el Perú: Situación actual y propuesta de coparticipación tributaria” elaborado por Inde Consultores

4.1.1 La propuesta aborda exclusivamente el sistema de transferencias

La descentralización fiscal está ligada conceptualmente a la autonomía financiera de las entidades territoriales intermedias y locales presentes en el ordenamiento de un país.

La autonomía financiera está determinada por los límites y las posibilidades de acción que tienen las entidades territoriales descentralizadas con relación a sus gastos y a sus ingresos. Desde la perspectiva de los ingresos, los tributos y la autonomía tributaria son los elementos esenciales y determinantes de la autonomía financiera de una entidad territorial.

Los ingresos se clasifican en ingresos propios y en transferencias. Los primeros están constituidos por los tributos y se corresponden con la potestad y la autonomía tributarias de las entidades territoriales. En cambio, las transferencias son aquellos ingresos trasladados desde el Estado nacional hacia las entidades territoriales descentralizadas. Hay una dicotomía entre ingresos propios y transferencias, definiéndose –en nuestra opinión– la descentralización fiscal por la mayor autonomía financiera de las entidades territoriales descentralizadas y no por las transferencias otorgadas por el gobierno nacional. Por lo tanto, y desde una perspectiva propiamente de descentralización fiscal, una propuesta en esta materia debería poner el énfasis en desarrollar la autonomía financiera de las entidades territoriales descentralizadas.

La propuesta avanza en la búsqueda de lograr un sistema de transferencias predecible y equitativo; sin embargo, se limita a desarrollar solo este ámbito.

4.1.2 La propuesta se limita al nivel regional

La propuesta excluye de manera explícita a las municipalidades provinciales, a las municipalidades distritales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML).

Si bien el DL 955 aborda la descentralización fiscal solo a nivel regional, pudiéndose así explicar la exclusión del nivel local realizada por la propuesta analizada, esta ausencia de los gobiernos locales en la propuesta es muy notoria, especialmente porque se propone la modificación del sistema de transferencias que involucra a todos los niveles descentralizados y no solo al nivel regional.

También merece indicarse que la propuesta plantea la creación de un Fondo de Coparticipación, el cual estaría constituido por el 25% de los ingresos tributarios totales netos, sobre la base de la aplicación del modelo de coparticipación tributaria según los datos para el año 2007.

Asimismo, la propuesta señala que ha realizado proyecciones para los ITN de los años inmediatamente siguientes, según las informaciones presentadas en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2009-2011; asumiendo que la participación de los gobiernos regionales se mantendría en un 25% de los ITN a lo largo del período.

Dados los cambios ocurridos en el escenario de la economía mundial, consideramos que sería importante revisar los supuestos económicos que sirvieron para establecer el 25% de los ITN para constituir el citado Fondo de Coparticipación.

4.1.3 La propuesta consolidaría los gobiernos regionales sobre base departamental

La propuesta pone énfasis en la modificación del sistema de transferencias. Si bien no hay un planteamiento explícito de omitir el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía financiera de las entidades territoriales intermedias, ni tampoco de no configurar regiones viables y sostenibles fiscalmente (buscando, en lo posible, una entidad territorial intermedia óptima), restringirse a modificar el sistema de transferencias manteniendo a los gobiernos regionales sobre base departamental podría significar otro incentivo más para la consolidación de estos últimos y de la actual entidad departamental como entidad territorial intermedia.

4.1.4 La propuesta no lograría plenamente el objetivo de la equidad horizontal entre gobiernos regionales

El Fondo de Coparticipación propuesto estaría constituido por el 25% de los ingresos tributarios totales netos. Estos engloban el impuesto a la renta consi-

derándose todas sus categorías, incluyendo la tercera, con la cual se constituye el canon, especialmente el minero.

El objetivo de lograr la equidad horizontal entre gobiernos regionales se conseguiría con la incorporación de todo el impuesto a la renta en los ITN, dejando sin efecto los desequilibrios producidos, especialmente por el canon minero.

Sin embargo, la propuesta plantea un subfondo de infraestructura (SFI), en el cual se corregiría la transferencia que correspondería a cada gobierno regional considerando el canon.

El llamado “ajuste por canon”, señalado por la propuesta, consiste en condicionar la asignación del SFI a las siguientes reglas:

- a) Si el SFI del GR es mayor que su ingreso por canon, entonces se le transfiere el SFI. En este caso, el monto por transferir equivale a sus ingresos por canon más un monto adicional (de recursos ordinarios) que proviene del cálculo del SFI.
- b) Si el SFI del GR es menor que su ingreso por canon, entonces se le transfiere íntegramente el canon en reemplazo del SFI.

En conclusión, el objetivo de lograr una equidad horizontal entre gobiernos regionales no se realizaría plenamente pues los recursos del canon se consideran inicialmente para configurar el Fondo de Coparticipación, incluyéndolos en los ITN, y luego al constituir el SFI, estos recursos nuevamente se consideran y privilegian.

4.1.5 La propuesta plantearía un modelo de descentralización sectorial en el territorio

Si la propuesta analizada se circunscribiera únicamente al ámbito del sistema de transferencias, como aparece de manera explícita, los recursos del Fondo de Coparticipación se destinarían, esencialmente, al gasto en educación, salud, agricultura e infraestructura. No obstante, la propuesta considera un subfondo denominado “otros” para la realización de otros requerimientos de gasto.

Todas las transferencias señaladas serían transferencias condicionadas; es decir, estarían destinadas a ejecutarse en educación, salud, agricultura e infraestructura.

La configuración de este sistema de transferencias tendría como objetivo el cumplimiento de objetivos sectoriales que serían establecidos, probablemente, por el gobierno nacional, y se realizarían en los territorios de los gobiernos regionales.

El contenido esencial de la propuesta analizada es semejante al de la Ley 715 de 2001 de la República de Colombia, norma que representó un cambio en el modelo de descentralización colombiano, haciendo que pasara de considerar un criterio básicamente territorial a un criterio sectorial en el territorio⁴².

Al poner el énfasis en el sistema de transferencias y omitir todo desarrollo de la autonomía financiera de los gobiernos regionales, la propuesta planteada puede producir, como uno de sus principales efectos, una ejecución sectorial de las políticas públicas definidas por el gobierno nacional en el territorio de los gobiernos regionales.

4.2 Evaluación general y conclusiva del informe final “Diagnóstico del proceso de descentralización fiscal en Perú” elaborado por la Georgia State University

4.2.1 La propuesta es integral, gradual y abarca todos los elementos de la descentralización fiscal

La propuesta plantea opciones de reforma en la estructura territorial, en la asignación de responsabilidades de gasto, en la descentralización de ingresos públicos, en el sistema de transferencias intergubernamentales y en el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

Asimismo, se propone una secuencia para la implementación de las reformas constituida por cinco etapas (aunque explícitamente no se denominan así):

- Avanzar en la clarificación de las funciones de gasto por nivel de gobierno y mejorar las metodologías utilizadas para la estimación de las necesidades de gasto que se derivan de la asignación de funciones.
- Evaluar opciones e introducir reformas que desarrollen la autonomía tributaria y su uso efectivo por los gobiernos regionales y municipales.
- Desarrollar y mejorar los sistemas de transferencia para gastos corrientes a gobiernos regionales y municipales que permitan reducir las disparidades fiscales existentes por razones de necesidad de gasto y capacidad fiscal.
- Modificar el sistema de transferencias condicionales y en particular las transferencias para gastos de inversión, de manera que permita incrementar la eficiencia y equidad en la inversión pública.
- Evaluar alternativas para el fortalecimiento del rol del crédito público a nivel subnacional y considerar mejoras en los sistemas de control de su uso.

La propuesta es integral en su contenido y gradual en su implementación.

4.2.2 La propuesta incorpora a todos los niveles de gobierno descentralizado

Otro elemento que define la naturaleza integral de la propuesta es la incorporación de ambos niveles de gobierno descentralizado en la reforma: el nivel regional y el nivel local.

4.2.3 La propuesta busca desvincular completamente los procesos de conformación de regiones de la descentralización fiscal

La propuesta plantea desvincular completamente los procesos de conformación de “macro-regiones” (en realidad, de regiones) de la reestructuración de las relaciones fiscales intergubernamentales en el Perú.

En consecuencia, se plantea que tanto la LOBD como el DL 955 se modifiquen eliminándose los requisitos para la integración territorial que limitan “la definición de bases fiscales adecuadas para las regiones” (o descentralización fiscal).

Sin embargo, la propuesta no es explícita con relación a la configuración de las regiones como entidades territoriales autónomas que trasciendan las actuales circunscripciones territoriales departamentales. La propuesta plantea la desvinculación de la integración y conformación de regiones de la descentralización fiscal, sin señalar expresamente la inviabilidad fiscal futura –entre otros aspectos– de los gobiernos regionales sobre base departamental.

4.2.4 La propuesta también pone énfasis en lograr que los gobiernos regionales cuenten con sus propias fuentes de financiamiento

La propuesta plantea que para lograr la inserción de los gobiernos regionales en el proceso de descentralización de una manera más eficiente “es imprescindible que cuenten con sus propias fuentes de financiamiento”.

4.2.5 La amplitud de la propuesta implica la modificación de las principales normas en materia de descentralización y no solo la modificación del DL 955

La naturaleza integral de la propuesta plantea la necesidad de modificar las principales normas en materia de descentralización tales como la LOBD, la LOGR y la LOM, especialmente en todo aquello relacionado con el régimen de competencias.

Notas

- 37 Informe del mes de agosto del año 2008.
- 38 Informe del mes de septiembre del año 2008.
- 39 Pedro Herrera. "Perú: Hacia un sistema de transferencias con criterios de equidad horizontal". Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.
- 40 Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas, 2008.
- 41 La "disparidad fiscal" se define como la diferencia entre las necesidades de gasto de un gobierno y su capacidad fiscal.
- 42 Consultar el capítulo IV.

Análisis comparativo de la legislación relacionada con la descentralización fiscal en los países andinos: Venezuela, Colombia, Bolivia, Chile y Ecuador

I El caso venezolano

I.1 El nivel intermedio: aspectos fiscales de los estados miembros

I.1.1 Antecedentes

La Constitución Política de 1961 y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (en adelante LOD) de 1989 reconocían a los estados miembros determinados ingresos, la administración de sus bienes, el uso del crédito público, la aprobación de su ley de presupuesto y la inversión del situado constitucional.

El situado constitucional es una transferencia de tipo general e incondicionado, incluida en la Ley General de Presupuesto del Estado Federal, que se distribuye entre los estados miembros, el distrito federal y los territorios federales; y que hasta la promulgación de la LOD de 1989 era la principal o casi exclusiva, según los casos, fuente de financiamiento de las actividades de los estados miembros. Hasta la reforma del situado constitucional, en ese mismo año, este reflejaba la centralización fiscal en detrimento de los estados miembros, ya que estos no contaban con ingresos propios porque no tenían potestad tributaria y, de otro lado, los criterios de distribución del situado no eran equitativos.

La LOD de 1989 estableció, en su artículo 13°, mayores porcentajes:

"En la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos de 1990, el Situado Constitucional será de 16% del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto. Tal porcentaje se incrementará anual y consecutivamente en uno por ciento (1%), hasta alcanzar un veinte por ciento (20%).

"De la misma manera, a los Estados corresponderá un porcentaje igual al del Situado Constitucional, del respectivo año fiscal, sobre los ingresos ordinarios adicionales que perciba la República".

La LOD de 1989 contiene, en general, la mayoría de los ingresos que los estados ya percibían. Sus nuevas fuentes de ingresos estaban constituidas por su participación en los ingresos adicionales del Tesoro Público, por la transferencia de recursos del Ejecutivo Nacional para la prestación de los servicios transferidos a los estados miembros y por la posibilidad de establecer impuestos, tasas o tarifas en el ejercicio de competencias transferidas de manera exclusiva desde el Poder Nacional.

Con relación a los recursos que, según la LOD de 1989, eran asignados por el Poder Nacional a los estados para que estos prestaran el servicio transferido, el reglamento señalaba que la asignación anual se calculaba "tomando como base inicial, el monto de los recursos destinados a financiar el costo real del servicio transferido contenido en la Ley de Presupuesto vigente para el momento de la transferencia"⁴³.

La LOD de 1989 regulaba tanto el monto y la inversión del situado constitucional como los demás ingresos de los estados miembros y su inversión coordinada; sin embargo, la discrecionalidad de los estados miembros con relación a este situado constitucional era restringida por las disposiciones de la Constitución Política de 1961.

La regulación de la inversión entre los estados y el Ejecutivo Nacional debía realizarse, según la ley, a través de planes coordinados de inversión que debían concertarse en la Convención de Gobernadores y, posteriormente, tendrían que ser sometidos a la aprobación del presidente de la República, en Consejo de Ministros. Los organismos regionales de planificación existentes en las nueve regiones administrativas serían entes de asesoría y de asistencia técnica para los estados miembros, los municipios y los organismos del Ejecutivo Nacional.

A pesar de que la Constitución Política de 1961 reconocía un ejercicio autónomo de los estados miembros para invertir los recursos del situado constitucional, la LOD de 1989 dispuso que las gobernaciones de estos estados debían destinar, como mínimo, la mitad de los ingresos del situado constitucional a programas de inversión⁴⁴, y que los planes coordinados de inversión entre el Ejecutivo Nacional y las gobernaciones de los estados miembros serían aprobados, en última instancia, por el presidente de la República.

También se establecieron prohibiciones a los estados miembros para impedir la obstrucción de la libre circulación de los bienes en el mercado nacional y la doble imposición tributaria. Estas prohibiciones eran las siguientes: a) crear aduanas; b) crear impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre materias de competencia nacional o municipal;

c) gravar bienes de consumo antes de que ingresen al territorio del estado miembro; d) prohibir el consumo de bienes producidos fuera del territorio del estado miembro; e) gravar los bienes producidos fuera de su territorio en forma diferente a los producidos en él; y f) crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o sus subproductos.

1.1.1.1 El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)

Mediante el Decreto-Ley N° 3.265⁴⁵ se creó el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), así como los mecanismos de participación de los estados (incluyendo al distrito federal) y de los municipios en los recursos recaudados por el impuesto al valor agregado con los cuales se constituyó el fondo. Este decreto-ley estableció también tanto el porcentaje máximo de participación de los estados y de los municipios, como su aplicación, dando discrecionalidad al presidente de la República para modificarlo según el desarrollo concreto de las transferencias de materias de competencias y de funciones a los estados y a los municipios, y de los criterios de distribución (o de asignación horizontal de los recursos) entre ellos.

Con relación a la participación global de los estados y municipios en el producto del IVA, el DL 3.265 dispuso el 30% como máximo, excluido lo que correspondía por el situado constitucional; una participación del 4% de lo recaudado para el ejercicio fiscal de 1993; y los porcentajes anuales de los años sucesivos: hasta el 10% en 1994, hasta el 15% en 1995, hasta el 18% en 1996, hasta el 22% en 1997, hasta el 24% en 1998, hasta el 28% en 1999 y hasta el 30% desde el año 2000.

El artículo 27° del DL 3.265 ordenó la asignación vertical de los recursos entre estados y municipios. El FIDES tenía por objeto "apoyar administrativa y financieramente el proceso de descentralización, atendiendo a criterios de eficiencia, de compensación interterritorial y de desarrollo regional", y dependía administrativamente del Ministerio de Relaciones Interiores y de su ministro, cuyas funciones eran delegadas en un directorio ejecutivo.

El FIDES determinaba, asignaba y administraba los recursos del IVA correspondientes a los estados y a los municipios, constituyendo estos recursos su fuente de ingresos principal⁴⁶. Simultáneamente fueron previstos dos consejos directivos: uno para la cuenta de participación de los estados y otro para la cuenta de participación de los municipios, encargados ambos de formular las directivas en relación con estas cuentas. A través de estos consejos, se permitía la participación de los gobernadores⁴⁷ y de los alcaldes⁴⁸ en las decisiones del fondo.

El DL 3.265 también estableció el destino exclusivo de los recursos provenientes del IVA, que solo podían aplicarse al financiamiento de los servicios o de las materias taxativamente señaladas por la ley, limitando la discrecionalidad de los estados miembros⁴⁹.

El FIDES fue concebido como una institución transitoria, vigente hasta la reforma del sistema de financiamiento de los estados y de los municipios o, si fuera el caso, hasta la reversión de las materias de competencia o de las funciones delegadas a estos⁵⁰.

El DL N° 3.265 fue derogado por otra ley que también reguló el FIDES⁵¹. La reforma planteada con la modificación de la norma pretendió eliminar una serie de trabas administrativas, mejorar la participación de los municipios y establecer nuevos mecanismos para la administración y utilización de los recursos.

Nuevamente se dicta otra ley –la vigente– sobre el FIDES que, a su vez, derogó una anterior⁵².

1.1.2 La normatividad vigente

1.1.2.1 La Constitución Política de 1999 (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela)

La Constitución Política de 1999 reconoce expresamente los ingresos de los estados miembros. Estos ingresos, conforme lo dispone su artículo 167°, son los siguientes:

- 1) Los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes.
- 2) Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones, y las que les sean atribuidas.
- 3) El producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales.
- 4) Los recursos que les correspondan por concepto de situado constitucional. El situado es una partida equivalente a un máximo del 20% del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el fisco nacional, la cual se distribuirá entre los estados y el distrito capital en la forma siguiente: un 30% de dicho porcentaje por partes iguales, y el 70% restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades. En cada ejercicio fiscal, los estados destinarán a la inversión un mínimo del 50% del monto que les corresponda por concepto de situado⁵³. A los municipios de cada estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del 20% del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo estado.

En caso de variaciones de los ingresos del fisco nacional que impongan una modificación del presupuesto nacional, se efectuará un reajuste proporcional del situado.

La ley establecerá los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en él.

- 5) Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asignen por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales.

Las leyes que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los estados podrán compensar dichas asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos señalados en este artículo, con el fin de preservar la equidad interterritorial. El porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al situado constitucional no será menor al 15% del ingreso ordinario estimado, para lo cual se tendrá en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la hacienda pública nacional, sin menoscabo de la capacidad de las administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia.

- 6) Los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial y de cualquier otra transferencia, subvención o asignación especial, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales, de conformidad con la respectiva ley.

Asimismo, el inciso 12) del artículo 156° de la citada Carta Política establece que es de competencia exclusiva del Poder Público Nacional “la creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramas conexas, al capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas; de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios; de los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco; y de los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y municipios”.

Los incisos 13), 14) y 16) del artículo 156° de la citada Carta Política, respectivamente, también señalan como competencias exclusivas del Poder Público Nacional:

- La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias; para definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales; así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

- La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias cuya recaudación y control corresponda a los municipios.
- Un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los estados en cuyo territorio se encuentren situados las minas e hidrocarburos, tierras baldías, bosques, suelos y aguas, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros estados.

En su artículo N° 321, la Carta Política de 1999 también crea un Fondo de Estabilización Macroeconómica destinado a garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios. También se dispone que el funcionamiento del citado fondo tendrá como principios básicos la eficiencia, la equidad y la no discriminación entre las entidades públicas que aporten recursos a él.

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal que la Carta Política de 1999 disponía se aprobara no se dictó. Al respecto, Manuel Rachadell plantea la siguiente evaluación:

“En vista de que en el proceso constituyente no se otorgó a los Estados los recursos que se les había prometido (recaudación del impuesto sobre la gasolina y otros derivados de hidrocarburos, impuestos específicos sobre licores, cigarrillos, fósforos, impuestos sobre sucesiones y donaciones, participación en la recaudación del impuesto sobre la renta), sino que, por el contrario, los Estados resultaron en la nueva Carta con un poder tributario más reducido que en la anterior, se aprobó la Disposición Transitoria Cuarta, en la que se dispuso que ‘Dentro del primer año, contado a partir de su instalación, la Asamblea Nacional aprobará: (...) 6. Una ley que desarrolle la Hacienda pública estatal, estableciendo, con apego a los principios y normas de esta Constitución, los tributos que la componen, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulen’. En el 11 de marzo de 2004, la Asamblea Nacional sancionó la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal –con transferencias menores a las prometidas–, pero no fue promulgada porque el Presidente de la República se dirigió al Presidente de la Asamblea Nacional el 15 de abril de 2004 para solicitarle que levantara la sanción al proyecto y que discutiera las observaciones que se formularon en el escrito de la solicitud. Esas observaciones no han sido discutidas”⁵⁴.

1.1.2.2 Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público⁵⁵

La LOD de 2003, en su artículo 1º, señala entre sus objetivos desarrollar los principios constitucionales para determinar las fuentes de ingresos de los estados.

En el inciso 2) de su artículo 3º determina como competencia exclusiva de los estados la administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y a la referida LOD de 2003.

El inciso 4) del artículo 11º dispone que se transfiere a los estados la competencia exclusiva de la organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por la ley al Poder Nacional. Hasta tanto los estados asuman estas competencias por ley especial, dictada por sus respectivos consejos legislativos, se mantendrá vigente el régimen legal previo.

En su artículo 12º la LOD de 2003 señala como ingresos de los estados:

1. El situado constitucional.
2. Los que formen parte de los ingresos adicionales del país o de planes y proyectos especiales que les sean asignados.
3. Los aportes o contribuciones diferentes al situado constitucional que el Poder Nacional les asigne con ocasión de la transferencia de servicios específicos.
4. Los que provengan de la recaudación de la prestación de los servicios públicos que los estados asuman.
5. Los recursos provenientes de la recaudación de sus propios impuestos, tasas, contribuciones y los que se generen de la administración de sus bienes.
6. Los derivados de la administración y explotación de las obras de infraestructura de su jurisdicción.
7. Los provenientes de operaciones de crédito público.
8. Los ingresos que provengan por concepto de multas o sanciones pecuniarias establecidas en la legislación estatal.
9. Los demás que establezcan las leyes.

También se dispone –artículo 14º– que en las leyes de presupuesto de los estados se incorpore una partida destinada a los municipios denominada

situado municipal, no menor del 20% de la estimación de los demás ingresos ordinarios de la entidad federal, diferente al respectivo situado constitucional; y que el situado municipal se distribuya entre los municipios del estado, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

El Ejecutivo Nacional –artículo 15º– remitirá el situado constitucional a los estados y a los municipios por dozavos, dentro de los primeros siete días de cada mes.

1.1.2.3 El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)

Conforme al artículo 2º de la ley vigente sobre el FIDES, sus fuentes de ingreso son las siguientes:

- Los recursos de una partida de la Ley de Presupuesto anual, denominada Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), cuyo monto será aprobado por la Asamblea Nacional en un porcentaje no inferior al 15%, que será equivalente al ingreso real estimado por concepto del producto del IVA, y que tomará en consideración la estimación presupuestaria formulada por el Ejecutivo Nacional y la propuesta que, a tales fines, le presente el Consejo Federal de Gobierno⁵⁶.
- Los recursos provenientes de los préstamos de organismos internacionales, para los proyectos cuya ejecución sea aprobada por el Ejecutivo Nacional para dicho fondo, los cuales serán destinados al desarrollo económico y social de los estados y los municipios.
- Los ingresos previstos en las programaciones de cooperación técnica, cuya administración le sea encomendada por el Ejecutivo Nacional destinados al desarrollo regional, estatal o local, para apoyar el proceso de descentralización y municipalización.
- Los beneficios que obtenga en la gestión de los programas de financiamiento e inversiones dirigidos a las políticas de desarrollo promovidas por el fondo.
- Los recursos que le asignen el Ejecutivo Nacional, los gobiernos estatales o municipales y los aportes de instituciones privadas.
- Los beneficios que obtenga como producto de sus operaciones financieras y de la colocación de sus recursos previstos en esta ley.
- Cualesquiera otros recursos que le sean asignados.

Asimismo, el presidente de la República en Consejo de Ministros, bien por su propia iniciativa o a solicitud de los gobernadores o de los alcaldes, podrá aumentar los porcentajes de participación anual de los estados y de los

municipios, sobre los recursos de la correspondiente partida de la Ley de Presupuesto.

El directorio ejecutivo del FIDES abrirá contablemente cuatro cuentas separadas:

- Cuenta de participación de los estados.
- Cuenta de participación de los municipios.
- Cuenta especial de reserva.
- Cuenta gastos de funcionamiento del fondo.

La ley también establece que los recursos asignados a los estados miembros y a los municipios no serán contabilizados para los fines del cálculo del situado constitucional.

El artículo 6° de la Ley del FIDES establece que el monto equivalente a la asignación que corresponda a los estados miembros y a los municipios en los recursos asignados al fondo se distribuirá sobre la base de los siguientes porcentajes:

- Un 45% en proporción a la población de cada estado y de cada municipio.
- Un 10% en proporción a la extensión territorial de cada estado y de cada municipio.
- Un 45% de acuerdo a un indicador de compensación interterritorial, que beneficiará a los estados y a los municipios de menor desarrollo relativo.

El referido indicador –establece la Ley del FIDES– será diseñado por el fondo con la colaboración de los entes vinculados al diagnóstico de la pobreza, atendiendo a criterios de solidaridad y compensación interterritorial, y deberá garantizar una distribución acorde a los requerimientos de un desarrollo regional armónico, contemplado en el Plan de la Nación. El indicador de solidaridad y compensación interterritorial será aprobado por el presidente de la República en Consejo de Ministros, estableciendo los mecanismos pertinentes para su revisión periódica.

El fondo tendrá, conforme a lo dispuesto por el artículo 14° de su ley, un directorio ejecutivo integrado por nueve directores y sus respectivos suplentes, designados en la forma siguiente:

- Un director designado directamente por el presidente de la República, quien lo presidirá.
- Un director y su respectivo suplente, postulados por el ministro de Finanzas.

- Un director y su respectivo suplente, postulados por el ministro de Interior y Justicia.
- Un director y su respectivo suplente, postulados por el ministro de Planificación y Desarrollo.
- Un director y su respectivo suplente, postulados por el ministro de la Producción y el Comercio.
- Dos directores y sus respectivos suplentes, designados por los gobernadores de los estados.
- Dos directores y sus respectivos suplentes, postulados por los alcaldes de los municipios o por la organización que ellos designen.

Según el artículo 16° de la Ley del FIDES, el presidente y cuatro directores formarán quórum, caso en el cual las decisiones se tomarán por mayoría simple de votos de los miembros presentes. En caso de empate el presidente del fondo, o quien ejerza temporalmente sus funciones, tendrá voto dirimente. Esta composición y regulación del directorio ejecutivo da una clara preeminencia al gobierno nacional.

La principal función del directorio ejecutivo del FIDES –inciso 4) del artículo 18° de la ley– es conocer, evaluar y aprobar los proyectos y programas que sean sometidos a su consideración por los estados miembros, por los municipios o por las comunidades organizadas, asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, y negar aquellos que sean manifiestamente ilegales o improcedentes.

El plazo máximo para dar respuesta a los proyectos presentados será de 45 días, transcurrido el cual sin darse una respuesta se considerará aprobado el proyecto o programa sometido al directorio ejecutivo o a la instancia administrativa correspondiente. En caso de que el proyecto o programa sea devuelto con observaciones para su corrección o modificación por parte de los estados, municipios, comunidades organizadas, asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, una vez que el directorio ejecutivo o la instancia administrativa correspondiente reciba el proyecto con las modificaciones o correcciones exigidas deberá dar respuesta en un plazo no mayor de 15 días continuos, contados a partir de la fecha de recepción.

Según la Ley del FIDES, los recursos del fondo se destinarán al financiamiento de los programas y actividades siguientes:

- 1) Servicios correspondientes a competencias concurrentes y exclusivas, efectivamente transferidas a los estados, a los municipios y al Distrito Metropolitano de Caracas (DMC).

- 2) Servicios desconcentrados administrativamente que se encuentran en la etapa de cogestión, previa a la transferencia.
- 3) Servicios prestados por la República y sus institutos autónomos transferidos bajo el régimen de encomienda a los estados, a los municipios y al DMC.
- 4) Los gastos operativos que se causen en la elaboración de los programas de transferencia de acuerdo a la normativa que dicte el directorio ejecutivo del fondo.
- 5) Servicios prestados por los estados que sean transferidos a los municipios, de conformidad con la ley que al efecto dicten los respectivos consejos legislativos con base en la correspondiente ley nacional.
- 6) Proyectos y programas de asistencia técnica destinados a optimizar y modernizar los sistemas de recaudación tributaria de los estados y de los municipios.
- 7) Proyectos y programas de asistencia técnica destinados a la modernización de los servicios y competencias transferibles o transferidos a los estados y a los municipios.
- 8) Gastos correspondientes a la implementación del servicio de Justicia de Paz.
- 9) Creación de un fondo capitalizable hasta un 20% opcional para cancelar deudas por concepto de prestaciones sociales y otras obligaciones laborales contraídas por la administración pública estatal y municipal, con la condición vinculante de que dichas obligaciones se deriven de proyectos de modernización y reestructuración de sus estructuras administrativas.
- 10) Servicios públicos de competencia de las entidades.
- 11) Proyectos de inversión productiva que promuevan el desarrollo sustentable de la comunidad, de los estados y de los municipios.
- 12) Obras de infraestructura y actividades enmarcadas dentro de los planes nacionales de desarrollo.
- 13) Servicios propios de la vida local conforme a lo establecido en las leyes respectivas.
- 14) Actividades de prevención, preparación, educación, atención, mitigación y recuperación del estado de alarma producido como consecuencia de catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares ocasionados por circunstancias de orden social, natural o ecológico.
- 15) Proyectos que se orienten a la conservación, defensa, mantenimiento, mejoramiento, recuperación, saneamiento y vigilancia del ambiente y de los recursos naturales.
- 16) Formulación de proyectos o estudios de preinversión presentados al FIDES por las comunidades organizadas, asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales.

- 17) Proyectos destinados al financiamiento de las áreas de ciencia e innovación tecnológica.

Cabe destacar que la Ley del FIDES pretende promover también el financiamiento de los proyectos que las comunidades organizadas, asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales presenten ante las gobernaciones y las alcaldías. La ley establece que al menos el 20% de los recursos asignados anualmente a las referidas gobernaciones y alcaldías se utilizará para tales proyectos⁵⁷.

1.1.2.4 Ley de asignaciones económicas especiales para los estados y el DMC derivadas de minas e hidrocarburos⁵⁸

El artículo 2º de la ley denomina “Asignación económica especial derivada de las minas e hidrocarburos” a la constituida con el equivalente de un porcentaje mínimo de 25% del monto de los ingresos fiscales recaudados, durante el respectivo ejercicio presupuestario, por concepto de tributos contemplados en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minas, una vez deducidos de dichos ingresos el porcentaje correspondiente al situado constitucional.

El monto resultante se asignará en beneficio de los estados y del DMC, el cual será aprobado por la Asamblea Nacional tomando en cuenta la estimación presupuestaria formulada por el Ejecutivo Nacional, y la propuesta que, a tales fines, le presente el –aún no constituido– Consejo Federal de Gobierno.

Los estados y el DMC deberán administrar –según el artículo 3º de la ley– los referidos recursos de manera armónica e integral, dando prioridad a las inversiones en los municipios donde se exploren o exploten dichos recursos, siendo el porcentaje que se destine a los municipios del monto de las asignaciones económicas especiales de cada estado y del DMC no menor de 40%. Este porcentaje se distribuirá de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

a) Hidrocarburos

Del total que corresponda a los estados y al DMC por concepto de asignaciones económicas especiales derivadas de los hidrocarburos, se destinará – artículo 5º– el 70% para aquellos en cuyos territorios se encuentren situados hidrocarburos, y el 30% restante será distribuido entre los estados en cuyo territorio no se encuentren dichos bienes y el DMC.

El monto de la asignación económica especial de los estados en cuyos territorios se encuentren situados los hidrocarburos, se distribuirá –artículo 6º– sobre la base de los siguientes porcentajes y criterios:

- a) Un 70% en proporción a los niveles de producción que se generen en cada estado.
- b) Un 20% en proporción a la población.
- c) Un 5% en proporción a la extensión territorial.
- d) Un 5% adicional en los casos a que se refiere el artículo 8º de la citada ley⁵⁹.

En los estados donde no estén situados hidrocarburos y en el DMC, la distribución se realizará sobre la base –artículo 7º– de los siguientes porcentajes y criterios:

- a) Un 90% en proporción a la población.
- b) Un 5% en proporción a la extensión territorial.
- c) Un 5% se apartará para distribuirlo según lo establecido en el artículo 8º de esta ley⁶⁰.

b) Minas

El monto de las asignaciones económicas especiales de los estados –artículo 9º– en cuyos territorios se encuentren situados yacimientos mineros se distribuirá proporcionalmente sobre la base de los niveles de producción que se generen en cada estado, conforme a lo previsto en el artículo 2º de la citada ley.

c) Destino de las asignaciones económicas especiales

Las asignaciones económicas especiales para los estados y el DMC, provenientes de la aplicación de esta ley, se destinarán exclusivamente –artículo 10º– a gastos de inversión en las siguientes áreas:

- a) Proyectos y programas que se orienten a la conservación, defensa, mantenimiento, mejoramiento, recuperación, saneamiento y vigilancia del ambiente y de los recursos naturales afectados por actividades mineras o petroleras.
- b) Proyectos y programas que se orienten a la conservación, defensa, mantenimiento, mejoramiento, recuperación, saneamiento y vigilancia del ambiente y de los recursos naturales afectados por actividades distintas a la minera o petrolera.

- c) Recuperación, protección, conservación y mejoramiento ambiental de las áreas objeto de exploración y explotación de minas e hidrocarburos.
- d) Programas de preservación del medio ambiente en general y en especial en áreas donde se realicen actividades tales como procesamiento de hidrocarburos, refinación, criogénico, petroquímicos, empresas de aluminio, del acero y procesamiento de otros minerales.
- e) Financiamiento de la investigación y de innovación tecnológica.
- f) Infraestructura y dotación en el sector médico asistencial y programas de medicina preventiva.
- g) Infraestructura y dotación de equipos en el sector educativo en los niveles preescolar, básico, especial y capacitación para el trabajo.
- h) Consolidación y mejoramiento de la infraestructura sanitaria en el territorio de la entidad y sistemas de transporte público en las zonas rurales y fronterizas.
- i) Programas de protección y recuperación del patrimonio cultural edificado, y mantenimiento y construcción de la infraestructura cultural y deportiva.
- j) Programas de construcción de viviendas para los sectores con ingresos equivalentes hasta 55 unidades tributarias, previstos en el decreto con rango y fuerza de ley que regula el subsistema de vivienda y política habitacional, en el territorio de la entidad.
- k) Programas de construcción de viviendas para los sectores con ingresos comprendidos entre 55 y 110 unidades tributarias, previstos en el decreto con rango y fuerza de ley que regula el subsistema de vivienda y política habitacional, en los municipios fronterizos.
- l) Construcción y mejoramiento de la infraestructura agrícola, incluyendo la vialidad agrícola.

Las inversiones señaladas por la citada ley deberán hacerse sin perjuicio de las obligaciones que otras leyes imponen a los estados y al DMC en materia de inversión en estos programas, ni de los recursos que a través del presupuesto nacional les sean asignados.

Los estados y el DMC destinarán para las áreas de inversión previstas en los numerales 1) y 2) un porcentaje no menor al 5% de su asignación, exceptuándose de esta disposición aquellos estados y municipios que apliquen recursos conforme a lo establecido en el artículo 23º de esta ley⁶¹.

Los estados y el DMC destinarán a la inversión prevista en el numeral 5) un porcentaje no menor al 5% de su asignación, dándose prioridad a las inversiones previstas en los numerales 6), 7), 8), 9) y 10), en los municipios donde se exploren, exploten y refinen minerales e hidrocarburos.

1.2 El nivel local: aspectos fiscales de los municipios

1.2.1 Antecedentes

La Constitución Política de 1961, en concordancia con la definición de autonomía que reconocía, y la ley señalaban cuáles eran los ingresos exclusivos de los municipios: a) el producto de sus ejidos y de sus bienes propios; b) las tasas por el uso de sus bienes y servicios; c) las patentes sobre industria, comercio y vehículos; d) los impuestos sobre inmuebles y espectáculos públicos; e) las multas municipales o aquellas atribuidas legalmente a los municipios; f) las subvenciones de los estados miembros o del estado federal; g) las donaciones; h) los impuestos, tasas y contribuciones especiales creados conforme a la ley; e, i) el situado municipal.

La anterior Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1989 repetía (con más detalle y clasificándolos en ordinarios y en extraordinarios) los ingresos señalados por la Constitución Política de 1961 y agregaba otros: a) el gravamen sobre los juegos y apuestas lícitas que se pacten en su jurisdicción; b) el producto del impuesto sobre la publicidad comercial realizada en su jurisdicción; c) la contribución de mejoras sobre los inmuebles urbanos que directa o indirectamente se beneficien con la construcción de obras o con el establecimiento de servicios municipales; y, d) la participación en el producto del impuesto territorial rural. También reconocía ingresos exclusivos a los distritos metropolitanos⁶².

1.2.1.1 El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)

El citado y derogado DL 3.265⁶³ que creó el FIDES determinó también los mecanismos de participación de los municipios en los recursos recaudados por el IVA, con los cuales se constituía el fondo. En este se estableció un porcentaje máximo de participación, según el desarrollo concreto de las transferencias de materias de competencias y de funciones a los municipios (de parte de los órganos nacionales y del distrito federal), los criterios de distribución entre los municipios y el objeto exclusivo al cual estos recursos podían ser destinados.

El proceso de transferencia de servicios hacia los municipios no fue considerado por la LOD de 1989 (la cual había regulado solo el procedimiento de transferencia de competencias y de servicios del Ejecutivo Nacional hacia los estados miembros), cuestión que fue subsanada por el DL 3.265 y su Reglamento Parcial N° 1⁶⁴, para que también los municipios accedieran al financiamiento previsto por este DL.

Este fondo (al igual que para los estados miembros) determinaba, asignaba y administraba los recursos del IVA correspondientes a los municipios, y preveía un consejo directivo encargado de formular las directivas en relación con la cuenta de participación de los municipios. A través de este consejo, se permitía la intervención de los alcaldes en las decisiones del fondo.

Los recursos provenientes del IVA tenían un destino exclusivo, señalado taxativamente en la ley, y el FIDES había sido concebido como una institución transitoria, vigente hasta la reforma del sistema de financiamiento de los estados y de los municipios o hasta la reversión al Ejecutivo Nacional de las materias de competencia o de las funciones delegadas a los estados miembros y a los municipios. Estos también podían solicitar al fondo el financiamiento de los servicios efectivamente transferidos, una vez suscrito el convenio de transferencia.

Asimismo, el ordenamiento jurídico venezolano ha reconocido potestad tributaria a los municipios y a los distritos. Para Brewer-Carias: “los municipios tienen una potestad tributaria amplísima, que muchos ni siquiera ejercen, acostumbrados a recibir en algunos casos, a través de los estados, casi el 90% de sus ingresos del situado constitucional”⁶⁵.

Los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales municipales, al igual que las exoneraciones, se establecen o se modifican por el concejo o cabildo, a través de ordenanzas. Estas ordenanzas debían establecer, según la anterior Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989: “la materia o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que este se cause y se haga exigible, las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos en favor de estos y las penas y sanciones pertinentes”.

1.2.2 La normatividad vigente

1.2.2.1 La Constitución Política de 1999 (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela)

La Constitución Política de 1999 reconoce expresamente a los municipios los siguientes ingresos:

- 1) Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos⁶⁶ y bienes.
- 2) Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económi-

cas de industria, comercio, servicios o de índole similar, con las limitaciones establecidas en la Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.

- 3) El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.
- 4) Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.
- 5) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas.
- 6) Los demás que determine la ley.

Con relación a determinados ingresos públicos extraordinarios de los municipios o distritos como las contribuciones especiales, el producto de los préstamos o de operaciones de crédito público y el precio de la venta de los ejidos y demás bienes inmuebles municipales, la ley establece que estos ingresos solo podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del municipio.

De otro lado, el destino de los ingresos del situado municipal está limitado: los recursos provenientes de este deberán invertirse en la construcción de obras y en la adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos y para los gastos imprescindibles que requiera su funcionamiento. De los ingresos previstos en el presupuesto se debe destinar, como mínimo, el 30% a gastos de inversión o de formación de capital.

La Constitución Política de 1999, en su artículo 180°, reconoce expresamente potestad tributaria a los municipios. Asimismo establece que esta es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que la Constitución o las leyes puedan atribuir al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades; y que las inmunidades frente a la potestad impositiva de los municipios, a favor de los demás entes político-territoriales, se extiende solo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratistas de la administración nacional o de los estados miembros.

La Carta Política de 1999, al igual que la precedente de 1961, establece un conjunto de prohibiciones –que también corresponden a los estados miem-

bros— con relación a la libre circulación de los bienes en el mercado nacional y a la doble imposición.

El artículo 183° de la referida Carta Política de 1999 establece que los estados miembros y los municipios no podrán crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional; gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio; ni prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él. No obstante estas prohibiciones, la misma Constitución de 1999 permite a los estados miembros y a los municipios gravar la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal solo si lo permite la ley nacional y en la oportunidad, forma y medida que esta señale.

1.2.2.2 Ley Orgánica del Poder Público Municipal⁶⁷

La actual Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece —en su artículo 140°— que son ingresos ordinarios del municipio los siguientes:

- Los procedentes de la administración de su patrimonio, incluido el producto de sus ejidos y bienes.
- Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar, con las limitaciones establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; las contribuciones especiales por mejoras sobre plusvalía de las propiedades generadas por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística y cualesquiera otros que le sean asignados por ley.
- El impuesto territorial rural o sobre predios rurales y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de estos tributos.
- Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que le sean atribuidas.
- Los dividendos o intereses por suscripción de capital.
- Los provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial.
- Los demás que determine la ley.

La citada ley –en su artículo 141º– señala que el situado constitucional es el ingreso que le corresponde a los municipios en cada ejercicio fiscal, el cual comprende:

- 1) Una cantidad no menor al 20% de la correspondiente al respectivo estado en el presupuesto de los ingresos ordinarios del fisco nacional.
- 2) Una participación no menor del 20% de los demás ingresos ordinarios del mismo estado.

La distribución del situado entre los municipios de cada estado se hará conforme a los siguientes parámetros: 30% en partes iguales, 50% en proporción a la población de los municipios y 20% en proporción a su extensión territorial.

En su artículo 142º la citada ley también señala cuáles son los ingresos extraordinarios del municipio:

- 1) El producto del precio de venta de los ejidos y demás bienes muebles e inmuebles municipales.
- 2) Los bienes que se donaren o legaren a su favor.
- 3) Las contribuciones especiales.
- 4) Los aportes especiales que le acuerden organismos nacionales o estatales.
- 5) El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados, de conformidad con la ley.

Estos ingresos públicos extraordinarios –artículo 143º– solo podrán destinarse a inversión en obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del municipio. Excepcionalmente y solo en caso de emergencia por catástrofe o calamidad pública podrán destinarse para atenderla; este destino requerirá la autorización del concejo municipal.

El municipio a través de ordenanzas –artículo 162º– podrá crear, modificar o suprimir los tributos que le corresponden por disposición constitucional o que le sean asignados por ley nacional o estatal. Asimismo, los municipios podrán establecer los supuestos de exoneración o rebajas de esos tributos.

En la creación de sus tributos los municipios –artículo 163º– actuarán conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: los tributos municipales no podrán tener efecto confiscatorio, ni permitir la múltiple imposición interjurisdiccional o convertirse en obstáculo

para el normal desarrollo de las actividades económicas. Asimismo, no podrá cobrarse –artículo 165º– impuesto, tasa, ni contribución municipal alguna que no esté establecido en ordenanza.

Los municipios podrán crear tasas –artículo 166º– con ocasión de la utilización privativa de bienes de su dominio público, así como por servicios públicos o actividades de su competencia, cuando se presente cualquiera de las circunstancias siguientes: que sean de solicitud o recepción obligatoria por los usuarios y que no puedan realizarse por el sector privado, por requerir intervención o ejercicio de autoridad o por estar reservados legalmente al sector público. La recaudación estimada por concepto de tasas guardará proporción con el costo del servicio o con el valor de la utilización del bien del dominio público objeto del uso privativo.

Los municipios solo podrán –artículo 170º– acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos o contribuciones municipales especiales, en los casos y con las formalidades previstas en las ordenanzas; y son de su competencia –artículo 175º– la fiscalización, gestión y recaudación de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de otras entidades locales, de los estados o de la República.

El ordenamiento jurídico local cuenta con elementos de autonomía financiera, tales como el reconocimiento de potestad tributaria y de ingresos exclusivos.

2 El caso colombiano

2.1 El nivel intermedio: aspectos fiscales de los departamentos

La Constitución Política de 1991 reconoce potestad tributaria a las Asambleas Departamentales. Estas pueden imponer –artículo 338º– contribuciones fiscales y parafiscales, a través de sus ordenanzas (que deben señalar los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tasas de estos tributos)⁶⁸. La ley no podrá conceder exoneraciones ni tratamientos preferenciales respecto de estos tributos ni imponerles recargos –artículo 294º– y los impuestos departamentales gozan de protección constitucional –artículo 362º–, no pudiendo ser trasladados a la nación, salvo temporalmente en el caso de guerra exterior. Asimismo, los departamentos podrán emitir títulos y bonos de deuda pública y contratar créditos externos –artículo 295º–, y la ley puede limitar las apropiaciones departamentales destinadas a las remuneraciones de sus miembros y a los gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales (artículo 308º).

Las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas) gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y, dentro de los límites de la Constitución y la ley –artículo 287º–, tendrán los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como participar en las rentas nacionales.

Corresponde a las Asambleas Departamentales –inciso 4) del artículo 300º modificado por el Acto Legislativo 1 de 1996– decretar por medio de ordenanzas, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

2.1.1 Impuestos departamentales

El Código de Régimen Departamental aprobado por el Decreto 122 de 1986 reconoció un conjunto de impuestos departamentales⁶⁹:

- Impuesto de timbre sobre los vehículos automotores (artículo 111º).
- Impuesto al consumo de licores (artículo 121º).
- Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco (artículo 135º).
- Impuesto a la gasolina (artículo 148º).
- Impuesto de degüello de ganado mayor (artículo 161º).
- Impuesto sobre los premios de lotería (artículo 163º).

Saavedra y Naranjo señalan lo siguiente:

“(…) Las leyes tributarias han determinado que los impuestos más productivos –renta e IVA– estén en manos del nivel central, mientras que las entidades territoriales gozan de fuentes tributarias menos dinámicas. En el caso de los departamentos son básicamente impuestos al consumo de bienes suntuarios (lo que se conoce como ‘impuesto a los vicios’): licores, cervezas, tabaco y el monopolio de la suerte y azar, que tienen graves problemas de elasticidad; a esto se suman las altas tarifas, bases reducidas y deficiencias en su administración”⁷⁰.

2.1.2 El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios

El artículo 356º modificado (por el Acto Legislativo 1 de 2001) de la Carta Política establece que salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de los departamentos, distritos y municipios. Para efecto de atender estos servicios y proveer los recursos

para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios (SGP).

Asimismo, se establece que los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del referido SGP, y que también serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas una vez constituidas, así como los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del SGP se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad a los de salud, educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre⁷¹.

El citado artículo 356° señala también que teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. Asimismo indica que la ley reglamentará los criterios de distribución del SGP, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación su propio SGP, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

- a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del SGP se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley⁷².
- b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

Según la Carta Política de 1991, no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas; los recursos del SGP se distribuirán por sectores que defina la ley; y el monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación no podrá ser inferior al que se transfería a cada uno de estos sectores.

El artículo 356° modificado (por el Acto Legislativo 4 de 2007) de la Carta Política dispone que el gobierno nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales

con recursos del SGP, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad; que esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas; y que para dar aplicación y cumplimiento a lo indicado, el gobierno nacional, en un término no mayor a seis meses contados a partir de la expedición del Acto Legislativo 4 de 2007, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

El SGP –según el artículo 357º modificado⁷³– se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la nación estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El 17% de los recursos de propósito general del SGP será distribuido entre los municipios con población inferior a 25 mil habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley, y se distribuirán sobre la base de los mismos criterios de población y pobreza definidos por la Ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta 42% de los recursos de propósito general que perciban por concepto del SGP, exceptuando los recursos citados en el párrafo anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia.

El monto del SGP se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el porcentaje de incremento será igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una

tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

La Ley 715 de 2001⁷⁴ regula el SGP, el cual está constituido por los recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356° y 357° de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la ley.

Los valores que sirvieron de base –artículo 2°– para establecer el SGP en 2002 correspondían a los señalados en el párrafo 1° del artículo 357° de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto fuese inferior a 10.962 billones de pesos de 2001, y su crecimiento sería el señalado en el mismo artículo.

No formarán parte del SGP los recursos del Fondo Nacional de Regalías y los definidos por el artículo 19° de la Ley 6 de 1992 (tarifa general del impuesto a las ventas), como exclusivos de la nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso.

El párrafo 2) del artículo 2° establece que del total de recursos que conforman el SGP, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4%. Dicha deducción se repartirá así: 0.52% para los resguardos indígenas, porcentaje distribuido y administrado de acuerdo a la presente ley; 0.08% para los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a su ribera, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar, de conformidad con el artículo 76.17 de la Ley 715; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos de pensiones, de salud, educación y otros sectores. Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del SGP.

De acuerdo al artículo 3° modificado por la Ley 1176 de 2000, el SGP estará conformado de la siguiente manera:

- 1) Una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación.
- 2) Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.
- 3) Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico.
- 4) Una participación de propósito general.

El monto total del SGP –artículo 4º modificado por la Ley 1176 de 2007–, una vez descontados los recursos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 2º de la Ley 715 y los párrafos transitorios 2º y 3º del artículo 4º del Acto Legislativo 4 de 2007⁷⁵, se distribuirá entre las participaciones mencionadas en el artículo 3º de la Ley 715 de la siguiente manera:

- a) Un 58.5% corresponderá a la participación para educación.
- b) Un 24.5% corresponderá a la participación para salud.
- c) Un 5.4% corresponderá a la participación para agua potable y saneamiento básico.
- d) Un 11.6% corresponderá a la participación de propósito general.

Los municipios clasificados en las categorías 4), 5) y 6) podrán destinar libremente –artículo 78º modificado por la Ley 1176 de 2007– para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un 42% de los recursos que perciban por la participación de propósito general.

Del total de los recursos de la participación de propósito general asignada a cada distrito o municipio, una vez descontada la destinación establecida para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal y la asignación correspondiente a los municipios menores de 25 mil habitantes, se destinará el 4% para deporte y recreación, el 3% para cultura y el 10% para el FONPET. Por último, los recursos restantes deben ser destinados a inversión, en desarrollo de las competencias asignadas por la ley.

Los recursos de la participación de propósito general serán distribuidos de la siguiente manera (artículo 79º modificado por la Ley 1176 de 2007):

- 1) El 17% entre los municipios menores de 25 mil habitantes, de acuerdo al detalle siguiente:
 - a. El 60% según la pobreza relativa. Para lo cual se medirá el grado de pobreza de cada municipio con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o el indicador que lo sustituya determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en relación con el nivel de pobreza relativa nacional.
 - b. El 40% en proporción a la población urbana y rural. Para lo cual se tomará la población urbana y rural del municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país según los datos de población certificados por el DANE, que deben tener en cuenta la información sobre la población desplazada.

- 2) El 83% entre los distritos y municipios, incluidos los menores de 25 mil habitantes, de acuerdo al detalle siguiente:
- a. El 40% según la pobreza relativa. Para lo cual se medirá el grado de pobreza de cada distrito o municipio con el NBI o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE, en relación con el nivel de pobreza relativa nacional.
En consecuencia de lo anterior, el indicador de distribución para cada municipio y distrito será el resultado de dividir su NBI entre la sumatoria de los NBI de todos los municipios y distritos del país. Este indicador para cada municipio se multiplicará por el monto total de recursos que serán distribuidos por el criterio de pobreza relativa.
 - b. El 40% en proporción a la población urbana y rural. Para lo cual se tomará la población urbana y rural del distrito o municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país según los datos de población certificados por el DANE, que deben tener en cuenta la información sobre la población desplazada.
 - c. El 10% por eficiencia fiscal. Entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales. La información sobre la ejecución de ingresos tributarios será la proporcionada por las entidades territoriales y refrendada por la Contaduría General de la Nación antes del 30 de junio de cada año.
En todo caso, los recursos asignados por este criterio no pueden superar el 50% de lo asignado por los criterios de población y pobreza relativa de que trata el numeral 2 de este artículo.
 - d. El 10% por eficiencia administrativa en la racionalización del gasto. Entendida como el incentivo a los distritos y municipios que cumplan con los límites establecidos para los gastos de funcionamiento de la administración central de que trata la Ley 617 de 2000 o las normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen. El indicador de distribución será la diferencia entre el límite establecido por la Ley 617 de 2000 y el porcentaje de gastos de funcionamiento certificado para cada municipio y distrito por la Contraloría General de la República. La Contaduría General de la Nación será la entidad encargada de certificar al Departamento Nacional de Planeación (DNP), antes del 30 de septiembre de cada año, la diferencia entre el valor certificado a cada municipio y distrito por la Contraloría General de la República y el límite correspondiente establecido por la Ley 617.

Los recursos de la participación para educación del SGP –según el artículo 15º de la Ley 715– se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo, atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

- 1) Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.
- 2) Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
- 3) Provisión de la canasta educativa.
- 4) Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

La participación para educación del SGP será distribuida –artículo 16° de la Ley 715– por municipios y distritos atendiendo a determinados criterios; en el caso de municipios no certificados, los recursos serán administrados por el respectivo departamento. Los criterios son los siguientes:

- 1) Población atendida.
- 2) Población por atender en condiciones de eficiencia.
- 3) Equidad.

Los recursos del SGP en salud –artículo 47° de la Ley 715– se destinarán a gastos en los siguientes componentes:

- 1) Financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total.
- 2) Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.
- 3) Acciones de salud pública, definidas como prioritarias para el país por el Ministerio de Salud.

Los recursos para financiar las acciones de salud pública definidas como prioritarias para el país por el Ministerio de Salud –artículo 52° de la Ley 715– se distribuirán de acuerdo a los criterios siguientes:

- 1) Población por atender (es la población total de cada entidad territorial certificada por el DANE para el respectivo año y se distribuirá entre los distritos, municipios y corregimientos de acuerdo a su número de habitantes).
- 2) Equidad (es el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial, de acuerdo con su nivel de pobreza y los riesgos en salud pública).
- 3) Eficiencia administrativa (es el mayor o menor cumplimiento en metas prioritarias de salud pública, medidas por indicadores trazadores).

Los recursos para financiar los eventos de salud pública se distribuirán de acuerdo con los criterios antes señalados en los siguientes porcentajes: 40% para población por atender, 50% por equidad y 10% por eficiencia administrativa, entendiéndose que esta existe cuando se hayan logrado coberturas útiles de vacunación.

Los departamentos recibirán el 45% de los recursos destinados a este componente para financiar los eventos de salud pública de su competencia, así como la operación y mantenimiento de los laboratorios de salud pública, y el 100% de los recursos asignados a los corregimientos departamentales.

Los municipios y distritos recibirán el 55% de los recursos asignados a este componente, con excepción del Distrito Capital que recibirá el 100%.

Saavedra y Naranjo realizan una evaluación de la Ley 715 de 2001:

“(...) Desde el punto de vista del modelo de descentralización (...) la Ley 715 de 2001 representa un cambio de modelo de una descentralización con criterio básico territorial, a un modelo de descentralización sectorial en el territorio. Es decir los instrumentos y mecanismos de dichas normas se encuentran orientados más a garantizar el cumplimiento de unos objetivos sectoriales especialmente en materia de educación y salud, que a garantizar el desarrollo armónico del territorio”.

(...)

“En conclusión y con excepción de los recursos de propósitos generales (17% del SGP), en lo relativo a su destinación el cambio de diseño de la descentralización territorial a la sectorial significó una disminución de la autonomía que tenían dichas entidades en el régimen anterior a esta ley, sin contar los efectos en materia de equidad que significa no privilegiar en la distribución a las poblaciones menores de 50.000 habitantes”⁷⁶.

2.1.3 Las regalías y el Fondo Nacional de Regalías

La Constitución Política de 1991 establece –artículo 360º– que la ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre ellos; que la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte; y que los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de estos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones.

Con los ingresos provenientes de las regalías –artículo 361º– que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías (FNR) cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería,

a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

La Ley 141 de 1994 –artículo 1º– crea el FNR con los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y municipios productores, y a los municipios portuarios, como un sistema de manejo separado de cuentas, sin personería jurídica.

El total de los recursos del FNR se destinará a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales, aplicando los siguientes porcentajes como mínimo: 15% para el fomento a la minería, 30% para la preservación del medio ambiente y 54% para los proyectos regionales de inversión. La tercera parte de los recursos asignados a la preservación del medio ambiente se destinará exclusivamente a la ejecución de proyectos de saneamiento básico de acueducto y alcantarillado, priorizando las zonas del país donde la prestación de tales servicios esté por debajo del promedio nacional hasta que alcancen dicho promedio, caso en el cual los recursos serán destinados al tratamiento y al reuso de las aguas residuales⁷⁷.

Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los departamentos productores tendrán la siguiente destinación (artículo 14º de la Ley 141⁷⁸):

- 1) El 90% a inversión en proyectos prioritarios que estén contemplados en el plan general de desarrollo del departamento o en los planes de desarrollo de sus municipios, y de estos, no menos del 50% para los proyectos prioritarios que estén contemplados en los planes de desarrollo de los municipios del mismo departamento y que no reciban regalías directas, de los cuales no podrá destinarse más del 15% a un mismo municipio. En cualquier caso, tendrán prioridad aquellos proyectos que benefician a dos o más municipios.
- 2) El 5% para la intervención técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos.
- 3) El 5% para gastos de funcionamiento u operación.

Mientras las entidades departamentales no alcancen coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, salud y educación, agua potable y alcantarillado deberán asignar no menos del 60% del total de sus regalías para estos propósitos. En el presupuesto anual se separarán claramente los recursos provenientes de las regalías destinados a los sectores señalados.

Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los municipios productores y a los municipios portuarios tendrán la siguiente destinación (artículo 15º⁷⁹):

- a) El 90% a inversión en proyectos de desarrollo municipal contenidos en el plan de desarrollo, con prioridad para aquellos dirigidos al saneamiento ambiental y a la construcción y ampliación de la estructura de servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales.
- b) El 5% para la intervención técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos.
- c) El 5% para gastos de funcionamiento u operación.

Mientras las entidades municipales no alcancen coberturas mínimas en los sectores señalados, asignarán por lo menos el 75% del total de sus participaciones para estos propósitos. En el presupuesto anual se separarán claramente los recursos provenientes de las regalías destinados para los anteriores fines.

La referida Ley 141 de 1994 señala las formas de distribución de las regalías y de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de los recursos naturales no renovables, así como las limitaciones a la participación en ellas. Al respecto, se prevé una reasignación de regalías y compensaciones pactadas a favor de los departamentos y municipios no productores.

Las entidades recaudadoras –artículo 56º– girarán las participaciones correspondientes a regalías y compensaciones a las entidades beneficiarias y al FNR dentro de los diez días siguientes a su recaudo.

El monto de las regalías –artículo 16º modificado por la Ley 756 de 2002– por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda, será el porcentaje que resulte de aplicar:

- 1) Carbón (explotación mayor a tres millones de toneladas anuales): 10%.
- 2) Carbón (explotación menor a tres millones de toneladas anuales): 5%.
- 3) Níquel: 12%.
- 4) Hierro y cobre: 5%.
- 5) Oro y plata: 4%.
- 6) Oro de aluvión en contratos de concesión: 6%.
- 7) Platino: 5%.
- 8) Sal: 12%.
- 9) Calizas, yesos, arcillas y grava: 1%.

- 10) Minerales radioactivos: 10%.
- 11) Minerales metálicos: 5%.
- 12) Minerales no metálicos: 3%.
- 13) Materiales de construcción: 1%.

La regalía por la explotación de hidrocarburos de propiedad nacional sobre el valor de la producción en boca de pozo estará constituida por el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente escala:

Producción diaria promedio mes	Porcentaje
Para una producción igual o menor a 5 KBPD*	8%
Para una producción mayor a 5 KBPD e inferior o igual a 125 KBPD	X%
Donde $X = 8 + (\text{producción KBPD} - 5 \text{ KBPD})$	(0.10)
Para una producción mayor a 125 KBPD e inferior o igual a 400 KBPD	20%
Para una producción mayor a 400 KBPD e inferior o igual a 600 KBPD	Y%
Donde $Y = 20 + (\text{producción KBPD} - 400 \text{ KBPD})$	(0.025)
Para una producción mayor a 600 KBPD	25%

*Se entiende por "producción KBPD" la producción diaria promedio mes de un campo, expresada en miles de barriles por día.

Fuente: Artículo 16° modificado de la Ley 141 de 1994.

2.1.4 La Ley 617 de 2000

La Ley 617 de 2000⁸⁰ establece, en su artículo 1°, una categorización presupuestal de los departamentos –conforme lo dispone el artículo 302° de la Constitución Política de 1991– considerando su capacidad de gestión administrativa y fiscal, así como su población e ingresos corrientes de libre destinación⁸¹.

En su artículo 3° la ley ordena que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional, y financiar –al menos parcialmen-

te— su inversión pública autónoma. Para estos efectos, la ley entiende por ingresos corrientes (tributarios y los no tributarios) de libre destinación aquellos ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado. Asimismo, la norma establece la prohibición de financiar gastos de funcionamiento con determinados recursos⁸².

Esta ley dispone también que los gastos para la financiación de docentes y personal del sector salud con cargo a recursos de libre destinación del departamento —distrito o municipio— y que generen obligaciones que no se extingan en una vigencia, solo podrán seguirse financiando con ingresos corrientes de libre destinación.

En su artículo 4º la ley fija un valor máximo para los gastos de funcionamiento de los departamentos. Durante cada vigencia fiscal estos no podrán superar, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, determinados límites⁸³. El artículo 5º también precisó un período de transición que se iniciaba en el año 2001 y concluía en el año 2004 para ajustar estos gastos en los departamentos que superaran los límites establecidos con relación a los ingresos corrientes de libre destinación.

En su artículo 8º la ley establece un valor máximo para los gastos de funcionamiento de las asambleas y contralorías departamentales, así como un período de transición para ajustarlos. La referida ley, en general, señala un conjunto de disposiciones para lograr la racionalización de los fiscos departamentales y establece reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital.

Para Cabrera y Naranjo, quienes realizan una evaluación de la Ley 617 de 2000, esta norma:

“(...) constituye un retroceso en materia de autonomía y responsabilidad de los gobernantes territoriales. Su recortado e inconsistente estado actual, producto de una antitécnica redacción, el error en los instrumentos y su mutilación por la Corte Constitucional, hacen que se configure como un elemento de permanente controversia entre los gobernantes y sus corporaciones administrativas seudodemocráticas, con lo cual se afecta la gobernabilidad de la administración territorial, no se garantiza el saneamiento fiscal de los entes territoriales, ni previene la generación de nuevas crisis en aquellos en los que contribuyó a conjurarlas de forma temporal”⁸⁴.

2.2 El nivel local: aspectos fiscales de los municipios

La Constitución Política de 1991, en su artículo 338°, reconoce potestad tributaria a los concejos distritales y municipales. Estos pueden imponer contribuciones fiscales y parafiscales, a través de sus acuerdos (que deben señalar los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tasas de estos tributos)⁸⁵; la ley no podrá conceder exoneraciones ni tratamientos preferenciales respecto de estos tributos ni imponerles recargos⁸⁶; solo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble⁸⁷; y los impuestos municipales gozan de protección constitucional, no pudiendo ser trasladados a la nación, salvo temporalmente en el caso de guerra exterior⁸⁸.

Las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas) gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y, dentro de los límites de la Constitución y la ley –artículo 287°– tendrán los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

La citada Carta Política señala –artículo 313°– que corresponde a los concejos votar, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y los gastos locales.

Asimismo, la Ley 136 de 1994⁸⁹ establece –artículo 32°– que además de las funciones que se les señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos, entre otras, establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.

2.2.1 Impuestos locales

El Código de Régimen Municipal, aprobado por el Decreto 1333 de 1986⁹⁰, reconoció un conjunto de impuestos municipales⁹¹. El citado código dispuso –artículo 172°– que los municipios y el Distrito Especial de Bogotá podían crear los impuestos siguientes:

- Impuesto predial (artículo 173°). A partir del año de 1990, mediante la Ley 44 de ese mismo año, este impuesto se fusiona en uno solo denominado impuesto predial unificado.
- Impuesto de industria y comercio y de avisos y tableros (artículo 195°).
- Impuesto de industria y comercio al sector financiero (artículo 206°).
- Impuesto de circulación y tránsito (artículo 214°).
- Impuesto de espectáculos públicos (artículo 223°).
- Impuesto a las ventas por el sistema de clubes (artículo 224°).

- Impuesto de casinos (artículo 225º).
- Impuesto de degüello de ganado menor (artículo 226º).
- Impuesto sobre apuestas mutuas (artículo 229º).
- Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes (inciso b) del artículo 233º).

Mediante el Decreto 352 de 2002, emitido por el alcalde mayor del Distrito Capital de Bogotá, se establecen –artículo 7º– los siguientes impuestos distritales vigentes en el Distrito Capital y que son rentas de su propiedad:

- Impuesto predial unificado.
- Impuesto de industria y comercio y el complementario de avisos y tableros.
- Impuesto sobre vehículos automotores.
- Impuesto de delineación urbana.
- Impuesto de azar y espectáculos.
- Impuesto al consumo de cerveza, sifones y refajos.
- Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera.
- Sobretasa a la gasolina motor.
- Sobretasa al aceite combustible para motor (ACPM).
- Impuesto del fondo de pobres.
- Impuesto de loterías foráneas.
- Impuesto sobre premios de lotería.
- Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Asimismo, el citado decreto señala los impuestos departamentales o nacionales, que no administra el Distrito Capital de Bogotá, respecto de los cuales este es propietario de un porcentaje o participación:

- Impuesto a los espectáculos públicos con destino al deporte.
- Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de origen nacional.
- Impuesto de registro y anotación.
- Impuesto global a la gasolina.

Saavedra y Naranjo señalan lo siguiente:

“Las municipalidades por su parte, gozan de fuentes tributarias un poco más dinámicas, como los impuestos a la propiedad inmueble (predial), impuesto de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina, que han administrado mejor que los departamentos (...). Sin embargo, estos recursos tributarios son significativos solo en las grandes capitales y en ciertas ciudades intermedias. En la inmensa mayoría de los municipios, el potencial tributario

es pobre y está constituido primordialmente por el impuesto predial, pues no tienen una base tributaria real en industria y comercio, y en los antiguos territorios nacionales no existe formación catastral y en algunos casos ni siquiera municipio”⁹².

2.2.2 La Ley 617 de 2000

La Ley 617 de 2000 establece –como se ha indicado– en su artículo 3° que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional, y financiar –al menos parcialmente– su inversión pública autónoma, considerando como ingresos corrientes de libre destinación a aquellos ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado. La referida ley también prohíbe financiar gastos de funcionamiento con determinados recursos⁹³.

En su artículo 6° establece el valor máximo de los gastos de funcionamiento para los distritos y municipios, los que no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación los siguientes límites: categoría especial, 50%; categoría primera, 65%; categorías segunda y tercera, 70%; categorías cuarta, quinta y sexta, 80%.

En el artículo 7° también se considera, al igual que en el caso de los departamentos, un período de transición a partir del año 2001 y que concluía el año 2004, para que los gastos de funcionamiento de los distritos o municipios pudieran superar los límites establecidos en la ley con relación a los ingresos corrientes de libre destinación.

Asimismo se establecía un valor máximo de los gastos de los concejos, las personerías, las contralorías distritales y municipales, así como un período de transición para ajustar tales gastos hasta el año 2004; un conjunto de disposiciones para la racionalización de los fiscos municipales; y reglas para la transparencia de la gestión municipal y distrital.

3 El caso boliviano

3.1 El nivel intermedio: aspectos fiscales de los departamentos

La Ley de Descentralización Administrativa - LDA (artículo 20°)⁹⁴ y la Ley N° 1551, Ley de Participación Popular - LPP (artículo 19°) reconocen ingresos exclusivos para los departamentos, los cuales se detallan a continuación.

- a) Las regalías departamentales creadas por ley.
- b) Los recursos del Fondo Compensatorio Departamental (FCD) creado por la LPP⁹⁵.
- c) El 25% de la recaudación efectiva del impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados.
- d) Las asignaciones consignadas anualmente en el Presupuesto General de la Nación para el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social.
- e) Las transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación (TGN), en los casos establecidos en el artículo 148° de la [anterior] Constitución Política del Estado⁹⁶, derogado por la nueva Constitución Política del Estado Boliviano⁹⁷.
- f) Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.
- g) Los recursos provenientes de la enajenación de los bienes a su cargo.
- h) Los ingresos provenientes de la prestación de servicios y del usufructo de los bienes a su cargo.
- i) Los legados, donaciones y otros ingresos similares.

La LPP, en su artículo 19°, se refiere únicamente a las regalías como ingreso departamental.

Si bien estos recursos son administrados y asignados por el prefecto, esta asignación se realiza según una distribución ya contenida en la ley. Para el caso de los recursos del FCD, este –según el punto II del artículo 20° de la LDA– no podrá exceder del 10% de la recaudación efectiva del impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados y, si excediera este límite, su distribución se realizará proporcionalmente entre los departamentos beneficiados.

A su vez, el 25% de la recaudación efectiva del impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados se distribuirá –según el punto III del artículo 20° de la LDA– de la siguiente manera: 50% en función del número de habitantes de cada departamento y el otro 50% en forma igualitaria para los nueve departamentos.

Para los programas y los proyectos de inversión pública en el marco del plan departamental de desarrollo (inciso f) del artículo 5° de la LDA⁹⁸), el prefecto asignará el

85% de las regalías del FCD y el 25% de la recaudación efectiva del impuesto especial a los hidrocarburos y derivados; así como la totalidad de los créditos y de los préstamos internos y externos, y de los recursos provenientes de la enajenación de los bienes a su cargo⁹⁹.

El prefecto asignará hasta un 15% de las regalías del FCD y el 25% de la recaudación efectiva del impuesto especial a los hidrocarburos y derivados para financiar los gastos administrativos de sus dependencias para el cumplimiento de sus atribuciones como prefecto¹⁰⁰.

En el caso del FCD, este favorece a los departamentos cuyas regalías sean menores al promedio nacional de regalías departamentales por habitante¹⁰¹. Los recursos de este fondo también se transfieren desde el TGN. Las prefecturas no tienen potestad tributaria.

3.1.1 Patentes, regalías y participaciones en materia de hidrocarburos

La Ley de Hidrocarburos, Ley N° 3058, establece –artículo 47°– que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) cancelará al TGN las patentes anuales establecidas por las áreas sujetas a contratos petroleros.

El TGN –artículo 51°–, en un período de 30 días de cobradas las patentes transferirá el 50% de su valor a los municipios en cuyas circunscripciones se encuentran las concesiones petroleras que generan el pago de aquellas, con destino únicamente a programas y proyectos de inversión pública y/o gestión ambiental.

El restante 50% será utilizado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible para programas y proyectos de inversión pública y gestión ambiental en los departamentos productores de hidrocarburos.

El titular está sujeto al pago de las siguientes regalías y participaciones –artículo 52°– sobre la producción fiscalizada, de manera mensual, en dólares americanos o su equivalente en moneda nacional, o en especie a elección del beneficiario:

- 1) Una regalía departamental equivalente al 11% de la producción departamental fiscalizada de hidrocarburos, en beneficio del departamento donde se origina la producción.
- 2) Una regalía nacional compensatoria del 1% de la producción nacional fiscalizada de los hidrocarburos, pagadera a los departamentos de Beni (2/3) y Pando (1/3), de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 981, de 7 de marzo de 1988.

- 3) Una participación del 6% de la producción nacional fiscalizada en favor del TGN.

La Ley de Hidrocarburos –artículo 53º– crea el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) aplicable, en todo el territorio nacional, a la producción de hidrocarburos en boca de pozo, que se medirá y pagará como las regalías, de acuerdo a lo establecido en la ley y su reglamentación.

El IDH será coparticipado –artículo 57º– de la siguiente manera:

- Un 4% para cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos de su correspondiente producción departamental fiscalizada.
- Un 2% para cada departamento no productor.

En caso de existir un departamento productor de hidrocarburos con ingreso menor al de algún departamento no productor, el TGN nivelará su ingreso hasta el monto percibido por el departamento no productor que recibe el mayor ingreso por concepto de coparticipación en el IDH.

El Poder Ejecutivo asignará el saldo del IDH a favor del TGN, pueblos indígenas y originarios, comunidades campesinas, de los municipios, universidades, fuerzas armadas, policía nacional y otros.

Todos los beneficiarios destinarán los recursos recibidos por el IDH a los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y a lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo.

Los departamentos productores priorizarán la distribución de los recursos percibidos por el IDH en favor de sus provincias productoras de hidrocarburos.

3.1.2 Evaluación general

Barrancos realiza la siguiente evaluación sobre el ordenamiento fiscal del nivel intermedio boliviano:

“Respecto al grado de independencia para decidir la inversión y el gasto prefectural, el análisis se basa en el ejercicio de identificar cuáles de los recursos prefecturales son de entera disposición del prefecto y cuáles de estos no.

“La media de ingresos fiscales en el período de análisis muestra que más del 90 por ciento de los ingresos de las prefecturas son recursos dependientes (las prefecturas no los generan por ellas mismas) y condicionados (las prefec-

turas deben gastar estos recursos según lo que la norma y las decisiones centrales les marcan). Esta situación resta a las prefecturas capacidad de gobierno y vulnera el proceso de ejercicio de gobierno que las prefecturas practican o deberían practicar, de acuerdo al Sistema Nacional de Planificación. Si a esta nueva evidencia se acompaña la explicación sobre cómo el marco reglamentario para planificación e inversiones reserva para el nivel central todas las decisiones finales sobre la inversión prefectural, se puede concluir que:

- Las prefecturas no tienen capacidad para generar recursos.
- Las prefecturas no tienen capacidad para decidir sobre el uso de los recursos que le son asignados.
- Finalmente, sobre lo poco que pueden decidir las prefecturas (cartera de proyectos), el nivel central toma la última decisión en base a filtros financieros y programáticos".
(...)

"El sistema fiscal establecido en la Ley de Descentralización Administrativa contiene puntos clave y cuellos de botella que pueden estar dando lugar a deseconomías de escala, ineficiencias administrativas y principios de crisis de gobernabilidad. Estos son:

- El alto grado de condicionamiento de las transferencias.
- La inexistencia de recursos propios (tipo tasas o impuestos).
- El sistema de asignación presupuestaria fiscal con dos tipos de principios: *per capita* y pro pobre, pero ausente de principios de fuente/origen. Este último principio sí está presente en la asignación de recursos provenientes de las regalías por explotación de recursos naturales renovables y no renovables.
- La administración de fondos centralizada por el Tesoro General de la Nación"¹⁰².

3.2 El nivel local: aspectos fiscales de las municipalidades

Los gobiernos municipales tienen una limitada potestad tributaria, ya que no pueden establecer tributos que no sean tasas o patentes¹⁰³, las cuales requieren además de la aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en un dictamen técnico del Poder Ejecutivo, conforme lo dispone el artículo 201° de la [anterior] Constitución Política. Este artículo ha sido derogado por la nueva Constitución Política del Estado Boliviano.

La anterior Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 establecía que eran de dominio tributario exclusivo de las municipalidades: la creación o la modificación de

impuestos, patentes y tasas de servicios públicos, de contribuciones especiales, de mejora para obras públicas municipales, sobre la propiedad inmueble y su transferencia, sobre los espectáculos públicos rentados y sobre la publicidad urbana. Sin embargo, en todos estos casos se requería una aprobación previa de la respectiva "ordenanza de patentes e impuestos municipales" de parte del Senado.

Además de este control preventivo (sobre estas "ordenanzas de patentes e impuestos municipales") se añadía el que realizaba el presidente de la República, quien tenía la atribución de controlar todas las resoluciones u ordenanzas municipales, especialmente las relativas a rentas e impuestos; y de denunciar ante el Senado aquellas que, a pesar de las observaciones del Poder Ejecutivo, hubiera aprobado la municipalidad.

La vigente Ley de Municipalidades de 1999, Ley N° 2028, reconoce a su vez –artículo 99°– a los gobiernos municipales, con carácter exclusivo, solo la facultad de cobrar y de administrar los impuestos a la propiedad inmueble, a los vehículos automotores, a la chicha con grado alcohólico, a las transferencias municipales de inmuebles y vehículos, así como las tasas por servicios prestados y patentes.

El control de los poderes públicos nacionales con relación a las ordenanzas de tasas y patentes continúa en la actual Ley de Municipalidades. Según el artículo 105° de la citada ley, el gobierno municipal, a través de su alcalde, presenta al Senado Nacional las ordenanzas de tasas y patentes, así como sus modificaciones o enmiendas, dentro de las 75 sesiones de la legislatura ordinaria¹⁰⁴, previo dictamen técnico motivado del Poder Ejecutivo, el que será emitido en el plazo máximo de 20 días a partir de su presentación; caso contrario, se remitirá sin el dictamen requerido.

A su turno, el Senado Nacional debe considerar la ordenanza en un plazo no mayor a los 60 días a partir de su presentación. Vencido este plazo, se entenderá por aprobada y entrará en vigencia, y si el gobierno municipal no presenta la ordenanza de tasas y patentes en el plazo establecido, rige la última vigente, bajo su propia responsabilidad. La anterior Constitución Política prohibía dictar "ordenanzas de favor" o de "exclusión"¹⁰⁵.

Juntamente con los tributos referidos, la Ley de Municipalidades de 1999 reconoce un "dominio tributario de coparticipación", concepto que corresponde a las participaciones que el gobierno central atribuye a los gobiernos municipales, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

El ordenamiento jurídico local establece que los ingresos municipales están constituidos por ingresos de carácter tributario y no tributario. A los primeros también corresponden los impuestos indicados en el artículo 19° de la LPP que se refieren al

impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes y que, a su vez, comprende el impuesto a la propiedad rural, el impuesto a los inmuebles urbanos y el impuesto sobre los vehículos automotores, motonaves y aeronaves.

La LPP también señala las patentes e impuestos establecidos por ordenanza municipal de conformidad a lo previsto por la Constitución Política del Estado. Dispone asimismo que la totalidad de estas rentas municipales –definidas en el inciso c) de su artículo 19°– es de dominio exclusivo de los gobiernos municipales, quienes son responsables de recaudarlas e invertirlas de acuerdo al presupuesto municipal, conforme a las normas y procedimientos técnico-tributarios reglamentados por el Poder Ejecutivo.

La Ley de Municipalidades de 1999 considera como ingresos municipales no tributarios –en una enumeración no taxativa– aquellos provenientes de pagos de concesiones o de actos jurídicos realizados con los bienes municipales o producto de la política de concesiones o explotaciones existentes en la jurisdicción municipal, venta o alquiler de bienes municipales, transferencias y contribuciones, donaciones y legados en favor del municipio, derechos preconstituídos, indemnizaciones por daños a la propiedad municipal, multas y sanciones por transgresiones a disposiciones municipales, y operaciones de crédito público. Al respecto la referida ley establece –artículo 102°– que los recursos originados por la venta de bienes municipales se destinarán íntegramente a la inversión.

La LPP regulaba ya la coparticipación tributaria antes de la entrada en vigencia de la actual Ley de Municipalidades de 1999. La LPP establece –artículo 20°– que de la recaudación efectiva de todos los ingresos nacionales (es decir del IVA, del régimen complementario del IVA, del impuesto a la renta presunta de empresas, del impuesto a las transacciones, del impuesto a los consumos específicos, del gravamen aduanero consolidado, del impuesto a la transmisión gratuita de bienes –sucesiones– y del impuesto a las salidas al exterior) el 20% se destinará a los gobiernos municipales y el 5% a las universidades públicas.

Los ingresos provenientes de esta coparticipación tributaria –artículos 21°¹⁰⁶, 22°¹⁰⁷ y 23°¹⁰⁸ de la LPP– se distribuirán entre las municipalidades sobre la base del número de habitantes de cada jurisdicción municipal, serán abonados automáticamente por el TGN a la respectiva cuenta de participación popular¹⁰⁹ y, para disponer de ellos, las municipalidades deberán cumplir determinadas condiciones como la elaboración de un presupuesto municipal concordado con su plan anual operativo, rendir cuentas de la ejecución presupuestal del año anterior y asignar a inversiones públicas por lo menos el 85% de los ingresos de esta cuenta.

De otro lado, la LPP establece el principio de distribución igualitaria por habitante de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los departa-

mentos, a través de los municipios¹¹⁰ –y también universidades– correspondientes, buscando corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales; y que el Poder Ejecutivo podrá destinar recursos de origen interno o externo, crédito y cooperación internacional para apoyar el ejercicio de las competencias de los gobiernos municipales, siempre y cuando se satisfagan las condiciones y contrapartes establecidas para su disponibilidad.

Los factores de distribución del 20% de coparticipación tributaria municipal serán determinados por la Secretaría Nacional de Hacienda –es decir por el Poder Ejecutivo–, dividiendo la población que corresponde a cada municipio receptor de la coparticipación tributaria entre el total de la población nacional¹¹¹.

4 El caso chileno

4.1 El nivel intermedio: aspectos fiscales de las regiones

Las regiones no tienen potestad tributaria y todos sus ingresos dependen de las transferencias del gobierno nacional. El ordenamiento jurídico, en materia financiera y presupuestal, configura a las regiones como instancias desconcentradas del Poder Ejecutivo.

Las principales características de las administraciones regionales en materia fiscal son las siguientes:

- Deberán observar, como principio básico, el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico, como social y cultural; y, en el ejercicio de sus funciones, deberán inspirarse en principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios, así como en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente¹¹².
- Resolverán la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de aquellos que procedan de acuerdo al artículo 74º¹¹³ de esta ley, en conformidad con la normativa aplicable¹¹⁴.
- Decidirán la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional que contemple anualmente la Ley de Presupuestos de la Nación¹¹⁵.
- Determinarán la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del consejo regional, teniendo en cuenta las evaluaciones de impacto ambiental y social¹¹⁶.
- Distribuirán entre las municipalidades de la región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por estas¹¹⁷.

- Convendrán, con los ministerios, programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional, de conformidad con el artículo 81°¹¹⁸.
- Propondrán criterios para la distribución y distribuirán, cuando corresponda, las subvenciones a los programas sociales¹¹⁹.
- Aplicarán, dentro de los marcos que señale la ley respectiva, tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo regional¹²⁰.
- Propondrán al consejo regional la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región, así como de las inversiones sectoriales de asignación regional, y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga. Esta propuesta del intendente al consejo regional deberá basarse en variables e indicadores objetivos de distribución intrarregional¹²¹.
- Ejercerán la administración de los bienes y recursos propios del gobierno regional, con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables y a las normas que el consejo regional pueda adoptar sobre la materia¹²².

El patrimonio del gobierno regional estará compuesto por¹²³:

- Los bienes muebles e inmuebles que le transfiera el fisco.
- Los bienes muebles e inmuebles que adquiere legalmente a cualquier título y los frutos de tales bienes.
- Las donaciones, herencias y legados que reciba, de fuentes internas o externas, de acuerdo a la legislación vigente, las cuales estarán exentas del trámite de inscripción.
- Los ingresos que obtenga por los servicios que preste y por los permisos y concesiones que otorgue respecto de los bienes a que se refiere la letra e) del artículo 70°¹²⁴.
- Los ingresos que perciba en conformidad al inciso final del numeral 20) del artículo 19° de la Constitución Política del Estado (CPE)¹²⁵.
- Los recursos que le correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- Las obligaciones que contraiga en el desarrollo de sus actividades, en conformidad a la ley.
- Los derechos y obligaciones que adquiere por su participación en asociaciones.
- Los demás recursos que le correspondan en virtud de la ley.

4.1.1 Aspectos presupuestales

Durante el segundo trimestre de cada año y teniendo en consideración los objetivos estratégicos del gobierno regional y de los servicios que operen en la región, el intendente, con la participación de representantes del consejo regional, de los secretarios regionales ministeriales y de los directores regionales de los servicios

públicos, elaborará un anteproyecto regional de inversiones, correspondiente al año siguiente, el que deberá ser considerado en la formulación de los proyectos de presupuestos del gobierno regional y de los respectivos ministerios.

Para estos efectos, a más tardar en el mes de abril, los ministerios deberán proporcionar a sus secretarios regionales ministeriales, jefes de servicios y directores regionales, las orientaciones e información necesarias relativas a las inversiones y actividades por ejecutar en la región en el año siguiente. En los mismos plazos, los gobiernos regionales deberán poner a disposición de los ministerios y sus unidades regionales la información regional correspondiente.

El anteproyecto regional de inversiones comprenderá una estimación de la inversión y de las actividades que el gobierno regional, los ministerios y servicios efectuarán en la región, identificando los proyectos, estudios y programas, y la estimación de sus costos. Una vez elaborado el anteproyecto señalado, este será enviado a los ministerios respectivos, con el objeto de que sea considerado al momento de la formulación de sus correspondientes proyectos de presupuesto¹²⁶.

La Ley de Presupuestos asignará a cada gobierno regional los recursos necesarios para solventar sus gastos de funcionamiento¹²⁷; y el presupuesto del gobierno regional constituirá, anualmente, la expresión financiera de los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación y considerará, por lo menos, los siguientes programas presupuestarios: a) un programa de gastos de funcionamiento del gobierno regional, y b) un programa de inversión regional, en el que se incluirán los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que le correspondan y los demás que tengan por objeto el desarrollo de la región¹²⁸.

4.1.2 El Fondo Nacional de Desarrollo Regional

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es un programa de inversiones públicas, con las finalidades de desarrollo regional y compensación, y territorial, destinado al financiamiento de acciones en los ámbitos social, económico y cultural de la región, con el objeto de obtener un avance territorial armónico y equitativo.

Este fondo se constituye con una proporción del total de gastos de inversión pública que establezca anualmente la Ley de Presupuestos; su distribución se efectúa entre las regiones, asignándoles cuotas regionales; y la referida ley podrá precisar anualmente los rubros de gastos que, para estos efectos, no se entenderán comprendidos en los ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de

la región. Los ministerios del Interior y de Hacienda regulan los procedimientos de operación y distribución de este fondo.

Los proyectos de inversión y los estudios y programas –artículo 75º– deberán contar con informe favorable del organismo de planificación nacional o regional, el cual estará fundamentado en una evaluación técnico-económica que analice su rentabilidad.

La distribución –artículo 76º– del 90% del FNDR entre regiones se expresará anualmente en la Ley de Presupuestos y se efectuará teniendo en cuenta a la población en condiciones de vulnerabilidad social y las características territoriales de cada región. Para los efectos indicados, se consideran las dos variables siguientes:

- 1) Con por lo menos un 50% de ponderación, la población en condiciones de pobreza e indigencia, medida en términos absolutos y relativos.
- 2) El porcentaje restante, en función de uno o más indicadores relativos a las características territoriales de cada región, que determinen las posibilidades de acceso de la población a los servicios, así como los diferenciales de costo de obras de pavimentación y construcción.

La Ley de Presupuestos –artículo 77º– incluirá el 10% restante del FNDR, el que se distribuirá entre las regiones de conformidad con los siguientes criterios:

- Un 5% como estímulo a la eficiencia, considerando, al menos, indicadores que midan el mejoramiento de la educación y salud regionales, y los montos de las carteras de proyectos elegibles para ser financiados mediante el FNDR.
- Un 5% para gastos de emergencia.

Corresponde al consejo regional –artículo 78º– resolver la inversión de los recursos que se asignen a la región, sobre la base de la propuesta que formule el intendente. Los ingresos propios que genere el gobierno regional y los recursos que por ley o por convenio se destinen a una o más regiones –artículo 79º– podrán sumarse a la cuota del FNDR que corresponda a la respectiva región.

Se entenderá por inversión sectorial de asignación regional –artículo 80º– toda aquella que corresponda a estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que, siendo de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deban materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentren principalmente en ella. Corresponderá al gobierno regional respectivo resolver la distribución de dichos

recursos entre proyectos específicos que cumplan los criterios de elegibilidad que establezca el ministerio respectivo. Los programas, estudios preinversionales o proyectos correspondientes a inversión sectorial de asignación regional podrán incluir financiamiento conjunto del gobierno regional y del órgano o servicio público correspondiente.

Los convenios de programación –artículo 81º– son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado.

Los citados convenios deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se apliquen, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad; y deberán incluir, cuando corresponda, cláusulas que permitan reasignar recursos entre proyectos.

4.2 El nivel local: aspectos fiscales de las municipalidades

El ordenamiento jurídico reconoce una limitada potestad tributaria a las municipalidades. Estas solo pueden establecer derechos (tasas) por los servicios que prestan y por los permisos y las concesiones que otorgan; y solo pueden aplicar los tributos que gravan las "actividades o bienes que tengan una clara identificación local", que sean señalados por la ley y que financien obras de desarrollo. Esta última disposición, además, es una excepción a la regla general, establecida en la Constitución Política, de no afectar ningún tributo recaudado a un destino determinado.

La Constitución Política y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades reconocen a las municipalidades autonomía para "la administración de sus finanzas", ingresos exclusivos¹²⁹ y un Fondo Común Municipal, que da actuación al mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades y está constituido por la recaudación de determinados impuestos y por las transferencias del gobierno nacional. La distribución de este fondo se sujeta a los criterios y normas establecidos en la Ley de Rentas Municipales.

4.2.1 Fondo Común Municipal

Para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento –artículo 14º– existirá un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, denominado Fondo Común Municipal (FCM), el cual estará integrado por los siguientes recursos:

- a) Un 60% del impuesto territorial que resulte de aplicar la tasa a que se refiere el artículo 7° de la Ley sobre Impuesto Territorial¹³⁰; no obstante, tratándose de las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, su aporte por este concepto será de un 65%.
- b) Un 62,5% del derecho por el permiso de circulación de vehículos que establece la Ley de Rentas Municipales.
- c) Un 55% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura, por el pago de las patentes a que se refieren los artículos 23° y 32° de la Ley de Rentas Municipales¹³¹, y 3° de la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas¹³².
- d) Un 50% del derecho establecido en el numeral 7 del artículo 41° del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, Ley de Rentas Municipales, en la transferencia de vehículos con permisos de circulación.
- e) El monto total del impuesto territorial que paguen los inmuebles fiscales afectos a dicho impuesto, conforme lo establece la Ley N° 17.235; y por un aporte fiscal que se considerará anualmente en la Ley de Presupuestos, cuyo monto será equivalente en pesos a 218.000 unidades tributarias mensuales, a su valor del mes de agosto del año precedente.
- f) El 100% de lo recaudado por multas impuestas por los Juzgados de Policía Local, por infracciones o contravenciones a las normas de tránsito, detectadas por medio de equipos de registro de infracciones. No obstante, tratándose de multas por infracciones o contravenciones al artículo 118° bis de la ley N° 18.290¹³³, solo el 70% de ellas pasará a integrar el FCM, quedando el porcentaje restante a beneficio de la municipalidad en que se hubiere aplicado la multa respectiva.

El artículo 38° modificado del Decreto Ley N° 3.076 del año 1979, sobre rentas municipales, establece la distribución del FCM, sujeta a los indicadores siguientes:

- a) Un 25% por partes iguales entre las comunas del país.
- b) Un 10% en relación al número de pobres de la comuna, ponderado en relación con la población pobre del país.
- c) Un 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna, con respecto al número de predios exentos del país, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predios de esta.
- d) Un 35% en proporción directa a los menores ingresos propios permanentes del año precedente al cálculo, lo cual se determinará en base al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante. Para

determinar dicho menor ingreso se considerará, asimismo, la población flotante en aquellas comunas.

El decreto ley sobre rentas municipales considera como ingresos propios permanentes de cada municipalidad los siguientes:

- 1) Las rentas de la propiedad municipal.
- 2) El excedente del impuesto territorial que se recaude en la comuna, una vez descontado el aporte al FCM que a esta corresponde efectuar.
- 3) El 37,5% de lo recaudado por permisos de circulación.
- 4) Los ingresos por recaudación de patentes municipales de beneficio directo.
- 5) Los ingresos por patentes mineras y acuícolas correspondientes a la municipalidad.
- 6) Los ingresos por derechos de aseo.
- 7) Los ingresos por licencias de conducir y similares.
- 8) Los ingresos por derechos varios.
- 9) Los ingresos por concesiones.
- 10) Los ingresos correspondientes a la municipalidad por el impuesto a las sociedades operadoras de casinos de juegos, establecido en la ley N° 19.995.
- 11) Los ingresos provenientes de las multas de beneficio directo y sanciones pecuniarias que las municipalidades apliquen.

Para la comuna de Isla de Pascua se consideran, además, como ingresos propios los recursos que, con cargo al FCM y previo a su distribución, se le asignen como compensación a los menores ingresos que dicha municipalidad deja de percibir por aplicación del artículo 41° de la Ley N° 16.441, por los conceptos de impuesto territorial, permisos de circulación y patentes municipales.

Mediante decreto supremo, expedido a través del Ministerio del Interior y con la firma del ministro de Hacienda, se determinan anualmente, en el mes de diciembre del año anterior al de su aplicación, los coeficientes de distribución de los recursos del fondo.

En el citado decreto se establecen las ponderaciones para determinar el número de habitantes que corresponda asignar a las comunas que, de acuerdo al procedimiento, metodología y criterios establecidos, hayan sido declaradas como comunas balnearios, o a otras que reciban un flujo significativo de población flotante en ciertos períodos del año.

Las municipalidades que por aplicación de las normas de distribución señaladas reduzcan sus ingresos del FCM en relación a los ingresos que se estima percibir durante el año del cálculo, serán compensadas con cargo al mismo fondo.

La diferencia que se produzca será compensada total o parcialmente sobre la base de la disponibilidad de recursos estimados para cada año, fijándose anualmente –mediante el citado decreto– el monto total que se destinará a dicha compensación y lo que corresponderá por tal concepto a cada uno de los respectivos municipios.

El reglamento del FCM, expedido a través de los ministerios del Interior y de Hacienda, regula en todo lo demás el funcionamiento de este fondo; en especial, el mecanismo de recaudación de los recursos y demás criterios necesarios para su aplicación, incluyendo sus indicadores y variables, el mecanismo de estabilización y las fuentes o cifras de información oficiales que se aplicarán en cada caso.

El FCM fue creado por la Ley de Rentas Municipales de 1979, Decreto Ley N° 3.063, del 29 de diciembre de 1979, y cambió la distribución de los recursos locales para la mayoría de los municipios.

Para Alex Rosenfeld la creación del FCM se inscribió en el cambio "sustancial en la historia del financiamiento municipal chileno" que produjo la Ley de Rentas Municipales de 1979. Para este autor, con relación a la magnitud de los ingresos municipales, estos aumentaron significativamente por la aplicación de esta ley, y con relación a la estructura de los ingresos se produjeron los siguientes cambios:

"Un primer cambio significativo es que el impuesto territorial o de bienes raíces pasó en su totalidad a ser de beneficio municipal. (...) El segundo gran cambio fue que el permiso de circulación de vehículos, antes de una tercera parte del beneficio municipal, pasó también íntegramente a los municipios. (...) Un tercer cambio, se refiere (...) a la creación de un mecanismo de redistribución de recursos entre municipios a nivel nacional: el Fondo Común Municipal¹³⁴".

Sin embargo, ya en el año 1994, Tomás Moulian realizaba el siguiente diagnóstico de la problemática financiera local chilena:

"Uno de los problemas básicos del funcionamiento municipal es el del financiamiento. Los principales aspectos que se han detectado en los estudios realizados son los siguientes: a) la escasa autonomía de los municipios para aumentar sus fuentes de financiamiento; b) la obligación contraída por los municipios de complementar los recursos asignados por el gobierno central para la operación de servicios públicos traspasados, sin tener control pleno de los gastos originados por estos; c) el escaso monto de las inversiones en el territorio municipal que son decididas por los municipios de acuerdo a sus

planes de desarrollo; [y] d) los problemas que ha enfrentado el Fondo Común Municipal.

"El primer aspecto que figura en casi todos los diagnósticos es la dependencia de los ingresos corrientes municipales de decisiones externas, tomadas a nivel centralizado (...)

"La parte más dependiente y menos flexible de los ingresos municipales, en un cuadro de inflexibilidad generalizada, son aquellas que provienen del Fondo Común Municipal y de los ingresos tributarios (...)

"El otro problema grave del financiamiento municipal es que los dirigentes políticos locales no tienen plena injerencia en los costos de los servicios públicos municipalizados. En el caso de los establecimientos educacionales tanto el monto de la subvención como los sueldos de los profesores escapan totalmente a la decisión del alcalde y de los concejales. En la práctica los municipios están afrontando gastos que antes absorbía el gobierno central, sin tener capacidad de decisión sobre los costos de los establecimientos educacionales porque los sueldos de los profesores están definidos en la ley (el Estatuto Docente).

"El tercer problema de financiamiento a que hacen referencia los estudios es el escaso monto de la inversión municipal autónoma (...) ¹³⁵".

5 El caso ecuatoriano

5.1 El nivel intermedio: aspectos fiscales de las provincias

5.1.1 Antecedentes

El ordenamiento jurídico provincial anterior al actual reconocía a la provincia ingresos exclusivos¹³⁶. A pesar de este reconocimiento, fueron las transferencias del Poder Ejecutivo y las participaciones en determinados fondos estatales – cuyos recursos eran distribuidos también por el Poder Ejecutivo– las que constituyeron la fuente de ingresos principal de las provincias. En esta materia, los gobiernos provinciales han dependido significativamente de dicho poder.

La anterior Constitución Política de 1998 –artículo 231°– reconoció un importante conjunto de disposiciones en materia financiera a los gobiernos seccionales autónomos:

- a) Estos generaban sus propios recursos fiscales y participaban de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.

- b) Los recursos que correspondían al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado se asignaban y distribuían sobre la base de los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.
- c) La entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo debía ser predecible, directa, oportuna y automática, y estaba bajo la responsabilidad del ministro del ramo.
- d) La referida entrega se hacía efectiva mediante la transferencia de las cuentas del tesoro nacional a las cuentas de las entidades correspondientes.
- e) La proforma anual del Presupuesto General del Estado determinaba obligatoriamente el incremento de las rentas de estos organismos, en la misma proporción que su incremento global.

En su artículo 88°, la anterior Ley de Régimen Provincial (LRP) establecía que eran ingresos de los gobiernos provinciales los siguientes: a) las asignaciones y subvenciones del Estado; b) las tasas por servicios; c) las multas impuestas por el consejo provincial o por el prefecto; d) las herencias, legados y donaciones; e) los impuestos creados o que se creen en su favor; f) las rentas provenientes de sus propios bienes; y g) las transferencias de otras entidades.

La anterior Constitución Política de 1998 –artículo 256°– reconocía que los gobiernos seccionales autónomos, en cuyas circunscripciones territoriales se explotaran e industrializaran recursos naturales no renovables, tendrían derecho a participar de las rentas que percibiera el Estado.

El anterior ordenamiento jurídico reconocía una mínima potestad tributaria a las provincias. La Constitución de 1998 disponía –artículo 228°– que los gobiernos provinciales podían crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. La anterior LRP ya reconocía que los consejos provinciales solo podían crear tasas por servicios y contribuciones especiales de mejoras.

5.1.2 La normatividad vigente

La reciente Constitución Política del Estado (CPE) del año 2008 dispone –artículo 270°– que los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad; y que –artículo 271°– los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el 15% de ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

La CPE también dispone que las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la cuenta única del tesoro nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.

La distribución –artículo 272º– de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:

- 1) Tamaño y densidad de la población.
- 2) Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.
- 3) Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

En su artículo 273º la CPE de 2008 señala que:

- 1) Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos.
- 2) No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.
- 3) Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente.
- 4) Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados.

Asimismo, la CPE de 2008 dispone –artículo 274º– que los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley.

Son recursos de los gobiernos provinciales los ingresos previstos en la LRP¹³⁷, la asignación resultante de la distribución del 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno nacional para los municipios y los consejos provinciales¹³⁸, los percibidos con cargo al Fondo de Desarrollo Seccional¹³⁹ y al Fondo de Desarrollo Provincial¹⁴⁰, y los recursos financieros percibidos en virtud

de la transferencia prevista por la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social¹⁴¹.

La asignación resultante de la distribución del 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno nacional para los municipios y los consejos provinciales como recursos reconocidos por la anterior Constitución Política de 1998 y la actual CPE tiene como antecedente a la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales¹⁴².

La ley de régimen provincial

El consejo provincial –artículo 10º de la LRP– tendrá las siguientes garantías fundamentales:

- 1) La ejecución de las ordenanzas, acuerdos y resoluciones de la entidad no podrá suspenderse sino de acuerdo con las disposiciones de la ley.
- 2) Los miembros del consejo provincial y sus funcionarios y empleados no podrán ser suspendidos o separados, sino de conformidad con la ley.
- 3) Ni el Estado ni otra institución de derecho público podrá tomar rentas del consejo provincial, sino para los efectos y circunstancias previstos por esta ley, y los que le pertenecen por disposición constitucional serán retenidos automáticamente por parte del Banco Central del Ecuador.
- 4) No se declarará nacional un impuesto u otra fuente de renta provincial sin reconocer, al mismo tiempo, al consejo provincial respectivo, un ingreso equivalente a aquel del que se le privare.
- 5) El consejo provincial no está obligado a recaudar impuestos, tasas o contribuciones que no le pertenezcan.
- 6) El Estado no podrá tomar para sí o para otro organismo o institución, los bienes muebles o inmuebles de un consejo provincial, sino de acuerdo con el mismo consejo. Este resolverá la transferencia de los bienes, previo el pago del precio correspondiente.

Son ingresos del consejo provincial (artículo 90º de la LRP):

- a) Las asignaciones y subvenciones del Estado.
- b) Las tasas por servicios.
- c) Las multas que imponga el consejo o el prefecto, en su caso.
- d) Las herencias, legados y donaciones.
- e) Los impuestos creados o que se crearen especialmente en su favor.
- f) Las rentas provenientes de sus bienes propios.
- g) Las transferencias que hicieren en su favor otras entidades.

Las asignaciones del Estado en beneficio de los consejos provinciales –artículo 91º– se entregarán en forma predecible, directa, oportuna y automática; estarán bajo la responsabilidad del ministro del ramo y se harán efectivas mediante la transferencia de las cuentas del Tesoro Nacional a las cuentas de los consejos provinciales. Asimismo, el consejo provincial –artículo 92º– recibirá la participación en los diferentes impuestos, en la forma prevista y establecida por las leyes y ordenanzas pertinentes.

La LRP también prevé –artículo 97º– la contribución especial por valorización de obras públicas. Esta se producirá cuando por construcción, rectificación, ensanche o pavimentación de carreteras o caminos, o construcción de puentes, por parte del consejo provincial, aumentare el valor de las propiedades, y los propietarios de estas pagarán a dicho consejo la contribución especial de mejoras.

Entre las atribuciones y deberes del consejo provincial –artículo 29º– destacan, en materia fiscal, las siguientes:

- a) Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras por los servicios públicos que estableciere en la provincia.
- b) Ordenar la oportuna recaudación de las rentas que le pertenecieren, pedir la transferencia de las asignaciones del Presupuesto Fiscal, y el pago de las participaciones en contribuciones generales.
- c) Recaudar los impuestos a que tenga derecho, por medio de su tesorero, o de los tesoreros municipales u otros funcionarios de la provincia, quienes depositarán, diariamente, las cantidades recaudadas en las agencias del Banco Central.
- d) Invertir los fondos provenientes de tales impuestos (...) en los objetivos relacionados con sus fines, de acuerdo con la respectiva ordenanza de presupuesto.

Ley especial de distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales

Esta ley regula –artículo 1º– la distribución, manejo, transferencia y control de la asignación del 15% del presupuesto del gobierno central, “excepto los ingresos provenientes de créditos internos y externos en beneficio de los consejos provinciales y municipios para planes o proyectos de inversión, tanto provinciales como municipales, sin perjuicio de otros recursos que se asignen a través del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) y los que le correspondan de conformidad con otras leyes”.

Con los recursos de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales se creó un Fondo de

Descentralización para ser distribuido entre municipios y consejos provinciales, para inversiones en los planes o proyectos de desarrollo económico, social y cultural de estos gobiernos y especialmente –lo señala el artículo 3° de la citada ley– para mejorar el nivel de vida de los sectores de menor desarrollo.

El artículo 3° también establece que el 70% de los recursos del Fondo de Descentralización corresponde a los municipios y el 30% a los consejos provinciales.

El artículo 5° de la citada ley establece la forma de distribución de los recursos del Fondo de Descentralización entre los consejos provinciales. El monto destinado a estos –el 4,5% del presupuesto del gobierno central– se distribuye en alícuotas entre los consejos provinciales sobre la base de la siguiente fórmula:

- a) El 50% del monto (2,25%) del presupuesto del gobierno central se distribuye proporcionalmente a la población con necesidades básicas insatisfechas que residan en la respectiva provincia, con relación a la población con necesidades básicas insatisfechas de todo el país.
- b) El 10% del monto (0,45%) del presupuesto del gobierno central se distribuye proporcionalmente a la superficie territorial, con relación a la superficie del país.
- c) El 40% del monto (1,80%) del presupuesto del gobierno central se distribuye proporcionalmente a la población de la respectiva provincia, con relación a la población del país.

Fondo de Desarrollo Seccional – FODESEC (Ley N° 72)

El FODESEC se constituye por:

- 1) El 2% de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado, calculado en base de las cifras previstas en dicho presupuesto en el año respectivo.
- 2) La participación de tres mil millones de sucres anuales que el Banco Central acredita al FODESEC, en alícuotas mensuales, en forma previa a la distribución de los ingresos que percibe el Estado por la producción y exportación de petróleo; suma que a partir de 1991 se incrementaría en forma acumulativa, en un porcentaje igual a la variación anual del índice de precios al consumidor elaborado por el INEC.
- 3) Todos los ingresos que por disposiciones legales vigentes, hasta la expedición de la presente ley, se destinaban a través del FONAPAR a los municipios y consejos provinciales.
- 4) Las asignaciones que en el futuro se establezcan, con cargo al presupuesto del Estado, para los municipios y consejos provinciales.

El presupuesto del FODESEC será expedido hasta el 31 de enero de cada año por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, y se distribuirá de la siguiente manera:

- a) El 2% al que se refiere el literal a) del artículo 6º, para municipios capitales de provincia.
- b) El saldo, luego de establecida la asignación señalada en el numeral precedente, se dividirá en las siguientes partes:
 - 20% para los consejos provinciales y para el Instituto Nacional Galápagos (INGALA).
 - 75% para las municipalidades
 - 5% para una cuenta de reserva para emergencias.
- c) El 20% que corresponde a los consejos provinciales y al INGALA se asigna de acuerdo a los siguientes parámetros:
 - 60% en proporción directa a la población de la respectiva jurisdicción territorial.
 - 20% en proporción a la superficie territorial de la misma jurisdicción.
 - 20% en proporción a las necesidades básicas insatisfechas de cada provincia.

De la asignación de cada consejo provincial, el 70% será de libre disposición para gastos corrientes o inversiones, y el 30% restante exclusivamente para inversiones en las zonas rurales.

Fondo de Desarrollo Provincial – FONDEPRO (Ley N° 65)

De cada ejercicio económico le corresponde al FONDEPRO una asignación equivalente al 2% del monto total de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado.

Los recursos del citado fondo pueden financiar proyectos y programas de desarrollo provincial. Su distribución es la siguiente:

- a) 50% de aporte al capital del Banco del Estado.
- b) 50% a favor de los consejos provinciales.

Para cumplir con la obligación de la presente ley, que favorece a los consejos provinciales y al INGALA, se considerarán los siguientes porcentajes en cada uno de los numerales enunciados:

- a) 75% en partes iguales.
- b) 25% en proporción directa al número de habitantes de cada provincia.

Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social

La descentralización del Estado y la participación social –artículo 4º– tienen como finalidades principales:

- a) *Lograr equidad en la participación y distribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero del Estado y especialmente de la función ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos, organismos de desarrollo regional y organismos seccionales dependientes, contribuyendo así a la eficiencia en la prestación de servicios públicos en favor de la comunidad (las cursivas son nuestras).*
- b) Incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente, entre otros medios, a través de la planificación y prestación adecuada de servicios públicos a la comunidad respectiva.
- c) Definir las relaciones y responsabilidades entre la función ejecutiva y los gobiernos seccionales autónomos, en cuanto a las áreas de servicio a la comunidad, con el fin de optimizar la utilización de los recursos y servicios, y evitar la superposición de funciones.
- d) Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública así como promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias.
- e) Transformar integralmente la organización administrativa y financiera del Estado y de las instituciones del sector público; así como *redistribuir con justicia sus servicios y recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, a efectos de incrementar los niveles de eficacia, agilidad y productividad en la administración de las funciones a su cargo (las cursivas negras son nuestras),*
- f) Fortalecer prioritariamente a las instituciones del régimen seccional autónomo, a través de la *transferencia definitiva* de funciones, facultades, atribuciones, responsabilidades y *recursos* que les permitan satisfacer de manera próxima y eficiente las demandas de la comunidad, sobre todo en la prestación de servicios públicos (las cursivas son nuestras).

Según el artículo 11º de la citada ley, los recursos asignados a los consejos provinciales y municipales establecidos en la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales se invertirán sobre la base de la siguiente fórmula:

- a) 50% del monto proporcional a la población con necesidades básicas insatisfechas.
- b) 50% en relación a la población.

El monto que será distribuido por parte de los consejos provinciales estará en relación con las necesidades básicas insatisfechas y población en referencia al cantón con la provincia y los municipios de las parroquias con el cantón.

5.2 El nivel local: aspectos fiscales de las municipalidades

5.2.1 Antecedentes

La anterior Ley de Régimen Municipal (LRM) reconocía como ingresos de las municipalidades: los ingresos tributarios¹⁴³, los no tributarios¹⁴⁴ y los empréstitos. Sin embargo, la mayoría de municipalidades dependía casi exclusivamente de las transferencias del gobierno nacional.

La anterior Carta Política de 1998 –en su artículo 231°, ya citado– también reconocía a los gobiernos seccionales autónomos un importante conjunto de disposiciones en materia financiera.

En su artículo 232° la anterior Carta establecía que los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estaban conformados por: las rentas generadas por ordenanzas propias, las transferencias y participaciones que les correspondían (estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podían ser inferiores al 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central), los recursos que percibían y los que les asignaba la ley, y los recursos que recibían en virtud de la transferencia de competencias. Asimismo, prohibía toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofe.

En materia tributaria, la anterior Constitución Política de 1998 establecía –artículo 228°– que los gobiernos cantonales podían crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.

De otro lado, los impuestos municipales se sometían al principio de legalidad y – conforme lo disponía el inciso 6) del artículo 130° de la anterior Carta Política– era el Congreso Nacional quien establecía, modificaba o suprimía, mediante ley, impuestos, tasas u otros ingresos públicos, excepto las tasas y contribuciones especiales que correspondía crear a los organismos del régimen seccional autónomo. Se mantenía así la potestad del gobierno nacional de crear, modificar o suprimir impuestos.

El artículo 311° de la anterior LRM establecía que eran fuentes de la obligación tributaria municipal: a) las leyes que han creado o crearan tributos para la financiación de los servicios municipales, asignándoles su producto, total o parcial; b)

las leyes que faculten a las municipalidades para que puedan aplicar tributos; y c) las ordenanzas que dicten las municipalidades, siempre en uso de una facultad conferida por la ley.

Asimismo, estos impuestos –según el artículo 312° de la anterior LRM– podían ser de exclusiva financiación municipal o de coparticipación; y podían crearse para –o podían ser aplicados por– todos los municipios de la República o solo para determinados municipios. La norma también disponía que “a excepción de los ya establecidos, no se crearán gravámenes en beneficio de uno o más municipios, a costa de los residentes y por hechos generados en otros municipios del país”.

La anterior LRM establecía con detalle la base imponible, los sujetos del impuesto, las tasas, la periodicidad, la recaudación y, en general, todos los elementos de los impuestos municipales que reconocía. Estos impuestos municipales eran –según el artículo 313° de la citada ley– los siguientes: a) el impuesto sobre la propiedad urbana; b) el impuesto sobre la propiedad rural; c) el impuesto de alcabalas; d) el impuesto de registro e inscripción; e) el impuesto sobre los vehículos; f) el impuesto de matrículas y patentes; g) el impuesto a los espectáculos públicos; h) el impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles y plusvalías de estos; e, i) el impuesto al juego.

Las municipalidades podían aplicar –según el artículo 398° de la anterior LRM– las tasas (“tasas retributivas de servicios públicos”, según la ley) sobre los servicios públicos señalados por la ley u otros servicios públicos municipales. Estos servicios eran los siguientes: a) la verificación de pesas y medidas; b) la aprobación de planos y la inspección de construcciones; c) el rastro¹⁴⁵; d) el agua potable; e) el alcantarillado y la canalización; f) la luz y la fuerza eléctrica; g) las matrículas y las pensiones escolares; h) la recolección de basura y el aseo público; i) el control de alimentos; j) la habitación y el control de establecimientos comerciales e industriales; y k) los servicios administrativos.

Además, y ello restringía aún más la potestad tributaria de las municipalidades, en materia de tasas, el concejo municipal estaba facultado para crear tasas retributivas de servicios no solo con las limitaciones determinadas por la ley, sino que también se requería, para cada caso, un dictamen favorable y previo del –hoy suprimido– Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y del Ministerio de Finanzas.

Las diversas contribuciones especiales de mejoras¹⁴⁶ que correspondían a las municipalidades también eran determinadas y definidas, en casi todos sus elementos constitutivos, por la ley. Estas contribuciones especiales de mejoras –

conforme al artículo 420° de la anterior LRM– eran: a) por la apertura, la pavimentación, el ensanche y la construcción de vías de toda clase; b) por la repavimentación urbana; c) por las aceras y las cercas; d) por las obras de alcantarillado; e) por el alumbrado público; f) por la construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable; g) por la desecación de pantanos y por el relleno de quebradas; h) por plazas, parques y jardines; e i) por otras obras determinadas por la municipalidad mediante ordenanza.

A través de ordenanzas la municipalidad aplicaba los tributos municipales creados por ley, fijaba las contribuciones especiales de mejoras, determinaba el monto de las tasas autorizadas por la ley¹⁴⁷ y reglamentaba los sistemas de recaudación y de inversión de las rentas municipales.

5.2.2 La normatividad vigente

Como se señaló en el numeral 5.1.2, la CPE de 2008 dispone en su artículo 270° que los gobiernos autónomos descentralizados (es decir: los consejos regionales, los consejos provinciales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos y las juntas parroquiales rurales) generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.

En cuanto a los porcentajes de participación de los gobiernos autónomos descentralizados en los ingresos del Estado central, las características de las asignaciones anuales, los criterios para la distribución de los recursos, las competencias asumidas y su participación de las rentas estatales por explotación o industrialización de recursos naturales no renovables en su territorio, consultar los textos de los artículos 271°, 272°, 273° y 274° consignados en el numeral ya citado.

Son recursos de los gobiernos municipales los ingresos previstos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal¹⁴⁸; la asignación resultante de la distribución del 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno nacional para los municipios y los consejos provinciales; los percibidos con cargo al Fondo de Desarrollo Seccional; y los recursos financieros percibidos en virtud de la transferencia prevista por la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social.

Ley Orgánica de Régimen Municipal

De acuerdo al artículo 297° de la actual Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), los ingresos municipales se dividen en ingresos tributarios, ingresos no tributarios y empréstitos. Son ingresos tributarios –artículo 298°– los que provie-

nen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Son ingresos no tributarios: a) las rentas provenientes del patrimonio municipal según correspondan al dominio predial, comercial o industrial, y por el uso o arrendamiento de los bienes municipales del dominio público; b) las asignaciones y subsidios del Estado o entidades públicas; c) el producto de la enajenación de bienes municipales; d) los ingresos provenientes de multas; y, e) los ingresos varios que no pertenezcan a ninguno de los rubros anteriores.

El artículo 301° de la LORM señala que son fuentes de la obligación tributaria municipal: a) las leyes que han creado o crearen tributos para la financiación de los servicios municipales, asignándoles su producto, total o parcialmente; b) las leyes que facultan a las municipalidades para que puedan aplicar tributos de acuerdo con los niveles y procedimientos que en ellas se establecen; y c) las ordenanzas que dicten las municipalidades en uso de la facultad conferida por la ley.

Los impuestos municipales pueden ser –artículo 302°– de exclusiva financiación municipal (los que conforme a disposiciones constitucionales o legales se han creado o pueden crearse solo para la hacienda municipal) y de coparticipación (los que corresponden a la hacienda municipal como partícipe de la hacienda estatal). Los impuestos municipales son, además, de carácter general (los que se han creado para todos los municipios de la República o pueden ser aplicados por todos ellos) y particular (los que se han creado solo en beneficio de uno o más municipios o los que se ha facultado crear en algunos de ellos).

El artículo 303° de la LORM considera impuestos municipales los siguientes:

- Impuesto sobre la propiedad urbana.
- Impuesto sobre la propiedad rural.
- Impuesto de alcabalas.
- Impuesto sobre los vehículos.
- Impuesto de matrículas y patentes.
- Impuesto a los espectáculos públicos.
- Impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles y plusvalía de estos.
- Impuesto al juego.

En materia de tasas municipales, las municipalidades –artículo 378°– podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en la LORM. Podrán cobrarse tasas –artículo 380°– sobre los siguientes servicios:

- Aferición de pesas y medidas.
- Aprobación de planos e inspección de construcciones.

- Rastro.
- Agua potable.
- Matrículas y pensiones escolares.
- Recolección de basura y aseo público.
- Control de alimentos.
- Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales.
- Servicios administrativos.
- Alcantarillado y canalización.
- Otros servicios de naturaleza semejante a los antes mencionados.

El objeto de la contribución especial de mejoras –artículo 396º– es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública. Este beneficio se produce –artículo 397º– cuando una propiedad resulta colindante con una obra pública, o se encuentra comprendida dentro del área declarada zona de beneficio o influencia por ordenanza del respectivo concejo.

La actual LORM –artículo 401º– establece las siguientes contribuciones especiales de mejoras:

- Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase.
- Repavimentación urbana.
- Aceras y cercas.
- Obras de alcantarillado.
- Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable.
- Desecación de pantanos y relleno de quebradas.
- Plazas, parques y jardines.
- Otras obras que las municipalidades determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente.

6 Conclusiones generales

6.1 El caso venezolano

- 1) La Constitución Política de 1999 reconoce expresamente los ingresos de los estados miembros. Estos ingresos son los siguientes: los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes; las tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones, y las que les sean atribuidas; el producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales; los recursos que les correspondan por concepto de situado constitucional; los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asignen por ley nacional con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales; y los recursos provenientes del

Fondo de Compensación Interterritorial y de cualquier otra transferencia, subvención o asignación especial, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales, de conformidad con la respectiva ley.

- 2) El situado es una partida equivalente a un máximo del 20% del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el fisco nacional, la cual se distribuirá entre los estados y el distrito capital en la forma siguiente: un 30% de dicho porcentaje por partes iguales, y el 70% restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades.
- 3) En cada ejercicio fiscal, los estados destinarán a la inversión un mínimo del 50% del monto que les corresponda por concepto de situado. A los municipios de cada estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del 20% del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo estado.
- 4) En caso de variaciones de los ingresos del fisco nacional que impongan una modificación del presupuesto nacional, se efectuará un reajuste proporcional del situado.
- 5) La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal no se aprobó, a pesar de que la Carta Política de 1999 dispusiera su aprobación.
- 6) Hay un Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES). La Ley del FIDES establece que una de sus fuentes de ingreso corresponde a una partida de la Ley de Presupuesto anual, cuyo monto no será inferior al 15%, el cual será equivalente al ingreso real estimado por concepto del producto del IVA, y que tomará en consideración la estimación presupuestaria formulada por el Ejecutivo Nacional y la propuesta que, a tales fines le presente el –aún no constituido– Consejo Federal de Gobierno.
- 7) Hay una “Asignación económica especial derivada de las minas e hidrocarburos”, constituida con el equivalente de un porcentaje mínimo de 25% del monto de los ingresos fiscales recaudados, durante el respectivo ejercicio presupuestario, por concepto de tributos contemplado en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de Minas, una vez deducidos de dichos ingresos el porcentaje correspondiente al situado constitucional.
- 8) El monto resultante para la citada “Asignación económica especial” beneficiará a los estados y al Distrito Metropolitano de Caracas. Dicho monto será aprobado por la Asamblea Nacional tomando en cuenta la estimación presupuestaria formulada por el Ejecutivo Nacional, y la propuesta que, a tales fines, le presente el –aún no constituido– Consejo Federal de Gobierno.

- 9) La Constitución Política de 1999 reconoce expresamente a los municipios los siguientes ingresos:
- a. Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.
 - b. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en la Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.
 - c. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.
 - d. Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.
 - e. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas.
 - f. Los demás que determine la ley.

6.2 El caso colombiano

- 1) La Constitución Política de 1991 reconoce potestad tributaria a las Asambleas Departamentales. Estas pueden imponer contribuciones fiscales y parafiscales a través de sus ordenanzas (que deben señalar los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tasas de estos tributos); la ley no podrá conceder exoneraciones ni tratamientos preferenciales respecto de estos tributos ni imponerles recargos y los impuestos departamentales gozan de protección constitucional, no pudiendo ser trasladados a la nación, salvo temporalmente en el caso de guerra exterior. Asimismo, los departamentos podrán emitir títulos y bonos de deuda pública y contratar créditos externos, y la ley puede limitar las apropiaciones departamentales destinadas a las remuneraciones de sus miembros y a los gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales.
- 2) Los departamentos cuentan, básicamente, con impuestos al consumo de ciertos bienes (conocidos como “impuesto a los vicios”): licores, cervezas, tabaco y el monopolio de la suerte y azar, los cuales tienen problemas de elasticidad, de altas tasas, de bases reducidas y de deficiencias en su administración.
- 3) El artículo 356º modificado de la Carta Política establece que salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de

la nación y de los departamentos, distritos, y municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el “Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios”.

- 4) Los recursos del “Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios” se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad a los servicios de salud, educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.
- 5) El citado artículo 356° señala también que teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. Asimismo, indica que la ley reglamentará los criterios de distribución del “Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios”, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades.
- 6) No forman parte del “Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios” los recursos del Fondo Nacional de Regalías, ni la tasa general del impuesto a las ventas, siendo exclusivos de la nación.
- 7) El “Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios” está conformado así: una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación; una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud; una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico; y una participación de propósito general.
- 8) La Constitución Política de 1991 establece que la ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre ellos; que la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte; y que los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de ellos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones.

- 9) La Ley 617 de 2000 establece una categorización presupuestal de los departamentos –conforme lo dispone el artículo 302° de la Constitución Política de 1991– considerando la capacidad de gestión administrativa y fiscal, y de acuerdo con su población y sus ingresos corrientes de libre destinación.
- 10) La Constitución Política de 1991 reconoce potestad tributaria a los concejos distritales y municipales. Estos pueden imponer contribuciones fiscales y parafiscales, a través de sus acuerdos (que deben señalar los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tasas de estos tributos); la ley no podrá conceder exoneraciones ni tratamientos preferenciales respecto de estos tributos ni imponerles recargos; solo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble; y los impuestos municipales gozan de protección constitucional, no pudiendo ser trasladados a la nación, salvo temporalmente en el caso de guerra exterior.

6.3 El caso boliviano

- 1) Las leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular reconocen ingresos exclusivos para los departamentos. Estos recursos son los siguientes: las regalías departamentales creadas por ley; los recursos del Fondo Compensatorio Departamental creado por la Ley de Participación Popular; el 25% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados; las asignaciones consignadas anualmente en el Presupuesto General de la Nación para el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social; las transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación; los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público; los recursos provenientes de la enajenación de los bienes a su cargo; los ingresos provenientes de la prestación de servicios y del usufructo de los bienes a su cargo; y los legados, donaciones y otros ingresos similares.
- 2) El sistema fiscal establecido en la Ley de Descentralización Administrativa genera un alto grado de condicionamiento de las transferencias y no prevé recursos propios (tasas o impuestos).
- 3) La Ley de Municipalidades de 1999 reconoce a los gobiernos municipales, con carácter exclusivo, solo la facultad de cobrar y de administrar los impuestos a la propiedad inmueble, a los vehículos automotores, el impuesto a la chicha con grado alcohólico, los impuestos a las transferencias municipales de inmuebles y vehículos, tasas por servicios prestados, y patentes.
- 4) La Ley de Participación Popular establece que de la recaudación efectiva de todos los ingresos nacionales (es decir del IVA, del régimen complementario del IVA,

del impuesto a la renta presunta de empresas, del impuesto a las transacciones, del impuesto a los consumos específicos, del gravamen aduanero consolidado, del impuesto a la transmisión gratuita de bienes –sucesiones– y del impuesto a las salidas al exterior) el 20% se destina a los gobiernos municipales y el 5% a las universidades públicas.

6.4 El caso chileno

- 1) Las regiones no tienen potestad tributaria y todos sus ingresos dependen de las transferencias del gobierno nacional. El ordenamiento jurídico, en materia financiera y presupuestal, configura a las regiones como instancias desconcentradas del Poder Ejecutivo.
- 2) Hay un Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Este es un programa de inversiones públicas, con las finalidades de desarrollo regional y compensación, y territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos –social, económico y cultural– de la región, con el objeto de obtener un avance territorial armónico y equitativo.
- 3) El Fondo Nacional de Desarrollo Regional se constituye con una proporción del total de gastos de inversión pública que establezca anualmente la Ley de Presupuestos; su distribución se efectúa entre las regiones, asignándoles cuotas regionales; y la Ley de Presupuestos de cada año podrá precisar los rubros de gastos que, para estos efectos, no se entenderán comprendidos en los ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región.
- 4) El ordenamiento jurídico reconoce una limitada potestad tributaria a las municipalidades. Estas solo pueden establecer derechos (tasas) por los servicios que prestan y por los permisos y las concesiones que otorgan; y solo pueden aplicar los tributos que gravan las "actividades o bienes que tengan una clara identificación local", que sean señalados por la ley y que financien obras de desarrollo.
- 5) El ordenamiento jurídico ha creado un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, denominado Fondo Común Municipal, para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento.

6.5 El caso ecuatoriano

- 1) La reciente Constitución Política del Estado (CPE) del año 2008 dispone que los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de

subsidiariedad, solidaridad y equidad; que participarán de al menos el 15% de ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

- 2) La citada CPE de 2008 también dispone que las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la cuenta única del tesoro nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.
- 3) Son recursos de los gobiernos provinciales los ingresos previstos en la Ley de Régimen Provincial; la asignación resultante de la distribución del 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno nacional para los municipios y los consejos provinciales; los percibidos con cargo al Fondo de Desarrollo Seccional y al Fondo de Desarrollo Provincial; y los recursos financieros percibidos en virtud de la transferencia prevista por la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social.
- 4) Son recursos de los gobiernos municipales los ingresos previstos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal; la asignación resultante de la distribución del 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno nacional para los municipios y los consejos provinciales; los percibidos con cargo al Fondo de Desarrollo Seccional; y los recursos financieros percibidos en virtud de la transferencia prevista por la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social.

Notas

- 43 Para calcular el monto de los recursos presupuestales que serían transferidos a los estados miembros, el costo real del servicio se determinaba sumando el costo directo, el costo indirecto y el gasto de inversión.
- El costo directo es la suma de los gastos de personal y de funcionamiento directamente vinculados a la prestación del servicio; en cambio, el costo indirecto es la suma de los gastos de personal y de funcionamiento necesarios para realizar las funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio; por último, el gasto de inversión, para el reglamento de la citada ley, correspondía únicamente (y en base a una consideración muy restrictiva) a las acciones de conservación, mejora y sustitución de capital fijo destinado a la exclusiva prestación del servicio.
- 44 Además la Ley Orgánica de Descentralización de 1989 estableció taxativamente cuáles podían ser considerados programas de inversión:
- "1. Programas de desarrollo agropecuario a nivel estatal y regional, los cuales comprenderán especialmente la construcción de caminos de penetración rural, de obras de riego, otras obras de aprovechamiento de aguas y saneamiento de suelos;
 2. Programas de desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico, especialmente la construcción y dotación de centros educacionales, tomando en cuenta los niveles y modalidades del sistema educativo vigente, de instalaciones culturales y deportivas e igualmente los programas sociales de atención a la familia y al niño en situación irregular;
 3. Programas de salud y asistencia social, especialmente las nutricionales; la construcción y dotación de edificios médico-asistenciales; la construcción de acueductos rurales; la construcción y el financiamiento de viviendas de interés social;
 4. Programas de reordenación de las áreas urbanas y marginales;
 5. Programas de promoción, construcción y financiamiento de obras y servicios destinados al desarrollo de la industria, especialmente a la pequeña y mediana industria y del turismo, así como la asistencia técnica y capacitación profesional del personal necesario para tales fines;
 6. Programas de construcción y mantenimiento de vías de comunicación y servicios de transporte;
 7. Programas para la conservación, mantenimiento, reconstrucción y reposición de las edificaciones e instalaciones públicas; y
 8. Programas de conservación del ambiente y de los recursos naturales".
- 45 Decreto-Ley del 25 de noviembre de 1993.
- 46 Además, el DL 3.265 establecía otros ingresos: a) los provenientes de préstamos multilaterales y bilaterales; b) los provenientes de programas de cooperación técnica; c) los intereses obtenidos por la colocación de sus recursos; d) el producto de sus actividades; y, e) los recursos transferidos por el Poder Ejecutivo.
- 47 El consejo directivo de la cuenta de participación de los estados estaba conformado por: a) el presidente de la República; b) los gobernadores; c) los ministros del Ejecutivo Nacional; d) el jefe de la oficina central de coordinación y planificación de la presidencia; e) el gobernador del distrito federal; y, f) una persona designada por el presidente de la República, por sus méritos y experiencia.
- 48 El consejo directivo de la cuenta de participación de los municipios estaba conformado por: a) el presidente de la República; b) el ministro de Relaciones Interiores; c) el ministro de cada estado para la descentralización; d) el ministro de la Secretaría de la Presidencia de la República; e) el ministro de Hacienda; f) el director de la oficina central de presupuesto; g) el jefe de la oficina

central de coordinación y planificación de la presidencia; h) el presidente de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal; i) un alcalde por cada uno de los estados de la república; j) el alcalde del Municipio Libertador del Distrito Federal; y, k) el alcalde que presida la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal.

- 49 Los servicios y las demás materias objeto de financiamiento eran los siguientes: a) los servicios correspondientes a las competencias concurrentes o exclusivas transferidas; b) los servicios correspondientes a materias de competencia concurrentes transferidas al distrito federal; c) los servicios prestados por el estado federal, o sus institutos autónomos, y por el distrito federal transferidos a los municipios; d) la inversión nueva en los sectores donde se hubiera producido la transferencia de materias de competencia o de funciones; e) los programas de modernización y de adecuación de los estados y de los municipios objeto de la transferencia; f) las deudas por concepto de prestaciones sociales, que no pueden exceder del 20% anual; g) los gastos de preinversión, diseño y preparación de diseños y de proyectos; h) la asistencia técnica a los estados y municipios; i) los estudios y propuestas sobre el proceso de descentralización y el desarrollo regional; j) los gastos de funcionamiento; y, k) los demás gastos acordes con el objeto del fondo.
- 50 La disolución del fondo sería decretada por el presidente de la República, en Consejo de Ministros, y sus recursos se distribuirían entre los estados y los municipios en la misma forma prevista para la distribución de los situados constitucional y municipal.
- 51 Ley del 5 de diciembre de 1996, publicada el 3 de enero de 1997.
- 52 Ley publicada el 30 de octubre del año 2000 y que derogó otra publicada el 25 de agosto del mismo año.
- 53 La Décima Disposición Transitoria de la Constitución Política de 1999 establece que “lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 167° de esta Constitución sobre la obligación que tienen los Estados de destinar un mínimo del cincuenta por ciento del situado constitucional a la inversión, entrará en vigencia a partir del primero de enero del año dos mil uno”.
- 54 Manuel Rachadell. “La centralización del poder en Venezuela”. En: *Provincia*, Revista Venezolana de Estudios Territoriales, N° 16, Mérida, Venezuela: CIEPROL, julio-diciembre 2006, pp. 216-217.
- 55 Ley del 14 de agosto del año 2003.
- 56 El artículo 40° de la ley señala que:
“La participación del Consejo Federal de Gobierno, prevista en el artículo 2° de esta Ley, a los fines de la determinación del monto de la partida destinada al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), se hará efectiva para la formulación y sanción del Presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal 2002, y siguientes, una vez sancionada la ley de creación de dicho órgano”.
- 57 El artículo 24° de la Ley del FIDES establece que: “Al menos el veinte por ciento de los recursos asignados anualmente a las Gobernaciones y Alcaldías será utilizado para financiar proyectos que las comunidades organizadas, asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales presenten a dichas entidades. Si se diere el caso de que las comunidades organizadas, asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales no presentaren proyectos a las Gobernaciones y Alcaldías al término del ejercicio fiscal de determinado año más los tres primeros meses del ejercicio fiscal siguiente, dichas entidades podrán utilizar esos recursos durante el segundo trimestre del año correspondiente para el financiamiento de programas y proyectos previstos en el artículo 22 de esta Ley, siempre y cuando exista para ello previa aprobación por parte del Directorio Ejecutivo del Fondo.
“El reglamento que se dicte a tal efecto establecerá los requisitos, particularmente la base poblacional mínima, que deben cumplir las comunidades organizadas, asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales a fin de acceder a los recursos del Fondo.

“Transcurridos treinta días hábiles contados a partir de la presentación de los proyectos a las Gobernaciones y Alcaldías por parte de las comunidades organizadas, asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, sin que las entidades hayan emitido respuesta, dichas organizaciones quedan facultadas para presentar sus proyectos directamente al Fondo Intergubernamental para la Descentralización, conjuntamente con el acuse de recibo de la solicitud de la cual se pueda inferir el vencimiento del plazo establecido. Los proyectos presentados por las organizaciones antes señaladas serán cofinanciados con recursos de la alícuota correspondiente a la Gobernación o Alcaldía a quien se le haya presentado la solicitud”.

58 Ley del 27 de noviembre del año 2000.

59 Artículo 8 de la ley: “Los Estados en cuyo territorio se realicen procesos de refinación de hidrocarburos y procesos petroquímicos, recibirán una asignación adicional (...). Estos recursos se consolidarán en un solo monto y se distribuirán de acuerdo a la proporción de volúmenes de crudo refinados en cada Estado, en el año inmediato anterior”.

60 Ver nota anterior.

61 Artículo 23: “Sin menoscabo de lo previsto en el artículo 10º de esta Ley, de los recursos provenientes de las asignaciones económicas especiales, correspondientes a cada Estado, donde existan minas e hidrocarburos o actividades de refinación de crudos y procesos petroquímicos, estos destinarán, durante los primeros ocho años, un porcentaje no menor al veinte por ciento (20%) anual, para las obras y programas que se señalan a continuación:

1. Atención integral de la subsidencia y el impacto ambiental generado en el Estado Zulia, como consecuencia de la explotación petrolera;
2. Programa de descontaminación y saneamiento del Lago de Maracaibo;
3. Programa de descontaminación y saneamiento del Lago de Valencia;
4. Atención integral al impacto sociocultural que ha generado la explotación de minas e hidrocarburos en los Municipios Mara, Páez, Rosario de Perijá y Machiques de Perijá del Estado Zulia;
5. Recuperación de las áreas afectadas por la explotación minera en los ejes mineros El Dorado, km 88 y Santa Elena de Uairén e Icabarú, Estado Bolívar;
6. Resarcimiento del daño ambiental producido por el cierre del Caño Mánamo y otras actividades petroleras, en el Estado Delta Amacuro;
7. Saneamiento ambiental del eje costero Boca de Yaracuy-Puerto Cabello, Estado Carabobo;
8. Saneamiento ambiental del eje costero los Taques-Punta Cardón, Estado Falcón;
9. Saneamiento ambiental del eje costero nororiental del país;
10. Atención integral al daño ambiental causado por la explotación de hidrocarburos y la actividad minera en el área de influencia de la Ceiba, Estado Trujillo;
11. Programa de descontaminación y saneamiento de la Bahía de Amuay, Estado Falcón;
12. Programa de descontaminación y saneamiento de la Bahía de Pozuelos, Estado Anzoátegui;
13. Programa de descontaminación y saneamiento de áreas petroleras en los Estados Anzoátegui, Apure, Barinas, Guárico y Monagas”.

62 Estos ingresos eran los siguientes: a) los derechos y tarifas por los servicios públicos prestados; b) las rentas y los productos de su patrimonio; c) los provenientes de la enajenación de sus bienes; d) el 50% de la cuota-parte del situado asignado a los municipios que lo integran; e) las contribuciones especiales; y, f) los demás dispuestos por la ley.

63 Decreto-Ley N° 3.265 del 25 de noviembre de 1993.

- 64 Decreto N° 3.323 del 7 de enero de 1994.
- 65 Informe sobre la descentralización en Venezuela. Memoria del doctor Allan R. Brewer-Carias, ministro de Estado para la Descentralización (junio 1993 - febrero 1994). Caracas, 1994, p. 29.
- 66 El artículo 181° de la Constitución Política de 1999 establece que: “Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Solo podrán enajenarse previo cumplimiento de las formalidades previstas en las ordenanzas municipales y en los supuestos que las mismas señalen, conforme a esta Constitución y a la legislación que se dicte para desarrollar sus principios.
- “Los terrenos situados dentro del área urbana de las poblaciones del Municipio, carentes de dueño o dueña, son ejidos, sin menoscabo de legítimos derechos de terceros, válidamente constituidos. Igualmente, se constituyen en ejidos las tierras baldías ubicadas en el área urbana. Quedarán exceptuadas las tierras correspondientes a las comunidades y pueblos indígenas. La ley establecerá la conversión en ejidos de otras tierras públicas”.
- 67 Ley del 17 de mayo del año 2005.
- 68 Asimismo, a través de ordenanzas, las autoridades pueden fijar el monto de las tasas y de las contribuciones con las cuales deben recuperar los costos de los servicios prestados o la participación en los beneficios. El sistema y el método para definir tales costos y beneficios, así como su distribución, deben ser fijados por la ley y las ordenanzas. Por último, las ordenanzas que regulen contribuciones, en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, se aplicarán a partir del período iniciado después de entrar en vigencia la respectiva ordenanza.
- 69 La Corte Constitucional ha reiterado en la Sentencia C-571-04 la vigencia de la legislación preexistente a la Constitución Política de 1991, en la medida en que esta legislación no se oponga a las disposiciones de la nueva Carta Política.
- 70 Carlos Augusto Cabrera Saavedra y Rodrigo Naranjo Gálvez. “Las leyes de saneamiento fiscal y sus efectos sobre la descentralización”. En: *Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. Alejandro Becker, Carolina Chica y Miguel Eduardo Cárdenas (comp.). Bogotá: GTZ-FESCOL, 2003, pp. 42-43.
- 71 Acto Legislativo 4 de 2007.
- 72 Acto Legislativo 4 de 2007.
- 73 Acto Legislativo 4 de 2007.
- 74 Ley del 21 de diciembre del año 2001.
- 75 “Parágrafo transitorio 2°. Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1° del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.
- “Parágrafo transitorio 3°. El Sistema General de Participaciones, SGP, tendrá un crecimiento adicional a lo establecido en los párrafos transitorios anteriores para el sector educación. La evolución de dicho crecimiento adicional será así: en los años 2008 y 2009 de uno punto tres por ciento (1.3%), en el año 2010 de uno punto seis por ciento (1.6%), y durante los años 2011 a 2016 de uno punto ocho por ciento (1.8%). En cada uno de estos años, este aumento adicional del Sistema no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia. Estos recursos se destinarán para cobertura y calidad”.

- 76 Cabrera Saavedra y Naranjo Gálvez, ob. cit., 2003, pp. 35 y 39.
- 77 Modificación incorporada por la Ley 756 de 2002.
- 78 Modificado por la Ley 756 de 2002.
- 79 Modificado por la Ley 756 de 2002.
- 80 Ley del 6 de octubre del año 2000.
- 81 La Ley 617 de 2000 establece la siguiente categorización para los departamentos:
- Categoría especial: Todos aquellos departamentos con población superior a dos millones (2.000.000) de habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales.
 - Primera categoría: Todos aquellos departamentos con población comprendida entre setecientos mil uno (700.001) habitantes y dos millones (2.000.000) de habitantes, cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales igualen o superen ciento setenta mil uno (170.001) salarios mínimos legales mensuales y hasta seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales.
 - Segunda categoría: Todos aquellos departamentos con población comprendida entre trescientos noventa mil uno (390.001) y setecientos mil (700.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o superiores a ciento veintidós mil uno (122.001) y hasta de ciento setenta mil (170.000) salarios mínimos legales mensuales.
 - Tercera categoría: Todos aquellos departamentos con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y trescientos noventa mil (390.000) habitantes y cuyos recursos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a sesenta mil uno (60.001) y hasta de ciento veintidós mil (122.000) salarios mínimos legales mensuales.
 - Cuarta categoría: Todos aquellos departamentos con población igual o inferior a cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o inferiores a sesenta mil (60.000) salarios mínimos legales mensuales.
- 82 El artículo 3° de la Ley 617 de 2000 señala que, en todo caso, no se pueden financiar gastos de funcionamiento con recursos de: "a) *El situado fiscal* (Declarado inexecutable por la Corte Constitucional); b) La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión; c) Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales, estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar; d) Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica; e) Los recursos de cofinanciación; f) Las regalías y compensaciones; g) Las operaciones de crédito público, salvo las excepciones que se establezcan en las leyes especiales sobre la materia; h) *Los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización* (Declarado inexecutable por la Corte Constitucional); i) La sobretasa al Aceite Combustible para Motor (ACPM); j) *El producto de la venta de activos fijos* (Declarado inexecutable por la Corte Constitucional); k) Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio; y l) Los rendimientos fiscales producto de rentas de destinación específica".
- 83 La categoría especial tendrá un límite de 50%, la categoría primera de 55%, la categoría segunda de 60% y las categorías tercera y cuarta de 70%.
- 84 Cabrera Saavedra y Naranjo Gálvez, ob. cit., 2003, pp. 34-35.
- 85 Asimismo, a través de acuerdos, las autoridades pueden fijar el monto de las tasas y de las contribuciones con las cuales deben recuperar los costos de los servicios prestados o la participación en los beneficios. El sistema y el método para definir tales costos y beneficios, así como su distribución, deben ser fijados por la ley y las ordenanzas. Por último, los acuerdos que

regulen contribuciones, en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, se aplicarán a partir del período iniciado después de entrar en vigencia la respectiva norma.

- 86 Artículo 294° de la Constitución Política de 1991.
- 87 Artículo 317° de la Constitución Política de 1991.
- 88 Artículo 362° de la Constitución Política de 1991.
- 89 Ley del 2 de junio del año 1994.
- 90 Decreto del 25 de abril de 1986.
- 91 La Corte Constitucional ha reiterado en la Sentencia C-571-04 la vigencia de la legislación preexistente a la Constitución Política de 1991, en la medida en que esta legislación no se oponga a las disposiciones de la nueva Carta Política.
- 92 Cabrera Saavedra y Naranjo Gálvez, ob. cit., 2003, p. 43.
- 93 Ver nota 83.
- 94 El artículo 28° de la Ley N° 2770 (Ley del Deporte) establece que: “Las Administraciones Departamentales destinarán, para el desarrollo deportivo en su jurisdicción, el tres por ciento (3%) como mínimo, de los ingresos establecidos en los incisos a), b), c) g) y h) del artículo 20° de la Ley 1654”.
- 95 El artículo 29° de la LPP crea el Fondo Compensatorio Departamental en favor de los departamentos que estén por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante. Se establece una compensación presupuestaria anual a cargo del Tesoro General de la Nación, por un monto que permita alcanzar este promedio.
- 96 El artículo 148° de la [anterior y derogada] Constitución Política establecía que: “El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, podrá decretar pagos no autorizados por la ley del presupuesto, únicamente para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a mantener los servicios cuya paralización causaría graves daños. Los gastos destinados a estos fines no excederán del uno por ciento del total de egresos autorizados por el Presupuesto Nacional.
“Los ministros de Estado y funcionarios que den curso a gastos que contravengan lo dispuesto en este artículo serán responsables solidariamente de su reintegro y culpables del delito de malversación de caudales públicos”.
- 97 Aprobada mediante referéndum del 25 de enero del año 2009.
- 98 Inciso f) del artículo 5° de la LDA: “Formular y ejecutar programas y proyectos de inversión pública en el marco del plan departamental de desarrollo y de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública y al régimen económico y financiero de la presente ley, en las áreas de:
Construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y aquellos concurrentes con los Gobiernos Municipales.
Electrificación rural.
Infraestructura de riego y apoyo a la producción.
Investigación y extensión técnico-científica.
Conservación y preservación del medio ambiente.
Promoción del turismo.
Programas de asistencia social.
Programas de fortalecimiento municipal.

Otros concurrentes con los Gobiernos Municipales, siempre y cuando los recursos prefecturales sean otorgados con criterios de equidad concertados con el Consejo Departamental o con la fórmula definida en los párrafos II al IV del Artículo 12° de la presente Ley” (Modificación por la Ley N° 2235).

- 99 El artículo 21° de la LDA dispone que: “El Prefecto asignará para el financiamiento de los programas y proyectos de inversión señalados en el inciso f) del artículo 5° de la presente ley, el 85% de los recursos señalados en los incisos a), b) y c), y la totalidad de los recursos señalados en los incisos f) y g) del párrafo I del artículo 20° de la presente ley”.
- 100 Artículo 22° de la LDA.
- 101 Para el cálculo de las compensaciones presupuestarias, según el artículo 11° del Decreto Supremo N° 23813, se seguirá el siguiente procedimiento: “a) Se totalizarán las regalías departamentales presupuestadas para la gestión, por la explotación de hidrocarburos, minerales y recursos forestales, para todos y cada uno de los nueve Departamentos; b) Se calcularán las regalías por habitante, para cada Departamento, dividiendo el total de ingresos departamentales presupuestados por concepto de regalías, entre el número de habitantes del respectivo Departamento, de acuerdo a la información oficial, proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, conforme a lo establecido por la Ley de Participación Popular; c) Se calcularán las regalías departamentales por habitante, a nivel nacional, dividiendo el total de regalías presupuestadas para el conjunto de los nueve Departamentos, entre el número total de habitantes del país; d) Se establecerán diferencias entre el indicador nacional de regalías por habitante a que se refiere el inciso c) y el indicador correspondiente a cada Departamento, consignado en el inciso b); y e) Si el indicador departamental es inferior al indicador nacional de regalías por habitante, se establecerá la diferencia entre ambos indicadores. Esta diferencia será multiplicada por la población del Departamento respectivo, cuyo resultado constituye la compensación que el Tesoro General de la Nación debe otorgar al Departamento”.
- 102 Horacio Barrancos. “Avances, limitaciones y desafíos de la descentralización departamental boliviana”. En: *Democratización y descentralización en Bolivia*. Esther del Campo (ed.). Madrid: Catarata, 2007, pp. 121-124.
- 103 Las patentes son tributos cuya obligación periódica tiene como hecho generador la realización de la actividad económica en general, dentro de la jurisdicción municipal. El numeral I del artículo 201° de la [anterior y derogada] Constitución Política establecía que los “gobiernos municipales no podrán establecer tributos que no sean tasas o patentes cuya creación requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en un dictamen técnico del Poder Ejecutivo”.
- 104 Modificación introducida por la Ley N° 2696.
- 105 El numeral I del artículo 153° de la [anterior y derogada] Constitución Política establecía que: “Las prefecturas de Departamento y los municipios no podrán crear sistemas protectores ni prohibitivos que afecten a los intereses de otras circunscripciones de la República, ni dictar ordenanzas de favor para los habitantes del Departamento, ni de exclusión para otros bolivianos”.
- 106 El artículo 21° establece que: “La coparticipación tributaria señalada en el Art. anterior se distribuirá ente las municipalidades beneficiarias en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal y entre las universidades públicas beneficiarias, de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción departamental en la que se encuentren”.
- 107 El artículo 22° establece que: “I.- La Coparticipación Tributaria destinada a las Municipalidades será abonada automáticamente por el Tesoro General de la Nación, a través del Sistema Bancario, a la respectiva Cuenta de Participación Popular, en aquellos Municipios cuya población sea mayor a 5.000 habitantes.
“II.- Los Municipios que no posean una población mínima de 5.000 habitantes deberán

- conformar mancomunidades para poder acceder a los mismos, a través de la Cuenta de la mancomunidad”.
- 108 El artículo 23° establece que: “I.- Para disponer de los recursos de coparticipación tributaria, abonados en la cuenta de participación popular, los Gobiernos Municipales, en el marco del Art. 146 de la [anterior y derogada] Constitución Política del Estado, debían elaborar su presupuesto Municipal, concordante con su Plan Anual Operativo, así como efectuar la rendición de sus cuentas correspondientes a la ejecución presupuestaria de la gestión anual anterior, de conformidad a lo prescrito por el Art. 152° de la [anterior y derogada] Constitución Política del Estado.
- “II.- En caso de que el Gobierno Municipal no dé cumplimiento a las disposiciones del presente artículo, y a las normas de los Sistemas de Administración y Control establecidos por la Ley N° 1178, el Poder Ejecutivo lo denunciará ante el H. Senado Nacional para los fines consiguientes de ley.
- “III.- Los Gobiernos Municipales deberán asignar a inversiones públicas por lo menos el 85% de los recursos de la Coparticipación tributaria para la Participación Popular [numeral modificado por el artículo 8° de la Ley N° 1702].
- “IV. Los Gobiernos Municipales podrán asignar hasta un 15% de los recursos de la Coparticipación Tributaria a las partidas 10000, 20000 y 30000 correspondientes al gasto corriente del clasificador presupuestario [numeral agregado por el artículo 8° de la Ley N° 1702].
- “V. Todo gasto en las competencias transferidas por la Ley 1551, será considerado gasto de inversión con excepción de los efectuados en servicios personales [numeral agregado por el artículo 8° de la Ley N° 1702]”.
- 109 El numeral III del artículo 146° de la [anterior y derogada] Constitución Política establecía que: “Los recursos departamentales, municipales, judiciales y universitarios, recaudados por oficinas dependientes del Tesoro Nacional, no serán centralizados en dicho Tesoro”.
- 110 El Decreto Supremo N° 24202, del 23 de diciembre de 1995, estableció la relación de los gobiernos municipales receptores de la coparticipación tributaria.
- 111 Así lo establece el artículo 2° del Decreto Supremo N° 23813 del 30 de junio de 1994.
- 112 Artículo 14° de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR).
- 113 “Artículo 74°: El Fondo Nacional de Desarrollo Regional es un programa de inversiones públicas, con finalidades a) de desarrollo regional y compensación y b) territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. Este Fondo se constituirá por una proporción del total de gastos de inversión pública que establezca anualmente la Ley de Presupuestos. La distribución del mismo se efectuará entre las regiones, asignándoles cuotas regionales.
- “La Ley de Presupuestos de cada año podrá precisar los rubros de gastos que, para estos efectos, no se entenderán comprendidos en los ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región. Mediante decreto supremo, expedido a través de los Ministerios del Interior y de Hacienda, se regularán los procedimientos de operación y distribución de este Fondo”.
- 114 Inciso b) del artículo 16° de LOCGAR.
- 115 Inciso c) del artículo 16° de LOCGAR.
- 116 Inciso c) del artículo 19° de LOCGAR.
- 117 Inciso d) del artículo 19° de LOCGAR.
- 118 Inciso c) del artículo 20° de LOCGAR.

- 119 Inciso h) del artículo 20° de LOCGAR.
- 120 Inciso i) del artículo 20° de LOCGAR.
- 121 Inciso e) del artículo 24° de la LOCGAR.
- 122 Inciso k) del artículo 24° de la LOCGAR.
- 123 Artículo 69° de la LOCGAR.
- 124 Inciso e) del artículo 70°: Sus bienes podrán ser objeto de permisos y concesiones de administración, en conformidad a lo dispuesto en el Decreto Ley N° 1939, de 1977. Los permisos serán esencialmente precarios y podrán ser modificados o dejados sin efecto, sin indemnización. Las concesiones darán derecho al uso preferente del bien concedido, en las condiciones que fije el gobierno regional. Sin embargo, este podrá darles término en cualquier momento, cuando sobrevenga un menoscabo o detrimento grave al uso común o cuando concurren otras razones de interés público. El concesionario tendrá derecho a indemnización en caso de término anticipado de la concesión, salvo que este se haya producido por incumplimiento de sus obligaciones. Las concesiones se otorgarán previa licitación pública, salvo que las prestaciones o derechos que deba pagar el concesionario sean de un valor inferior a cien unidades tributarias mensuales, en cuyo caso se podrá llamar a propuesta privada. En este último evento si no se presentan interesados se podrá proceder por contratación directa.
- 125 Numeral 20) del artículo 19° de la CPE: “La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas. En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos. Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.
- Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo”.
- 126 Artículo 71° de la LOCGAR.
- 127 Artículo 72° de la LOCGAR.
- 128 Artículo 73° de la LOCGAR.
- 129 La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades –artículo 13°– establece como patrimonio de las municipalidades: a) Los bienes corporales e incorporeales que posean o adquieran a cualquier título; b) El aporte que les otorgue el gobierno regional respectivo; c) Los ingresos provenientes de su participación en el Fondo Común Municipal; d) Los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen; e) Los ingresos que perciban con motivo de sus actividades o de las de los establecimientos de su dependencia; f) Los ingresos que recauden por los tributos que la ley permita aplicar a las autoridades comunales, dentro de los marcos que la ley señale, que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local, para ser destinados a obras de desarrollo comunal, sin perjuicio de la disposición sexta transitoria de la CPE*, comprendiéndose dentro de ellos, tributos tales como el impuesto territorial establecido en la Ley sobre Impuesto Territorial, el permiso de circulación de vehículos consagrado en la Ley de Rentas Municipales, y las patentes a que se refiere la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas; g) Las multas e intereses establecidos a beneficio municipal; y, h) Los demás ingresos que les correspondan en virtud de las leyes vigentes.

* La Sexta Disposición Transitoria de la CPE establece que “sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del número 20° del artículo 19°, mantendrán su vigencia las disposiciones legales que

- hayan establecido tributos de afectación a un destino determinado, mientras no sean expresamente derogadas”.
- 130 El artículo 7° de la Ley sobre Impuesto Territorial –Ley N° 17.235– establece las tasas del referido impuesto aplicadas a los bienes raíces agrícolas, a los bienes raíces no agrícolas y a los bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación.
- 131 El artículo 23° del Decreto Ley sobre Rentas Municipales establece que el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación, está sujeto a una contribución de patente municipal. El artículo 24° del citado decreto ley dispone que la referida patente grava la actividad que se ejerce por un mismo contribuyente, en su local, oficina, establecimiento, kiosco o lugar determinado, con prescindencia de la clase o número de giros o rubros distintos que comprenda.
- 132 El artículo 3° de la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas –Ley N° 19.925– dispone una clasificación en categorías de todos los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas y los respectivos valores de la patente. Las categorías son las siguientes: depósitos de bebidas alcohólicas; hoteles, anexos de hoteles, casa de pensión o residenciales; restaurantes diurnos o nocturnos; cabarés o peñas folclóricas; cantinas, bares, pubs y tabernas; establecimientos de expendio de cerveza o sidra de frutas; quintas de recreo o servicios de auto; minimercados de comestibles y abarrotes; hoteles, hosterías, moteles o restaurantes de turismo; bodegas elaboradoras o distribuidoras de vinos; licores o cerveza que expendan al por mayor; casas importadoras de vinos o licores; agencias de viñas o de industrias de licores; círculos de clubes sociales o deportivos; depósitos turísticos; salones de té o cafeterías; salones de baile o discotecas; y supermercados de comestibles y abarrotes.
- 133 El referido artículo 118° bis establece que en los caminos públicos en que opere un sistema electrónico de cobro de tarifas o peajes, solo podrán circular los vehículos que estén provistos de un dispositivo electrónico u otro sistema complementario que permitan su cobro.
- 134 Álex Rosenfeld. “Estado, descentralización y gestión económica”. En: *Descentralización y gobiernos municipales*. Quito: CORDES - Banco del Estado, 1993, pp. 59-61.
- 135 Tomás Moulian. “El municipio en el sistema político chileno”. Ponencia presentada en la Reunión del Grupo Derecho y Sociedad de CLACSO. Lima, enero de 1994, pp. 10-11.
- 136 Artículo 88° de la anterior Ley de Régimen Provincial.
- 137 Codificación de la Ley de Régimen Provincial, publicada en el Registro Oficial N° 288 del 20 de marzo del año 2001.
- 138 Prevista en la CPE de 2008 y en la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales.
- 139 Ley N° 72, publicada en el Registro Oficial N° 441 del 21 de mayo de 1990.
- 140 Ley N° 65, publicada en el Registro Oficial N° 395 del 14 de marzo de 1990. Reformada por la Ley N° 164.
- 141 Ley N° 27, publicada en el Registro Oficial N° 169 del 8 de octubre de 1997.
- 142 Ley publicada en el Registro Oficial N° 27 del 20 de marzo de 1997.
- 143 El artículo 308° de la anterior Ley de Régimen Municipal los definía: “Son ingresos tributarios los que provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Los ingresos originados en impuestos que comprenden aquellos que, expresamente, son de dominio municipal consagrado en esta ley y de los que se benefician como copartícipes de impuestos nacionales”.
- 144 Según la anterior Ley de Régimen Municipal –artículo 308°– eran ingresos no tributarios: a) las rentas provenientes del patrimonio municipal según corresponda al dominio predial, comercial o

industrial, y por el uso o arrendamiento de los bienes municipales de dominio público; b) las asignaciones y subsidios del Estado o entidades públicas; c) el producto de la enajenación de bienes municipales; d) los ingresos provenientes de multas; y, e) los ingresos varios que no pertenezcan a ninguno de los rubros anteriores.

145 Esta tasa se cobraba por el servicio de matanza de ganado (que incluía el transporte de carnes, pieles y residuos) que realizaba la municipalidad.

146 El artículo 415° de la anterior LRM establecía que: "El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas para la construcción de cualquier obra pública".

147 El monto de las tasas debía guardar relación con el costo de producción de los servicios. La anterior LRM, en su artículo 397°, entendía por costo de producción: "el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo deshacerse la inclusión de gastos generales de la administración municipal que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio.

"Sin embargo, el monto de las tasas podrá ser inferior al costo, cuando se trata de servicios esenciales destinados a satisfacer necesidades colectivas de gran importancia para la comunidad, cuya utilización no deba limitarse por razones económicas y en la medida y siempre que la diferencia entre el costo y la tasa pueda cubrirse con los ingresos generales de la Municipalidad".

148 Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en el Registro Oficial N° 159 del 5 de diciembre del año 2005.

Lineamientos para una propuesta normativa en materia de descentralización fiscal

I La configuración de la región como una entidad territorial intermedia viable y sostenible fiscalmente

Un tema relevante es evaluar la viabilidad de los actuales gobiernos regionales sobre base departamental si se les transfirieran los impuestos nacionales previstos en el DL 955.

¿Con qué ingresos fiscales se podría realizar la viabilidad del nivel regional? Hay dos estudios que ayudan a contestar esta pregunta: el de Luis Alberto Arias de INDE Consultores para la ANGR¹⁴⁹ y el de Carlos Casas y Gustavo Yamada de la Universidad del Pacífico¹⁵⁰.

Ambos estudios se enfrentan con el problema de la falta de un mapa tributario que permita estimar qué gobiernos regionales sobre la actual base departamental pueden ser viables y cuáles no. Ello se debe a que los datos suministrados actualmente por la SUNAT muestran un exceso de concentración de los ingresos fiscales en la capital de la República, debido a que las empresas que realizan sus actividades económicas en circunscripciones departamentales distintas a Lima tributan en esta ciudad y no donde realizan sus actividades. Esta es una obligación legal que debió asumir la SUNAT el año 2007 y que no ha sido cumplida.

Para suplir esta deficiencia, el primer estudio citado realizó –en una primera versión– una estimación criticable del PBI departamental, que luego fue sustituida por otra que utiliza el PBI departamental estimado por el Instituto Cuánto.

Con los resultados obtenidos, luego de aplicar la herramienta antes descrita, el estudio de Arias revela que los departamentos –o provincias para los casos de Lima y el Callao– que en el año 2007 tienen un superávit respecto de su gasto descentralizable son: Lima y Callao, Arequipa, Pasco, La Libertad, Ica y Moquegua. El resto de departamentos muestra un déficit que va desde el -0.09% (en el caso de Áncash) hasta un máximo de -3.36% (en Puno).

El estudio de Casas y Yamada plantea una metodología alternativa a la seguida por Arias: utilizar la información de la recaudación tributaria efectiva por departamen-

tos publicada por la SUNAT como un indicador líder o alternativo al crecimiento económico de los referidos departamentos.

Hay, sin embargo, una alta volatilidad de las transferencias fiscales a los gobiernos regionales, debido a que los ingresos se basan en el dinamismo de los precios de las materias primas que se exportan a nivel internacional y que reportan ingresos a los actuales gobiernos regionales sobre base departamental. En la medida en que es poco previsible establecer un flujo futuro de ingresos estables a nivel de cada uno de estos gobiernos será difícil –o casi imposible– implementar una descentralización fiscal con los actuales departamentos, si se requieren entidades territoriales intermedias viables y sostenibles fiscalmente en el mediano y en el largo plazo.

Es necesario que las regiones se constituyan en entidades territoriales intermedias óptimas –dada la inviabilidad de los actuales departamentos– desde el punto de vista de la recaudación, por su mayor grado de diversificación de ingresos, con el fin de garantizar el flujo de estos en el largo plazo sin poner en riesgo la provisión de servicios a sus ciudadanos y ciudadanas.

1.1 Diagnóstico del actual sistema fiscal

Los principales problemas que harían inviable un proceso exitoso de descentralización fiscal, especialmente con los actuales gobiernos regionales sobre base departamental serían: la inestabilidad de los ingresos tributarios, la baja recaudación tributaria, la falta de equidad, la excesiva dependencia de las transferencias y el riesgo de sobreendeudamiento.

1.1.1 Estabilidad de la recaudación

La inestabilidad (volatilidad) en la recaudación de los impuestos es la manifestación de uno de los problemas más importantes del financiamiento del Estado peruano: la dependencia de sus ingresos de un modelo de crecimiento económico basado en la explotación de recursos naturales. Por lo general, la dinámica de este tipo de actividad económica está asociada con la bonanza del comercio internacional de *commodities* y, por esta misma razón, los ingresos tributarios dependen fundamentalmente del vaivén de los precios internacionales de los productos básicos en cuestión. O en el peor de los escenarios, dependen de que el mercado internacional no encuentre un bien sustituto por un buen tiempo.

Sin embargo, no toda la volatilidad se explica por el anterior factor. La discrecionalidad en la toma de decisiones de la política fiscal contribuye a la inestabilidad de la recaudación tributaria. Tal como lo señala Morón: “Si cada año se modifican sustancialmente los impuestos, podría hacerse absolutamente impredecible

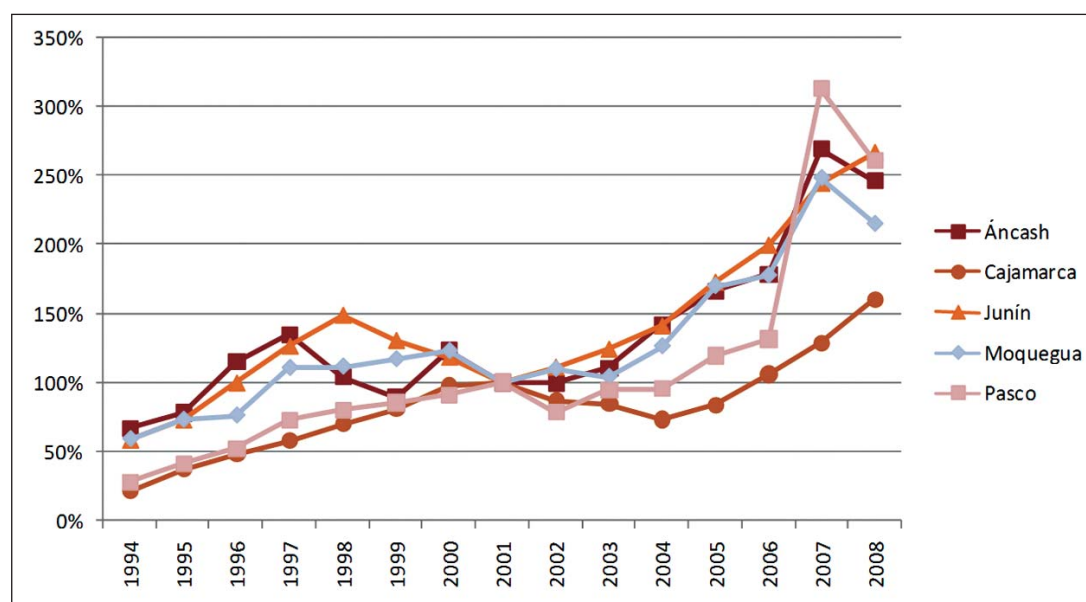
evaluar apropiadamente cuáles son los mejores proyectos de inversión o cuáles son las mejores decisiones de ahorro”¹⁵¹.

Este problema se reproduce a nivel de los departamentos del país pues aunque la empresa (minera, financiera o comercial, según sea el caso que se considere) pueda estar remitiendo sus impuestos a la capital, el dinamismo económico que ella imprime en la circunscripción del gobierno regional donde realiza su actividad económica, incentiva el crecimiento de la recaudación tributaria de manera descentralizada. Ello ocurre a través de dos mecanismos: los mejores ingresos obtenidos por sus trabajadores y el mayor intercambio comercial con los negocios locales que le proveen de bienes y servicios.

Tomando como referencia la recaudación tributaria observada en el año 2001, hemos construido un índice sencillo sobre base 100, con la intención de mostrar la enorme variabilidad de los ingresos tributarios para un conjunto de departamentos en particular. Con ello se podrá apreciar que entre los años 1994 y 2008, los ingresos tributarios han sido bastante variables. Los departamentos seleccionados son básicamente mineros: Áncash, Cajamarca, Junín, Moquegua y Pasco.

Para el caso de Áncash, por ejemplo, luego de haber alcanzado un máximo de 150 puntos porcentuales en 1998, en el 2001 estaba obteniendo el mismo nivel de ingresos de 1996. Luego se recuperaría sostenidamente hasta el 2008, cuando alcanzó más de 250 puntos.

Figura 1: Evolución de los ingresos tributarios internos, departamentos seleccionados, 1994-2008 (2001=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de SUNAT.

Otro caso destacable es el de Pasco, departamento que depende igualmente de una economía básicamente minera. La recaudación relativa del departamento en este rubro aumentó de manera un tanto lenta hasta tocar un máximo en el 2001. En el 2002 se aprecia una fuerte caída, seguida de una recuperación con estancamiento de un año. En el 2005 vuelve a recuperarse y para el 2007 se dispara hasta alcanzar más de 300 puntos. Finalmente se produce una fuerte caída en la recaudación para llegar a casi 250 puntos.

Otro departamento cuyos ingresos han mostrado un comportamiento bastante errático ha sido Moquegua. En 1997 tuvo un incremento importante seguido de un estancamiento hasta el 2000. El siguiente año se aprecia una caída abrupta de la cual no se recupera sino hasta el 2004, año a partir del cual despegó hasta obtener cerca de 250 puntos en el 2007. En el 2008 se ve afectado, nuevamente, por una caída importante de sus ingresos tributarios.

En resumen, dado que los ingresos tributarios por departamento son esencialmente inestables, debido al gran dinamismo mostrado por la economía minera, financiera y de construcción, es posible que uno pueda recurrir a buscar mecanismos que hagan más estable la recaudación. Los caminos trazados son dos:

- a) Realizar una reforma en la matriz productiva de la sociedad peruana, buscando que en el largo plazo las economías regionales existentes en la actualidad diversifiquen mejor sus economías productivas.
- b) Apelar a un proceso de regionalización buscando complementar mejor a las futuras regiones, a partir de la consecución del máximo nivel de diversificación económica.

1.1.2 La diversificación económica

La necesidad de proponer regiones sobre una base geográfica más amplia que la departamental actualmente vigente responde al hecho de que es necesario asegurar ingresos tributarios más estables en el mediano y en el largo plazo.

De acuerdo con la ONU, el concepto de diversificación económica tiene que ver con aquel proceso a través del cual se produce un mayor rango de productos. También puede referirse a la diversificación de mercados para la exportación o a la diversificación de fuentes de ingreso por fuera de la actividad nacional (por ejemplo, a través de la inversión extranjera).

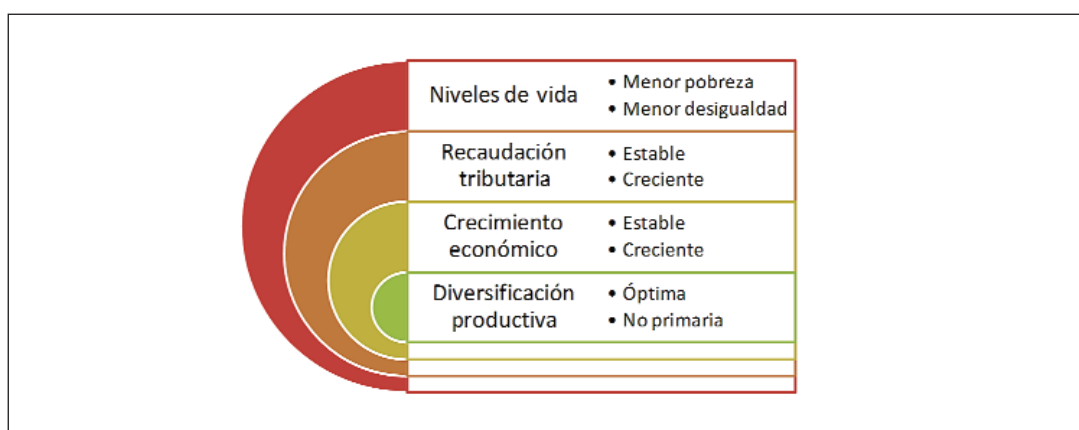
La diversificación económica, ya sea productiva o de mercados, es un objetivo de importancia en muchos países en desarrollo, ya que por lo general estos no se

encuentran muy diversificados. Tradicionalmente sus economías han sido muy dependientes de la producción de productos básicos, también llamados productos primarios.

Una economía diversificada es menos sensible a las crisis asociadas a un solo sector económico porque el riesgo se diluye a través de un mayor número de sectores. Gracias a la diversificación, mientras que algunos sectores pueden sufrir de una depresión económica, otras industrias más fuertes contribuyen a mantener un crecimiento saludable de la economía.

Desde el punto de vista fiscal, una economía diversificada no solo coadyuva a la estabilidad macroeconómica sino también ofrece una mayor estabilidad de los ingresos fiscales. De esta manera, en la base de tal estabilidad se encuentra la estabilidad de la dinámica productiva, la que a su vez se asienta en un grado razonable de diversificación económica. El siguiente gráfico resume la idea aquí expresada.

Figura 2: Relación entre la diversificación productiva y los niveles de vida



a) Medición de la diversificación económica

Tres han sido los indicadores seleccionados para la medición de la diversificación económica. El primero es el desarrollado por Herfindahl, que sirve para medir hasta qué punto una determinada economía regional se encuentra dominada por unos cuantos sectores productivos. El segundo proviene de la teoría de la base económica, también llamada teoría de la base exportadora (Hachman). El tercero toma en cuenta la teoría del ciclo económico regional.

En el primer caso, el sustento teórico detrás del índice de Herfindahl es bastante sencillo: una economía se encontrará más diversificada mientras menos concentrada esté en un sector económico. Para ello se realiza un cálculo simple en el que se pondera a cada sector productivo por su propia participación, de modo que

capte aún más la importancia del sector que mayor concentración acarrea y disminuya los que menos aportan. Este indicador se hizo muy popular en los Estados Unidos pues sirve para medir el grado de competencia de un mercado en particular. Por esta misma razón, es un primer indicador de consulta sobre el grado de concentración de una industria, lo que en términos operativos se calcula así:

$$H = \sum_{i=1}^N s_i^2 \dots\dots\dots (1)$$

Donde N es el número de sectores y s es la participación del sector productivo i elevado al cuadrado. Con el fin de que los rangos de H se encuentren normalizados desde 1/N hasta uno se procede a calcular la siguiente fórmula:

$$H^* = \frac{(H - 1/N)}{1 - 1/N} \dots\dots\dots (2)$$

Se han planteado los siguientes rangos para interpretar los resultados:

- Un índice de H* debajo de 0.1 indica que la economía regional no está concentrada.
- Un índice de H* entre 0.1 y 0.18 indica que la economía regional tiene una concentración moderada.
- Un índice de H* por encima de 0.18 indica que la economía regional tiene una concentración muy alta en unos pocos sectores económicos.

En el segundo caso, la teoría que respalda el análisis del índice de Hachman asume que el dinamismo del crecimiento económico regional se debe a la demanda final exógena; es decir, a las exportaciones. Las industrias que contribuyen a la demanda externa son las denominadas *básicas*, mientras que las que están orientadas a la demanda interna se llaman *no básicas*. La distinción entre ambas categorías se realiza a partir del cálculo del cociente LQ, el cual es como sigue:

$$LQ_i = \frac{S_i^{Reg}}{S_i^{Nac}} \dots\dots\dots (3)$$

Donde i = 1,2,... n sectores, S^{Reg} es la participación del sector económico 'i' en la circunscripción del gobierno regional, mientras que S^{Nac} es la participación del mismo sector pero para el nivel nacional. De esta manera lo que LQ mide es la importancia relativa de un sector económico determinado con el correspondiente a nivel nacional.

Si LQ resulta mayor que la unidad nos enfrentamos a una situación en la que la circunscripción del gobierno regional tiene un sector *básico* (exportador) y se asume que su producto efectivamente se exporta fuera de dicha circunscripción. Mientras que si LQ resulta menor que la unidad se asume que el sector es *no básico* y por lo tanto se orienta principalmente al consumo interno de la circunscripción regional.

La sumatoria de los LQ es una medida del así llamado coeficiente de especialización (Hoover y Garriani). Finalmente, la sumatoria de los LQ, ponderada por la participación de los propios sectores regionales, resulta en el índice de diversidad económica de Hachman, el cual se representa como sigue:

$$Ha = \frac{1}{\sum_{i=1}^N [(S_i^{Reg} / S_i^{Nac}) * S_i^{Reg}]} = \frac{1}{\sum_{i=1}^N [LQ_i * S_i^{Reg}]} \dots\dots\dots (4)$$

Este cociente genera valores en el intervalo de cero y uno. Mientras más próximo se encuentre de uno, quiere decir que la circunscripción regional tiene la misma estructura que el nivel nacional. En contraste, si el indicador se aproxima a cero quiere decir que la estructura sectorial es muy distinta a la observada en el nivel nacional.

Finalmente, en el tercer caso, tenemos el índice de concentración regional (ICR), el cual se basa en la teoría de la inestabilidad de los sectores productivos regionales. Esta característica se debe a las fluctuaciones en la demanda de exportaciones, especialmente en aquellos casos de alta elasticidad de demanda (como los bienes suntuarios). Se ha argumentado que esta inestabilidad se puede explicar en términos de las diferencias entre los sectores con exportaciones estables y los que no las tienen. También se ha planteado la hipótesis de que, en el contexto de la teoría del ciclo de negocios regionales, mientras más parecida sea la estructura productiva regional a la nacional, mayor será su estabilidad económica. El ICR se calcula como sigue:

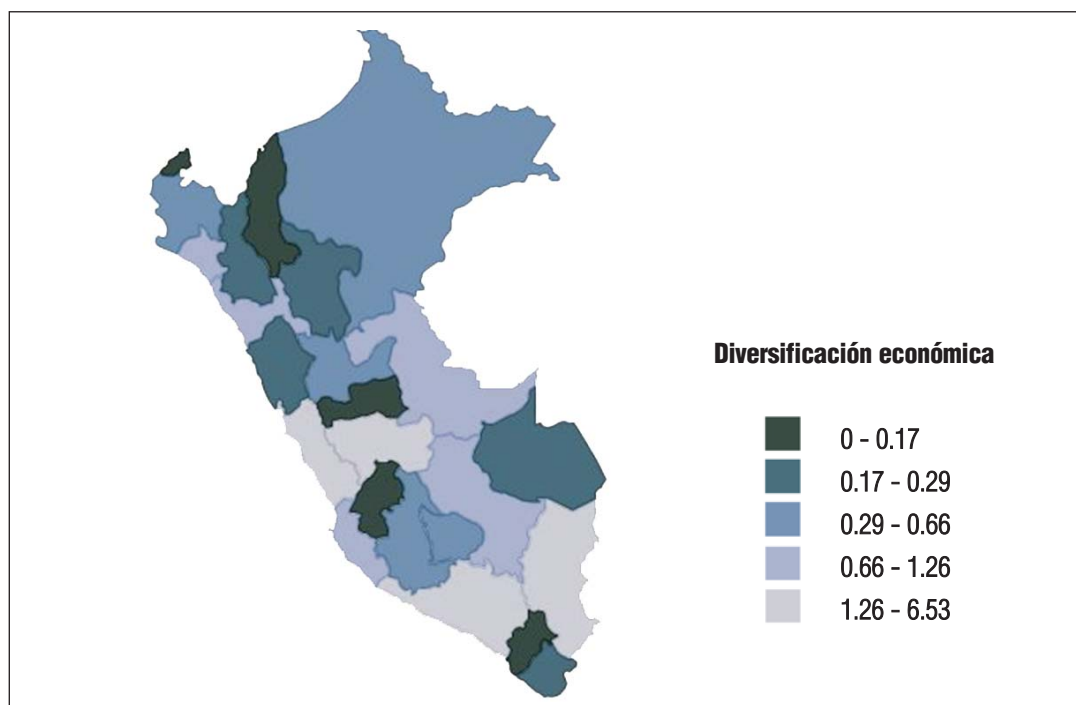
$$ICR = \sum_{i=1}^N \frac{(S_i^{Reg} - S_i^{Nac})^2}{S_i^{Nac}} \dots\dots\dots (5)$$

Donde S sigue siendo la participación del sector productivo o económico 'i', ya sea en la estructura productiva regional o nacional, respectivamente. N es, como siempre, el número de sectores presente en la economía bajo estudio. Mientras la estructura regional se aproxime más a la nacional, el ICR se acercará a cero. En cambio, si el ICR comienza a crecer quiere decir que la estructura productiva regional empieza a ser divergente respecto de la nacional.

En resumen, de acuerdo con las tres teorías tenemos indicadores esenciales para evidenciar qué tan diversificadas se encuentran las economías regionales. Como ya ha sido señalado, en la eventualidad de que se implemente un proceso de descentralización fiscal tomando como eje la base departamental, estos indicadores nos dirán qué tan diversificadas se encuentran las economías regionales para que puedan ser consideradas estables y poder financiar sus propios ingresos fiscales. Si tal estabilidad no puede ser demostrada, entonces sería recomendable que los departamentos se fusionaran con otros con los cuales sí puedan ser complementarios. De esta manera, podrían asegurar el mayor nivel de diversificación y, junto con ello, un dinamismo del producto más estable en el mediano y en el largo plazo. Esto permitiría obtener un nivel de ingresos fiscales más estables para financiar las necesidades de gasto de cada gobierno regional, en particular para atender a sus ciudadanos.

A continuación se presenta un mapa del país donde aparecen los diferentes departamentos según su grado de diversificación, medido con la fórmula del ICR. Para ofrecer un valor más representativo se ha calculado el promedio de los últimos cuatro años, período en el que se ha dado el boom productivo del sector extractivo.

Figura 3: Perú. Grado de diversificación económica departamental, promedio 2004-2007



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados muestran que los departamentos más diversificados son Lima, Arequipa, Junín y Puno. En el otro extremo, las economías más concentradas son Huancavelica, Pasco, Tumbes, Amazonas y Moquegua.

b) Impacto de la diversificación sobre la recaudación

¿Pero cuál es el impacto sobre los impuestos al establecer una política de diversificación de la producción? Una estimación econométrica de corte transversal puede ayudarnos a dar respuesta a esta pregunta. El modelo estimado relaciona el ICR con la variabilidad de la recaudación de impuestos a nivel regional. En la sección anterior se mostró cómo se calcula el primer indicador. Para el segundo caso escogimos entre dos fórmulas distintas:

- i) El coeficiente de variación de la recaudación tributaria en los últimos ocho años, el cual se calcula por el cociente entre la desviación estándar y el promedio de la recaudación de la misma en el período señalado.

$$CVR_i = \beta_0 + \beta_1 * ICR_i$$

- ii) El logaritmo de la desviación estándar de la recaudación tributaria en los últimos ocho años. Se tomó el logaritmo de la desviación estándar puesto que estos datos eran demasiado dispares entre los departamentos, así que era necesario utilizar una técnica de suavización de dichos datos para una mejor comparabilidad.

$$Ln(DSR_i) = \beta_0 + \beta_1 * ICR_i$$

De los dos modelos fue desechado el segundo, debido a que, no obstante cumplirse con los signos esperados, los coeficientes beta buscados no eran significativos desde el punto de vista estadístico.

Los resultados del primer modelo pueden ser revisados en el Anexo 2.

Los resultados del segundo modelo nos indican que por cada punto de reducción (aumento) en el ICR, la volatilidad de la recaudación esperada se reducirá (aumentará) en 0.049 puntos, lo cual es de profunda utilidad puesto que permite establecer objetivos de desarrollo regional a través de una mayor diversificación económica, con el fin de alcanzar objetivos de política tributaria. A manera de ejemplo, podemos apreciar el siguiente caso:

Huancavelica fue el departamento que alcanzó el máximo valor de su ICR en el 2002 con 8.61 puntos. Si a través de una política de diversificación de su economía se hubiera propuesto reducir este índice en un 50% (4.3 puntos) en el plazo de seis años (es decir pensando en el día de hoy) y lo hubiera logrado, la variabilidad de su recaudación se hubiera reducido en aproximadamente 28%. En la práctica se ha observado una reducción del ICR huancavelicano a 6.27 puntos (27.2%), lo que trajo como consecuencia una reducción de la volatilidad de sus ingresos tributarios en un 15.2%.

En contraste, considerando el departamento más diversificado del país, esto es Arequipa, que tuvo un mínimo precisamente en el 2001, su economía se ha ido concentrando cada vez más, poniendo en riesgo la estabilidad de sus ingresos tributarios. En efecto, en el 2001, el ICR arequipeño fue de 0.455, mientras que en el 2006 llegó a 0.11, lo que trajo como consecuencia que la volatilidad de su recaudación de impuestos aumentara en 0.9%. Aunque es un porcentaje bastante bajo, lo cierto es que se agregó inestabilidad que afectará en el futuro la planificación que requieren sus gobiernos subnacionales.

Por otra parte, es necesario destacar que la ecuación revela que hay un “piso” que no podría ser superado aunque se logre una diversificación máxima para una determinada circunscripción regional (cuando el ICR sea igual a cero). En ese caso, el máximo de diversificación alcanzable parece ubicarse alrededor del valor de 0.332. Ello se debe a que la economía peruana es considerada relativamente poco diversificada, al concentrar su actividad productiva fundamentalmente en la extracción minera.

Tabla 1: Índice de concentración regional según departamento, 2001-2008

Departamento	ICR2001	ICR2002	ICR2003	ICR2004	ICR2005	ICR2006	ICR2007
Amazonas	1.00	0.90	0.97	1.22	1.27	1.36	1.26
Áncash	0.63	1.17	1.10	1.06	1.08	1.24	1.25
Apurímac	0.70	0.68	0.72	0.60	0.63	0.66	0.75
Arequipa	0.05	0.06	0.05	0.07	0.09	0.11	0.08
Ayacucho	0.50	0.43	0.43	0.50	0.54	0.55	0.47
Cajamarca	1.02	1.27	1.60	1.24	1.15	0.80	0.38
Cusco	0.10	0.16	0.15	0.15	0.31	0.31	0.34
Huancavelica	8.34	8.61	8.60	6.96	6.80	6.10	6.27
Huánuco	0.53	0.63	0.61	0.56	0.52	0.52	0.50
Ica	0.17	0.21	0.18	0.19	0.21	0.27	0.24
Junín	0.23	0.20	0.18	0.15	0.09	0.11	0.12
La Libertad	0.20	0.24	0.21	0.24	0.18	0.20	0.20
Lambayeque	0.18	0.17	0.16	0.20	0.22	0.26	0.25
Lima	0.09	0.10	0.10	0.12	0.13	0.16	0.16
Loreto	0.45	0.53	0.53	0.35	0.40	0.25	0.23
Madre de Dios	1.32	1.69	1.70	1.52	1.34	1.10	1.08
Moquegua	1.23	1.30	1.37	1.51	1.29	1.08	1.20
Pasco	4.67	4.13	3.37	3.11	2.88	3.21	3.54
Piura	0.36	0.38	0.43	0.34	0.36	0.59	0.52
Puno	0.13	0.14	0.12	0.15	0.16	0.16	0.13
San Martín	0.48	0.43	0.48	0.80	0.81	0.82	0.79
Tacna	0.25	0.22	0.28	0.77	0.61	0.63	0.67
Tumbes	1.45	1.82	1.38	1.70	4.97	2.90	2.33
Ucayali	0.11	0.14	0.14	0.18	0.19	0.18	0.17

Fuente: Elaboración propia.

c) Esfuerzo tributario

Uno de los principales problemas de financiamiento del Estado peruano es la incapacidad de fiscalizar los ingresos obtenidos por los agentes económicos dentro de su territorio. Por el lado de la economía oficial; es decir, aquella que es contabilizada oficialmente por las cuentas nacionales, existe el tema que no toda está sujeta al pago de impuestos. Ello se debe a una diversidad de problemas, desde las exoneraciones hasta la falta de capacidad administrativa del propio Estado para recaudar impuestos.

Por otro lado tenemos pérdidas tributarias en la economía no oficial. Dos son las principales fuentes de ingreso no contabilizadas dentro del denominado PBI oficial, el cual sirve para medir el grado de presión tributaria: los ingresos obtenidos por el desarrollo de actividades ilegales y la economía irregular, también llamada economía sombra o subterránea.

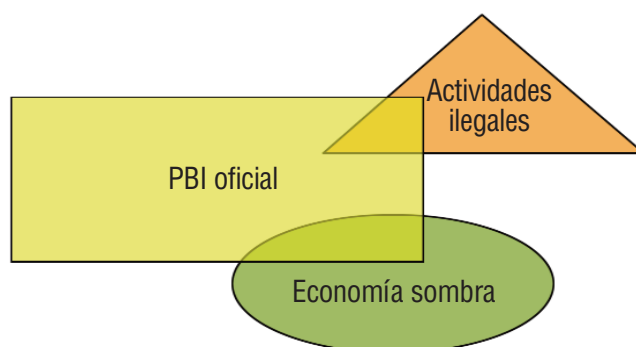
Dentro de las actividades ilegales podemos incluir el crimen, el narcotráfico, la venta de armas y el contrabando, entre otras. Para precisar las actividades correspondientes a la economía sombra debemos primero definirla como aquella que agrupa la producción de bienes y servicios deliberadamente ocultados a las autoridades públicas por las siguientes razones:

- Evitar el pago de impuestos (evasión tributaria pura).
- Evitar el pago de beneficios sociales.
- Relajar estándares laborales.
- Evitar procedimientos estadísticos y administrativos.

La economía sombra excluye a la economía del sector informal que consiste en los bienes y servicios producidos por los hogares. Tampoco se enfoca en la economía esencialmente criminal¹⁵².

El siguiente gráfico distingue ambos conceptos. Puede apreciarse que, en ambos casos, la economía ilegal y la sombra obtienen parte de su dinamismo del propio PBI oficial, lo cual implica que las estimaciones acerca de su tamaño no significan que deban sumarse automáticamente al PBI oficial para estimar el grado de incapacidad de fiscalización. Ello se debe a que buena parte de dichas economías ya está incluida dentro del PBI oficial, por lo que es más bien necesario realizar estimaciones del grado de penetración de dichas economías en la economía oficial.

Figura 4: PBI oficial y economía sombra

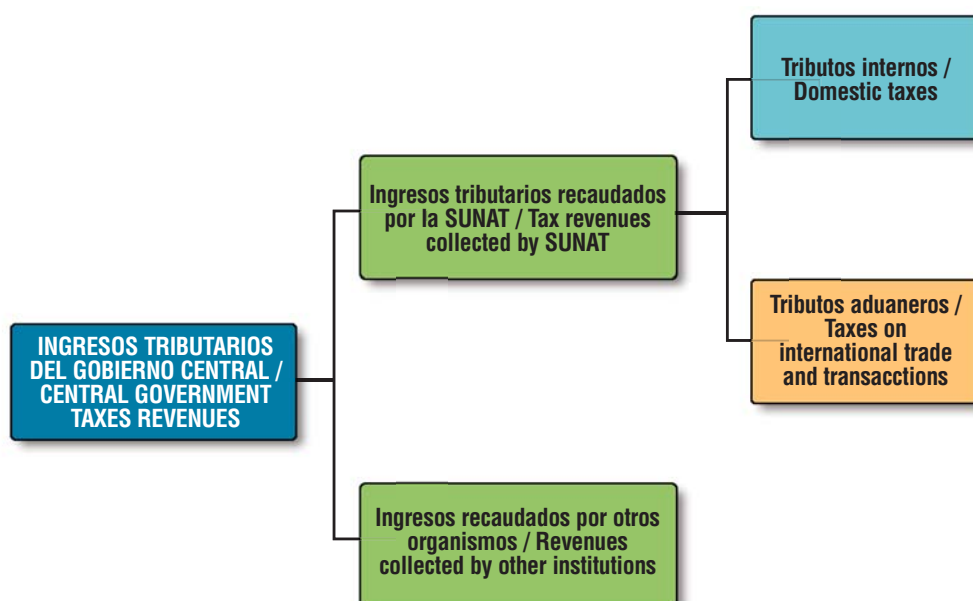


Fuente: Adaptado de De la Roca y Hernández ¹⁵³.

Con esta definición podemos establecer que el universo al cual el Estado aspira fiscalizar no solo corresponde a la economía oficial sino también a la subterránea.

Otro concepto que es necesario clarificar es el de presión tributaria (en inglés *tax burden*), un indicador cuantitativo definido como la relación entre los ingresos tributarios y el PBI de un país. El análisis desarrollado en este documento aplica este concepto a los departamentos, relacionando los ingresos tributarios de la circunscripción regional y su respectivo PBI. Con la salvedad de que este ratio se restringe a los tributos internos, dejando de lado los tributos aduaneros por la imposibilidad de adjudicar metodológica y operativamente a qué circunscripción regional corresponden, así como los ingresos recaudados por otros organismos distintos de la SUNAT. Esta situación se ve mejor en el siguiente gráfico.

Ente recaudador / Collection agent



Fuente: SUNAT.

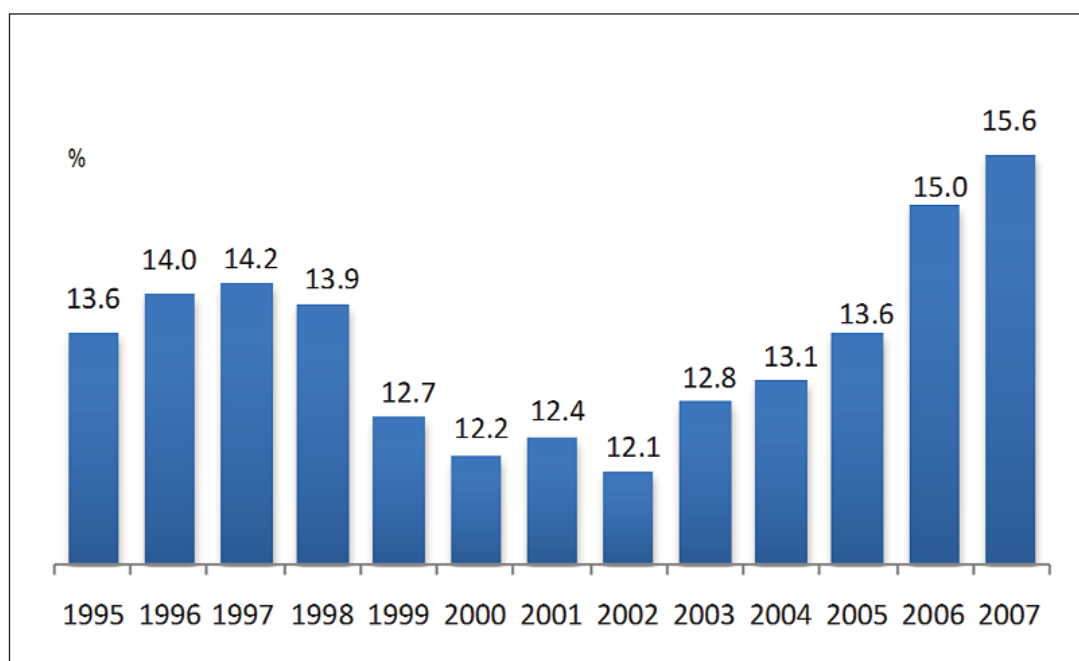
Lo anterior trae como resultado que las presiones tributarias internas no reproducen exactamente la presión tributaria observada a nivel nacional. Esto se podrá analizar con mayor detalle a continuación.

c.1) La presión tributaria a nivel nacional

Se ha criticado que en el Perú, como en el resto de América Latina, persiste el problema de su bajísimo nivel de presión tributaria, comparado con los países más desarrollados, a pesar de que la tendencia de esta en los últimos años ha sido notoriamente creciente. Esto se debería a una serie de exoneraciones y procedimientos administrativos que hace ineficiente la recaudación. Por ello se alude a la idea de pereza fiscal, o mejor dicho, pereza tributaria, ya que como es muy costoso recaudar se preferiría no hacerlo. En contraposición a este argumento, se aduce que la pereza fiscal no es tal, sino que por el contrario existe un proceso de captura del Estado por el cual legalmente muchas empresas o sectores económicos enteros gozan de una legislación privilegiada que afecta directamente las dimensiones de las exoneraciones tributarias y, por lo tanto, la recaudación fiscal.

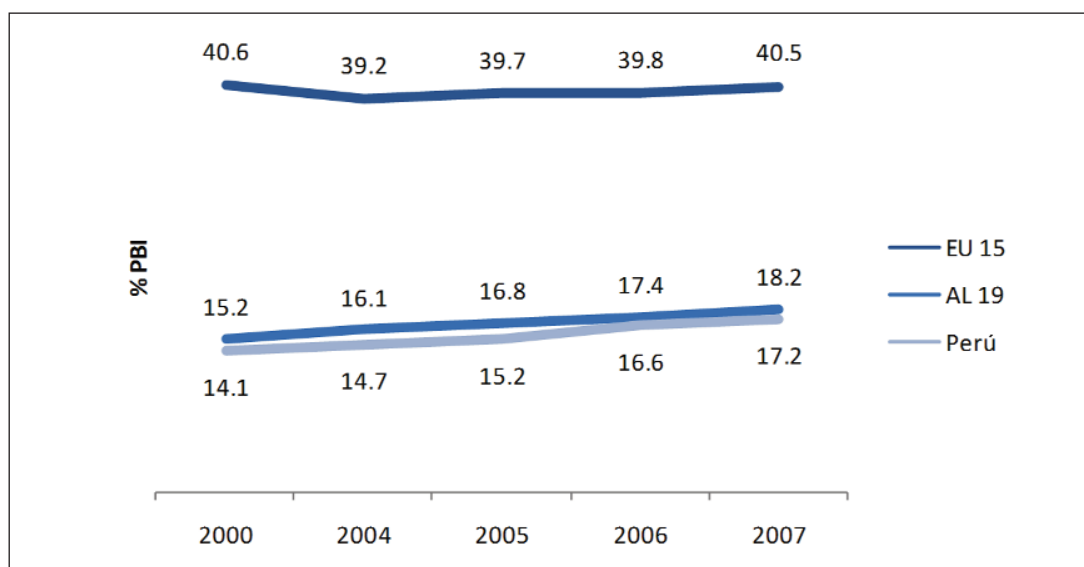
En cualquiera de los dos casos, el resultado de estos procesos parece haber sido menor en los últimos 13 años, puesto que la presión tributaria ha aumentado continuamente tal como se aprecia a continuación.

Figura 5: Perú. Presión tributaria 1995-2007



Fuentes: BCRP, INEI.

Figura 6: Evolución de la presión tributaria, Europa vs. América Latina y Perú, 2000-2007



Fuentes: OECD y CEPAL. EU: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido. AL: Excluye Cuba. Perú: Datos calculados por la CEPAL difieren de cifras oficiales peruanas por metodologías distintas.

c.2) Tamaño de la evasión fiscal

Para el caso de la economía oficial, la primera tarea que debe proponerse el Estado es la eliminación de la evasión fiscal. Existen estimaciones sobre este problema para el caso del impuesto a la renta del 2006 que dan un porcentaje de evasión del 36% del total de la recaudación potencial¹⁵⁴. Desagregando por tipo de contribuyente, se estima que la evasión al impuesto a la renta es del 12% para el caso de las personas y del 41% para las empresas. Como se podrá apreciar, esta es una evidencia bastante elocuente del grado de regresividad del sistema impositivo peruano. En total, ambas representan un peso de 3.28% del PBI del 2006.

Tabla 2: Tamaño de la evasión del impuesto a la renta, 2006 (en millones de nuevos soles)

Detalle	IR personas	IR empresas	IR total
Recaudación potencial	4,645	23,477	28,122
Recaudación efectiva	4,072	13,922	17,994
Evasión	573	9,555	10,128
Tasa de evasión	12%	41%	36%

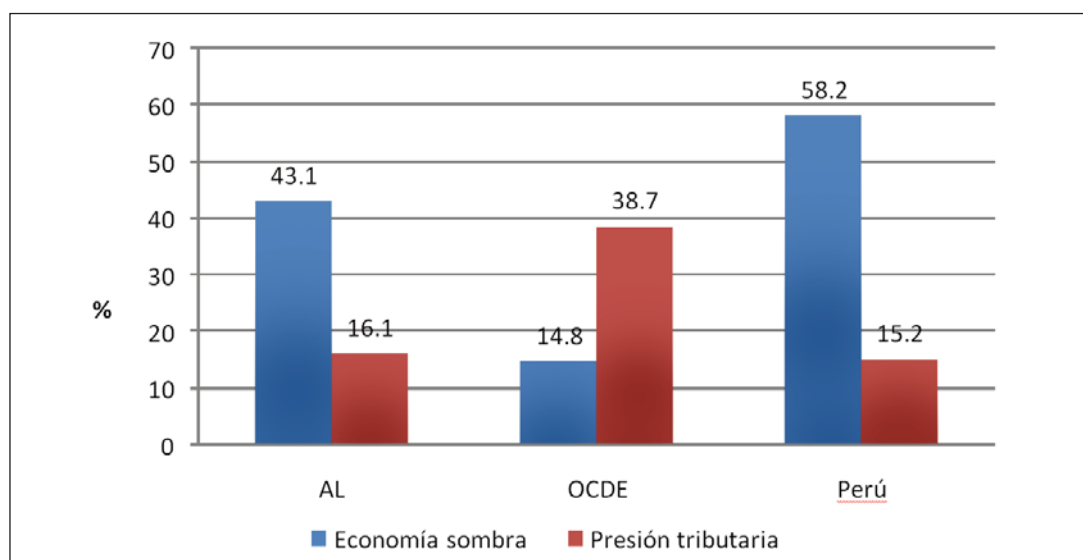
Fuente: Arias, ob. cit., 2008, p. 29.

Desafortunadamente, no existe una estimación para los niveles subnacionales, en especial los departamentos. Sin embargo, se puede deducir de aquí que para algunos de ellos la evasión sería mucho mayor en comparación con su respectivo PBI.

c.3) Tamaño de la economía sombra

La magnitud de la economía sombra o subterránea en América Latina según algunas estimaciones¹⁵⁵ es bastante grande: más del 40% del PBI oficial. En Perú, con estimaciones al 2005, esta economía se encuentra desbordada: 58.2%.

Figura 7: Presión tributaria y economía sombra en el mundo, 2005



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Schneider, ob. cit., 2007, OCDE y CEPAL.

Desafortunadamente, la estimación de la economía subterránea no se ha podido desagregar a nivel de territorios subnacionales. Solo existe el pequeño estudio ya citado de dos investigadores peruanos, De la Roca y Hernández, quienes examinan el tamaño de la economía subterránea para el caso de los trabajadores formalmente ocupados en cada uno de los departamentos del país. De acuerdo con estos autores, una estimación conservadora¹⁵⁶ para el nivel nacional alcanza el 5.7% del PBI del año 2000. Mientras que un escenario más realista o esperado¹⁵⁷ encuentra que el tamaño de la economía subterránea por cuenta de los trabajadores formales asciende al 10.7% del PBI nacional de dicho año.

Aunque las cifras no son despreciables, este trabajo tiene algunas limitaciones. En primer lugar, la información está un tanto desactualizada. Las estimaciones para el ingreso no reportado se han construido sobre la base de las Encuestas Nacionales de Hogares 2002, IV trimestre. En segundo lugar, existe el problema

metodológico de haber utilizado diferentes instrumentos para estimar la economía subterránea agregada y la desagregada según niveles departamentales. Para el primer caso se ha usado la ENNIV 2000, mientras que para el segundo la ENAHO 2002, IV trimestre. Esto origina algunas discrepancias metodológicas que no han sido balanceadas convenientemente para poder hacer las recomendaciones precisas en términos de política fiscal.

Por último, si asumimos que el PBI subterráneo atribuible a los trabajadores es del orden del 11% del PBI oficial, y dado que existe la otra estimación de que la economía subterránea total es del orden del 58%, tenemos que el esfuerzo fiscal no debería concentrarse en los trabajadores pues es el espacio más estrecho. Por el contrario, dicho esfuerzo debiera concentrarse en el 47% restante que corre por cuenta de las empresas.

Tabla 3: Empleo formal e ingreso no reportado por departamentos, 2002

Departamento	Porcentaje de trabajadores formales	Ingreso no reportado formal sobre el total de remuneraciones mensuales	
		Conservador	Esperado
Amazonas	8.4%	9%	16%
Áncash	17.1%	15%	28%
Apurímac	12.0%	14%	26%
Arequipa	31.5%	17%	32%
Ayacucho	11.0%	11%	21%
Cajamarca	9.7%	11%	22%
Callao	38.2%	16%	28%
Cusco	13.1%	13%	24%
Huancavelica	6.9%	9%	16%
Huánuco	9.3%	12%	21%
Ica	29.3%	15%	28%
Junín	18.5%	15%	28%
La Libertad	18.4%	14%	25%
Lambayeque	25.0%	13%	26%
Lima	37.7%	19%	36%
Loreto	19.5%	15%	28%
Madre de Dios	16.8%	9%	17%
Moquegua	26.9%	16%	29%
Pasco	16.1%	15%	27%
Piura	15.7%	12%	22%
Puno	11.0%	11%	22%
San Martín	12.1%	10%	19%
Tacna	28.9%	15%	27%
Tumbes	20.9%	12%	21%
Ucayali	17.8%	12%	23%

Fuente: De la Roca y Hernández, ob. cit., 2004, tabla 15.

Del cuadro anterior es importante destacar los departamentos donde es posible realizar un mayor esfuerzo fiscal. Ello se explica porque el ingreso no reportado sobre el total de remuneraciones mensuales corresponde a trabajadores ubicados en ciudades principales del país. Tenemos en primer lugar Lima (36%), seguida por Arequipa (32%), Moquegua (29%), Áncash, Callao, Junín y Loreto, todos estos con 28%. En contraste, los departamentos que tendrían menos que fiscalizar a sus trabajadores formales son Huancavelica y Amazonas con el 16% cada uno, y Madre de Dios con el 17%.

Los datos presentados hasta aquí permiten señalar que el problema de la magnitud de la *pereza fiscal* es quizá más grande de lo que se pensaba, pues no solamente tiene que ver con evaluar cuál es el tamaño de la economía formal a la que hay que ampliar la base tributaria, sino que también es necesario evaluar cuál es el tamaño de la economía subterránea a la que habría que fiscalizar para aplicarle los respectivos impuestos.

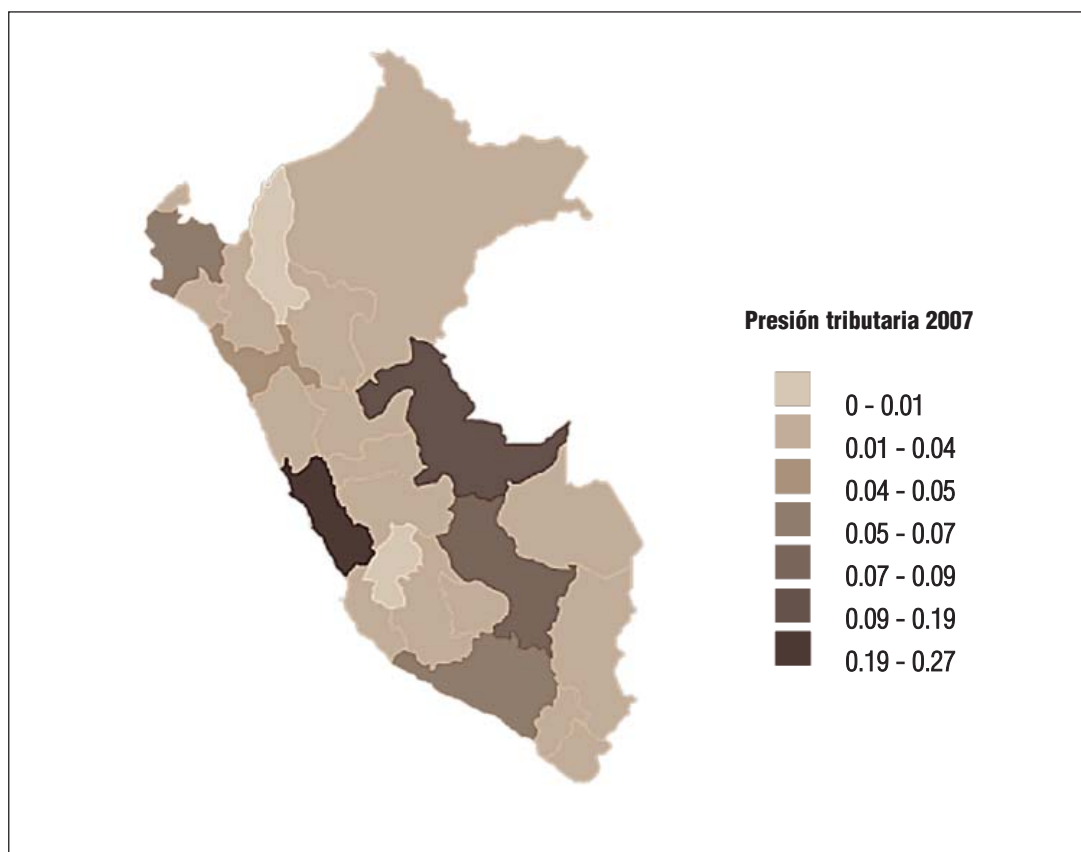
c.4) La presión tributaria a nivel subnacional

Pedro Lavado¹⁵⁸ señala que la existencia de una baja recaudación como porcentaje del PIB lleva a obtener un bajo nivel de gasto social en el Perú. Esta situación nos lleva a la pregunta más importante detrás del ansiado proceso de descentralización fiscal: ¿de implementarse el proceso, serán viables los departamentos en el mediano o largo plazo? La cuestión es fundamental pues nadie pensaría que con una bajísima recaudación fiscal se pretenda redistribuir los impuestos.

Como sucede en el nivel nacional, también podemos observar el caso de los gobiernos regionales actualmente existentes, sobre la base departamental, cuyas estadísticas de recaudación revelan que la presión tributaria interna (recaudación de tributos internos sobre PBI oficial estimado a precios corrientes) es bastante baja¹⁵⁹. El punto más alto de la presión tributaria, descontando el caso de Lima (que bordea el 26.5%), se alcanzó para Ucayali (10.6%), Arequipa (8.6%) y Cusco (8.3%) durante el 2005, 2001 y 2007, respectivamente. En contraste, Huancavelica y Amazonas tienen la presión tributaria más baja de todo el país con un 0.3% y 0.5% en el 2007, respectivamente, habiendo alcanzado mínimos históricos de 0.15% en al menos dos de los siete años estudiados.

El siguiente mapa nos muestra con claridad que solo un departamento en el país supera la presión tributaria nacional: Lima. El resto de departamentos se encuentra bastante rezagado respecto de aquel nivel y por lo tanto es bastante difícil señalar si es posible que puedan ser viables con la presión tributaria que muestran en la actualidad.

Figura 8: Perú: Presión tributaria (% del PIB) por departamento, 2007



Fuente: Elaboración propia.

Los casos que, sin embargo, podrían evaluarse contra los eventuales costos en los que incurrirían dentro de sus políticas de gobierno son Ucayali, Cusco, Arequipa y Piura. Una manera adicional de hacerlo es revisando los aportes realizados al fisco por concepto de tributos internos. Estos aportes son realmente preocupantes si son vistos a nivel per cápita y al año. En efecto, durante el año 2007, descontando los casos de Lima, Callao, Arequipa y Cusco, el resto de departamentos ha recaudado un equivalente menor a S/. 500. Ello implica que en casos como Piura o Ucayali el aporte al fisco por concepto de tributos ha estado bordeando los S/. 40 por persona, mientras que en el extremo más bajo, los ciudadanos de Huancavelica y Amazonas contribuyen con menos de S/. 1.5.

El problema expuesto no toma en cuenta la falta de acceso al mapa tributario para realizar una estimación de los ingresos potenciales por recaudación tributaria si el domicilio fiscal coincidiera con el del gobierno regional donde se desarrolla la actividad económica¹⁶⁰. En la actualidad, la información disponible publicada por la SUNAT reporta la recaudación tributaria independientemente de donde sea realizada la actividad económica, puesto que se basa exclusivamente en el domicilio fiscal.

Tabla 4: Recaudación de tributos internos per cápita, 2005 y 2007

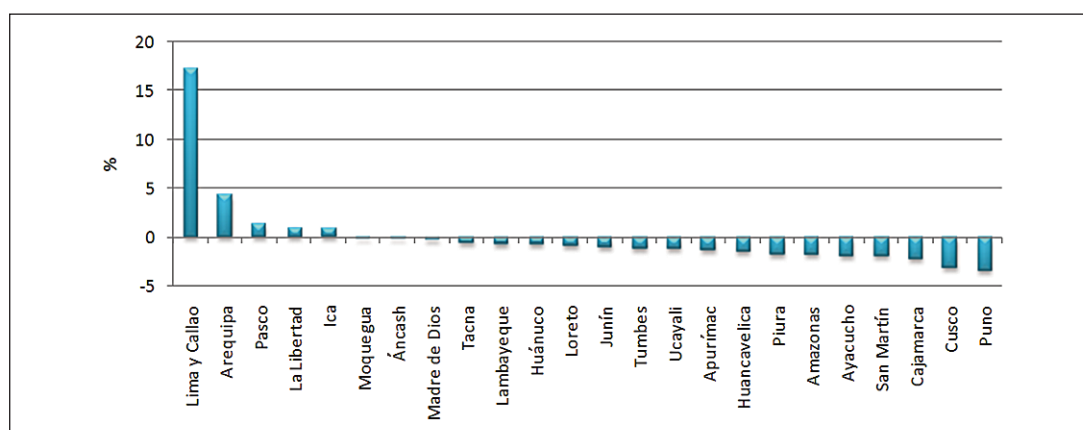
Circunscripción	2005	2007	2007 mes
Lima Metropolitana	2,926.03	4,438.39	369.9
Callao	592.15	983.20	81.9
Arequipa	769.99	908.60	75.7
Cusco	213.13	675.09	56.3
Piura	244.80	474.91	39.6
Ucayali	471.71	472.56	39.4
Moquegua	252.03	361.73	30.1
Tacna	402.46	353.66	29.5
La Libertad	246.39	346.09	28.8
Ica	281.67	328.99	27.4
Áncash	154.80	243.80	20.3
Madre de Dios	141.17	209.55	17.5
Junín	152.03	190.85	15.9
Lambayeque	137.74	174.76	14.6
Loreto	123.06	170.71	14.2
Pasco	63.57	158.44	13.2
Tumbes	99.84	149.39	12.4
Cajamarca	51.35	76.83	6.4
San Martín	67.77	64.05	5.3
Puno	50.95	58.31	4.9
Ayacucho	29.12	42.36	3.5
Huánuco	30.36	38.77	3.2
Apurímac	20.95	29.38	2.4
Amazonas	14.00	20.66	1.7
Huancavelica	7.96	16.93	1.4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de SUNAT y de Censos INEI.

Frente a la incapacidad de poder disponer del mapa tributario, se ha demostrado que incluso bajo la hipótesis de que los gobiernos regionales actuales dispongan de los recursos tributarios recaudados sobre la producción económica real realizada en sus circunscripciones, solo siete departamentos serían superavitarios (INDE, 2008): Lima (incluido el Callao), Arequipa, Pasco, La Libertad, Ica, Moquegua y Áncash. Sin embargo, en los cinco últimos casos, es posible que la diferencia entre

los ingresos y egresos, al ser tan pequeña, pueda ser atribuible a errores metodológicos propios de la estimación, lo que podría no representar adecuadamente – ya sea en el sentido positivo o negativo– el balance real de sus cuentas fiscales. Así, se puede ser concluyente y afirmar que únicamente dos departamentos tendrían saldo positivo en una eventual descentralización fiscal: Lima y Arequipa.

Figura 9: Diferencia entre el mapa tributario y el gasto público descentralizable por departamento, 2 007



Fuente: INDE, 2008.

Otro camino por el cual se podría obtener conclusiones similares es evaluar qué departamentos podrían financiarse a partir de la recaudación tributaria, si esta fuera su única fuente de ingresos, asumiendo que el costo de financiarlos es equivalente al nivel de transferencias actualmente recibidas. Los resultados indicarían que un menor número de departamentos tendría problemas para autofinanciarse con el uso de los impuestos recaudados en sus propios territorios. Los únicos departamentos deficitarios serían Amazonas, Áncash, Ayacucho, Huancavelica, Loreto, Moquegua, Pasco, Tacna y Tumbes.

La metodología utilizada es sugerida por el citado estudio de Casas y Yamada, quienes plantean aprovechar la información de la recaudación tributaria por departamentos efectivamente publicada por la SUNAT como un indicador líder o alternativo al crecimiento económico de estos, y de su eventual utilidad para evaluar su viabilidad en el proceso de descentralización fiscal.

El argumento de los autores para recomendar la ventaja de su uso es que “[...] los contribuyentes registrados fuera de Lima son aquellos que efectivamente viven fuera de la ciudad capital y si realizan mayores pagos de impuestos implica que sus ingresos o la actividad económica en la que se están desempeñando es favorable”.

De esta manera el estudio destaca cómo entre el 2001 y el 2004 el crecimiento de la recaudación en Lima aumentó únicamente 14.55%, mientras que en el resto del país el incremento fue del orden de 44.68%. Con esta constatación los autores

señalan: “Estas cifras nos deberían dar una idea de los retos que existen en cuanto a la generación de una base tributaria que permita generar los recursos suficientes para financiar las funciones de los gobiernos regionales en la medida que se vaya transfiriendo una mayor cantidad de responsabilidades de gasto. Se debe aspirar a que todas las zonas del país sean autosuficientes en términos fiscales”¹⁶¹.

Es posible entonces apreciar que habría un conjunto de departamentos que, eventualmente, podrían autofinanciarse a partir de sus propios tributos recaudados en la circunscripción regional; si suponemos que las transferencias son el nivel de financiamiento mínimo necesario para pagar sus servicios ofrecidos a la ciudadanía. No obstante, debe considerarse que las transferencias no necesariamente debieran ser eliminadas, pues forman parte del conjunto de alternativas disponibles con las que cuentan los gobiernos subnacionales para financiar los gastos en los cuales incurren al proveer los servicios públicos a sus ciudadanos.

Tabla 5: Tributos y transferencias a nivel departamental, 2008 (en millones de nuevos soles)

Departamentos	Tributos internos recaudados	Transferencias autorizadas	Tributos / Transferencias
Amazonas	8.8	19.4	45%
Áncash	236.9	340.3	70%
Apurímac	14.4	9.8	147%
Arequipa	1883.9	122.4	1,539%
Ayacucho	132.0	32.0	92%
Cajamarca	619.7	48.2	274%
Cusco	9.8	246.8	251%
Huancavelica	34.9	36.7	27%
Huánuco	330.4	2.4	1,475%
Ica	256.4	31.4	1,051%
Junín	627.2	38.6	665%
La Libertad	243.3	72.4	867%
Lambayeque	40730.2	1.5	16,248%
Lima	170.4	224.9	18,108%
Loreto	25.8	184.7	92%
Madre de Dios	50.4	17.5	147%
Moquegua	36.8	70.7	71%
Pasco	968.1	107.9	34%
Piura	90.5	103.8	932%
Puno	77.0	54.2	167%
San Martín	118.4	35.9	215%
Tacna	30.6	191.3	62%
Tumbes	206.6	33.0	93%
Ucayali	29.3	118.9	174%

Nota: Aparecen en rojo los departamentos cuyos tributos son menores a sus transferencias.

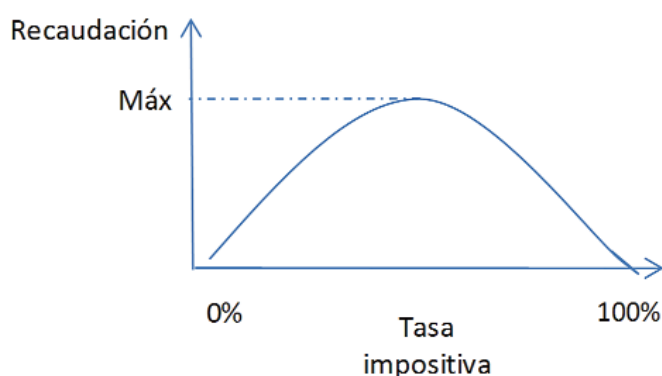
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de SUNAT y MEF.

c.5) Midiendo el esfuerzo tributario

Respecto del problema sobre cuál es la tasa más adecuada para lograr la máxima recaudación, la teoría económica propone que la elección pública puede ayudar a encontrar el nivel de imposición tributaria eficiente y equitativa para dicha sociedad. Debe ser eficiente en el sentido de que no limitará el incentivo para la inversión privada que logre el máximo producto. También debe ser equitativa en el sentido de tener un carácter progresivo en sí, es decir, con un mayor peso sobre quienes tienen más recursos.

La teoría más difundida sobre la tasa que logra el mayor nivel de recaudación es la llamada teoría de Laffer o *curva de Laffer*. Según esta teoría, la relación entre estas dos variables se asemeja a una campana. Esto es, cuando existen tasas impositivas bajas la recaudación también lo es, pero permite incentivar la inversión y por lo tanto estimula el crecimiento económico. Gracias a ello es posible aumentar la tasa impositiva a mayores niveles logrando ganancias en la recaudación hasta llegar a un determinado punto máximo. Luego de ello, puntos adicionales en la imposición tributaria no lograrán una mayor recaudación sino más bien todo lo contrario, afectando a las arcas fiscales. El debate se centra en precisar en cuál de los segmentos de la curva se encuentra una determinada sociedad para que la política fiscal pueda expandirse, permanecer en equilibrio o más bien contraerse.

Figura 10: La curva de Laffer



Una posición descentralizada respecto de la curva de Laffer implicaría evaluar cuáles son las futuras regiones que merecen tener una mayor tasa impositiva porque habrá ganancias en la recaudación, cuáles son las que se encuentran en el punto óptimo de recaudación máxima, y cuáles son, finalmente, las futuras regiones que más bien debieran reducir sus tasas impositivas para mejorar la recaudación.

La anterior teoría, sin embargo, supone que la sociedad paga sus impuestos de manera mayoritaria. Este no es necesariamente el caso para el Perú ni para sus

diversos departamentos. De aquí deviene el concepto de esfuerzo fiscal, para el cual es necesario estimar los límites que habría para tal iniciativa tanto en el ámbito del gobierno nacional como en el de los gobiernos regionales.

Para medir el grado de esfuerzo tributario es necesario calcular primero la capacidad tributaria. Esta se define como el porcentaje del PBI que el país debería recaudar dado su respectivo nivel de desarrollo económico. Una vez obtenido este valor, se define como esfuerzo tributario la relación existente entre su recaudación tributaria real como porcentaje del PBI y su capacidad tributaria. Si el coeficiente obtenido se encuentra por debajo de la unidad indica que el gobierno puede afectar la base tributaria o las tasas impositivas, y así incrementar la recaudación tributaria sin incurrir en costos económicos excesivos. Por el contrario, si el índice resulta mayor a la unidad, el sistema impositivo está recaudando más impuestos de lo que es su potencial tributario, introduciendo ineficiencias y desincentivos para el crecimiento económico.

Algunas estimaciones a nivel de la región andina¹⁶² indican que para el período 1985-1995, el Perú tenía un coeficiente de 0.878; mientras que otro estudio realizado¹⁶³ para el período 1975-1998 sitúa el coeficiente en 0.699. Por último, el estudio de Haughton¹⁶⁴, correspondiente al período 1993-2002, lo sitúa en 0.8. En todos los casos es evidente que en términos de la curva de Laffer, el Perú se encuentra en el lado izquierdo de la curva y, por lo tanto, es posible incrementar la recaudación fiscal sin poner en riesgo el dinamismo del crecimiento económico.

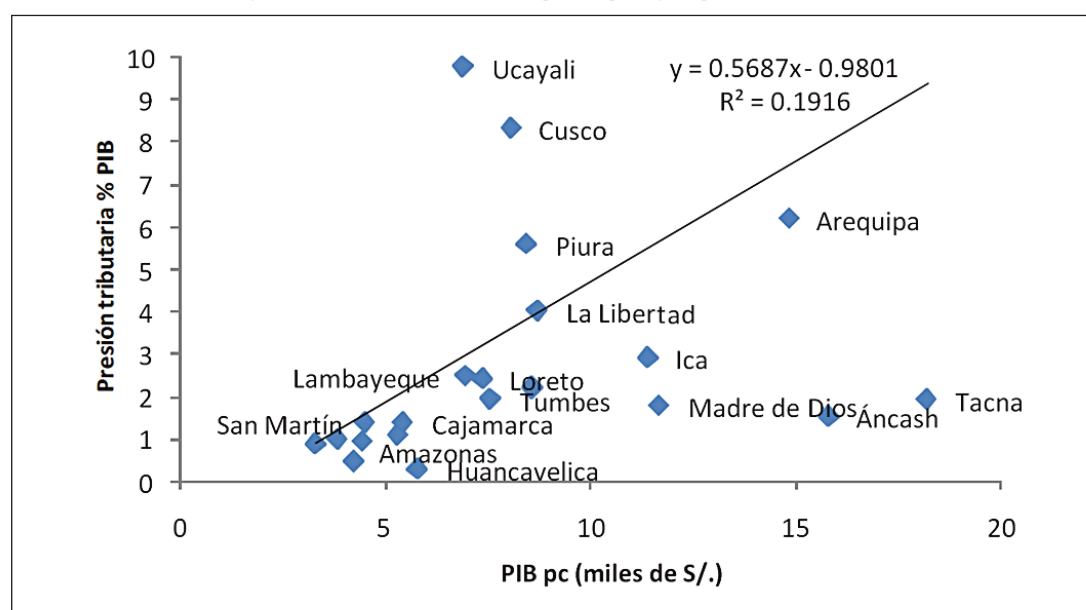
Aplicando un modelo de regresión lineal simple se puede estimar, dadas sus actuales condiciones económicas, cuáles serían los departamentos que necesitan una mayor presión tributaria y cuáles necesitan reducirla en aras de lograr una recaudación fiscal máxima. Se utilizó para ello la información de los PBI departamentales al 2007 y los resultados del censo del mismo año publicados por el INEI para calcular el PBI per cápita. La información correspondiente a la presión tributaria fue calculada con la información de la recaudación de la página web de la SUNAT.

El modelo aplicado fue el siguiente: $PT_i = \beta_0 + \beta_1 * PIBpc_i$. Es decir que la presión tributaria debe concordar con el nivel de producción económica de una determinada circunscripción regional o país. Para la estimación se necesitó dejar de lado los valores extremos mostrados por los departamentos de Pasco y Moquegua porque no permitían que la estimación fuera operativa. Sin embargo, luego de obtenidos los parámetros de la ecuación, sus valores fueron ingresados para estimar su respectiva capacidad tributaria.

Es importante aclarar que esta estimación se realizó sobre la base de un conjunto de departamentos que, como se señaló más arriba, ya tienen una presión tri-

butaria bastante baja. En ese sentido, el índice de esfuerzo tributario resultante depende de los datos que han sido utilizados en este ejercicio. Por eso no debería llamar la atención que en algunos casos se recomiende una mayor presión tributaria (que es lo que se espera obtener) mientras que en otros se recomienda una disminución de ella. Esto es así porque, en verdad, la presión tributaria departamental no guarda una correspondencia coherente con el nivel de actividad económica presente por el problema de registro del domicilio fiscal.

Figura 11: Relación entre PBI per cápita y la presión tributaria



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de SUNAT e INEI.

Como la mayoría de empresas grandes tiene a Lima Metropolitana como domicilio fiscal, a pesar de que su actividad económica se encuentra en otra circunscripción regional, hay entonces una sobrevaloración de la presión tributaria en la ciudad capital y una subestimación en el resto de departamentos del país, en especial los que muestran una actividad minera relevante. Por esta razón la lectura es indicativa y merece una mayor profundización, con estudios comparativos entre los mismos departamentos a través del tiempo o, en el mejor de los casos, con entidades territoriales intermedias de otros países. Esto ante la imposibilidad de contar con el respectivo mapa tributario que debe elaborar la SUNAT.

No obstante, la utilidad de este ejercicio de estimación econométrica es que permite obtener objetivos concretos de incremento de la presión tributaria para los departamentos que tienen la pereza tributaria más elevada. Por el contrario, existen algunos departamentos que deberían tener una presión tributaria menor, dados los estándares promedio observados a nivel nacional. Luego de esta asociación, se pasa a la lectura de los resultados.

En primer lugar, es importante identificar los tres niveles de esfuerzo tributario que se han originado. En los primeros lugares encontramos a los departamentos que tienen una mayor presión tributaria relativa al promedio y, por lo tanto, aparecen con un índice de esfuerzo tributario bastante alto. Son llamativos los casos de Ucayali y Lima, con más de tres veces la presión tributaria ideal para su respectivo PBI per cápita. Pero también es importante destacar la presión tributaria del Cusco, que se ubica en alrededor de 2.3 veces su esfuerzo fiscal ideal.

Luego se puede identificar el área donde se encuentran los departamentos con un nivel de esfuerzo tributario en equilibrio. Esto es, cuya presión tributaria observada es similar a la estimada por el modelo. Se han considerado valores alojados en la vecindad de la unidad porque es posible que el verdadero valor de referencia corresponda al de equilibrio, antes que pertenecer al siguiente grupo de referencia. De aquí resulta que en este grupo se encuentran los departamentos de Piura, La Libertad y Apurímac.

Tabla 6: Índice de esfuerzo tributario departamental, 2007

Departamentos	Presión tributaria observada 2007	Presión tributaria estimada	Índice de esfuerzo tributario
Ucayali	9.79	2.95	3.318
Lima	26.52	8.17	3.247
Cusco	8.34	3.62	2.304
Piura	5.60	3.84	1.460
La Libertad	4.04	3.99	1.012
Apurímac	0.89	0.91	0.974
San Martín	1.41	1.60	0.880
Arequipa	2.51	2.99	0.841
Lambayeque	6.20	7.48	0.829
Huánuco	1.00	1.22	0.819
Loreto	2.43	3.23	0.753
Cajamarca	1.40	2.12	0.663
Ayacucho	0.95	1.56	0.608
Tumbes	1.96	3.33	0.590
Junín	2.22	3.91	0.567
Puno	1.10	2.05	0.540
Ica	2.93	5.52	0.530
Amazonas	0.48	1.44	0.334
Madre de Dios	1.79	5.67	0.315
Tacna	1.95	9.39	0.208
Áncash	1.54	8.02	0.192
Huancavelica	0.29	2.33	0.125
Pasco	0.72	11.48	0.062
Moquegua	1.00	19.65	0.051

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INEI y SUNAT.

Finalmente tenemos al grupo de departamentos cuyos índices de esfuerzo fiscal son menores a la unidad; esto es, donde existe “pereza tributaria” relativa. Las posiciones que llaman la atención corresponden a los departamentos mineros: Áncash, Huancavelica, Pasco y Moquegua. Puede apreciarse que el nivel de recaudación para estos departamentos es bastante pobre y que el nivel recomendado es mucho mayor para ellos. Así, para el caso de Áncash, este debería ser de 8% y no de 1.5%, Huancavelica debería ubicarse en 2.3% y no en el actual valor imperceptible de 0.29%, Pasco debería tener una presión tributaria de casi 11.5% y Moquegua debería llegar a 19.7%.

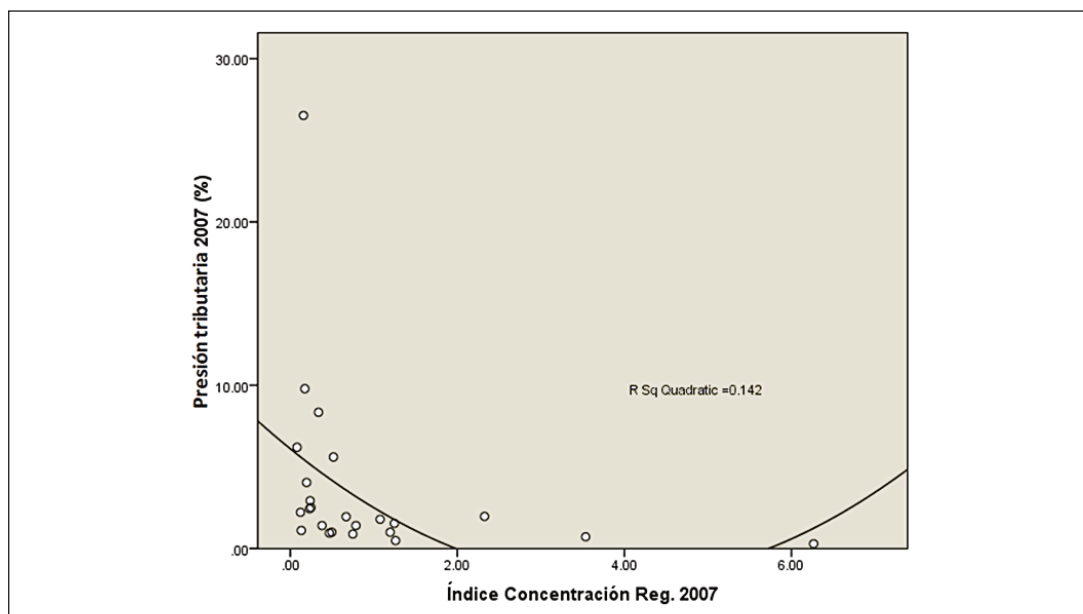
c.6) Impacto de la diversificación sobre la presión tributaria

¿Contribuye la diversificación a una mayor presión tributaria? De acuerdo con el análisis realizado, la respuesta es afirmativa. Sin embargo, el impacto es bastante débil por lo que solo se planteará en términos de hipótesis o como referencia. Se presenta la evidencia analizada para que pueda ayudar en lo sucesivo a una mayor profundización del tema, con la finalidad de que se pueda proponer alguna política al respecto.

La hipótesis de base es que existe una relación directa entre la diversificación económica lograda por una determinada circunscripción regional y su respectivo nivel de presión tributaria. La presión tributaria será menor allí donde exista una baja diversificación económica. Este es el caso de Huancavelica, por ejemplo, donde la presión tributaria apenas si supera el medio por ciento del PBI y su nivel de diversificación es el más pobre del país; significando que en realidad hay una extrema concentración de actividades sobre su circunscripción territorial. En contraste, la presión tributaria será mayor allí donde exista una alta diversificación productiva. Este caso se cumple completamente en Lima, al otro extremo de la tabla. Su economía está tan diversificada que salvo algunas importaciones de alimentos, la capital podría desprenderse del resto del país sin riesgo de colapsar, porque su economía está muy diversificada.

El siguiente gráfico resume la idea discutida hasta el momento, donde los puntos que se acercan al eje de las ordenadas (esto es, al eje de la presión tributaria) corresponden a departamentos que tienen la menor concentración de su producción. Adviértase que los puntos tienden a ocupar lugares cada vez más altos junto al eje, siendo el punto máximo el alcanzado por Lima, la región más diversificada con una presión tributaria máxima. En el otro extremo están los puntos que se alejan del eje Y pero que se pegan al eje de las abscisas, ocupando lugares cada vez más lejanos, como son los casos de Pasco y Huancavelica que tienen las presiones tributarias más bajas del país.

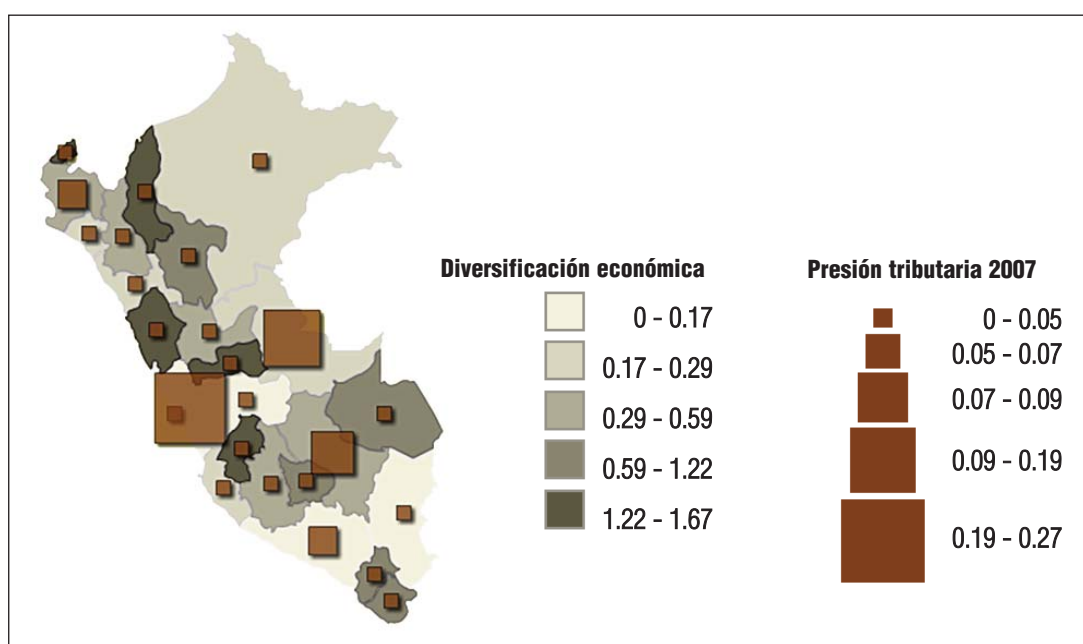
Figura 12: Relación entre la diversificación económica y la presión tributaria departamental, 2007



Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, es posible establecer la correspondencia entre la diversificación económica y la presión tributaria en el siguiente mapa, donde se aprecia la mayor presión relativa en los departamentos que son más diversificados; mientras que los departamentos cuya matriz productiva es más concentrada tienen la presión tributaria bastante baja.

Figura 13: Correspondencia entre la diversificación económica y la presión tributaria departamental, 2007



Fuente: Elaboración propia.

1.1.3 Progresividad tributaria

a) Progresividad tributaria a nivel nacional

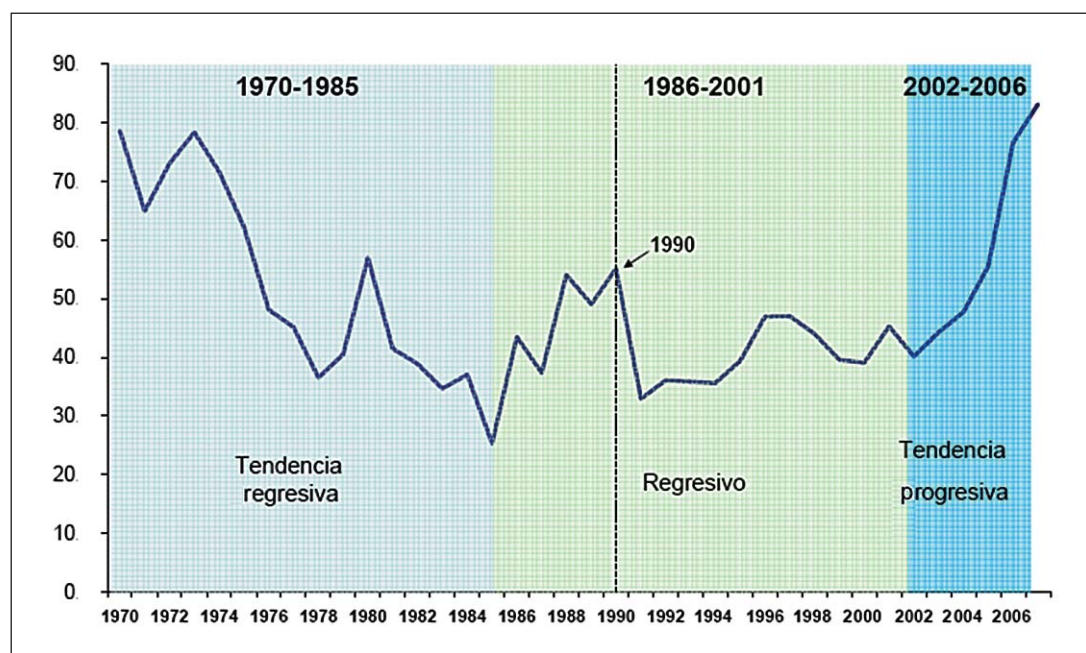
De acuerdo con Stiglitz, los impuestos pueden dividirse en dos grandes clases: impuestos directos, que se aplican sobre las personas físicas y sobre las empresas, e impuestos indirectos, que se aplican sobre una amplia variedad de bienes y servicios. Cada país tiene un diseño particular de impuestos y posee asimismo una estructura de recaudación distintiva. Pero cabe señalar cuáles son, según Stiglitz, los principios generalmente aceptados que deben caracterizar a un sistema tributario dado:

- Eficiencia: el sistema tributario no debe ser distorsionador; si es posible, debe utilizarse para fomentar la eficiencia económica.
- Sencillez administrativa: los costes de administración y de cumplimiento del sistema tributario deben ser bajos.
- Flexibilidad: el sistema tributario debe poder adaptarse fácilmente a los cambios de la actividad económica. Si hay recesión es posible que sea necesario reducir los tipos impositivos para fomentar el crecimiento económico.
- Responsabilidad política: el sistema tributario debe ser transparente. Esto es, debe establecerse con claridad quién se beneficia y quién paga. Desde este punto de vista, el impuesto a la renta es el más transparente.
- Equidad: el sistema tributario debe ser o debe considerarse justo, tratando de forma similar a los que se encuentran en circunstancias similares (equidad horizontal) y obligando a pagar más impuestos a los que pueden soportar mejor la carga tributaria (equidad vertical).

A pesar de su enorme implicancia en términos de equidad, los estudios acerca de progresividad tributaria son pocos en el país. Quienes los abordan utilizan como herramienta preferida el ratio entre los impuestos directos y los indirectos. Esta es una prueba rápida que sirve de referencia pero que no es 100% exacta, debido a que puede existir un escenario en el cual los impuestos directos sean más importantes que los indirectos y, sin embargo, ambas recaudaciones ostentan problemas de regresividad que no son medidos por este indicador.

No obstante, en el caso del Perú el ratio impuestos directos / indirectos parece haber funcionado bastante bien, pues los primeros han probado ser progresivos en la medida en que la economía productiva minera es inmensamente más grande que la de otros sectores igualmente pujantes en el país. Arias¹⁶⁵ presenta una evolución de este ratio en los últimos 30 años, para los cuales identifica tres períodos con claridad:

Figura 14: Ratio impuestos directos / indirectos, 1970-2006



Fuente: Arias, ob. cit., 2008, p. 9.

Como se puede apreciar, a partir del ratio de ingresos por tributos directos versus indirectos, la mayor parte de los últimos 30 años de la historia tributaria del país tuvo un carácter eminentemente regresivo, ya que dependió básicamente de los impuestos indirectos. Paradójicamente, el año de mayor regresividad se vivió en 1985 cuando esta alcanzó, aproximadamente, el 25%. Luego se pasó a un proceso creciente de dependencia de impuestos directos que cayó bruscamente durante los primeros años del gobierno de Alberto Fujimori. Esta tendencia se mantuvo hasta el año 2002, cuando hubo un crecimiento acelerado de la importancia de los impuestos directos, debido a que el impuesto a la renta cobró una significación nunca antes vista dentro de la recaudación del Estado peruano, por el *boom* del crecimiento económico de las exportadoras de materias primas, fundamentalmente las mineras.

Por otra parte, existe la idea de que los impuestos indirectos son por naturaleza regresivos, puesto que gravan el consumo sin discriminar al que haga la compra. Esto no necesariamente es así, ya que si el gobierno introduce algunas exoneraciones explícitas focalizadas para este sector, el resultado final de la recaudación puede ser progresivo. Según un estudio preliminar del BID¹⁶⁶, con datos del 2005, así sucede en Bolivia, Ecuador y Colombia, donde el IGV (más propiamente dicho el IVA) tiende a ser progresivo. Para los dos primeros países ello se explica porque existe un sistema de exoneraciones bien diseñado, que impacta favorablemente sobre el consumo de bienes y servicios de los más pobres. Para el caso de Colombia, no solamente hay exoneraciones sino también tasas diferen-

ciadas que imponen una escala impositiva más baja a la canasta de consumo de los más pobres.

En contraste, para el caso de Perú, según los cálculos del referido estudio, la recaudación del IGV es definitivamente regresiva. Ello se debe a que el sistema de exoneraciones está dirigido principalmente a los consumidores más ricos antes que a los sectores medios y pobres. Este resultado es confirmado por otros estudios¹⁶⁷ que utilizan información del 2002 al evaluar el sistema tributario en su conjunto.

Por su parte, el estudio de Haughton¹⁶⁸ encuentra que el IGV es “ligeramente regresivo”, junto con el ISC a los cigarrillos y a las bebidas gaseosas. En contraste, el mismo autor estima que el impuesto a la renta de las personas naturales y los impuestos selectivos a las bebidas alcohólicas, combustibles y vehículos automotores son progresivos. Finalmente, todos los impuestos combinados en conjunto tienen un efecto progresivo sobre la recaudación. Lo anterior implica que la progresividad del IR de las personas naturales y de los ISC de las bebidas alcohólicas y combustibles compensa en exceso la regresividad obtenida por el IGV y los ISC a los cigarrillos y gaseosas. El autor logró estos hallazgos analizando la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) del año 2000.

Una mirada más en detalle de la estructura de la recaudación interna del 2008 nos permite señalar que el impuesto más importante recaudado internamente es el impuesto general a las ventas (IGV). Este alcanza un porcentaje del 32.4%, habiendo observado una tendencia decreciente desde 1995 cuando representaba el 42.2% de la recaudación interna nacional. En segundo lugar se encuentra el impuesto a la renta de tercera categoría¹⁶⁹ con el 30.7%. A diferencia del caso anterior, esta categoría de impuesto ha venido creciendo desde el 2000, cuando apenas representaba el 11.3% de la recaudación interna. Ambos impuestos constituyen aproximadamente dos tercios de la recaudación interna del 2008.

Un grupo aparte lo constituyen los impuestos que de manera independiente representan menos del 10% de la recaudación total interna. En primer lugar está el impuesto selectivo al consumo (ISC), el cual ha tenido un comportamiento decreciente desde el 2002, cuando representaba casi el 23% y hoy apenas supera el 9%¹⁷⁰. Esta evidencia sería una razón de importancia por la cual no sería recomendable proponer que se descentralice este impuesto (es decir que se asigne a los gobiernos regionales) pues se tendría un problema de financiamiento para estos gobiernos en el mediano plazo. En este mismo sentido abonan Carranza y Tuesta¹⁷¹, argumentando que los impuestos selectivos proveerían un “(...) limitado monto de ingresos subnacionales, aun en el caso de que se coloquen tasas altas, dados los problemas mencionados”¹⁷².

En segundo lugar se ubica el impuesto a la renta de quinta categoría, esto es el de los trabajadores dependientes, quienes aportan con un poco más del 8% de la recaudación tributaria interna. Finalmente están los impuestos que se recogen por regularización y que constituyen el 5.1% de la recaudación total. Este grupo suma en total el 22.32% de los impuestos recaudados internamente durante el 2008 y, junto con el anterior grupo, estas cinco categorías suman un poco más del 85% de la recaudación total. Véase en la tabla 7 el desglose completo de impuestos según principales categorías.

b) Progresividad tributaria a nivel subnacional

En la actualidad, la recaudación de impuestos internos en los departamentos del Perú se concentra especialmente en los impuestos directos, básicamente el impuesto a la renta (IR), debido al impresionante dinamismo que ha tenido la economía minera exportadora en el país en los últimos años. Ello significa que la extraordinaria importancia de este impuesto no ha sido la consecuencia de una reforma tributaria largamente reclamada por diversos economistas peruanos¹⁷³, sino más bien de la productividad del sector minero que ha tributado sus rentas (ver tabla 8).

Por ello, en el 2007, para 14 de los 26 departamentos considerados¹⁷⁴, el IR¹⁷⁵ es la cuenta más importante de la recaudación interna; es decir, por encima del 50%. En el Cusco esta tiene la máxima importancia con aproximadamente el 86%, mientras que en Junín alcanzó el 50.4% ese mismo año. En el otro extremo se encuentran la provincia del Callao y los departamentos de Pasco y Huancavelica, que basan su recaudación principalmente en los impuestos a la producción y al consumo, que alcanzan el 80%, el 72.1% y el 56.4%, respectivamente.

Esta constatación permite afirmar que, en lo referente a la recaudación de tributos internos, la dependencia del IR no favorece la sostenibilidad de los ingresos tributarios en la mayor parte de los departamentos del país. Ello se debe a la importancia que reviste el *boom* de los precios de las materias primas en los últimos años, que ha impactado directamente sobre el nivel de la recaudación del departamento que las alberga.

Cabe destacar dos excepciones a esta tendencia: los departamentos de Moquegua y Pasco cuya recaudación, a pesar de contar con un importante yacimiento minero en sus territorios, tiene una mayor carga sobre la producción y el consumo antes que sobre el IR (57% y 72%, respectivamente). En estos lugares podría recomendarse una evaluación más profunda para determinar si la estructura entre impuestos directos e indirectos es excesivamente regresiva.

Tabla 7: Importancia de los diferentes tipos de impuesto recaudados internamente, 1995-2008

Tipo de impuesto	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Impuesto General a las Ventas	42.2%	37.1%	37.3%	38.9%	35.8%	37.9%	37.5%	37.7%	36.1%	31.3%	30.1%	32.4%
IR Tercera Categoría	13.7%	14.0%	11.2%	11.3%	11.8%	13.2%	16.7%	17.8%	18.2%	26.0%	29.4%	30.7%
Impuesto Selectivo al Consumo	20.6%	22.8%	22.7%	20.9%	20.9%	22.8%	20.5%	17.8%	15.7%	12.0%	10.8%	9.1%
IR Quinta Categoría	8.4%	8.4%	8.9%	9.2%	8.6%	9.0%	8.8%	8.4%	8.1%	7.3%	7.2%	8.2%
Regularización	4.5%	3.1%	2.3%	2.8%	3.9%	3.1%	4.8%	4.0%	7.0%	8.6%	8.9%	5.1%
Impuesto Temporal a los Activos Netos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.6%	3.2%	3.3%	3.6%
No domiciliados	0.9%	2.6%	2.9%	2.7%	2.5%	2.5%	2.1%	2.6%	1.9%	2.9%	2.1%	2.5%
Impuesto a las Transacciones Financieras	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.6%	2.4%	2.2%	2.3%	2.3%
IR Segunda Categoría	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	0.6%	0.9%	1.3%	1.4%	1.5%
IR Cuarta Categoría	1.7%	1.3%	1.4%	1.3%	1.5%	1.5%	1.5%	1.4%	1.4%	1.2%	0.9%	0.9%
Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	0.3%	0.9%	1.5%	1.5%	0.3%	0.2%	0.4%	0.5%	0.6%	0.7%	0.7%	0.6%
Multas	1.6%	1.0%	1.0%	0.6%	0.2%	0.3%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	0.6%
IR Primera Categoría	0.7%	0.9%	1.0%	0.9%	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%
Impuesto al Rodaje	0.5%	0.3%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%
Juegos de casino y tragamonedas	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.4%
Otras rentas	3.2%	3.2%	1.4%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%
Fraccionamiento RESIT	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.3%	1.1%	0.8%	0.5%	0.4%	0.3%	0.2%
Impuesto Extraordinario de Promoción Turfstica	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%
Régimen Único Simplificado	0.5%	0.6%	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Régimen Especial del Impuesto a la Renta	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%
Otros fraccionamientos	0.0%	1.4%	0.6%	0.4%	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
Otros ingresos recaudados por SUNAT	0.4%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%
Sistema Especial de Actualización y Pago	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.7%	0.3%	0.3%	0.4%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0.0%	0.0%	0.0%	1.0%	3.1%	0.7%	0.3%	0.2%	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%
Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0.0%	1.5%	6.3%	6.4%	4.9%	2.4%	2.2%	1.9%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0.1%	0.1%	0.2%	0.4%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%
Impuesto a las Acciones del Estado	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.0%	2.4%	0.2%	0.3%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%

Fuente: SUNAT.

Comparando el período de inicio del *boom* minero con el último año disponible (tabla 9), se puede apreciar que la importancia de la recaudación no siempre estuvo sustentada sobre el IR. Por el contrario, siguiendo la tendencia observada a nivel nacional, el número de departamentos que dependían principalmente de este impuesto en el 2001 era mucho menor al observado en el año 2007. En efecto, al inicio, solo seis de ellos eran dependientes del IR; mientras que al término del *boom* de las materias primas, su número había crecido a 14. Esto revela la alta dependencia y vulnerabilidad de los ingresos tributarios de los departamentos al basarse en un modelo de crecimiento económico que privilegia la explotación y la exportación de materias primas.

Tabla 8: Estructura de la recaudación fiscal por departamento, 2007

Departamentos	A la producción y al consumo	Impuesto a la renta	Otros ingresos	Total general
Cusco	10.5%	85.6%	3.8%	100.00%
Amazonas	8.3%	76.2%	15.5%	100.00%
Madre de Dios	21.1%	66.8%	12.1%	100.00%
Arequipa	31.3%	62.8%	6.0%	100.00%
Loreto	26.7%	62.4%	10.9%	100.00%
San Martín	23.9%	61.3%	14.8%	100.00%
Huánuco	23.2%	61.1%	15.8%	100.00%
Cajamarca	36.5%	53.9%	9.6%	100.00%
Tacna	33.1%	53.7%	13.1%	100.00%
Piura	41.4%	53.2%	5.4%	100.00%
Apurímac	33.0%	53.0%	14.0%	100.00%
Áncash	40.5%	51.5%	8.0%	100.00%
Lima Metropolitana	40.9%	50.7%	8.5%	100.00%
Junín	38.1%	50.5%	11.4%	100.00%
Puno	38.9%	46.4%	14.6%	100.00%
Ayacucho	42.7%	46.2%	11.1%	100.00%
Lambayeque	46.4%	43.2%	10.4%	100.00%
La Libertad	46.9%	43.2%	9.9%	100.00%
Ica	50.5%	39.4%	10.1%	100.00%
Tumbes	40.9%	38.2%	20.9%	100.00%
Lima Provincias	51.9%	34.9%	13.2%	100.00%
Moquegua	58.0%	34.7%	7.3%	100.00%
Huancavelica	56.5%	32.6%	10.9%	100.00%
Ucayali	72.3%	23.7%	4.1%	100.00%
Pasco	72.7%	21.8%	5.5%	100.00%
Callao	78.4%	19.8%	1.7%	100.00%

Fuente: SUNAT.
Elaboración propia.

En la tabla 10 se presenta una matriz donde se detalla cuáles son los tres principales impuestos recaudados en cada uno de los departamentos durante el 2008. Puede señalarse cómo nueve de los 26 departamentos considerados – incluyendo las provincias del Callao y Lima– dependen fundamentalmente del IR. El resto de departamentos lo tiene como su segundo impuesto más importante recaudado. Finalmente, hay 15 departamentos que dependen en tercer lugar del impuesto a la quinta categoría.

Tabla 9: Importancia de la recaudación por impuesto a la renta 2001-2007

Departamentos	2001	2007
Cusco	44.93%	85.59%
Amazonas	67.24%	75.91%
Madre de Dios	55.45%	66.75%
Loreto	63.79%	65.72%
Arequipa	29.93%	63.72%
San Martín	59.48%	61.04%
Huánuco	54.99%	60.82%
Tacna	40.35%	54.00%
Cajamarca	43.03%	53.70%
Piura	27.48%	53.14%
Apurímac	44.59%	53.07%
Lima	30.84%	52.46%
Áncash	31.97%	51.45%
Junín	31.91%	50.40%
Puno	30.25%	46.80%
Ayacucho	45.71%	46.13%
La Libertad	30.73%	44.06%
Lambayeque	28.57%	43.33%
Ica	35.99%	40.04%
Tumbes	36.89%	38.08%
Lima Provincias	23.95%	35.08%
Moquegua	23.71%	34.61%
Ucayali	27.44%	33.84%
Huancavelica	35.75%	32.60%
Pasco	36.96%	21.61%
Callao	35.38%	18.38%

Fuente: SUNAT.
Elaboración propia.

Tabla 10: Impuestos más importantes de la recaudación interna de cada departamento, 2007

Departamento	Primer impuesto	Segundo impuesto	Tercer impuesto
Arequipa	Tercera	Regularización	IGV
Amazonas	Tercera	Quinta	IGV
Áncash	Tercera	IGV	Quinta
Ayacucho	Tercera	IGV	Quinta
Cusco	Tercera	IGV	Quinta
Huánuco	Tercera	IGV	Quinta
Junín	Tercera	IGV	Quinta
Madre de Dios	Tercera	IGV	Otras rentas
Loreto	Tercera	IGV	ISC
Ucayali	ISC	Tercera	IGV
Cajamarca	IGV	Tercera	Reg.
Lambayeque	IGV	Tercera	Reg.
Pasco	IGV	Tercera	Reg.
Piura	IGV	Tercera	Reg.
San Martín	IGV	Tercera	Reg.
Apurímac	IGV	Tercera	Quinta
Callao	IGV	Tercera	Quinta
Huancavelica	IGV	Tercera	Quinta
Ica	IGV	Tercera	Quinta
La Libertad	IGV	Tercera	Quinta
Lima Provincias	IGV	Tercera	Quinta
Moquegua	IGV	Tercera	Quinta
Puno	IGV	Tercera	Quinta
Tacna	IGV	Tercera	Quinta
Tumbes	IGV	Tercera	Quinta
Lima	IGV	Tercera	ISC

Elaboración propia sobre la base de datos de SUNAT.

1.1.4 Coparticipación tributaria

De acuerdo con la bibliografía revisada, existen dos propuestas de rediseño de las transferencias en el Perú cuyo objetivo es hacer que este sistema sea más equitativo y predecible en el tiempo. La primera, realizada por el INDE a solicitud de la ANGR y presentada en marzo de este año como la propuesta de “coparticipación tributaria” de la ANGR¹⁷⁶; y la segunda, preparada por Pedro Herrera, profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, cuya última versión disponible apareció publicada como documento de trabajo en agosto de 2008¹⁷⁷. Ambas toman como documento seminal a la propuesta de redistribución de las transferencias intergubernamentales elaborada por Ahmad, Singh y Fortuna para 31 provincias del gobierno chino en el año 2000.

La metodología de redistribución planteada por estos autores consta, *grosso modo*, de cuatro pasos generales. El primero consiste en la determinación de los ingresos totales sobre los cuales se propondrá la redistribución; esto es, los impuestos totales a los que se aplicará el modelo. El segundo paso consiste en la selección de la proporción (denominada “alfa” en la formulación) que dará lugar al fondo por repartir entre los gobiernos subnacionales (regionales o locales, según la propuesta que corresponda). El tercer paso establece una repartición del fondo en subfondos que son determinados a partir de una interpretación discrecional de las cuentas del presupuesto¹⁷⁸. El último paso consiste en la distribución de los subfondos entre los gobiernos subnacionales (regionales o locales, según sea la propuesta que corresponda).

Como ya ha sido señalado, una primera gran diferencia entre las propuestas realizadas por la ANGR y por Herrera está en que el nivel gubernamental que afecta la redistribución es distinto. En el primer caso, la propuesta cubre únicamente el nivel de los gobiernos regionales, esto es los 24 gobiernos regionales sobre base departamental existentes; mientras que el segundo cubre únicamente el nivel de los gobiernos municipales, es decir, los 1,833 distritos disponibles para el año 2006.

Una segunda diferencia notable, que resulta como consecuencia de lo anteriormente señalado, es el valor del “alfa” seleccionado en el paso dos de la metodología de redistribución. Mientras que el documento de la ANGR solo propone redistribuir el 25% de los impuestos totales netos a coparticipar con los gobiernos regionales (calculados en S/. 13,272 millones), el estudio de Herrera propone redistribuir el 80% de los recursos que son transferidos entre los gobiernos municipales, fundamentalmente, entre aquellos que el documento llama “recursos fragmentarios”¹⁷⁹. Esta constatación tiene dos corolarios importantes:

- Que ambas propuestas son parciales, es decir, no son integrales. Esto es así porque no abordan el 100% de los recursos que pueden ser redistribuidos o coparticipados desde el gobierno nacional a la totalidad de los gobiernos subnacionales. El estudio de Herrera argumenta que no aborda el nivel regional porque la información estadística es deficitaria respecto de la que sí se encuentra disponible para el nivel municipal. Por su parte, el estudio de la ANGR se enfoca únicamente en los gobiernos regionales por los intereses que representa para su nivel de gobierno.
- Que se presume que la propuesta del estudio de Herrera tenga un impacto más importante sobre la distribución de los recursos que la propuesta de la ANGR porque contempla un espacio más micro. Sin embargo, esto no implica que una vez comprobados los efectos sobre la equidad de cada modelo uno sea mejor que el otro pues, por el contrario, el modelo superior sería aquel que redistribuya los ingresos entre todos los niveles de gobierno en el país.

Una tercera diferencia es que la propuesta de coparticipación tributaria de la ANGR precisa un ajuste adicional para evitar que los departamentos reciban transferencias menores que el canon que les correspondería. Con esto se evita un posible freno que limitaría la viabilidad política de la propuesta. El estudio de Herrera no aborda este problema a nivel de sus distritos, pese a que se sospecha su existencia potencial.

Finalmente, tenemos la primordial diferencia en la selección de las funciones de gasto prioritarias y en la selección de los indicadores que dan lugar a la estimación de la demanda según las propuestas evaluadas. La propuesta de la ANGR se centra fundamentalmente en la infraestructura agraria. En la propuesta de Herrera se encuentran las funciones de protección y previsión social, administración y planeamiento, vivienda y desarrollo urbano y transporte. Las únicas funciones donde hay coincidencia entre ambas propuestas son en las de educación y salud, las cuales son el componente más importante del gasto social.

Este problema en concreto abona en torno a la necesidad de clarificar cuáles son las funciones que deben ser asumidas por los gobiernos regionales y cuáles las que deben ser asumidas por los gobiernos locales. Sin esta distinción manifiesta, tanto a nivel de propuesta como de implementación, se corre el riesgo de no financiar adecuadamente los servicios prestados por cada una de estas instancias en el nivel que corresponde.

Todas estas diferencias evidencian que las aproximaciones son parciales y sesgadas pero que, sin embargo, pueden ser integradas por un trabajo en conjunto que debería ser prioritario. Un primer aporte en ese sentido es el de poder comparar las propuestas de manera transversal, lo cual es esquemáticamente presentado en la siguiente tabla.

Tabla 11: Coparticipación tributaria: tres propuestas comparadas según indicadores

China: Ahmad <i>et al.</i> (junio 2004), FMI, p. 15			Perú – GR: Arias <i>et al.</i> (marzo 2009), ANGR, p. 53			Perú – GR: Arias <i>et al.</i> (marzo 2009), ANGR, p. 53			
Función / Proporción	Indicador	Pond.	Función / Proporción	Indicador	Pond.	Función / Proporción	Indicador	Pond.	
Educación (19.55%)	% de población hasta los 14 años	0.8	Educación (50.0%)	% Población de 5 a 19 años	0.5	Educación y cultura (8.59%)	% de población de 7-13 años respecto al total nacional	0.5	
	% de población minoritaria respecto del total de China	0.2		% Población rural	0.5		% de población rural	0.5	
				% Nacimientos fuera de un establecimiento de salud					
Salud (4.51%)	% de población de 64 años o más	0.8	Salud (17.0%)	% Población con problemas de acceso a establecimiento de salud	0.3	Salud y saneamiento (15.05%)	% de población con al menos 1 NBI	0.3	
	% de población minoritaria respecto del total de China	0.2		% Población por cama hospitalaria	0.3		Tasa de desnutrición crónica	0.3	
				% Red vial (km)	0.3		Tasa de mortalidad infantil	0.3	
Bienestar social (11.22%)	% de población de 64 años o más	0.4				Protección y previsión social (13.26%)	% de población mayor a 65 años respecto del total nacional	0.3	
	% de población urbana respecto del total de China	0.4					% de población con al menos 1 NBI	0.3	
	% de población minoritaria respecto del total de China	0.2					% de población urbana	0.3	
			Infraestructura (23.0%)	% Viviendas sin acceso a red pública de agua	0.3				
				% Viviendas sin acceso a red pública de electricidad	0.3				
				% Tierras sembradas (ha)	0.3				
			Agraria (6.0%)	% Población	1				
Administración gubernamental (13.32%)	% del total de población	0.3							
	% de población urbana respecto del total de China	0.5							
	% de población minoritaria respecto del total de China	0.2	Administración y planeamiento (33.99%)	% de población respecto al total nacional	0.5				
Ley y orden (6.89%)	% del total de población	0.3						% de población urbana	0.5
	% de población urbana respecto del total de China	0.5							
	% de población minoritaria respecto del total de China	0.2							
Desarrollo económico (3.51%)	% del total de población	0.3				Vivienda y desarrollo urbano (3.80%)	% de superficie de territorio respecto al total nacional	0.5	
	% de población urbana respecto del total de China	0.5					% de población urbana	0.5	
	% de población minoritaria respecto del total de China	0.2							
						Transporte (17.06%)	% de población respecto al total nacional	0.5	
							% superficie de territorio respecto al total nacional	0.5	
Otros (9.43%)	% del total de población	1	Otros (4.0%)	% Territorio (km2)	0.3	Otros (8.25%)	% de población respecto al total nacional	1	
				% Hogares con al menos 1 NBI	0.3				
					0.3				

Fuentes: Ahmad *et al.* (2004), Arias *et al.* (2009) y Herrera (2008).
Elaboración propia.

2 La implementación de la reforma de la actual legislación sobre descentralización fiscal debe ser gradual, integral e incorporar a todos Los niveles de gobierno descentralizado (regional y local)

La propuesta incorpora a ambos niveles de gobierno descentralizado, tanto al nivel regional como al local. Esta incorporación es parte del carácter integral de la propuesta.

Este carácter integral también radica en que se abordan diversos aspectos de la descentralización fiscal, especialmente la estructura territorial, la descentralización de ingresos públicos y el sistema de transferencias intergubernamentales.

La propuesta plantea, principalmente, la siguiente secuencia:

- Primero, configurar un nuevo sistema de transferencias a través de la creación de un sistema general de participaciones tributarias que involucre al gobierno nacional, a los gobiernos regionales y a las municipalidades, y que haga predecibles y equitativas las transferencias intergubernamentales.
- Segundo, desarrollar la autonomía tributaria de los gobiernos regionales y locales.

Para lograr los objetivos planteados por esta secuencia se plantea la creación del sistema general de participaciones tributarias del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de las municipalidades, y una ley de canon para regiones integradas y municipalidades ubicadas en tales circunscripciones territoriales.

3 Establecer un sistema de transferencias intergubernamentales caracterizado por su predictibilidad y equidad horizontal entre gobiernos regionales y municipalidades

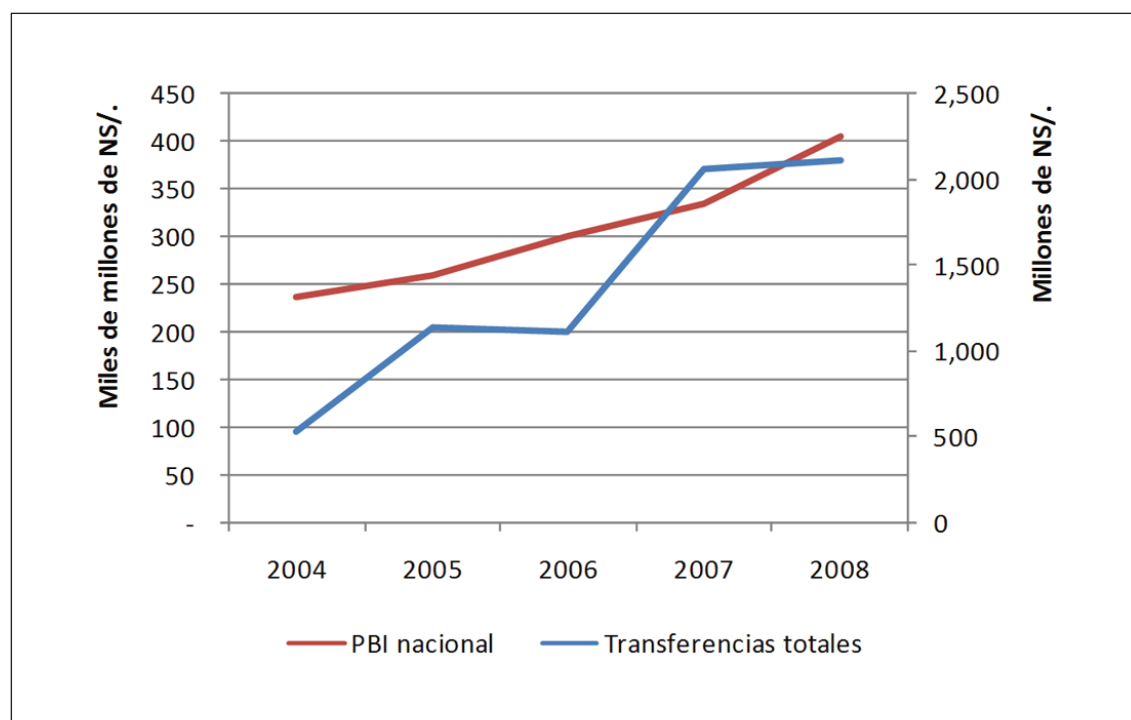
3.1 Situación general de las transferencias intergubernamentales

Las transferencias totales a los gobiernos regionales han tenido un crecimiento importante en los últimos cuatro años, posibilitado por el auge de los ingresos del sector minero y de otros sectores extractivos. El incremento alcanzó un promedio anual del orden del 41.4%, lo que ha sido cuatro veces más rápido que el incremento del PBI nominal en nuevos soles durante el mismo período.

Sin embargo, cualquier política pública que no contenga el principio de la equidad no puede ser considerada eficiente desde el punto de vista social. En el caso de las transferencias dadas por el gobierno nacional a los gobiernos regionales, es posible advertir que tienen un fuerte grado de desigualdad. En efecto, una exploración rápida permite señalar que entre el 2004 y el 2008 en cinco de los 25 gobiernos regio-

nales se concentró el 48% de las transferencias totales. Este no sería un problema importante si no fuera porque este modelo de transferencias está profundizando las desigualdades preexistentes y creando otras nuevas en la medida en que se basa en los ingresos provenientes de la producción y exportación de materias primas que solo algunos departamentos poseen.

Figura 15: Evolución del PBI nacional y de las transferencias totales a los gobiernos regionales 2004-2008



Elaboración propia sobre la base de la información del portal de transparencia del BCRP.

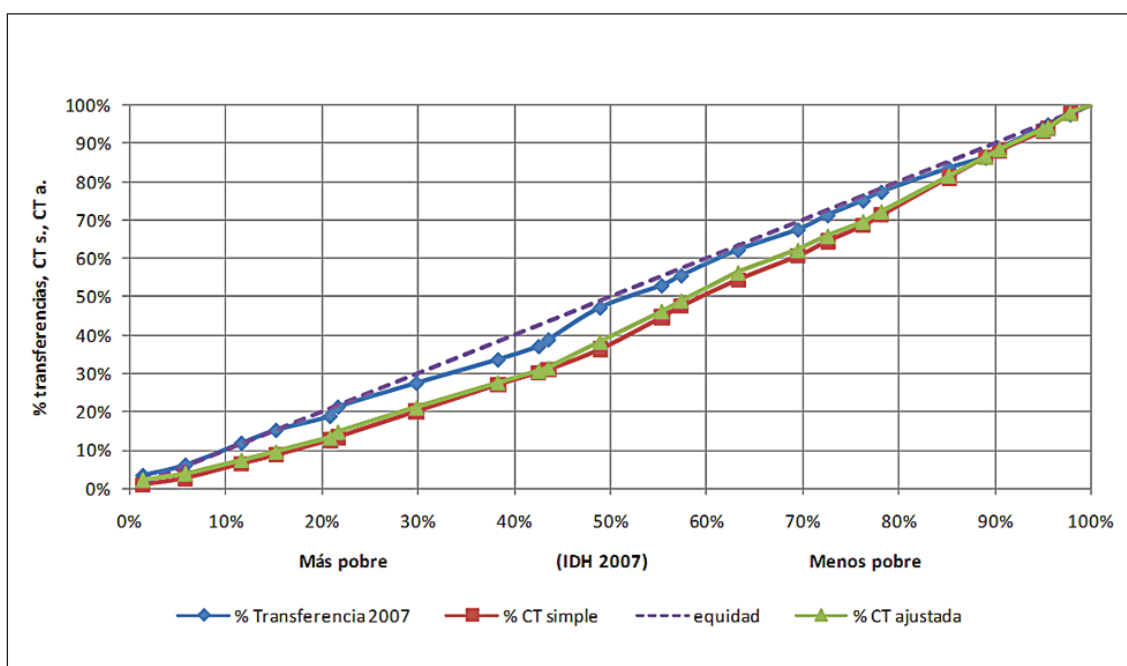
En ese sentido, la propuesta de coparticipación tributaria desarrollada por el INDE señala el objetivo público de lograr una mayor equidad horizontal entre los gobiernos regionales, al considerar los indicadores de demanda estimados a partir del Censo 2005. Los resultados obtenidos por el estudio deducen que habría un mayor nivel de equidad debido a que se puede apreciar un mejor ajuste (de tipo lineal económico) entre las transferencias per cápita y el nivel de vida promedio respectivo de los departamentos (medidos según las NBI). No obstante, una evaluación correcta de la distribución debe tomar en cuenta los fundamentos clásicos de evaluación desarrollados por los teóricos de la desigualdad. Esta comienza por comparar en un plano cartesiano el porcentaje acumulado de la población ordenada según nivel de vida frente a las transferencias percibidas de manera acumulada.

Con esta metodología se procedió a dibujar la distribución actual ejecutada por el MEF versus las distribuciones propuestas por el INDE: la coparticipación tributaria simple y la coparticipación tributaria con ajuste por canon / infraestructura¹⁸⁰. La

línea de equidad está compuesta por la línea oblicua equidistante de los extremos que correspondería a aquella situación en la que cada n% acumulado de población se corresponde exactamente con cada n% acumulado de transferencias hacia los gobiernos regionales correspondientes.

Los resultados demuestran que la propuesta de coparticipación tributaria no parece cumplir con un criterio de mayor equidad a favor de los gobiernos regionales más pobres. Más bien, se hace más inequitativa con la propuesta de coparticipación tributaria simple (en el gráfico CT simple), la que luego es ligeramente corregida por la coparticipación tributaria ajustada por canon / infraestructura (en el gráfico CT ajustada).

Figura 16: Desigualdad en las transferencias desde el gobierno nacional a los niveles subnacionales, 2007



Elaboración propia sobre la base de la información del INDE, 2008.

En ninguno de los dos casos se llega a observar el mismo nivel de desigualdad que el que reporta la distribución de transferencias que ejecuta actualmente el MEF (al año 2007), el cual se acerca más a la equidad que en los otros casos (en el gráfico: Transferencia 2007).

Este resultado no implica que la propuesta conceptual de coparticipación desarrollada por el INDE sea errónea. Por el contrario, es necesario revisar sus criterios e indicadores para estimar la demanda y calibrar su impacto sobre la desigualdad de manera más precisa.

3.2 Configuración de un sistema general de participaciones tributarias del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales y distritales, incluyendo la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), que sea previsible y equitativo

Se propone modificar el actual sistema de transferencias intergubernamentales y convertirlo en un sistema general de participaciones tributarias del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales y distritales, incluyendo la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML).

Para ello se plantea constituir un SGPT para todos los niveles de gobierno, conformado por los ingresos tributarios totales netos de devoluciones, tanto los tributos internos como externos, especialmente, el impuesto a la renta (IR), el impuesto general a las ventas (IGV), el impuesto selectivo al consumo (ISC) y los impuestos de aduanas.

El SGPT estaría formado por los ingresos tributarios nacionales según la siguiente fórmula:

$$\text{Ingresos tributarios nacionales (ITN)} = \text{Tributos internos (IGV + IR + ISC + Tributos externos (aranceles) - Devoluciones}$$

Los referidos ITN se dividirán en ingresos destinados al gobierno nacional, a los gobiernos regionales y a las municipalidades (MML, municipalidades provinciales y distritales).

Los ingresos destinados al gobierno nacional se agruparán en el Fondo Nacional de Participación Tributaria, aquellos destinados a los gobiernos regionales lo harán en el Fondo Regional de Participación Tributaria y los destinados a las municipalidades (MML, municipalidades provinciales y distritales) pasarán a integrar el Fondo Municipal de Participación Tributaria.

Constitución de tres fondos de participación tributaria

- Fondo Nacional de Participación Tributaria destinado al gobierno nacional.
- Fondo Regional de Participación Tributaria destinado a los gobiernos regionales.
- Fondo Municipal de Participación Tributaria destinado a las municipalidades del país (incluye a la MML y a las provinciales y distritales).

No forman parte del SGPT los recursos de la Ley de Canon, Ley N° 27506; de la Ley de Regalía Minera, Ley N° 28258; y de la Ley del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), Ley N° 28451, las cuales seguirán vigentes y no serán derogadas por el referido sistema.

Cada cinco años se determinará una proporción fija de los ingresos tributarios nacionales para los fondos de participación tributaria nacional, regional y municipal.

El Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) no será derogado por el SGPT. La naturaleza del FONIPREL no es compensatoria, razón por la cual no será incluido en el citado SGPT.

a) Fondo Nacional de Participación Tributaria

Los ingresos destinados al Fondo Nacional de Participación Tributaria se determinarán según las responsabilidades de gasto del gobierno nacional, definidas por sus competencias exclusivas y sus competencias compartidas, y que corresponden al funcionamiento de los sectores nacionales, en cuyos vértices se constituyen los respectivos ministerios.

La propuesta plantea establecer al interior del citado fondo nacional, un subfondo para cada sector nacional y un subfondo de requerimientos generales; este último para todas aquellas responsabilidades de gasto del gobierno nacional no previstas expresamente en aquellas financiadas por los subfondos sectoriales.

Subfondos del Fondo Nacional de Participación Tributaria

SUBFONDOS SECTORIALES

Agricultura

Ambiente

Comercio exterior y turismo

Defensa

Economía y finanzas

Educación

Energía y minas

Interior

Justicia

Mujer y desarrollo social

Producción

Relaciones exteriores

Salud

Trabajo y promoción del empleo

Transportes y comunicaciones

Vivienda, construcción y saneamiento

SUBFONDO DE REQUERIMIENTOS GENERALES

Los citados subfondos se conforman según la demanda de los sectores nacionales para cumplir con sus responsabilidades de gasto y de acuerdo a su importancia en función de las políticas públicas adoptadas por el gobierno nacional, sobre la base del costeo objetivo de las responsabilidades de gasto de cada sector.

Estos subfondos deberán cubrir los gastos rígidos e ineludibles de cada uno de los sectores del gobierno nacional, considerándose como tales todos aquellos gastos corrientes necesarios para el funcionamiento de la respectiva administración sectorial nacional.

Los criterios para la determinación del mencionado costeo objetivo de las responsabilidades de gasto de cada sector serán establecidos en la reglamentación del SGPT.

La distribución de los ingresos del Fondo Nacional de Participación Tributaria hacia los subfondos para los gastos de inversión reflejará la demanda de los sectores nacionales con respecto a sus necesidades de gasto de inversión.

b) Fondo Regional de Participación Tributaria

Estimados los ingresos correspondientes al citado Fondo Nacional de Participación Tributaria, se calcularán los ingresos destinados para los niveles regionales de gobierno.

Los ingresos destinados al Fondo Regional de Participación Tributaria se determinarán según las responsabilidades de gasto de los gobiernos regionales, definidas por sus competencias exclusivas y sus competencias compartidas, y que corresponden al funcionamiento de sus gerencias, direcciones regionales y demás órganos desconcentrados.

La propuesta plantea establecer al interior del citado fondo regional, un subfondo para cada competencia compartida y un subfondo de requerimientos generales; este último para todas aquellas responsabilidades de gasto de los gobiernos regionales no previstas expresamente en aquellas financiadas por los subfondos de competencias compartidas.

Subfondos del Fondo Regional de Participación Tributaria

SUBFONDOS DE COMPETENCIAS COMPARTIDAS

Educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación

Trabajo, promoción del empleo y de la pequeña y microempresa

Salud

Población

Agricultura

Pesquería

Ambiente y ordenamiento territorial
Industria
Comercio
Transportes
Telecomunicaciones
Vivienda y saneamiento
Energía, minas e hidrocarburos
Desarrollo social e igualdad de oportunidades
Administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado
Turismo
Artesanía
SUBFONDO DE REQUERIMIENTOS GENERALES

Los citados subfondos se conforman según la demanda de los gobiernos regionales para cumplir con sus responsabilidades de gasto y según su importancia en función de las políticas públicas adoptadas por el gobierno nacional en coordinación con los gobiernos regionales, sobre la base del costeo objetivo de las responsabilidades de gasto de cada gobierno regional.

Estos subfondos deberán cubrir los gastos rígidos e ineludibles de cada uno de los gobiernos regionales, considerándose como tales todos aquellos gastos corrientes necesarios para el funcionamiento de la respectiva administración regional y de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Los criterios para la determinación del mencionado costeo objetivo de las responsabilidades de gasto serán establecidos en la reglamentación del SGPT.

La distribución de los ingresos de cada subfondo de competencias compartidas y del subfondo de requerimientos generales hacia los gobiernos regionales para los gastos de inversión se realizará a través de indicadores que reflejen la demanda de cada gobierno regional respecto de sus necesidades por sus específicas responsabilidades de gasto. Todos los indicadores tomarán en cuenta, por lo menos, dos criterios: demanda de gasto y equidad.

Con los citados indicadores, que deberán ser diseñados en la reglamentación del SGPT, se elabora una matriz para cada responsabilidad de gasto y gobierno regional, y luego con esta matriz de indicadores se distribuirá el gasto de inversión de cada subfondo a los gobiernos regionales.

Uno de los indicadores para la distribución de los subfondos deberá diseñarse con un criterio de equidad por el cual estos compensen a los gobiernos regionales que recibían menos ingresos provenientes de canon, sobrecanon, regalía minera y FOCAM.

b.1 El destino de los recursos del actual FONCOR

Los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización serán destinados al Fondo Regional de Participación Tributaria. Este sustituye al FONCOR para todos los efectos relacionados con su conformación como fondo según la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783.

c) Fondo Municipal de Participación Tributaria

Estimados los ingresos correspondientes al Fondo Nacional de Participación Tributaria y al Fondo Regional de Participación Tributaria, se calcularán los ingresos destinados para los niveles locales de gobierno.

Los ingresos destinados al Fondo Municipal de Participación Tributaria se determinarán según las responsabilidades de gasto de los gobiernos locales, definidas por sus competencias exclusivas y sus competencias compartidas, y que corresponden al funcionamiento de sus gerencias y órganos desconcentrados.

La propuesta plantea establecer al interior del citado fondo municipal, un subfondo para cada competencia municipal y un subfondo de requerimientos generales; este último para todas aquellas responsabilidades de gasto de los gobiernos locales no previstas expresamente en aquellas financiadas por los subfondos de competencias municipales.

Subfondos del Fondo Municipal de Participación Tributaria

SUBFONDOS MUNICIPALES

Organización del espacio físico y uso del suelo

Saneamiento, salubridad y salud

Tránsito, viabilidad y transporte público

Educación, cultura, deportes y recreación

Abastecimiento y comercialización de productos y servicios

Programas sociales, defensa y promoción de derechos

Seguridad ciudadana

Promoción del desarrollo económico

Protección y conservación del medio ambiente

Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas

SUBFONDO DE REQUERIMIENTOS GENERALES

Los citados subfondos municipales se conforman según la demanda de los gobiernos locales (la MML y las municipalidades provinciales y distritales) para cumplir con sus responsabilidades de gasto, y según su importancia en función de las políticas

públicas adoptadas por el gobierno nacional en coordinación con los gobiernos locales, sobre la base del costeo objetivo de las responsabilidades de gasto de cada gobierno local.

Los subfondos municipales también deben considerar una clasificación de las municipalidades que atienda a la heterogeneidad local y al ejercicio efectivo de las materias de competencia local reconocidas en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Estos subfondos deberán cubrir los gastos rígidos e ineludibles de cada uno de los citados gobiernos locales, considerándose como tales todos aquellos gastos corrientes necesarios para el funcionamiento de la respectiva administración local y de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Los criterios para la determinación del mencionado costeo objetivo de las responsabilidades de gasto serán establecidos en la reglamentación del SGPT.

La distribución de los ingresos de cada subfondo municipal y del fondo de requerimientos generales hacia los gobiernos locales para los gastos de inversión se realizará a través de indicadores que reflejen la demanda de cada gobierno municipal respecto de sus necesidades por sus específicas responsabilidades de gasto.

Todos los indicadores tomarán en cuenta, por lo menos, los siguientes criterios: población, ingresos propios, eficiencia en el gasto por resultados, carácter urbano o rural, demanda de gasto y equidad.

Con los citados indicadores se elabora una matriz para cada responsabilidad de gasto y gobierno local (incluyendo la MML y cada municipalidad provincial y distrital), y luego con esta matriz de indicadores se distribuirá el gasto de inversión de cada subfondo a los citados gobiernos locales.

Uno de los indicadores para la distribución de los subfondos deberá diseñarse con un criterio de equidad por el cual estos compensen a los gobiernos locales, provinciales y distritales que reciban menos ingresos provenientes de canon, sobrecanon, regalía minera y FOCAM, y que cuenten con menos ingresos propios.

Estos indicadores deberán ser diseñados en la reglamentación del SGPT.

c.1 El destino de los recursos de la actual Renta de Aduanas

Los recursos de la renta de aduanas establecida en el artículo 80° del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal, serán destinados al Fondo Municipal de Participación Tributaria, con excepción de aquellos que correspon-

den al Gobierno Regional del Callao. Estos últimos recursos serán destinados al Fondo Regional de Participación Tributaria.

c.2 El destino de los recursos del actual FONCOMUN

Los recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) establecido en el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal, serán destinados al Fondo Municipal de Participación Tributaria. Para tales efectos, este sustituye al FONCOMUN.

c.3 El caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)

La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), por tener funciones regionales, participará tanto en los subfondos municipales y en el subfondo de requerimientos generales del Fondo Municipal de Participación Tributaria, como en los subfondos de competencias compartidas y en el subfondo de requerimientos generales del Fondo Regional de Participación Tributaria.

4 Los gobiernos regionales para constituirse como entidades territoriales autónomas desde una perspectiva fiscal deben contar con sus propias fuentes de financiamiento

Ya se ha indicado en este informe cómo la descentralización fiscal está ligada conceptualmente a la autonomía financiera de las entidades territoriales intermedias y locales presentes en el ordenamiento de un país.

La autonomía financiera está determinada por los límites y las posibilidades de acción que tienen las entidades territoriales descentralizadas con relación a sus gastos y a sus ingresos. Desde la perspectiva de los ingresos, los tributos y la autonomía tributaria son los elementos esenciales y determinantes de la autonomía financiera de una entidad territorial.

Hay una dicotomía entre ingresos propios y transferencias, definiéndose la descentralización fiscal por la mayor autonomía financiera de las entidades territoriales descentralizadas y no por las transferencias otorgadas por el gobierno nacional. Por lo tanto, y desde una perspectiva propiamente de descentralización fiscal, una propuesta en esta materia debe enfatizar el desarrollo de la autonomía financiera de las entidades territoriales descentralizadas y para lograr ese objetivo debe asignar fuentes propias de financiamiento a los gobiernos regionales.

Dadas las limitaciones fiscales de las actuales circunscripciones departamentales, explicadas y analizadas en el presente informe, la asignación de fuentes propias de

financiamiento a los gobiernos regionales se realizará cuando estos dejen la circunscripción departamental y se constituyan en gobiernos sobre circunscripciones propiamente regionales que trasciendan el ámbito departamental, generándose la posibilidad de regiones viables y sostenibles fiscalmente.

La propuesta es asignar las fuentes propias de financiamiento a los gobiernos regionales cuando se constituyan las regiones luego de la integración de los departamentos.

Estas fuentes propias de financiamiento corresponderían a los impuestos nacionales efectivamente recaudados en estos territorios tales como el impuesto general a las ventas (IGV) sin comprender el impuesto de promoción municipal (IPM), el impuesto selectivo al consumo (ISC) y el impuesto a la renta (IR).

El límite para la asignación de los impuestos nacionales efectivamente recaudados en el territorio regional para los respectivos gobiernos regionales será la cobertura de todos los gastos rígidos e ineludibles previstos en el presupuesto institucional.

El gobierno nacional asignará los referidos impuestos nacionales hasta cubrir los gastos rígidos e ineludibles previstos en el presupuesto institucional de cada gobierno regional. Caso contrario, otorgará transferencias complementarias a favor de los gobiernos regionales para cubrir la diferencia existente entre los gastos rígidos e ineludibles previstos en el presupuesto institucional y los recursos efectivamente recaudados en cada gobierno regional por los impuestos nacionales ya indicados.

Por último, se considerarán gastos rígidos e ineludibles todos aquellos gastos corrientes necesarios para el funcionamiento de la respectiva administración regional y para la prestación de los servicios públicos a su cargo.

5 La asignación de propias fuentes de financiamiento a los gobiernos regionales debe incluir a todos los impuestos nacionales efectivamente recaudados en el territorio regional: IGV sin IPM, ISC e IR en sus cinco categorías

El DL 955 asigna a cada gobierno regional sobre la base de región el 50% de los recursos efectivamente recaudados por los impuestos del gobierno nacional ya señalados: el IGV sin comprender el IPM, el ISC y el IR de primera, segunda, cuarta y quinta categorías.

El diseño normativo de la descentralización fiscal excluye al IR de tercera categoría. Esta exclusión se debe a que el canon (minero, gasífero, hidroenergético y pesquero) se constituye con el 50% del impuesto a la renta que pagan los titulares de las actividades económicas.

El artículo 77° de la Constitución Política del Estado dispone que el canon es “una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona”. Conceptualmente, el canon es la compensación por el capital natural extraído por efecto de la explotación de los recursos naturales y su objetivo es reponer los activos naturales extraídos por la actividad económica. Sin embargo, el canon ha sido asociado a un impuesto nacional como el IR de tercera categoría sin establecer una cuantificación de la naturaleza compensatoria del canon y sin tener una relación con el porcentaje asignado del referido impuesto.

Desde una perspectiva de descentralización fiscal, se deberían asignar todos los impuestos nacionales efectivamente recaudados en el territorio regional a los respectivos gobiernos regionales hasta cubrir –límite ya indicado– los gastos rígidamente ineludibles previstos en el presupuesto institucional.

Por ello se propone desligar la configuración del canon de un porcentaje del IR de tercera categoría y redefinir el canon conforme a su naturaleza compensatoria económica por el capital natural extraído por las actividades económicas de las industrias extractivas.

Esta nueva regulación del canon solo se concretará cuando se constituyan los gobiernos regionales sobre la base de regiones, a los cuales se asignará en ese momento todos los impuestos nacionales efectivamente recaudados, incluyendo el IR de tercera categoría.

La ligazón del canon a un porcentaje del IR de tercera categoría, sin considerar ni cuantificar la naturaleza compensatoria de aquel, ha generado en los hechos un proceso de descentralización fiscal posiblemente no deseado, al transferir un impuesto territorialmente nacional a gobiernos regionales sobre base departamental y a gobiernos locales.

La actual regulación del canon se mantendría hasta que se constituyan los gobiernos regionales sobre la base de regiones. En las regiones constituidas quedaría suspendida –para los casos del canon minero, gasífero, hidroenergético y pesquero– la aplicación de la Ley N° 27506 y la de su reglamento, siendo sustituida esta regulación por otra norma que configure al canon según su naturaleza compensatoria, desligada del IR de tercera categoría.

Se requiere una nueva Ley de Canon para regiones integradas y municipalidades ubicadas en tales circunscripciones territoriales que aborde esta nueva regulación.

Finalmente, la asignación de los referidos impuestos nacionales efectivamente recaudados en el territorio regional sustituirá en igual importe a las transferencias recibidas por el Fondo Regional de Participación Tributaria.

6 El establecimiento de reglas fiscales que limiten el riesgo de sobreendeudamiento de los gobiernos regionales y locales

La política de endeudamiento se rige por la ley de endeudamiento público que se promulga cada año casi dos meses antes de comenzar el año fiscal. Uno de los principales problemas que se ha señalado acerca del proceso de descentralización fiscal es que este puede interferir con el delicado equilibrio que existe para cumplir con las obligaciones financieras comprometidas por el gobierno nacional.

Esto sería así, según un análisis realizado por el Banco Mundial y el BID¹⁸¹, donde se señala que la política de descentralización podría causar un grave daño a la capacidad del gobierno para responder a los shocks macroeconómicos porque reducía el control centralizado de los ingresos y los gastos agregados del sector público. Ello se debía a la evaluación popularizada por aquellos días de que más del 95% del presupuesto “era rígido”, es decir ya estaba comprometido, así que descentralizar los ingresos podía desequilibrar la cadena de pagos tan frágilmente establecida.

El argumento del BM y del BID concibe, por lo tanto, que la implementación de una política de endeudamiento descentralizada puede poner en riesgo la férrea disciplina fiscal que ha caracterizado al sector público peruano durante los últimos 20 años. Ello se debe a que los gobiernos subnacionales podrían endeudarse demasiado, presionando luego al gobierno nacional para que los rescate.

¿Pero cuál sería el nivel de endeudamiento aceptable para los gobiernos subnacionales en general? En nuestra opinión es necesario debatir si, por ejemplo, los criterios de sustentabilidad de la deuda propuestos por el Fondo Monetario Internacional pueden ser útiles a estos fines. Sería necesario, sin embargo, adaptar estos criterios para hacer factible la política de endeudamiento subnacional en nuestra realidad. Estos criterios tienen como insumo preliminar la evaluación de la calidad de las políticas e instituciones de una determinada economía que está a cargo del BM.

De allí surgen tres clasificaciones para el desempeño de los países: deficiente, mediano y firme. Si la economía tiene un desempeño deficiente, los umbrales de endeudamiento son más bajos porque hay un mayor riesgo de sobreendeudamiento y por lo tanto de incumplimiento de pagos. Si por el contrario, el país tiene sólidas bases de manejo político macroeconómico entonces los umbrales de endeudamiento son más altos. Estos criterios configuran lo que se denomina el marco de sostenibilidad de la deuda y se concretan en los siguientes umbrales:

Tabla 12: Marco de sostenibilidad de la deuda elaborado por el BM y el FMI. Desempeño económico/político

Desempeño económico/político	VPN de la deuda como porcentaje de		Servicio de la deuda como porcentaje de
	Exportación	PIB	Exportación
Deficiente	100	30	15
Mediano	150	40	20
Firme	200	50	25

VPN: Valor presente neto de la deuda.

Fuente: Web del FMI.

Para poder hacer la evaluación se han tomado en cuenta los datos de la deuda total (externa¹⁸² e interna) contraída por los gobiernos subnacionales en conjunto, extraídos del portal de transparencia del MEF. Esto significa que para cada departamento se ha considerado la suma total de los endeudamientos del gobierno regional junto con sus respectivos gobiernos provinciales y distritales. Esto es así porque los datos del PIB solo existen de manera oficial desagregados hasta el nivel departamental y por eso se toma el conjunto de la información y no solamente la deuda contraída por el gobierno regional.

Los criterios utilizados por el BM o por el FMI tratan de evaluar la capacidad de pago de un determinado país. Esta capacidad está determinada fundamentalmente por la dinámica de la economía del país en cuestión, la cual es asociada principalmente al PBI y a las exportaciones. Esta visión sin embargo, deja de lado un aspecto fundamental en lo que respecta a quién paga la deuda, que es el propio gobierno a través de los impuestos que logra recaudar. Es por ello que si bien es útil tomar en cuenta los indicadores clásicos propuestos por el BM o por el FMI, también resulta conveniente evaluar la capacidad de pago de la deuda utilizando un indicador relacionado con la recaudación tributaria del gobierno en cuestión. La inclusión de este indicador podría reemplazar la dificultad de disponer de cuentas subnacionales completas acerca del intercambio comercial de estos territorios. En concreto, no existen estadísticas oficiales respecto a las exportaciones e importaciones al nivel de departamentos ni al nivel de provincias ni de distritos.

En ese sentido, se toma como valor de referencia alternativo al indicador de las exportaciones, los impuestos recaudados por el departamento de manera agregada (gobiernos regionales más gobiernos locales)¹⁸³. Una segunda consideración es la clasificación de los países realizada por el BM en términos del desempeño económico, político e institucional. Consideramos que estas categorías son útiles pero es necesario establecer qué se entiende por desempeño deficiente, mediano o firme. Si se toma la vía conservadora en lo que a endeudamiento se refiere, considerando la lectura que hace el BM sobre las finanzas públicas peruanas, se podría utilizar la categoría que está rotulada como deficiente, pero más bien recategorizada a básico.

Esto sería así en la medida en que enfrentemos a un gobierno regional o municipal con bajos ingresos y un tanto inestables; así que es mejor poder catalogarlo como un potencial deudor primario antes que mediano o firme. Esta revisión de categorías produce la siguiente tabla:

Tabla 13: Marco de sostenibilidad de la deuda adaptado para los gobiernos subnacionales

Desempeño económico/político	VPN de la deuda como porcentaje de		Servicio de la deuda como porcentaje de
	Exportación	PIB	Exportación
Básico	100	30	15
Mediano	150	40	20
Firme	200	50	25

VPN: Valor presente neto de la deuda.

Elaboración propia sobre la base de información del FMI.

Hemos tomado los umbrales propuestos por el FMI/BM, pues muchos de ellos guardan coherencia con el manejo de una tecnología razonable de endeudamiento para un país en particular. No obstante, esto no limita la posibilidad de discutir si ellos son pertinentes para la economía subnacional del país.

a) Evaluación respecto del PBI regional

En primer lugar, cabe destacar que para todos los departamentos el nivel de endeudamiento ha sido creciente, comparando la evolución de estos desde diciembre de 2004 a diciembre de 2008. Ello implica que tenemos un problema que se está gestando al interior de las finanzas de los gobiernos regionales y locales, puesto que son obligaciones que luego tendrán que cumplir con intereses y penalidades. Este problema puede traer como consecuencia que la mejora relativa en los niveles de provisión de servicios de los gobiernos subnacionales sea temporal, pues luego no habría recursos suficientes para cubrirlos debido a que será necesario pagar deudas.

En segundo lugar, cabe realizar un análisis de corte transversal del último año disponible, esto es el 2007 para el caso del PBI. Los departamentos cuyos gobiernos subnacionales incurrieron en un mayor nivel de endeudamiento en dicho año fueron Lambayeque, Tumbes e Ica, alcanzando el 3%, 2.7% y 1.6% del PBI respectivo regional. Llama la atención que estos sean los departamentos más endeudados a pesar de que en sus territorios ha habido un importante dinamismo agroexportador. No obstante, cabe recordar cómo es que precisamente este sector ha recibido una legislación especial que permite utilizar diferentes escudos fiscales para evitar pagar más impuestos que los que corresponderían con el régimen general.

En el otro extremo de análisis tenemos a los departamentos de Moquegua, Junín, Pasco, Cusco y Tacna, todos ellos con tasas de endeudamiento de menos del medio por ciento respecto del PBI. La característica principal que une a estos departamentos es que tienen importantes yacimientos mineros o gasíferos. Esto permite explicar hasta cierto punto cómo sus aportes en términos de rentas han podido suplir en buena parte las necesidades de financiamiento de los gobiernos regionales y locales. Pero este es un comportamiento que podría cambiar dramáticamente en los próximos años como consecuencia de la crisis económica internacional.

Tabla 14: Importancia de la deuda total subnacional sobre el PBI regional, 2004-2007

Gobierno Regional	2004	2005	2006	2007
Lambayeque	0.09%	1.55%	2.95%	3.04%
Tumbes	0.34%	1.08%	2.54%	2.71%
Ica	0.13%	0.62%	1.39%	1.56%
Ayacucho	0.28%	1.16%	1.16%	1.00%
Huánuco	0.11%	0.97%	1.14%	0.99%
Lima	0.06%	0.45%	0.76%	0.92%
Ucayali	0.11%	0.48%	0.90%	0.92%
Amazonas	0.43%	1.19%	0.90%	0.79%
San Martín	0.23%	0.95%	0.87%	0.78%
Loreto	0.17%	0.65%	0.63%	0.77%
Arequipa	0.06%	0.69%	0.59%	0.75%
Piura	0.08%	0.40%	0.87%	0.75%
Apurímac	0.16%	1.49%	0.90%	0.73%
Áncash	0.14%	0.49%	0.81%	0.66%
Madre de Dios	0.02%	0.40%	0.70%	0.66%
Cajamarca	0.08%	0.64%	0.66%	0.62%
Puno	0.11%	1.08%	0.78%	0.57%
Huancavelica	0.17%	1.08%	0.71%	0.56%
La Libertad	0.08%	0.40%	0.43%	0.46%
Cusco	0.12%	0.66%	0.40%	0.36%
Tacna	0.02%	0.26%	0.27%	0.29%
Pasco	0.10%	0.42%	0.25%	0.19%
Junín	0.14%	0.42%	0.23%	0.17%
Moquegua	0.01%	0.07%	0.04%	0.03%

Nota: Los colores se han colocado para distinguir tres grupos diferenciados a partir de las cifras mostradas. Elaboración propia sobre la base de MEF, SUNAT e INEI.

Finalmente, está claro que en términos de los umbrales adaptados del FMI para el caso de los gobiernos regionales del Perú, se puede afirmar que el peso de la deuda total no es grave aún. Esta afirmación, sin embargo, debe ser matizada, como se ha mencionado, con una mayor investigación y discusión sobre cuáles son los verdaderos límites óptimos que debe enfrentar un gobierno regional o local para endeudarse de manera responsable.

b) Evaluación respecto de la recaudación de impuestos internos

Aunque los impuestos internos no son de libre disponibilidad inmediata de los gobiernos subnacionales, para el ejercicio siguiente se asume que esto es así. Por tanto se evalúa cuál es el peso de la deuda acumulada sobre los actuales ingresos tributarios. Se podrá apreciar que los departamentos que tienen una baja recaudación –y que se encuentran dentro de los más pobres– son los que efectivamente se han endeudado con niveles superiores al 200%.

Otro fenómeno importante es que los niveles de endeudamiento relativo a los ingresos tributarios han sido veloces. Tómese por ejemplo el caso de Lambayeque, que pasó en el 2004 de tener una deuda equivalente al 4% de sus ingresos tributarios a una deuda de más del 60% en el 2005. O el caso de Cajamarca que pasó en el mismo período de 9% a 71% (ver tabla 15). Esto implica que en la práctica hay un problema de rápido endeudamiento que si no es controlado puede llevar a la quiebra a las frágiles finanzas de los gobiernos regionales y subnacionales en su conjunto. Una reforma clave por realizarse aquí es el establecimiento de límites porcentuales al endeudamiento de los gobiernos subnacionales sobre sus ingresos tributarios y descontinuar los límites de endeudamiento fijados en montos.

El último análisis que resta por hacer es evaluar el peso del servicio de la deuda atendida respecto de los ingresos tributarios. En buena cuenta nos respondemos a la pregunta de cuánto de los ingresos fiscales sirvió para pagar la deuda respectiva. Para esto se asume que los impuestos son el único medio que financia los gastos de los gobiernos regionales y subnacionales, y se agrupan por departamento. Luego comparamos estos ingresos con el servicio de la deuda atendido durante los últimos cuatro años.

Tal como lo muestra la figura 16, se puede apreciar que hay varios departamentos que estarían sobreendeudados. Entre estos destacan Huancavelica y Amazonas con más del 100% de sus recursos tributarios comprometidos. Luego vienen Apurímac y Ayacucho que tienen entre 60 y 90% de sus ingresos tributarios comprometidos con el pago del servicio de la deuda. Finalmente están Huánuco, Puno, Cajamarca y Junín, con una carga de servicio de deuda anual entre el 30 y 60%.

Tabla 15: Deuda acumulada como porcentaje de los ingresos tributarios, 2004-2007

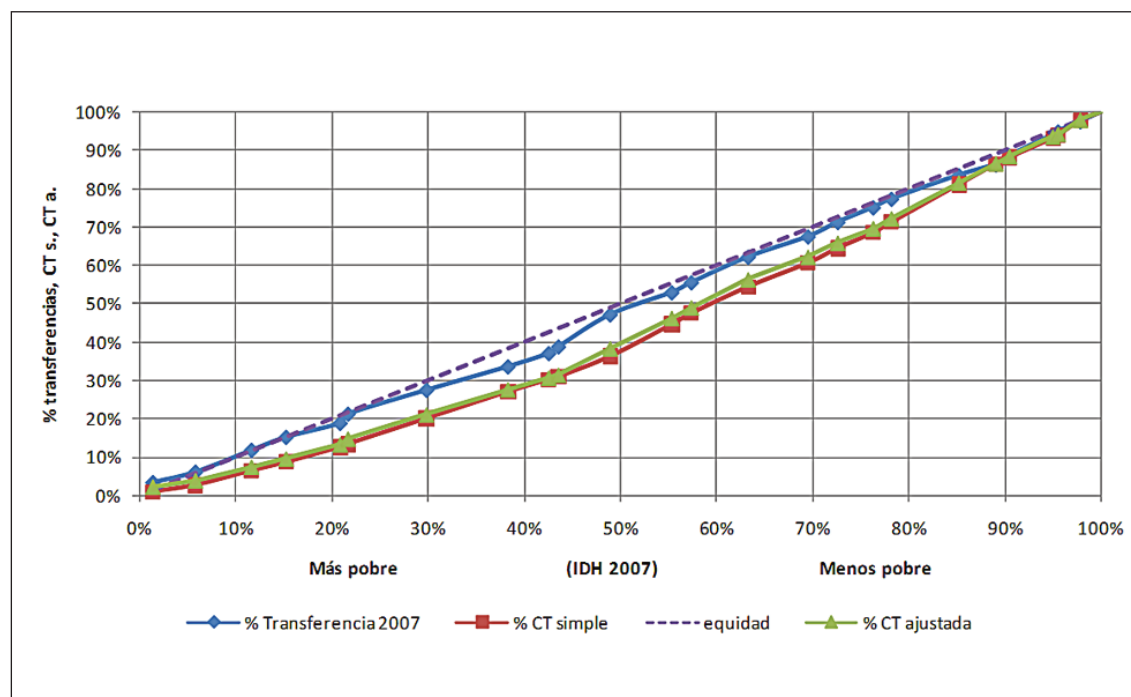
Gobierno Regional	2004	2005	2006	2007
Huancavelica	66%	668%	465%	191%
Amazonas	117%	299%	183%	164%
Tumbes	24%	75%	147%	138%
Lambayeque	4%	64%	110%	121%
Ayacucho	31%	127%	130%	106%
Huánuco	12%	102%	137%	99%
Apurímac	20%	187%	111%	82%
San Martín	14%	60%	58%	55%
Ica	%	21%	56%	54%
Puno	10%	90%	58%	52%
Cajamarca	9%	71%	65%	44%
Áncash	10%	34%	71%	43%
Madre de Dios	1%	30%	45%	37%
Loreto	10%	34%	31%	33%
Pasco	18%	72%	66%	26%
Tacna	1%	9%	12%	15%
Piura	3%	11%	22%	13%
Ucayali	2%	6%	13%	13%
Arequipa	1%	10%	9%	12%
La Libertad	2%	11%	11%	12%
Junín	7%	19%	11%	8%
Cusco	5%	19%	5%	4%
Lima	0%	2%	3%	4%
Moquegua	1%	8%	6%	3%

Nota: Los colores se han colocado para distinguir tres grupos diferenciados a partir de las cifras mostradas. Elaboración propia sobre la base de MEF, SUNAT e INEI.

Este resultado indica que los departamentos más pobres son los que tienen un mayor nivel de compromiso en sus pagos por deuda, afectando a sus bajos ingresos tributarios. Es de esperar entonces que estos recursos se paguen con las transferencias que estos gobiernos reciben, lo que a su vez demuestra que se está afectando potencialmente la libre disposición de sus recursos para costear los servicios sociales de los departamentos más pobres del país.

Existe otro grupo de departamentos cuyos pagos de deuda en el período bajo análisis aún no han comprometido del todo los ingresos tributarios recaudados en el mismo período. Estos departamentos son igualmente pobres, ubicados ya sea en la sierra o en la selva peruana, y su compromiso ha superado la barrera máxima del 30%.

Figura 17: Importancia del servicio de la deuda atendida sobre la recaudación, 2004-2008



Elaboración propia sobre la base de MEF, SUNAT e INEI.

El resto de departamentos tiene un nivel de endeudamiento menor al 30%, siendo los que tienen un mejor desempeño los departamentos de Lima, Arequipa e Ica, todos ellos con una carga de deuda (tanto interna como externa) atendida anual menor al 3% de su recaudación. De aquí se puede inferir que quienes tienen un mayor nivel de recaudación de tributos terminarán con un menor nivel de deuda comprometida, desde un punto de vista relativo. En ese sentido, una de las mayores deficiencias de la ley de endeudamiento es que no pone límites asociados al dinamismo económico ni a la capacidad de pago de los gobiernos regionales y subnacionales.

Notas

- 149 Luis Alberto Arias y otros. "La descentralización fiscal en el Perú: Situación actual y propuesta de coparticipación tributaria". Informe elaborado para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Lima: INDE Consultores, 2008.
- 150 Carlos Casas y Gustavo Yamada. "Medición del impacto en el nivel de vida de la población del desempeño macroeconómico para el período 2001-2004". Lima: Universidad del Pacífico, 2005.
- 151 Eduardo Morón. *Estabilidad tributaria. Agenda nacional de reformas económicas en Perú*. Lima: CIUP, 2005, p. 2.
- 152 Friedrich Schneider. "Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries". En: *economics Journal* N° 2007-9, pp. 4-5.
- 153 Jorge de la Roca y Manuel Hernández. *Evasión tributaria e informalidad en el Perú: Una aproximación a partir del enfoque de discrepancias en el consumo*. Lima: CIES-GRADE, 2004, p. 16.
- 154 Arias y otros, ob. cit., 2008, p. 29.
- 155 Schneider, ob. cit., 2007.
- 156 Se utiliza el límite inferior de las tasas de subreporte para el grupo de alimentos (25.8% para los asalariados formales). Fuente: De la Roca y Hernández, ob. cit., 2004, p. 35.
- 157 Compuesto por el promedio de las tasas medias de subreporte para el grupo de alimentos y el gasto total. Fuente: Ídem, p. 35.
- 158 Pedro Lavado. *Desigualdad en los programas sociales en el Perú*. Lima: CIES-BM, 2007, pp. 16-20.
- 159 Se han tomado los datos de los PIB departamentales del INEI.
- 160 Mapa que debió ser preparado por la SUNAT, según dispone la Ley de Descentralización Fiscal.
- 161 Casas y Yamada, ob. cit., 2005, p. 30.
- 162 Alberto Barreix y otros "Fiscal policy and equity estimation of the progressivity and redistributive capacity of taxes and social public expenditure in the Andean Countries". Working Paper N° 33. BID-INTAL, 2007, p. 13.
- 163 Barreix y otros, ob. cit., 2007, p. 13.
- 164 Jonathan Houghton. "Informe de equidad fiscal de Perú. Evaluación de la incidencia de los impuestos y el gasto en el Perú". Lima, 2005, p. 341.
- 165 Arias, ob. cit., 2008, p. 29.
- 166 Barreix y otros, ob. cit., 2007, pp. 17-18.
- 167 CEPAL. *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de "reformas"*. Libros de la CEPAL 93. Santiago de Chile, 2006, p. 101.
- 168 Houghton, ob. cit., 2005, p. 299.
- 169 El impuesto a la renta se subdivide en cinco categorías. Primera: arrendamientos de bienes muebles e inmuebles. Segunda: intereses por colocación de capitales y pago de patentes, marcas, derecho de autor. Tercera: negocio comercial, industrial, extractivo o de servicios, notarios, mediadores de comercio, martilleros. Cuarta: profesión, ciencia, arte u oficio en forma independiente. Quinta: trabajo dependiente.

- 170 El ISC se compone de la recaudación de impuestos a los combustibles, gaseosas, cervezas, cigarrillos, tragamonedas y otros no definidos.
- 171 Luis Carranza y David Tuesta. “Consideraciones para una descentralización fiscal: pautas para la experiencia peruana”. Estudios Económicos 12. Lima: BCRP, 2004, pp. 20 y 36.
- 172 El problema al cual se refiere esta afirmación es, principalmente, la pérdida de efectividad en la recaudación del impuesto que se obtendría si se decide pasar de una recaudación centralizada a otra descentralizada. Según explican los autores, dado que la estructura del mercado en el que se desenvuelven estos productos está centralizada en Lima (sobre todo la producción de cervezas y gaseosas) es más sencillo recaudar en el lugar de producción antes que de manera descentralizada. Si pese a ello se decide pasar a un esquema descentralizado se impondría un sistema administrativo complejo y costoso que haría difícil recaudar este impuesto y por lo tanto se perdería efectividad en la recaudación. Adicionalmente, se correría el riesgo de perder ingresos tributarios por causa del contrabando, cuando el consumidor prefiera consumir los productos sustitutos más competitivos que no son gravados por este impuesto. El sustento para esta afirmación se encuentra en la mala experiencia que ha significado el problema del contrabando en la recaudación de impuestos a los combustibles en las zonas fronterizas, especialmente en la selva peruana.
- 173 Véase, por ejemplo, Adolfo Figueroa. *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1993.
- 174 Se incluye a Lima Provincias.
- 175 Impuesto a la renta: todas las categorías; impuestos a la producción y el consumo: IGV, ISC y otros; otros ingresos: ITF, FONAVI, RUS, multas, juegos de casino y otros.
- 176 Ha habido dos versiones preliminares de este estudio difundidas en agosto y octubre de 2008, respectivamente, con diferencias notables sobre todo en lo que corresponde a la estimación de los PIB regionales. Respecto a la tercera y última versión, presentada ya como documento de discusión, la diferencia es mínima respecto a la versión de octubre del año pasado.
- 177 Hay una primera versión presentada en enero de 2008. La última recoge recomendaciones menores luego de haber sido presentada y reconocida por el XX Seminario Regional de Política Fiscal organizado por la CEPAL en Santiago de Chile, el 31 de enero de 2008.
- 178 En el caso del estudio de la ANGR se señala que los subfondos se determinan “de acuerdo a las funciones de gasto más relevantes en el presupuesto respecto al gasto total y según la importancia que tienen como políticas”. En el caso de Herrera se indica, únicamente, que “[estas categorías] corresponden a las empleadas por la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas para la elaboración del presupuesto de la República. Cabe señalar que las seis primeras categorías concentran aproximadamente el 92% del gasto total municipal”.
- 179 El estudio propone que las transferencias se pueden clasificar en dos tipos: las de tipo I, llamadas integrales, comprenden el FONCOMUN, el FONCOR, y el Vaso de Leche; las de tipo II, son las denominadas fragmentarias porque comprenden los diferentes tipos de canon (minero, petrolero, hidroenergético, pesquero, forestal y gasífero), la regalía minera, el FOCAM y la renta de aduanas, que son impuestos percibidos únicamente por los gobiernos regionales y municipalidades que cuentan con recursos naturales.
- 180 Las reglas para la “coparticipación ajustada” son: a) si el subfondo de infraestructura del GR es mayor que su ingreso por canon entonces se le transfiere el subfondo; y b) si el subfondo de infraestructura del GR es menor que su ingreso por canon, entonces se le transfiere íntegramente el canon en reemplazo del subfondo de infraestructura. INDE, 2008: cuadro 11, pp. 62 y 65.

- 181 Banco Mundial. *"Restoring fiscal discipline for poverty reduction in Peru. A public expenditure review"*. The World Bank, 2003, p. 10.
- 182 El único gobierno subnacional prestatario de deuda externa es la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- 183 No se han tomado en cuenta las transferencias en esta estimación, por considerar que forman parte de la reforma por realizar dentro de la propuesta de coparticipación tributaria.

Conclusiones

1 Con relación a la integralidad y gradualidad de la propuesta

1.1 La implementación de la reforma de la actual legislación sobre descentralización fiscal debe ser gradual, integral e incorporar a todos los niveles de gobierno descentralizado tanto regional como local.

2 Con relación a la secuencia de la propuesta

2.1 La secuencia que el presente informe plantea es la siguiente: una primera etapa en la cual se desarrolle un nuevo sistema de transferencias para gobiernos regionales sobre base departamental y municipalidades; y una segunda etapa, en la cual se fortalezca la autonomía tributaria de los gobiernos regionales sobre base regional y municipalidades.

2.2 Para la primera etapa se creará un “Sistema General de Participaciones Tributarias del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y Municipalidades”; y para la segunda etapa se asignarán impuestos nacionales a los gobiernos regionales sobre base regional.

2.3 Cada gobierno regional obtendrá ingresos de manera gradual conforme a las etapas indicadas y accederá a la segunda etapa independientemente de la situación de los demás gobiernos regionales.

3 Con relación al “Sistema General de Participaciones Tributarias del Gobierno Nacional, de Los Gobiernos Regionales y Municipalidades”

3.1 El “Sistema General de Participaciones Tributarias del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y Municipalidades” incluirá a las municipalidades provinciales y distritales, y a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML).

3.2 El “Sistema General de Participaciones Tributarias del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y Municipalidades” será previsible y equitativo.

3.3 El “Sistema General de Participaciones Tributarias” estará formado por los ingresos tributarios nacionales; no formarán parte de él los recursos provenientes de la actual Ley de Canon, Ley N° 27506; de la Ley de Regalía Minera, Ley N° 28258; y de la Ley del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), Ley N° 28451.

3.4 Se crean tres fondos de participación tributaria: un Fondo Nacional de Participación Tributaria (FNPT), un Fondo Regional de Participación Tributaria (FRPT) y un Fondo Municipal de Participación Tributaria (FMPT).

4 Con relación a los fondos de participación tributaria

4.1 Cada cinco años se determinará una proporción fija de los ingresos tributarios nacionales para los tres fondos de participación tributaria.

4.2 La distribución de los recursos de los fondos de participación tributaria se realizará a través de indicadores que reflejen la demanda respecto de las necesidades por responsabilidades de gasto.

4.3 Los fondos de participación tributaria regional y municipal tendrán por lo menos dos criterios de distribución: demanda de gasto y equidad.

4.4 Los fondos de participación tributaria deben cubrir los gastos rígidos e ineludibles de cada uno de los gobiernos: nacional, regionales y locales.

5 Con relación a la predictibilidad de los fondos de participación tributaria nacional, regional y municipal

5.1 La determinación fija de una proporción de los ingresos tributarios nacionales por cinco años para cada uno de los fondos de participación tributaria hará posible su predictibilidad.

6 Con relación a la equidad de los fondos de participación tributaria regional y municipal

6.1 Uno de los indicadores para la distribución de los fondos de participación tributaria regional y municipal deberá diseñarse con un criterio de equidad por el cual los referidos fondos compensen a los gobiernos regionales y municipalidades que reciban menos ingresos provenientes de canon, sobrecanon, regalía minera y FOCAM.

6.2 Para el caso del Fondo Municipal de Participación Tributaria, los indicadores para la distribución deberán también diseñarse con un criterio de equidad por el cual se compense a aquellas municipalidades que cuenten con menos ingresos propios.

7 Con relación a considerar la heterogeneidad local en el Fondo Municipal de Participación Tributaria

7.1 El Fondo Municipal de Participación Tributaria debe considerar una clasificación de municipalidades que atienda la heterogeneidad local y el ejercicio efectivo de las materias de competencia local reconocidas en la Ley Orgánica de Municipalidades.

7.2 El Fondo Municipal de Participación Tributaria, además de los indicadores de demanda de gasto y equidad, considerará los indicadores de población, ingresos propios, eficiencia en el gasto por resultados y carácter urbano o rural.

8 Con relación a la configuración de la región como una entidad territorial intermedia viable y sostenible fiscalmente

8.1 El presente informe considera la configuración de gobiernos regionales sobre la base de regiones por las siguientes razones:

- i. Hay pocos departamentos o provincias (casos de Lima y Callao) que tengan un superávit, considerando los tributos nacionales en su territorio respecto de su gasto descentralizable.
- ii. Hay una alta volatilidad de los ingresos de los actuales gobiernos regionales sobre la base de departamentos.
- iii. No se prevé un flujo futuro de ingresos estables a nivel de cada uno de los actuales gobiernos regionales sobre la base de departamentos.
- iv. Se requiere una diversificación de ingresos y una recaudación más estable que no ofrecen los actuales gobiernos regionales sobre la base de departamentos.

9 Con relación a contar con gobiernos regionales con propias fuentes de financiamiento

9.1 Los gobiernos regionales, para constituirse como entidades territoriales autónomas desde una perspectiva fiscal, deben contar con sus propias fuentes de financiamiento.

9.2 La asignación de fuentes propias de financiamiento a los gobiernos regionales se hará cuando se constituyan las regiones.

9.3 El límite para la asignación de los recursos provenientes de los impuestos nacionales territorializados será la cobertura de todos los gastos rígidos e ineludibles.

9.4 La asignación de propias fuentes de financiamiento a los gobiernos regionales debe incluir a todos los impuestos nacionales efectivamente recaudados en el territorio regional: impuesto general a las ventas (IGV) sin impuesto de promoción municipal (IPM), impuesto selectivo al consumo (ISC) e impuesto a la renta de primera, segunda, tercera, cuarta y quinta categorías.

10 Con relación al esfuerzo fiscal y al incremento de la recaudación tributaria por parte de los gobiernos regionales

10.1 Las mejoras en el esfuerzo fiscal por las acciones de cada gobierno regional corresponderán a este y deberán destinarse, como saldo para el ejercicio presupuestal siguiente, a proyectos de inversión y al mantenimiento de las obras de inversión.

10.2 Se entenderá por acciones de mejora en el esfuerzo fiscal de cada gobierno regional a aquellas que optimicen la conciencia y la fiscalización tributarias, faciliten el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y, en general, incrementen y amplíen la base tributaria; siempre que tengan como efecto un aumento de la recaudación.

10.3 La creación de regiones sobre una base más amplia que la departamental, al incrementar el nivel de diversificación económica de las entidades territoriales intermedias, podrá conducir a una mayor estabilidad y presión tributaria en el país.

11 Con relación a una nueva regulación del canon

11.1 La inclusión del IR de tercera categoría entre los impuestos nacionales por asignar a los gobiernos regionales sobre la base de regiones implica redefinir el canon conforme a su naturaleza compensatoria económica por el capital natural extraído por las actividades económicas.

11.2 La Ley de Canon para regiones integradas y municipalidades ubicadas en tales circunscripciones territoriales, que tendrá el contenido antes indicado se aplicará solo a los gobiernos regionales sobre la base de regiones.

11.3 La actual regulación del canon se mantendrá para los gobiernos regionales sobre la base de departamentos y para las municipalidades.

12 Con relación al endeudamiento de gobiernos regionales y locales

12.1 Se establecen reglas fiscales que limitan el riesgo de sobreendeudamiento de los gobiernos regionales y locales.

Recomendaciones finales

1 Proyecto de ley de descentralización fiscal

Se recomienda la aprobación de una nueva Ley de Descentralización Fiscal que contenga la propuesta normativa en la materia formulada en los lineamientos del presente informe. El Proyecto de Ley de Descentralización Fiscal está contenido en el Anexo 1.

2 Costeo de las responsabilidades de gasto de los tres niveles de gobierno

Se recomienda costear todas las responsabilidades de gasto de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Este costeo es imprescindible para determinar de manera objetiva cuáles son los gastos necesarios para el funcionamiento de la administración de los tres niveles de gobierno y para la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La realización del costeo de las responsabilidades de gasto de los tres niveles de gobierno permitirá cuantificar los recursos necesarios para financiar tales gastos.

3 Mapa tributario de todos los impuestos nacionales efectivamente recaudados

Se recomienda la elaboración y difusión del mapa tributario de todos los impuestos nacionales efectivamente recaudados.

Hasta la fecha, como se ha dicho, la SUNAT no publica ni difunde el cálculo de la recaudación tributaria efectiva departamental o mapa financiero del territorio nacional, aunque existe un mandato legal para su elaboración. Esta omisión debe ser subsanada urgentemente, porque el citado mapa financiero del territorio nacional es indispensable para emprender el proceso de descentralización fiscal.

4 Ley de canon para regiones integradas y municipalidades ubicadas en tales circunscripciones territoriales

Se recomienda la aprobación de una “Ley de Canon para regiones integradas y municipalidades ubicadas en tales circunscripciones territoriales” que redefina al canon según su naturaleza compensatoria económica por el capital natural extraído por las actividades económicas de las industrias extractivas y lo desligue del IR de tercera categoría.

5 Nueva ley de tributación municipal

Se recomienda la aprobación de una nueva Ley de Tributación Municipal que desarrolle la autonomía tributaria local, tanto de las municipalidades provinciales como de las distritales.

6 Tipología de municipalidades

Se recomienda la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) para incorporar una tipología de municipalidades que atienda la heterogeneidad local y el ejercicio efectivo de las materias de competencia local reconocidas en la citada LOM.

Anexo I

PROYECTO DE LEY LEY DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

TÍTULO I Objetivos y principios fiscales

Artículo 1º.- Objetivos

Los objetivos de la presente ley son los siguientes:

- a) Regular la asignación de recursos al gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, con el fin de asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios de su competencia.
- b) Incentivar el esfuerzo fiscal para lograr un aumento y mayor eficiencia en la recaudación tributaria y en el uso eficiente de los recursos públicos.
- c) Conformar entidades territoriales intermedias sostenibles fiscalmente.
- d) Establecer reglas de responsabilidad fiscal para gobiernos regionales y locales que contribuyan a la estabilidad macroeconómica y a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Artículo 2º.- Principios de la descentralización fiscal

La descentralización fiscal se sustenta y rige por los siguientes principios:

- a) Evitar la duplicidad de funciones: La asignación de materias de competencias y de funciones a cada nivel de gobierno debe evitar la duplicidad de funciones y ser adecuada a la mejor prestación de los servicios públicos a la comunidad.
- b) Neutralidad en la transferencia de los recursos: La asignación de recursos debe ir acompañada por la asignación de responsabilidades de gasto. Todo proceso de transferencia de responsabilidades de gasto deberá ser financiado con la transferencia de los recursos asociados.
- c) Gradualidad: La descentralización fiscal se realiza en forma progresiva y ordenada, transfiriendo recursos a los gobiernos nacional, regionales y locales, y asignando ingresos propios a los gobiernos regionales.

- d) Transparencia y predictibilidad: El proceso de descentralización fiscal debe llevarse a cabo mediante mecanismos transparentes y predecibles.
- e) Equidad: La descentralización fiscal debe permitir la reducción de los desbalances regionales y lograr una mejor redistribución del ingreso nacional.
- f) Responsabilidad fiscal: La descentralización fiscal debe establecer reglas de endeudamiento fiscal para los gobiernos regionales y locales con el objetivo de preservar la estabilidad macroeconómica y hacer fiscalmente sostenible el proceso de la descentralización fiscal.

TÍTULO II **De la Descentralización Fiscal**

CAPÍTULO I **Normas generales**

Artículo 3º.- Reglas que regulan la descentralización fiscal

La descentralización fiscal comprende las siguientes reglas:

- a) Reglas de asignación de funciones y gastos.
- b) Reglas para la asignación de ingresos con esquemas de incentivos que reconozcan el esfuerzo fiscal, el uso eficiente y transparente de los recursos.
- c) Reglas de transferencias presupuestales.
- d) Reglas de endeudamiento fiscal.

CAPÍTULO II **De la asignación de funciones y gastos**

Artículo 4º.- Reglas de asignación de funciones y gastos

4.1) La asignación de funciones se realiza mediante las normas de la Ley de Bases de la Descentralización, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, de las leyes de Organización y Funciones de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y de la Ley Orgánica de Municipalidades.

4.2) La asignación de gastos se realiza mediante las normas contenidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público, Ley de Bases de la Descentralización, Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades, en el marco de las políticas nacionales y en cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

CAPÍTULO III

De la asignación de ingresos al gobierno nacional, gobiernos regionales y locales

Subcapítulo I

El sistema general de participaciones tributarias del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de las municipalidades

Artículo 5º.- Creación del Sistema General de Participaciones Tributarias

Créase el Sistema General de Participaciones Tributarias del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de las municipalidades, con las siguientes características:

5.1) El Sistema General de Participaciones Tributarias estará formado por los ingresos tributarios nacionales según la siguiente fórmula: Ingresos Tributarios Nacionales (ITN) = Tributos Internos (Impuesto General a las Ventas (IGV) + Impuesto a la Renta (IR) + Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) + Tributos Externos (Aranceles) – Devoluciones.

5.2) Los ingresos tributarios nacionales se dividirán en ingresos destinados al gobierno nacional, a los gobiernos regionales y a las municipalidades (municipalidades provinciales y distritales, y Municipalidad Metropolitana de Lima).

5.3) Los ingresos destinados al gobierno nacional se denominarán Fondo Nacional de Participación Tributaria (FNPT), aquellos destinados a los gobiernos regionales se denominarán Fondo Regional de Participación Tributaria (FRPT) y aquellos destinados a las municipalidades se denominarán Fondo Municipal de Participación Tributaria (FMPT).

5.4) No forman parte del Sistema General de Participaciones Tributarias los recursos de la Ley de Canon, Ley N° 27506; de la Ley de Regalía Minera, Ley N° 28258; y de la Ley del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), Ley N° 28451.

5.5) Cada cinco (5) años se determinará una proporción fija de los ingresos tributarios nacionales para los fondos de participación tributaria nacional, regional y municipal.

Subcapítulo II **El Fondo Nacional de Participación Tributaria (FNPT)**

Artículo 6º.- Creación del Fondo Nacional de Participación Tributaria

6.1) Créase el Fondo Nacional de Participación Tributaria (FNPT) constituido según la demanda de los sectores nacionales para cumplir con sus responsabilidades de gasto, según su importancia en función de las políticas públicas adoptadas por el gobierno nacional, sobre la base del costeo objetivo de las responsabilidades de gasto de cada sector.

6.2) El reglamento del “Sistema General de Participaciones del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades” establecerá los criterios para la determinación del costeo objetivo de las responsabilidades de gasto de cada sector.

Subcapítulo III **El Fondo Regional de Participación Tributaria (FRPT)**

Artículo 7º.- Creación del Fondo Regional de Participación Tributaria

7.1) Créase el Fondo Regional de Participación Tributaria (FRPT) constituido según la demanda de los gobiernos regionales para cumplir con sus responsabilidades de gasto, según su importancia en función de las políticas públicas adoptadas por el gobierno nacional en coordinación con los mismos gobiernos regionales, sobre la base del costeo objetivo de sus responsabilidades de gasto.

7.2) Los recursos del citado Fondo Regional de Participación Tributaria se distribuyen a través de indicadores que reflejen la demanda de los gobiernos regionales.

7.3) El reglamento del “Sistema General de Participaciones del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades” establecerá los criterios para la determinación del costeo objetivo de las responsabilidades de gasto de cada gobierno regional, así como los indicadores para la distribución de los ingresos dirigidos a gastos de inversión.

7.4) Todos los indicadores tomarán en cuenta, por lo menos, dos criterios: demanda de gasto y equidad.

Subcapítulo IV

El Fondo Municipal de Participación Tributaria (FMPT)

Artículo 8º.- Creación del Fondo Municipal de Participación Tributaria

8.1) Créase el Fondo Municipal de Participación Tributaria (FMPT) constituido según la demanda de las municipalidades para cumplir con sus responsabilidades de gasto, según su importancia en función de las políticas públicas adoptadas por el gobierno nacional en coordinación con los mismos gobiernos locales, sobre la base del costeo objetivo de sus responsabilidades de gasto.

8.2) El Fondo Municipal de Participación Tributaria (FMPT) debe considerar una clasificación de las municipalidades que atienda a la heterogeneidad local y al ejercicio efectivo de las materias de competencia local reconocidas en la Ley Orgánica de Municipalidades.

8.3) Los recursos del citado Fondo Municipal de Participación Tributaria se distribuyen a través de indicadores que reflejen la demanda de las municipalidades distritales, provinciales y de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

8.4) El reglamento del “Sistema General de Participaciones del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades” establecerá los criterios para la determinación del costeo objetivo de las responsabilidades de gasto de cada municipalidad, así como los indicadores para la distribución de los ingresos dirigidos a gastos de inversión.

8.5) Todos los indicadores tomarán en cuenta, por lo menos, los siguientes criterios: población, ingresos propios, eficiencia en el gasto por resultados, carácter urbano o rural, demanda de gasto y equidad.

Subcapítulo V

Etapas en la obtención de ingresos por parte de cada gobierno regional

Artículo 9º.- Obtención de ingresos por parte de cada gobierno regional

9.1) Cada gobierno regional obtendrá ingresos de manera gradual conforme a las siguientes etapas:

- a) Primera etapa: Transferencias a través de los recursos del “Sistema General de Participaciones Tributarias del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades”.

b) Segunda etapa: Transferencias a través del “Sistema General de Participaciones Tributarias del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades”, asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada región por determinados impuestos del gobierno nacional e incentivos al esfuerzo fiscal.

9.2) Cada gobierno regional accederá a la segunda etapa, independientemente de la situación de los demás gobiernos regionales.

Subcapítulo VI

Asignación de la recaudación de los impuestos nacionales a las regiones

Artículo 10º.- Asignación de la recaudación efectiva de los impuestos nacionales en su territorio a los gobiernos regionales sobre la base de regiones

10.1) Los gobiernos regionales sobre la base de regiones conformadas de acuerdo con un proceso de integración, tendrán una asignación de la recaudación efectiva en su territorio de los siguientes impuestos:

a) El impuesto general a las ventas (IGV) sin comprender el impuesto de promoción municipal (IPM).

b) El impuesto selectivo al consumo (ISC).

c) El impuesto a la renta (IR) de primera, segunda, tercera, cuarta y quinta categorías.

10.2) El límite para la asignación de los impuestos nacionales efectivamente recaudados en el territorio regional para los respectivos gobiernos regionales sobre la base de regiones conformadas será la cobertura de todos los gastos rígidamente e ineludiblemente previstos en el presupuesto institucional.

10.3) Se consideran gastos rígidamente e ineludiblemente todos aquellos gastos corrientes necesarios para el funcionamiento de la respectiva administración regional y de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

10.4) La asignación de los referidos impuestos nacionales efectivamente recaudados en el territorio regional sustituirá en igual importe a las transferencias recibidas por el Fondo Regional de Participación Tributaria.

Artículo 11º.- Reglas para la asignación de la recaudación de los impuestos nacionales

11.1) La asignación a cada gobierno regional sobre la base de regiones supone la transferencia de los recursos efectivamente recaudados en cada circunscripción regional por los indicados impuestos nacionales, excluidos los documentos con poder cancelatorio y devoluciones, luego de aplicar las deducciones que conforme a ley estuvieran establecidas, como el porcentaje de la recaudación que le corresponde a la SUNAT como ingreso propio por la administración de los referidos impuestos, y con el límite establecido en el numeral 10.2) del artículo 10º de la presente ley.

11.2) La SUNAT es el ente encargado de recaudar y cuantificar la recaudación obtenida en cada circunscripción regional.

Subcapítulo VII
Transferencias complementarias

Artículo 12º.- Transferencias complementarias

12.1) El gobierno nacional otorgará, de ser el caso, transferencias complementarias en favor de los gobiernos regionales sobre la base de regiones para cubrir la diferencia existente entre los gastos rígidos e ineludibles previstos en el presupuesto institucional de dichos gobiernos regionales, y los recursos efectivamente recaudados en cada gobierno regional sobre la base de regiones por los impuestos nacionales establecidos en el numeral 10.1) del artículo 10º de la presente ley.

12.2) La menor recaudación obtenida en los gobiernos regionales sobre la base de regiones respecto de las metas, podrá motivar las transferencias complementarias, siempre que existan factores externos o atípicos que no resultan factibles de ser neutralizados con la máxima capacidad o potencialidad de gestión de la región.

12.3) El monto máximo de transferencia complementaria se establece en la Ley de Presupuesto del Sector Público, en el marco de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y en estricto cumplimiento del Marco Macroeconómico Multianual vigente.

Subcapítulo VIII

Incentivo para el uso eficiente de los recursos

Artículo 13º.- Incentivo para el uso eficiente de los recursos

Los gobiernos regionales que, en cumplimiento de los lineamientos del presupuesto, logren un saldo de balance en los recursos asignados, tendrán la posibilidad de destinar el importe de dicho saldo, en el ejercicio presupuestal siguiente, a proyectos de inversión y al mantenimiento de las obras de inversión según las normas que regulan la materia.

Subcapítulo IX

Incentivo para el esfuerzo fiscal

Artículo 14º.- Definición de esfuerzo fiscal

Se entiende por esfuerzo fiscal de los gobiernos regionales sobre la base de regiones la relación existente entre la recaudación obtenida y las metas de recaudación establecidas, desagregadas por cada gobierno regional sobre la base de regiones. Mediante decreto supremo se establecerá la metodología para el cálculo anual de las metas de recaudación establecidas que será utilizada por la SUNAT.

Artículo 15º.- Mejora en el esfuerzo fiscal

15.1) Las mejoras en el esfuerzo fiscal por las acciones de cada gobierno regional corresponderán a este y deberán destinarse, como saldo para el ejercicio presupuestal siguiente, a proyectos de inversión y al mantenimiento de las obras de inversión.

15.2) Se entenderá por acciones de mejora en el esfuerzo fiscal de cada gobierno regional a aquellas que optimicen la conciencia y la fiscalización tributarias, faciliten el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y, en general, incrementen y amplíen la base tributaria; y siempre que tengan como efecto un aumento de la recaudación.

15.3) El incentivo al esfuerzo fiscal podrá ser implementado para los gobiernos regionales sobre la base de departamentos, según los criterios y alcances que contemple el reglamento.

Artículo 16º.- Convenios de cooperación interinstitucional

16.1) La administración de los impuestos del gobierno nacional cuya recaudación sea asignada a los gobiernos regionales sobre la base de regiones seguirá a cargo

de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

16.2) Los gobiernos regionales sobre la base de regiones suscribirán convenios de cooperación interinstitucional con la SUNAT para apoyar los esfuerzos en la administración de los impuestos nacionales asignados.

16.3) El objeto de estos convenios podrá ser en materia de intercambio de información, de fiscalización de las obligaciones tributarias de los deudores tributarios y de desarrollo de la conciencia tributaria a través de labores de orientación.

16.4) Los gobiernos regionales sobre la base de regiones pueden proponer al gobierno nacional metas en la recaudación de los impuestos nacionales asignados al gobierno regional sobre la base de regiones y, también, modificaciones generales a las normas que regulan los impuestos nacionales internos.

TÍTULO III

Del endeudamiento y las reglas fiscales

CAPÍTULO I

Endeudamiento

Artículo 17º.- Definición de endeudamiento

17.1) Para los fines de la presente ley, se considera como endeudamiento a toda modalidad de financiamiento sujeta a reembolso, con o sin garantía del gobierno nacional, que los gobiernos regionales y locales acuerden con personas naturales y jurídicas domiciliadas o no en el país. La presente definición comprende las operaciones de mediano y largo plazo correspondientes a aquellas con plazos de vencimiento mayores de un año, y a aquellas de corto plazo referidas a las operaciones con plazo de vencimiento de hasta un año.

17.2) La concertación de endeudamiento se efectúa dentro de los límites y reglas establecidos en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, el Marco Macroeconómico Multianual, la Ley General de Endeudamiento del Sector Público, la Ley de Endeudamiento del Sector Público, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la presente ley.

17.3) Las operaciones de endeudamiento de corto plazo se rigen por este marco siempre que las normas legales correspondientes hagan mención expresa a este tipo de operaciones.

Artículo 18°.- Destino del endeudamiento

Los recursos obtenidos por los gobiernos regionales y locales a través de operaciones de endeudamiento externo o interno se destinarán, única y exclusivamente, a financiar proyectos de inversión pública, incluyendo la adquisición de maquinaria y equipo. En ningún caso podrán destinarse dichos recursos al pago del gasto corriente.

Artículo 19°.- Capacidad de pago

Para efectos de determinar la capacidad de pago, el gobierno nacional efectuará un análisis de la situación fiscal de los gobiernos regionales y locales, en concordancia con la Ley General de Endeudamiento del Sector Público, la Ley de Endeudamiento del Sector Público, la Ley de Presupuesto del Sector Público y la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

Artículo 20°.- Endeudamiento de corto plazo

El monto adeudado por concepto de endeudamiento de corto plazo, que incluya deuda flotante al cierre de un año fiscal determinado, no deberá exceder del equivalente a la doceava parte de los ingresos corrientes anuales que perciban los gobiernos regionales y locales, por todo concepto, incluyendo transferencias.

Artículo 21.- Límites sobre el endeudamiento sin garantía del gobierno nacional

21.1) Las operaciones de endeudamiento sin la garantía del gobierno nacional se registrarán por los siguientes límites:

- a) La relación anual entre el stock de la deuda contraída sin garantía del gobierno nacional y los ingresos corrientes anuales de los gobiernos regionales y locales no deberá ser superior al cuarenta por ciento (40%), excepto para los gobiernos locales que contraigan deudas por adquisición de maquinarias y equipos, excluyendo automóviles y camionetas, en cuyo caso dicha relación puede llegar a cuarenta y cinco por ciento (45%).
- b) La relación del servicio anual de la deuda contraída sin la garantía del gobierno nacional (amortización e intereses) respecto de los ingresos corrientes anuales deberá ser de hasta el diez por ciento (10%), excepto para los gobiernos locales que contraigan deudas por adquisición de maquinarias y equipos, excluyendo automóviles y camionetas, en cuyo caso dicha relación puede llegar a veinticinco por ciento (25%).

21.2) Los límites propuestos se toman en consideración al momento de la obtención del financiamiento y no al momento de su servicio.

Disposiciones complementarias, transitorias y finales

PRIMERA.- REGLAMENTO

Mediante decreto supremo, refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, con la opinión técnica del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), en un plazo de noventa (90) días hábiles a partir de la vigencia de la presente ley, se aprobará el reglamento correspondiente.

SEGUNDA.- EL DESTINO DE LOS RECURSOS DEL ACTUAL FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FONCOR)

Los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) establecido en la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, serán destinados al Fondo Regional de Participación Tributaria. Para tal efecto, el Fondo Regional de Participación Tributaria sustituye al FONCOR.

El Fondo Regional de Participación Tributaria sustituye al FONCOR para todos los efectos relacionados con su conformación como fondo, según la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783.

TERCERA.- EL DESTINO DE LOS RECURSOS DE LA RENTA DE ADUANAS

Los recursos de la renta de aduanas establecida en el artículo 80° del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal, serán destinados al Fondo Municipal de Participación Tributaria, con excepción de aquellos que correspondan a los gobiernos regionales. Estos últimos recursos serán destinados al Fondo Regional de Participación Tributaria.

CUARTA.- EL DESTINO DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL (FONCOMUN)

Los recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) establecidos en el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal, serán destinados al Fondo Municipal de Participación Tributaria.

QUINTA.- PARTICIPACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA (MML)

La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), por ser una municipalidad metro-

politana con funciones regionales, participará en el Fondo Municipal de Participación Tributaria y en el Fondo Regional de Participación Tributaria.

SEXTA.- ASIGNACIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS NACIONALES AL GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO

Mediante decreto supremo aprobado con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se establecerá la inclusión del Gobierno Regional del Callao en la etapa de asignación de los impuestos nacionales recaudados efectivamente en su territorio, conforme a las disposiciones generales de la presente ley.

SÉPTIMA.- APROBACIÓN DE UNA LEY DE CANON PARA REGIONES INTEGRADAS Y MUNICIPALIDADES UBICADAS EN TALES CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES

Para complementar el proceso de descentralización fiscal, el Congreso de la República aprobará una Ley de Canon para regiones integradas y municipalidades ubicadas en tales circunscripciones territoriales que redefina al canon según su naturaleza compensatoria económica por el capital natural extraído por las actividades económicas de las industrias extractivas y lo desligue del impuesto a la renta de tercera categoría.

OCTAVA.- INSTANCIA RESPONSABLE DEL COSTEO DE LAS RESPONSABILIDADES DE GASTO DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO Y PLAZO PARA LA DETERMINACIÓN DEL COSTEO

El Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) es la instancia responsable de costear todas las responsabilidades de gasto de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Para tal efecto, el CCI constituirá un equipo técnico conformado por funcionarios públicos y por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, de reconocida capacidad o experiencia en la materia, para que realice el costeo de todas las responsabilidades de gasto de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

El CCI tendrá un plazo de noventa (90) días hábiles a partir de la vigencia de la presente ley, para realizar el costeo de todas las responsabilidades de gasto de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

NOVENA.- DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Deróguese el Decreto Legislativo N° 955 y todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I) Evaluación general de la legislación vigente sobre descentralización fiscal

1) La integración regional como requisito para la descentralización fiscal y ésta como incentivo para la conformación de regiones

El actual proceso peruano de descentralización política presenta la singularidad de haberse iniciado con gobiernos regionales sobre base departamental y no sobre gobiernos regionales cuyos territorios constituyan regiones.

El diseño normativo del proceso se configuró teniendo como objetivo político la instalación de gobiernos regionales en enero del año 2003. Ante la casi imposibilidad de contar en el nivel intermedio con regiones propiamente dichas, es decir con nuevas circunscripciones regionales antes de esa fecha, se optó por iniciar el proceso de descentralización en el nivel intermedio con gobiernos regionales sobre base departamental y, a su vez, desarrollar un conjunto de incentivos para lograr la decisión de las comunidades involucradas a favor de la conformación de regiones, siendo otra característica del diseño normativo la consulta a las poblaciones involucradas sobre la integración de sus departamentos —y luego provincias y distritos— para formar las nuevas regiones.

Los incentivos que la Ley N° 28274 - Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones considera para las regiones conformadas son: beneficios en el —hoy derogado— Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), prioridad para el acceso al crédito internacional, facultad para el endeudamiento en créditos sin aval del gobierno nacional, canje de deuda por inversión, asignación de la recaudación de los impuestos internos, convenios de autogravamen y una bonificación en contratos y adquisiciones del Estado para las empresas ubicadas y registradas como contribuyentes en las circunscripciones de las regiones.

El incentivo fiscal: la asignación de la recaudación de los impuestos internos, aparecía como el más importante. En concordancia con la Ley de Descentralización Fiscal o Decreto Legislativo N° 955, las regiones conformadas de acuerdo a la ley tendrían una asignación del 50% de la recaudación de los siguientes impuestos internos nacionales: el impuesto general a las ventas sin comprender el impuesto de promoción municipal, el impuesto selectivo al consumo y el impuesto a la renta de personas naturales, correspondiente a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría.

Mediante las resoluciones ministeriales N° 157-2005-PCM, N° 158-2005-PCM, N° 159-2005-PCM, N° 160-2005-PCM y N° 161-2005-PCM¹⁸⁴ se aprobaron los

expedientes técnicos para la conformación de las siguientes regiones: Ayacucho-Huancavelica-Ica, Nor Centro Oriente (Lima provincias, Ancash, Junín, Pasco y Huánuco), Tacna-Arequipa-Puno, Norte (Lambayeque, Piura y Tumbes) y Apurímac-Cusco.

Resultados del referéndum del 30 de octubre del año 2005 por departamento

Propuesta de región	Departamento	Ciudadanos que votaron	Porcentaje de votos por el no	Porcentaje de votos por el sí
Apurímac-Cusco	Apurímac Cusco	156, 588 519, 527	59.26 56.11	28.40 34.88
Tacna-Arequipa-Puno	Tacna Arequipa Puno	663, 291 596, 014 152, 014	43.42 64.81 79.14	50.05 23.78 10.82
Ayacucho-Huancavelica-Ica	Ayacucho Huancavelica Ica	247, 313 170, 639 396, 337	65.50 73.47 75.79	22.39 16.51 19.85
Nor Centro Oriente	Ancash Huánuco Junín Lima (provincias) Pasco	514, 115 280, 289 577, 678 445, 091 112, 660	80.66 76.17 79.53 72.16 80.43	11.27 14.87 13.41 20.71 12.75
Norte	Lambayeque Piura Tumbes	565, 382 770, 527 95, 172	75.70 72.64 72.76	18.56 19.26 22.11
Total		6' 262, 637	69.03	22.93

Fuente: ONPE
Elaboración: PRODES

Los resultados del referéndum para la conformación de Regiones fueron negativos y ninguna región se constituyó; los expedientes técnicos para la conformación de regiones fueron presentados solo por los Presidentes de los Gobiernos Regionales; las autoridades locales, la ciudadanía y las organizaciones políticas no participaron desde un inicio en este proceso e, incluso, varias de estas últimas rechazaron la propuesta de integración; y hubo vacíos normativos relacionados con el proceso de referéndum y con la gestión de las nuevas regiones que se conformarían (la determinación de la sede regional, la conformación del Consejo Regional, la distribución de los recursos de canon y regalías, la aplicación de los incentivos fiscales y la consideración de un plazo para concluir con el proceso de descentralización). Sin embargo, el rasgo más notorio y negativo fue la poca información existente sobre el proceso para conformar regiones¹⁸⁵.

El Reglamento del Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal precisó que la asignación del 50% de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por impuestos del Gobierno Nacional a los que se refiere el artículo 16° del Decreto Legislativo N° 955 de Descentralización Fiscal y el artículo 27° de la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, sustituiría en igual importe a las transferencias presupuestales que realiza el Tesoro Público. Esta precisión concordante con el principio de neutralidad fiscal, hacía explícito que el proceso de descentralización fiscal no implicaría una transferencia de mayores recursos financieros.

No obstante lo indicado, la Novena Disposición Transitoria, Complementaria y Final del Reglamento sí consideró un incentivo para la inversión pública de las Regiones que se conformaran: la inversión pública nueva de las Regiones ascendería a un monto máximo anual de S/. 210 millones (S/. 840 millones para el periodo 2007-2010), el mismo que sería entregado en una quinta (1/5) parte a cada Región que lograra conformarse como resultado del referéndum que se realizó en el mes de octubre del año 2005.

El contenido de esta Novena Disposición Transitoria, Complementaria y Final del Reglamento buscaba, posiblemente, atemperar los efectos del carácter sustitutorio y no adicional de los recursos relacionados con la descentralización fiscal. Sin embargo, el resultado del referéndum fue negativo.

La evaluación del proceso de integración regional muestra un conjunto de problemas que imposibilitaron su concreción, entre los cuales se encuentra la debilidad de la descentralización fiscal como incentivo principal para la integración regional tal como fue planteado en el diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política.

2) La descentralización fiscal en un contexto de consolidación de las circunscripciones departamentales

Ya se han indicado las posibles causas del proceso fallido de integración regional. Este escenario - por lo menos hasta que no se resuelvan los problemas detectados - favorece la consolidación de los departamentos.

A este diagnóstico, se debe agregar la modificación actuada por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, mediante la cual las competencias sectoriales se han transferido, incluyendo salud y educación, desde el año 2004, así como la aceleración de este proceso de transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales sobre base departamental.

Mediante el Decreto Supremo N° 029-2008-PCM¹⁸⁶, se dispuso que los Sectores del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales involucrados en el proceso de transferencia del año 2007, realizarían hasta el 31 de diciembre del año 2008, las acciones para culminar dicho proceso de transferencia.

Asimismo, el citado Decreto Supremo dispuso que los Viceministros, presidentes de las Comisiones Sectoriales de Transferencia, informarían sobre los avances del proceso de efectivización y cierre de las transferencias programadas en el Plan de Transferencia 2007, y que la Secretaría de Descentralización de la PCM elaboraría informes mensuales de cierre del proceso de transferencia.

Al amparo del citado Decreto Supremo, la Secretaría de Descentralización de la PCM —mediante Resolución N° 31-2008-PCM/SD¹⁸⁷— amplió hasta el 31 de diciembre del año 2008 los plazos para culminar las transferencias programadas en el Plan Anual de Transferencia 2007.

Nuevamente, mediante Decreto Supremo N° 083-2008-PCM¹⁸⁸, se dispuso la realización de las acciones para culminar dichas transferencias hasta el 31 de diciembre del año 2009 como plazo máximo.

Otro de los elementos que también favorece la consolidación de los departamentos, es la transferencia de los recursos determinados, especialmente, los recursos del canon y de la regalía minera a los Gobiernos Regionales en circunscripciones departamentales.

En síntesis, y entre otros factores, la transferencia de las competencias sectoriales y de los recursos determinados a los Gobiernos Regionales sobre base departamental ha consolidado a las circunscripciones departamentales.

No obstante la presencia de estos incentivos para la consolidación de los departamentos, desde la perspectiva de la descentralización fiscal se cuestiona la viabilidad fiscal de las actuales entidades territoriales intermedias basadas en las circunscripciones departamentales.

Desde esta perspectiva, consolidar una entidad territorial intermedia basada en el departamento no generará regiones sostenibles fiscalmente.

Otro de los problemas detectados en el proceso de transferencia de competencias sectoriales se refiere al incumplimiento del criterio de provisión.

Ha habido controversias entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales en la identificación de los recursos asociados a las competencias sectoriales transferi-

das, así como en la transferencia de competencias sectoriales sin los correspondientes recursos asociados (presupuesto, personal, equipamiento).

3) La desvinculación entre la descentralización fiscal y las transferencias de recursos determinados

Según el Decreto Legislativo N° 955, se asignará a cada Región conformada el cincuenta por ciento (50%) de los recursos efectivamente recaudados por los siguientes impuestos del Gobierno Nacional: el Impuesto General a las Ventas (IGV), sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal (IPM); el Impuesto Selectivo al Consumo; y el Impuesto a la Renta de Personas Naturales, correspondientes a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categorías.

El diseño normativo de la descentralización fiscal excluye a los recursos determinados (canon y sobre canon, regalía minera, FOCAM y renta de aduanas).

En el caso del canon, la situación es más compleja porque la base de referencia para calcularlo, en la mayoría de los casos (cánones minero, gasífero, hidroenergético y pesquero), es el impuesto a la renta que pagan los titulares de las actividades económicas. Por esta razón, el Decreto Legislativo N° 955 ha excluido de la asignación de impuestos nacionales al impuesto a la renta de tercera categoría.

Los cánones señalados plantean un problema al calcularse sobre la base de un impuesto nacional que debería ser parte del proceso de descentralización fiscal. Desde esta perspectiva, se requiere una regulación integral de los recursos determinados con la descentralización fiscal.

La descentralización fiscal debería insertarse en un sistema de transferencias coordinado y ambos temas deberían regularse de manera conjunta para lograr los objetivos de la descentralización fiscal de tener regiones viables y sostenibles y relativamente homogéneas en todo el territorio nacional.

4) La ausencia de una cuantificación territorial de los impuestos nacionales

En general, un déficit importante del actual proceso de descentralización se refiere a la información y la descentralización fiscal no es ajena a este diagnóstico general.

Actualmente, no existe una correlación (o costeo) entre las materias de competencia y las funciones específicas de todos los niveles de gobierno y la estructura presupuestal. Esta es una de las razones por las cuales hay controversia al momento de cuantificar las competencias sectoriales a transferir, así como todos sus recursos asociados.

Se requiere un mapa del financiamiento de las materias de competencia y funciones específicas por niveles de gobierno, así como un mapa de los ingresos y, especialmente, de los impuestos nacionales.

El Decreto Legislativo N° 955 dispuso que la SUNAT implementara las medidas administrativas que permitieran cuantificar los impuestos internos nacionales generados en el ámbito regional, cuya recaudación sería asignada a las Regiones.

También se aprobó la metodología de cálculo de la recaudación efectiva, según circunscripción departamental, y se estableció como plazo para concluir con tal trabajo el mes de enero del año 2007. Sin embargo, la SUNAT aún no publica ni difunde el cálculo de la recaudación tributaria efectiva departamental o mapa financiero del territorio nacional.

II) El contenido esencial del proyecto de ley de descentralización fiscal

1) Integralidad y gradualidad

La implementación de la reforma de la actual legislación sobre descentralización fiscal debe ser gradual, integral e incorporar a todos los niveles de gobierno descentralizado tanto regional como local.

2) Secuencia temporal

La secuencia que el Proyecto de Ley plantea es la siguiente: una primera etapa, en la cual se desarrolle un nuevo sistema de transferencias para Gobiernos Regionales en Departamento y Municipalidades; y una segunda etapa, en la cual se fortalezca la autonomía tributaria de los Gobiernos Regionales en Regiones y Municipalidades.

Para la primera etapa se creará un “Sistema General de Participaciones Tributarias del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y Municipalidades”; y en la segunda etapa, se asignarán impuestos nacionales a los Gobiernos Regionales en Región.

Cada Gobierno Regional obtendrá ingresos de manera gradual conforme a las etapas indicadas y cada Gobierno Regional accederá a la segunda etapa independientemente de la situación de los demás Gobiernos Regionales.

3) Creación del “sistema general de participaciones tributarias del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y municipalidades”

El “Sistema General de Participaciones Tributarias del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y Municipalidades” incluirá a las Municipalidades Provinciales y Distritales, y a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML).

El “Sistema General de Participaciones Tributarias del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades” será previsible y equitativo.

El “Sistema General de Participaciones Tributarias” estará formado por los ingresos tributarios nacionales; y no formarán parte del “Sistema General de Participaciones Tributarias” los recursos provenientes de la actual Ley de Canon, Ley N° 27506, de la Ley de Regalía Minera, Ley N° 28258, y de la Ley del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), Ley N° 28451.

Se crean tres (3) Fondos de Participación Tributaria: un Fondo Nacional de Participación Tributaria (FNPT), un Fondo Regional de Participación Tributaria (FRPT) y un Fondo Municipal de Participación Tributaria (FMPT).

4) Creación de los fondos de participación tributaria

Cada cinco (5) años se determinará una proporción fija de los ingresos tributarios nacionales para los tres (3) Fondos de Participación Tributaria.

La distribución de los recursos de los Fondos de Participación Tributaria se realizará a través de indicadores que reflejen la demanda respecto de las necesidades por responsabilidades de gasto.

Los Fondos de Participación Tributaria Regional y Municipal tendrán por lo menos dos (2) criterios de distribución: demanda de gasto y equidad.

Los Fondos de Participación Tributaria deben cubrir los gastos rígidos e ineludibles de cada uno de los Gobiernos: Nacional, Regionales y Locales.

5) La predictibilidad en los fondos de participación tributaria nacional, regional y municipal

La determinación fija de una proporción de los ingresos tributarios nacionales por cinco (5) años para cada uno de los Fondos de Participación Tributaria hará posible la predictibilidad de estos Fondos.

6) La equidad en los fondos de participación tributaria regional y municipal

Uno de los indicadores para la distribución de los Fondos de Participación Tributaria Regional y Municipal deberá diseñarse con un criterio de equidad por el cual los referidos Fondos compensen a los Gobiernos Regionales y Municipalidades que recibían menos ingresos provenientes de canon, sobrecanon, regalía minera y FOCAM.

Para el caso del Fondo Municipal de Participación Tributaria, los indicadores para la distribución deberán también diseñarse con un criterio de equidad por el cual se compense a aquellas Municipalidades que cuenten con menos ingresos propios.

7) La heterogeneidad local en el fondo municipal de participación tributaria

El Fondo Municipal de Participación Tributaria debe considerar una clasificación de Municipalidades que atienda la heterogeneidad local y el ejercicio efectivo de las materias de competencia local reconocidas en la Ley Orgánica de Municipalidades.

El Fondo Municipal de Participación Tributaria, además de los indicadores de demanda de gasto y equidad, considerará los indicadores de población, ingresos propios, eficiencia en el gasto por resultados y carácter urbano o rural.

8) La configuración de la región como una entidad territorial intermedia viable y sostenible fiscalmente

El presente Informe considera la configuración de Gobiernos Regionales en Regiones por las siguientes razones:

- v. Hay pocos departamentos o provincias (casos de Lima y Callao) que tengan un superávit, considerando los tributos nacionales en su territorio respecto de su gasto descentralizable.
- vi. Hay una alta volatilidad de los ingresos de los actuales Gobiernos Regionales en Departamento.
- vii. No se prevé un flujo futuro de ingresos estables a nivel de cada uno de los actuales Gobiernos Regionales en Departamento.
- viii. Se requiere una diversificación de ingresos y una recaudación más estable que los actuales Gobiernos Regionales en Departamento no ofrecen.

9) Gobiernos regionales con propias fuentes de financiamiento

Los Gobiernos Regionales para constituirse como entidades territoriales autónomas desde una perspectiva fiscal deben contar con sus propias fuentes de financiamiento.

La asignación de fuentes propias de financiamiento a los Gobiernos Regionales se hará cuando se constituyan las Regiones.

El límite para la asignación de los recursos provenientes de los impuestos nacionales territorializados será la cobertura de todos los gastos rígidos e ineludibles.

La asignación de propias fuentes de financiamiento a los Gobiernos Regionales en Regiones debe incluir a todos los impuestos nacionales efectivamente recaudados en el territorio regional: Impuesto General a las Ventas (IGV) sin Impuesto de Promoción Municipal (IPM), Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) e Impuesto a la Renta de Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta Categorías.

10) Esfuerzo fiscal e incremento de la recaudación tributaria por parte de los gobiernos regionales

Las mejoras en el esfuerzo fiscal por las acciones de cada Gobierno Regional corresponderán a éste y deberán destinarse, como saldo para el ejercicio presupuestal siguiente, a proyectos de inversión y al mantenimiento de las obras de inversión.

Se entenderá por acciones de mejora en el esfuerzo fiscal de cada Gobierno Regional a aquéllas que mejoren la conciencia y la fiscalización tributarias, faciliten el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y, en general, mejoren y amplíen la base tributaria; y siempre que tengan como efecto un incremento de la recaudación tributaria.

La creación de Regiones sobre una base más amplia que la departamental, al incrementar el nivel de diversificación económica de las entidades territoriales intermedias, podrá conducir a una mayor estabilidad y presión tributaria en el país.

11) Una nueva regulación del canon

La inclusión del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría entre los impuestos nacionales a asignar a los Gobiernos Regionales en Regiones implica redefinir el canon conforme a su naturaleza compensatoria económica por el capital natural extraído por las actividades económicas.

La “Ley de Canon para Regiones Integradas y Municipalidades ubicadas en tales Circunscripciones Territoriales” que tendrá el contenido antes indicado se aplicará sólo a los Gobiernos Regionales en Regiones.

La actual regulación del canon se mantendrá para los Gobiernos Regionales en Departamento y Municipalidades.

12) Límites al endeudamiento de gobiernos regionales y locales

Se establecen reglas fiscales que limitan el riesgo de sobreendeudamiento de Gobiernos Regionales y Locales.

Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

El proyecto de ley deroga el Decreto Legislativo N° 955 y modifica las normas que regulan los componentes del sistema de transferencias tales como el Fondo de Compensación Regional (FONCOR), la renta de aduanas y el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

Análisis costo-beneficio

La presente norma no implica gasto adicional al Tesoro Público porque reorganiza el sistema de transferencias y la asignación de impuestos nacionales.

Notas

184 Publicadas el 27 de mayo del año 2005.

185 Consultar: Zas Friz Burga, Johnny, "La Continuidad Crítica. Balance del Diseño Normativo e Institucional del Actual Proceso Peruano de Descentralización Política (2002-2008)", Lima: Palestra Editores, 2008.

186 Publicado el 16 de abril del año 2008.

187 Publicada el 24 de abril del año 2008.

188 Publicado el 24 de diciembre del año 2008.

Anexo 2

Resultados de la estimación econométrica o cómo el Índice de Concentración Regional explica la mayor o menor variabilidad en la recaudación de impuestos regional.

Resumen del modelo

Resumen del modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación
1	.541 ^a	.293	.261	.14228

a. Variables predictoras: (Constante), Índice Concentración Reg. 2001.S

ANOVA^b

Resumen del modelo	Suma de cuadrados	Gl	Media cuadrática	F	Gl
1 Regresión	.185	1	.185	9.120	.006 ^a
Residual	.445	22	.020		
Total	.630	23			

a. Variables predictoras: (Constante), Índice Concentración Reg. 2001.

b. Variable dependiente: Coef. de Variación Impuestos 2001 al 2008.

Coefficientes^a

Modelo	Coefficients no estandarizados		Coefficients estandarizados	t	Sig.
	B	Error típ.	Beta		
(Constante)	.185	1	.185	9.120	.006 ^a
Índice Concentración Reg. 2001	.445	22	.020		

a. Variable dependiente: Coef. de Variación Impuestos 2001 al 2008.

Anexo 3

Tabla 17: Perú. Transferencias totales a los gobiernos regionales en nuevos soles, 2004-2008

Departamento	2004	2005	2006	2007	2008	Total general
Amazonas	12,322,512	14,523,330	34,500	50,285	19,442,670	46,373,297
Áncash	13,614,861	26,634,119	95,419,934	414,663,301	339,839,005	90,171,221
Apurímac	11,555,419	14,566,943	2,390,384	6,261,511	9,839,446	4,613,704
Arequipa	26,260,258	49,018,612	20,314,085	44,049,193	122,232,806	261,874,955
Ayacucho	16,764,705	25,680,954	11,241,545	17,034,145	30,901,299	101,622,647
Cajamarca	31,697,733	80,919,065	90,392,768	147,893,964	47,961,497	398,865,027
Callao	78,426,626	94,186,740	113,127,420	131,438,057	153,943,107	571,121,949
Cusco	46,043,828	109,878,904	116,433,237	220,235,490	233,100,180	725,691,639
Huancavelica	26,395,082	38,471,560	20,284,933	32,365,708	35,178,345	152,695,627
Huánuco	21,732,666	23,437,250	686,755	3,231,576	2,367,727	51,455,974
Ica	13,564,595	21,152,135	14,335,296	25,824,560	30,813,018	105,689,603
Junín	21,934,473	26,474,219	11,308,166	38,187,786	38,349,306	136,253,950
La Libertad	27,769,288	36,809,197	17,371,223	74,718,838	72,368,227	229,036,773
Lambayeque	13,158,645	13,487,467	10,155	9,954	1,497,538	28,163,758
Lima	5,601,955	20,273,990	25,943,628	69,470,252	65,430,681	186,720,506
Lima Metrop.	4,888,625	6,790,139	3,672,839	5,111,286	4,470,246	24,933,136
Loreto	3,694,305	130,407,365	147,575,168	151,210,232	177,486,419	610,373,489
Madre de Dios	5,936,131	7,138,024	451,894	333,910	17,530,280	31,390,239
Moquegua	13,938,843	66,467,022	84,661,368	137,736,086	70,749,974	373,553,293
Pasco	15,272,992	22,873,564	21,083,699	106,682,526	107,666,654	273,579,435
Piura	35,221,302	90,200,748	66,156,057	68,497,291	98,632,029	358,707,427
Puno	21,635,693	46,438,971	33,271,321	41,788,214	54,172,226	197,306,424
San Martín	28,097,566	28,877,274	46,280,742	47,406,692	32,903,296	183,565,570
Tacna	16,919,629	65,341,786	95,862,850	210,079,690	191,286,398	579,490,354
Tumbes	5,344,149	18,788,751	16,196,194	16,825,091	31,305,806	88,459,992
Ucayali	8,545,948	58,141,838	57,119,376	48,928,171	116,275,780	289,011,113
Transferencias totales	526,337,830	1,136,979,966	1,111,625,537	2,060,033,808	2,105,743,961	6,940,721,102
PBI nacional (miles)	237,901,734	261,653,202	302,255,118	335,729,581	05,800,000*	1,543,339,635
Participac. en el PBI	0.22%	0.43%	0.37%	0.61%	0.52%	0.45%

* Al 15 de diciembre de 2008

** Estimado

Elaboración propia sobre la base de la información publicada en las web de Transparencia Económica del MEF y del BCRP.

Anexo 4

Tabla 18: Tributos internos recaudados según departamento en millones de nuevos soles, 1994-2008

Departamento	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Amazonas	1.6	2.6	4.1	5.2	6.7	6.1	4.1	4.0	4.0	4.2	4.6	5.4	7.2	7.7	8.8
Áncash	64.2	75.1	110.5	129.4	99.9	85.9	118.2	96.2	95.6	106.4	136.5	159.8	171.5	258.8	236.9
Apurímac	1.3	2.5	3.4	4.6	6.2	7.5	7.6	7.0	7.4	8.1	8.3	8.7	10.3	11.8	14.4
Arequipa	356.3	466.0	530.0	593.1	580.1	609.9	605.1	634.8	653.4	606.2	663.5	874.0	877.5	1,039.2	1,883.9
Ayacucho	4.6	7.5	10.7	13.8	16.7	17.1	17.1	14.4	13.8	15.1	16.5	17.9	20.6	25.9	29.3
Cajamarca	17.7	30.5	39.4	47.4	57.3	66.5	80.4	82.3	71.5	69.6	60.4	69.0	87.4	106.1	132.0
Cusco	44.8	89.7	96.9	136.1	125.5	127.2	116.3	112.9	112.2	126.6	146.4	249.0	670.6	790.3	619.7
Huancavelica	1.9	3.2	3.1	3.4	3.7	4.3	3.7	3.8	3.9	4.9	5.2	3.5	4.0	7.7	9.8
Huánuco	7.1	11.6	15.6	20.4	29.0	23.0	19.6	17.3	16.6	17.9	20.3	21.9	22.1	29.4	34.9
Ica	80.2	97.0	109.7	130.0	115.7	114.2	106.3	103.6	125.9	204.2	236.0	186.1	180.3	233.6	330.4
Junín	56.0	70.0	95.8	116.2	137.1	122.4	110.8	95.5	106.5	119.3	135.4	165.0	191.8	234.9	256.4
La Libertad	209.0	278.1	298.5	277.6	289.3	269.3	274.3	246.9	255.1	299.8	346.0	377.0	500.8	557.7	627.2
Lambayeque	124.3	147.9	120.8	117.3	116.2	126.7	112.7	112.7	109.1	135.5	125.2	149.2	180.8	194.0	243.3
Lima	7,033.5	8,636.4	10,306.5	12,854.7	13,801.8	13,897.5	14,577.3	15,789.5	16,479.1	18,887.8	21,272.5	24,703.3	32,837.1	38,573.8	40,730.2
Loreto	34.9	45.9	61.9	78.8	93.0	64.8	62.8	73.5	74.6	72.8	80.9	107.8	126.5	151.4	170.4
Madre de Dios	1.6	3.2	4.6	5.9	7.4	6.2	5.8	5.9	7.4	7.7	10.0	12.9	18.0	22.8	25.8
Moquegua	13.9	17.2	17.9	25.9	26.0	27.3	28.7	23.3	25.7	24.2	29.5	39.9	41.6	58.2	50.4
Pasco	4.0	5.8	7.3	10.2	11.3	12.1	12.9	14.1	11.1	13.4	13.5	16.8	18.5	44.1	36.8
Piura	89.5	137.9	143.9	213.0	168.2	208.9	247.7	310.9	260.0	306.2	328.6	397.1	519.7	794.9	968.1
Puno	15.2	22.1	35.7	41.7	47.0	48.7	39.7	50.0	50.2	61.4	56.3	63.1	78.8	73.8	90.5
San Martín	10.4	20.5	24.3	36.8	44.9	32.8	29.7	29.6	30.5	34.4	43.3	45.1	45.0	46.5	77.0
Tacna	64.4	114.4	240.9	136.8	142.5	146.6	126.1	86.2	70.1	90.5	108.9	110.0	98.7	101.8	118.4
Tumbes	4.9	8.4	9.2	11.9	14.9	15.2	7.8	10.5	10.5	13.2	15.5	19.0	23.1	29.8	30.6
Ucayali	16.8	32.9	73.7	91.9	111.5	97.3	103.0	94.4	104.4	110.9	145.6	189.3	192.8	203.5	206.6
Total	8,258.2	10,326.6	12,364.4	15,101.9	16,051.9	16,137.6	16,818.1	18,019.1	18,698.3	21,340.1	24,008.6	27,990.7	36,924.7	243,597.5	46,931.9

Fuente: SUNAT.

Anexo 5

Tabla 19: PBI departamentales en valores corrientes, 2002 - 2006

Miles de nuevos soles	2002	2003	2004	2005	2006
Amazonas	989,220	1,079,511	1,259,608	1,360,196	1,484,210
Áncash	7,526,538	8,119,799	9,961,684	11,188,137	14,884,712
Apurímac	846,836	890,540	1,000,955	1,085,307	1,261,115
Arequipa	9,601,950	9,967,792	11,267,542	12,443,385	14,168,149
Ayacucho	1,567,047	1,684,013	1,775,806	1,969,128	2,355,165
Cajamarca	5,570,156	6,348,834	6,929,250	7,696,423	8,587,010
Cusco	4,015,943	4,383,633	5,641,408	6,965,662	8,548,272
Huancavelica	1,787,114	1,869,440	1,984,446	2,187,754	2,576,611
Huánuco	1,858,267	2,038,798	2,140,553	2,312,156	2,623,241
Ica	4,561,494	4,779,420	5,395,012	6,503,716	7,245,317
Junín	5,795,884	6,209,120	6,934,795	7,374,310	9,272,652
La Libertad	8,307,019	8,939,195	9,712,342	10,611,264	13,100,144
Lambayeque	5,279,616	5,519,417	5,651,570	6,280,140	6,924,472
Lima	95,796,655	101,588,647	109,755,615	119,359,815	134,029,170
Loreto	4,351,363	4,635,508	5,004,270	5,674,155	6,274,865
Madre de Dios	649,091	717,770	845,319	965,291	1,160,101
Moquegua	2,397,224	2,709,352	4,052,403	4,649,353	6,065,505
Pasco	1,995,155	2,096,401	2,583,837	2,898,029	4,984,696
Piura	8,170,455	8,781,434	10,187,396	11,375,030	13,415,563
Puno	4,317,089	4,460,670	4,982,117	5,230,369	5,784,090
San Martín	2,143,904	2,275,302	2,676,794	2,856,193	3,076,384
Tacna	2,403,443	2,675,939	3,503,643	3,744,046	4,601,861
Tumbes	943,122	986,191	1,127,491	1,327,613	1,342,485
Ucayali	1,887,598	2,034,418	2,287,064	2,512,484	2,787,364

Fuente: INEI.
Elaboración propia.

Anexo 6

Tabla 20: Población departamental por censos y estimados adyacentes, 2004-2007

Departamento	Estimado 2004	Censo 2005	Estimado 2006	Censo 2007	Tasa de crecimiento intercensal 1993-2007
Amazonas	386,607.1	389,700.0	373,008.9	375,993.0	0.8
Áncash	1,031,165.7	1,039,415.0	1,055,018.8	1,063,459.0	0.8
Apurímac	417,213.1	418,882.0	402,579.7	404,190.0	0.4
Arequipa	1,122,844.5	1,140,810.0	1,134,156.5	1,152,303.0	1.6
Ayacucho	610,185.2	619,338.0	603,437.4	612,489.0	1.5
Cajamarca	1,349,576.0	1,359,023.0	1,378,161.9	1,387,809.0	0.7
Callao	793,119.4	810,568.0	858,001.0	876,877.0	2.2
Cusco	1,161,053.5	1,171,503.0	1,160,954.4	1,171,403.0	0.9
Huancavelica	441,753.0	447,054.0	449,404.2	454,797.0	1.2
Huánuco	722,918.9	730,871.0	753,929.8	762,223.0	1.1
Ica	655,110.2	665,592.0	700,720.5	711,932.0	1.6
Junín	1,078,674.9	1,091,619.0	1,210,942.7	1,225,474.0	1.2
La Libertad	1,514,035.4	1,539,774.0	1,590,019.7	1,617,050.0	1.7
Lambayeque	1,077,527.1	1,091,535.0	1,098,586.4	1,112,868.0	1.3
Lima	7,666,113.7	7,819,436.0	8,279,618.6	8,445,211.0	2
Loreto	868,510.8	884,144.0	875,964.6	891,732.0	1.8
Madre de Dios	88,912.1	92,024.0	105,850.2	109,555.0	3.5
Moquegua	156,797.2	159,306.0	158,989.2	161,533.0	1.6
Pasco	262,821.7	266,764.0	276,304.4	280,449.0	1.5
Piura	1,609,844.0	1,630,772.0	1,654,802.6	1,676,315.0	1.3
Puno	1,231,956.5	1,245,508.0	1,254,640.0	1,268,441.0	1.1
San Martín	656,836.3	669,973.0	714,517.6	728,808.0	2
Tacna	269,113.7	274,496.0	283,118.6	288,781.0	2
Tumbes	188,323.2	191,713.0	196,764.2	200,306.0	1.8
Ucayali	393,781.8	402,445.0	422,856.2	432,159.0	2.2
Perú	25,754,795.1	26,152,265.0	26,992,348.1	27,412,157.0	

Fuente: INEI.
Elaboración propia.

Anexo 7

Tabla 21: Pobreza departamental 2004-2007

Departamento	Pobreza 2004	Pobreza 2005	Pobreza 2006	Pobreza 2007
Amazonas	65.1	68.6	59.1	55.0
Áncash	53.3	48.4	42.0	42.6
Apurímac	65.2	73.5	74.8	69.5
Arequipa	34.2	24.9	26.2	23.8
Ayacucho	65.9	77.3	78.4	68.3
Cajamarca	66.2	68.8	63.8	64.5
Callao	Nd	nd	nd	nd
Cusco	53.1	55.6	49.9	57.4
Huancavelica	84.8	90.3	88.7	85.7
Huánuco	78.3	75.8	74.6	64.9
Ica	27.3	23.9	23.8	15.1
Junín	49.6	56.0	49.9	43.0
La Libertad	48.5	43.0	46.5	37.3
Lambayeque	43.6	44.0	41.1	40.6
Lima	32.2	32.9	25.1	19.4
Loreto	66.9	71.5	66.3	54.6
Madre de Dios	27.1	30.8	21.8	15.6
Moquegua	38.7	30.3	27.3	25.8
Pasco	65.7	72.9	71.2	63.4
Piura	60.7	58.6	54.0	45.0
Puno	78.3	75.2	76.3	67.2
San Martín	51.9	54.1	54.3	44.5
Tacna	24.7	30.3	19.8	20.4
Tumbes	24.2	16.2	15.8	18.1
Ucayali	56.3	53.1	54.0	45.0
Perú	48.6	48.7	44.5	39.3

Fuente: INEI.
Elaboración propia.

Anexo 8

Tabla 21: Presión tributaria por departamento, 2001-2007

Departamento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cusco	2.8%	2.8%	2.9%	2.6%	3.6%	7.9%	8.3%
Ucayali	5.3%	5.6%	5.5%	6.3%	7.4%	6.9%	6.8%
Arequipa	7.2%	6.8%	6.1%	5.9%	7.1%	6.3%	6.1%
Piura	4.0%	3.2%	3.5%	3.2%	3.5%	3.9%	5.6%
La Libertad	3.2%	3.1%	3.4%	3.6%	3.6%	3.8%	4.0%
Ica	2.5%	2.8%	4.3%	4.4%	2.9%	2.5%	2.9%
Lambayeque	2.2%	2.1%	2.5%	2.2%	2.4%	2.7%	2.5%
Loreto	1.8%	1.7%	1.6%	1.6%	1.9%	2.1%	2.3%
Junín	1.7%	1.8%	1.9%	2.0%	2.2%	2.1%	2.2%
Tumbes	1.2%	1.1%	1.3%	1.4%	1.4%	1.7%	2.0%
Tacna	3.8%	2.9%	3.4%	3.1%	3.0%	2.1%	1.9%
Madre de Dios	1.0%	1.1%	1.1%	1.2%	1.3%	1.5%	1.8%
Áncash	1.5%	1.3%	1.3%	1.4%	1.4%	1.2%	1.5%
San Martín	1.4%	1.4%	1.5%	1.6%	1.6%	1.5%	1.4%
Cajamarca	1.7%	1.3%	1.1%	0.9%	0.9%	1.0%	1.4%
Puno	1.2%	1.2%	1.4%	1.1%	1.2%	1.4%	1.1%
Huánuco	0.9%	0.9%	0.9%	1.0%	1.0%	0.8%	1.0%
Moquegua	1.2%	1.1%	0.9%	0.7%	0.9%	0.7%	1.0%
Ayacucho	1.0%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%
Apurímac	0.9%	0.9%	0.9%	0.8%	0.8%	0.8%	0.9%
Pasco	0.7%	0.6%	0.6%	0.5%	0.6%	0.4%	0.7%
Lima	0.2%	0.2%	0.2%	0.5%	0.5%	0.5%	0.7%
Amazonas	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%
Huancavelica	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%

Leyenda: Verde, regiones que comprenden el tercio con presión tributaria más alta. Rojo, tercio más bajo.
Lima: Incluye Lima Metropolitana, Callao y Lima Provincias.
 Elaboración propia con información de SUNAT e INEI.

Anexo 9

Tabla 22: Perú. Distribución de impuestos por departamentos según orden de importancia en la recaudación, en miles de soles, 1995-2006

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Amazonas	Tercera Categoría	736	1,462	1,450	1,257	1,415	1,872	2,500	3,720	3,995	3,862
	Quinta Categoría	137	154	156	192	248	244	301	349	466	889
	Impuesto General a las Ventas	514	177	127	104	283	201	375	553	600	615
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	0	0	90	479
	Cuarta Categoría	206	98	323	379	334	310	382	523	239	458
	Régimen Único Simplificado	278	473	385	392	372	363	356	369	384	428
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	93	255	219	235	252	269	275	364	305	410
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	127	211	13	6	73	143	191	277	403	400
	Regularización	116	352	180	181	131	92	265	279	362	370
	Primera Categoría	63	273	264	236	196	222	244	289	338	369
	Multas	241	83	67	72	95	109	103	132	212	207
	Otras Rentas	40	39	143	331	159	175	206	234	141	124
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	33	37	25	47	76	67	63	82
	Impuesto Selectivo al Consumo	17	88	82	116	178	83	46	32	44	36
	Otros Fraccionamientos	0	68	10	3	1	2	1	1	0	34
	Segunda Categoría	0	1	0	0	0	35	5	7	44	18
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	85	74	55	41	29	30	13
	No domiciliados	3	0	0	0	0	10	3	12	6	10
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	400	396	386	393	324	7	3	1	7
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	5	188	56	23	36	47	11	4	5
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	0	5	5	4	3
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	47	45	12	17	6	4	1	0	10	0
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	0	0	0	0	1	1	2	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Amazonas		2,617	4,186	4,049	4,085	4,257	4,597	5,432	7,259	7,740	8,819

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Áncash	Tercera Categoría	16,589	20,685	20,685	17,970	28,645	29,289	33,747	35,884	70,867	83,156
	Impuesto General a las Ventas	33,689	58,657	58,657	46,473	39,694	69,112	75,789	80,564	104,682	79,251
	Quinta Categoría	6,416	9,169	9,169	7,992	8,848	10,507	14,187	13,946	17,619	22,277
	Regularización	4,153	2,346	2,346	3,651	5,328	2,672	7,132	7,722	30,722	15,975
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	6,257	6,303	5,181	8,934
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	403	4,215	4,215	495	719	2,452	3,347	4,182	4,730	4,633
	Multas	2,779	2,112	2,112	952	3,239	3,236	3,363	3,793	3,917	4,196
	No domiciliados	25	342	342	926	1,087	1,268	1,120	1,572	4,783	4,179
	Cuarta Categoría	2,319	1,460	1,460	2,033	2,420	2,282	2,501	2,814	3,757	4,085
	Primera Categoría	893	2,234	2,234	1,945	2,022	2,091	1,964	1,995	2,253	2,657
	Régimen Único Simplificado	1,377	2,299	2,299	1,897	1,853	1,644	1,806	1,931	2,146	2,310
	Régimen Especial del impuesto a la Renta	530	1,119	1,119	1,010	1,154	1,143	907	953	1,114	1,308
	Otros Fraccionamientos	0	2,162	2,162	359	768	127	1,848	2,715	37	1,096
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	358	434	644	747	831
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	3,003	3,418	3,128	1,720	1,940	2,354	715
	Otras Rentas	4,084	921	921	110	69	101	490	456	539	431
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	0	90	162	236	287	63	163	348
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	0	200	772	708	481	313	280	208
	Segunda Categoría	5	12	12	15	350	433	1,017	1,719	1,745	145
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	322	322	1,365	490	343	381	1,290	119	127
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	9,965	9,965	4,523	4,884	4,768	151	26	1,007	12
	Impuesto Selectivo al Consumo	2	3	3	1	16	21	11	8	10	5
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	1,811	104	104	502	200	20	278	11	31	1
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	71	71	39	232	580	582	645	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Áncash		75,075	118,197	96,183	118,197	106,370	136,519	159,799	171,491	258,804	236,877

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Apurímac	Impuesto General a las Ventas	615	2,595	1,831	1,997	2,164	2,197	2,653	3,033	3,835	4,855
	Tercera Categoría	515	1,792	1,584	1,598	1,698	2,101	2,570	3,142	3,792	4,413
	Quinta Categoría	225	240	340	400	494	545	648	868	932	1,083
	Régimen Único Simplificado	330	661	581	575	600	543	551	599	655	797
	Multas	60	106	52	90	141	138	287	291	299	587
	Cuarta Categoría	341	121	555	622	650	718	752	966	535	547
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	20	298	47	35	42	123	245	391	521	506
	Primera Categoría	109	384	329	358	364	342	379	396	422	484
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	55	251	208	247	271	303	296	297	319	451
	Regularización	86	102	92	90	105	86	107	105	241	334
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	257	276	252	125	123	144	127
	Impuesto Selectivo al Consumo	60	214	74	111	33	44	67	72	86	101
	Otros Fraccionamientos	1	38	9	6	6	3	0	0	1	69
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	0	0	14	51
	Segunda Categoría	0	0	0	0	1	7	3	27	19	49
	No domiciliados	0	0	5	11	2	1	0	20	25	20
	Otras Rentas	29	0	13	4	5	11	9	3	19	14
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	33	49	70	57	40	33	19	5
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	0	1	0	4	3
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	10	398	93	32	22	7	16	4	3
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	795	848	738	798	778	17	2	4	1
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	56	82	28	197	355	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	0	0	0	0	1	2	1	0	0
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Apurímac		2,502	7,688	7,028	7,478	8,108	8,272	8,758	10,386	11,889	14,500

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Arequipa	Tercera Categoría	68,999	67,147	84,049	115,327	113,502	130,939	140,734	182,388	426,065	857,552
	Regularización	22,977	24,217	49,998	43,202	24,184	22,836	133,563	36,855	68,575	370,407
	Impuesto General a las Ventas	181,724	257,556	262,387	262,899	222,112	241,408	291,668	341,071	284,711	340,138
	Quinta Categoría	25,670	33,866	33,049	39,106	38,756	42,854	51,236	60,194	75,214	103,841
	Segunda Categoría	124	86	185	266	1,522	1,944	21,444	4,089	66,088	88,692
	Impuesto Selectivo al Consumo	125,752	286,307	237,733	230,280	276,269	298,321	305,140	319,261	47,482	35,404
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	22,506	24,966	24,705	26,756
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	1,242	7,248	1,811	2,379	4,447	7,610	8,525	10,586	13,857	14,682
	Primera Categoría	3,811	6,879	6,486	6,844	7,009	7,704	7,982	8,509	9,543	10,608
	No domiciliados	4,365	4,225	5,600	7,947	4,941	6,758	5,561	9,250	8,218	10,257
	Cuarta Categoría	5,564	3,984	7,525	7,432	6,512	6,280	7,596	8,523	8,391	8,516
	Multas	4,055	10,995	1,445	2,564	5,456	8,952	5,701	6,297	7,766	8,082
	Régimen Único Simplificado	3,626	5,666	4,837	4,969	4,771	4,604	4,563	4,647	5,084	5,326
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	2,870	3,269	3,816	4,740	4,921
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	1,592	2,944	3,102	2,732	3,004	3,325	3,093	3,045	2,912	4,091
	Otras Rentas	15,386	311	295	1,275	363	667	975	1,638	2,128	3,587
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	120	516	3,016	3,560	2,712	4,486	2,696	3,539
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	12,393	11,129	6,993	5,065	3,428	3,597	2,966
	Otros Fraccionamientos	0	1,925	607	176	84	54	2	13	27	1,525
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	4,764	9,891	1,442	1,230	1,370	1,174	497	521
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	2,831	23,343	3,728	1,181	563	415	205	162	138
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	74
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	29,555	24,306	12,624	12,537	11,329	1,605	1,077	396	13
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	1,153	927	314	195	321	116	54	46	73	4
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	1,604	1,699	1,833	1,736	1,751	1,794	1,585	0	0
Total Arequipa		466,039	748,277	753,653	768,576	744,294	812,669	1,026,573	1,037,150	1,062,929	1,901,641

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ayacucho	Tercera Categoría	1,473	4,637	3,389	3,377	3,825	4,462	5,227	6,085	7,415	10,039
	Quinta Categoría	2,473	4,588	3,462	3,447	3,859	4,579	5,661	6,830	10,972	9,774
	Impuesto General a las Ventas	748	934	912	795	924	920	1,189	1,656	1,799	2,271
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	577	425	293	279	294	345	423	662	639	1,222
	Cuarta Categoría	582	1,014	864	870	865	803	813	903	1,010	1,197
	Régimen Único Simplificado	419	316	962	1,104	1,032	1,108	1,205	1,776	929	1,052
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	205	843	773	714	702	647	617	679	778	952
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	1	540	166	95	277	368	700	619	801	874
	Regularización	262	360	146	374	355	314	458	392	405	444
	Primera Categoría	114	368	286	306	311	323	297	309	280	399
	Multas	0	0	0	0	0	0	85	99	197	298
	Otras Rentas	0	0	0	0	0	209	212	212	271	244
	Sistema Especial de Actualización y Pago	73	39	17	43	33	67	83	112	110	160
	Impuesto Selectivo al Consumo	0	238	57	36	26	6	3	0	2	102
	Otros Fraccionamientos	448	1,600	508	742	870	1,270	1,085	109	96	100
	Segunda Categoría	0	0	0	253	255	167	138	101	121	73
	Fraccionamiento RESIT	0	2	2	0	0	3	43	29	19	67
	No domiciliados	0	65	688	239	131	84	109	21	28	22
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	0	52	34	214	49	50	37	29	20
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	0	0	0	14	26	12	9	5	14
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	1,879	1,981	1,342	1,507	1,351	25	6	1	3
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	1	22	12	8	5	1	1	0	0	1
	Juegos de casino y tragamonedas	74	63	86	81	6	0	1	0	16	1
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	3	6	3	2	0	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Ayacucho		7,451	17,933	14,656	14,139	15,510	17,109	18,442	20,647	25,921	29,328

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cajamarca	Impuesto General a las Ventas	13,865	36,679	37,383	26,450	23,230	20,468	23,246	31,919	38,717	51,719
	Tercera Categoría	7,965	26,947	26,955	29,215	26,062	17,475	22,719	28,928	37,807	42,783
	Regularización	4,139	1,413	1,394	1,690	1,683	2,572	4,774	4,920	5,811	9,300
	Quinta Categoría	892	2,765	3,163	2,595	3,062	3,667	4,999	5,781	7,019	8,476
	Multas	526	831	491	544	1,133	1,255	1,241	1,611	2,383	3,297
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	109	833	326	345	1,029	1,995	2,337	3,100	3,255	3,275
	Primera Categoría	351	1,683	1,757	1,720	1,845	1,981	2,063	2,140	2,727	2,897
	Régimen Único Simplificado	944	1,853	1,699	1,672	1,772	1,629	1,655	1,733	1,978	2,246
	Cuarta Categoría	872	559	1,256	1,355	1,486	1,925	2,437	3,114	1,814	2,011
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	416	338	1,174	1,725
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	278	780	721	766	899	985	932	919	1,068	1,424
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	1,330	1,754	1,308	975	880	729	705
	Otras Rentas	356	115	212	210	731	476	260	312	414	584
	Otros Fraccionamientos	0	303	137	35	8	3	1	2	14	439
	Segunda Categoría	0	16	25	11	42	670	192	281	409	387
	No domiciliados	7	8	2	68	1,334	271	38	417	188	255
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	100	171	193	189	167
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	389	523	275	300	236	160	167	120
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	0	0	48	21	0	0	55	81
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	300	1,665	416	107	165	155	278	52	68
	Impuesto Selectivo al Consumo	6	133	30	4	5	8	9	12	20	46
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	5,082	4,644	2,496	3,054	2,916	129	287	32	21
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	233	216	47	40	8	158	4	18	140	2
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	0	1	2	5	17	29	31	0	0
Total Cajamarca		30,543	80,515	82,296	71,488	69,573	60,365	69,019	87,372	106,159	132,029

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Callao	Impuesto General a las Ventas	44,885	37,933	51,649	74,223	70,119	350,281	424,819	509,045	651,018	868,944
	Tercera Categoría	15,492	15,325	17,478	26,418	17,706	21,639	21,964	39,394	87,153	156,007
	Quinta Categoría	5,137	4,185	5,801	7,814	6,186	6,213	3,993	12,054	40,067	59,606
	Regularización	5,268	3,279	3,867	7,321	5,724	6,805	8,239	8,907	13,145	38,343
	No domiciliados	97	592	1,428	4,648	960	548	1,354	1,001	10,989	28,649
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	689	708	3,280	5,914
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	205	1,276	865	582	1,112	2,038	2,656	4,519	5,379	5,669
	Cuarta Categoría	3,112	2,082	3,384	3,966	4,264	4,286	2,954	3,800	4,950	5,669
	Segunda Categoría	40	106	54	56	187	690	2,740	14,034	4,030	4,919
	Primera Categoría	2,433	4,211	4,024	3,987	4,306	4,106	3,634	3,503	3,578	3,573
	Multas	821	1,070	565	691	872	838	1,014	999	1,567	2,220
	Régimen Único Simplificado	1,281	2,124	2,081	2,065	2,061	1,990	1,897	2,007	2,175	2,157
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	691	1,217	1,111	1,117	1,107	1,176	1,191	1,338	1,382	1,723
	Otros Fraccionamientos	44	1,240	366	154	365	92	223	31	84	1,262
	Otras Rentas	902	34	78	32	62	118	66	408	829	1,259
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	3,670	4,232	2,943	2,048	1,497	1,211	801
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	0	48	380	391	35	24	203	710
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	135	139	511	422	477	419	483	487
	Impuesto Selectivo al Consumo	395	195	22	2,055	320	205	35	35	4,693	327
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	1,766	309
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	1,186	563	357	202	42	2	61	54	54	79
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	0	5,333	1,346	405	351	451	253	98	74
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	22	79	57	35	35
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	5,333	6,252	4,397	4,299	3,605	140	33	35	9
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	42	170	172	425	455	514	499	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Callao		81,989	80,806	105,022	145,102	125,645	409,217	481,273	604,618	838,203	1,188,744

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cusco	Tercera Categoría	26,249	18,944	16,578	18,145	29,305	33,894	78,007	361,601	486,368	359,879
	Impuesto General a las Ventas	37,325	43,497	38,445	38,841	42,274	52,056	57,564	78,303	82,946	113,686
	Quinta Categoría	7,791	13,124	13,174	13,645	14,783	15,894	20,358	32,373	38,120	49,848
	Regularización	3,452	2,540	1,787	3,446	3,142	4,734	49,276	125,315	133,130	33,874
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	7,230	8,428	8,251	9,005
	Primera Categoría	1,596	4,803	4,670	4,588	4,913	5,291	5,771	6,216	7,438	8,674
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	380	3,438	673	927	2,132	3,747	4,651	6,729	6,939	6,578
	No domiciliados	742	7,753	7,350	8,885	5,905	7,818	7,090	7,799	3,729	6,406
	Multas	2,238	1,431	888	1,468	3,190	2,485	2,950	4,353	4,121	5,971
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	9,918	8,935	5,008	5,240	4,984	323	2,345	2,795	4,977
	Régimen Único Simplificado	2,268	3,961	3,312	3,201	3,333	3,048	3,216	3,540	4,041	4,959
	Cuarta Categoría	2,404	1,814	5,774	4,130	3,754	3,999	4,609	5,977	4,408	4,826
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	682	1,597	1,392	1,488	1,833	1,899	1,825	2,026	2,095	2,855
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	1,402	1,635	1,872	2,102	2,417
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	3,640	3,949	2,701	2,046	1,657	1,506	1,720
	Otras Rentas	868	123	195	154	168	175	329	937	772	1,256
	Segunda Categoría	22	12	13	7	61	182	340	19,589	794	1,124
	Otros Fraccionamientos	7	2,123	1,876	1,897	720	234	25	3	16	841
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	320	6,797	1,469	677	523	480	394	281	438
	Impuesto Selectivo al Consumo	2,952	1,442	557	501	307	246	273	361	253	229
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	517	585	477	510	393	368	275	182
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	675	117	105	101	38	3	3	0	1	33
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	106	106	305	603	681	721	606	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Cusco		89,651	117,064	113,143	112,429	126,802	146,505	249,113	670,792	790,378	619,782

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Huancavelica	Impuesto General a las Ventas	1,900	1,173	1,139	974	1,499	2,107	1,507	1,860	4,344	5,804
	Tercera Categoría	415	658	507	541	628	855	599	670	1,166	1,383
	Quinta Categoría	121	108	116	115	202	142	82	163	474	685
	Cuarta Categoría	310	115	476	551	650	470	354	350	359	494
	Régimen Único Simplificado	193	336	306	302	324	313	313	342	334	375
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	1	41	13	19	55	140	163	110	290	288
	Primera Categoría	60	146	132	138	136	139	154	202	191	216
	Multas	33	82	43	69	104	47	89	73	114	148
	Regularización	30	69	52	63	48	113	56	28	210	133
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	42	108	90	101	127	110	108	99	104	130
	Otros Fraccionamientos	0	5	0	0	0	0	0	0	1	40
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	88	128	127	75	35	37	23
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	23	199	53	30	26	18	11	19	21
	No domiciliados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19
	Segunda Categoría	0	1	0	0	0	0	0	1	5	9
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	0	0	11	6
	Otras Rentas	22	1	2	1	2	2	1	2	0	2
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	63	10	8	226	184	0	0	0	0	1
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	16	16	15	12	7	3	4	1
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	0	2	0	1	1
	Impuesto Selectivo al Consumo	5	10	4	4	0	0	0	0	0	0
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	777	748	599	735	560	6	1	25	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Huancavelica		3,195	3,663	3,852	3,859	4,869	5,162	3,534	3,950	7,690	9,782

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Huánuco	Tercera Categoría	3,080	6,900	5,849	5,398	5,680	6,986	7,494	8,811	11,305	14,734
	Impuesto General a las Ventas	4,254	4,774	3,116	3,572	3,291	3,533	5,461	3,092	6,714	5,793
	Quinta Categoría	735	829	794	938	1,051	1,401	1,326	1,684	1,868	2,797
	Régimen Único Simplificado	807	1,351	1,192	1,199	1,222	1,207	1,175	1,266	1,457	1,661
	Primera Categoría	341	862	853	838	859	905	928	990	1,173	1,452
	Regularización	566	888	510	537	642	842	749	920	1,159	1,417
	Cuarta Categoría	702	432	813	946	985	1,134	1,156	1,336	855	1,255
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	177	543	504	590	626	765	718	690	762	1,199
	Multas	305	388	162	368	633	501	466	588	757	1,089
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	233	492	108	112	391	500	751	943	1,376	947
	Otras Rentas	363	150	245	228	277	279	345	325	493	601
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	10	60	185	259	313	180	317	446
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	50	0	215	422
	Otros Fraccionamientos	0	224	65	31	23	3	1	0	4	264
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	433	585	434	409	286	231	247
	Segunda Categoría	1	6	12	8	13	51	44	78	156	197
	No domiciliados	0	36	53	67	102	131	140	206	202	193
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	98	107	136	191	166	165	235	141
	Impuesto Selectivo al Consumo	1	138	105	112	76	81	84	141	103	111
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	176	873	210	83	45	88	49	30	9
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	0	6	6	9	7
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	1,334	1,174	832	1,048	1,043	27	381	11	2
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	58	62	769	9	3	0	2	0	1	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	0	0	0	0	1	6	6	0	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Huánuco		11,625	19,585	17,304	16,594	17,911	20,294	21,907	22,142	29,431	34,986

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ica	Impuesto General a las Ventas	46,858	48,155	42,745	62,853	117,794	131,885	73,886	80,160	111,228	148,405
	Tercera Categoría	18,872	15,951	15,842	18,721	27,517	36,397	32,099	33,605	47,424	70,408
	Quinta Categoría	4,634	7,010	7,187	7,455	11,466	10,175	11,270	14,193	16,692	32,396
	Regularización	4,501	1,784	7,565	3,314	2,403	6,567	28,319	8,657	12,133	20,110
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	6,021	8,904	9,526	11,860
	Impuesto Selectivo al Consumo	9,391	15,365	14,937	10,002	8,058	8,265	7,922	8,562	8,962	11,267
	No domiciliados	73	105	604	4,887	12,814	17,464	1,350	1,732	1,808	8,064
	Otras Rentas	3,789	781	750	975	1,695	2,562	4,422	6,357	6,418	7,918
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	204	4,106	556	3,144	3,316	3,333	3,070	4,643	4,453	4,158
	Primera Categoría	1,121	2,489	2,283	2,286	2,485	2,730	2,688	2,994	3,617	4,065
	Cuarta Categoría	2,213	2,103	2,193	2,175	2,435	2,920	3,166	3,570	3,317	3,687
	Multas	2,193	2,114	735	1,409	2,458	3,258	5,992	2,671	2,476	2,711
	Régimen Único Simplificado	1,912	3,269	2,759	2,715	2,602	2,343	2,296	2,356	2,334	2,384
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	265	241	1,003	1,300	1,286	312	713	2,283
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	962	1,211	1,576	1,935	2,157
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	658	1,063	989	1,153	1,323	1,414	1,258	1,241	1,182	1,445
	Segunda Categoría	63	14	41	34	274	295	629	615	1,182	1,324
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	3,623	4,343	2,985	2,278	1,757	1,462	1,141
	Otros Fraccionamientos	65	1,006	349	40	50	25	13	18	22	511
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	352	253	254	395	344	277	508	187
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	384	5,009	1,358	353	258	264	148	31	26
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	490	226	238	118	78	158	42	79	607	20
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	8,084	5,704	4,113	5,460	4,458	201	140	16	8
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	0	0	1	0	4	36	37	0	0
Total Ica		97,036	114,010	111,101	130,870	208,181	240,150	190,063	184,606	238,047	336,535

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Junín	Tercera Categoría	12,910	23,770	15,750	23,755	30,184	41,391	50,947	65,693	80,236	98,843
	Impuesto General a las Ventas	35,902	46,328	45,845	50,121	52,590	53,287	54,923	75,270	89,494	78,430
	Quinta Categoría	3,647	6,001	5,968	6,469	7,242	8,128	10,277	11,771	14,198	16,646
	Regularización	3,125	5,371	1,474	3,627	5,237	7,220	17,049	6,367	13,782	14,006
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	38	51	128	148	189	152	5,562	13,859
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	7,961	8,337	7,793	8,416
	Primera Categoría	1,153	3,663	3,415	3,370	3,435	3,610	3,581	3,427	3,809	4,179
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	525	2,272	529	339	1,484	2,334	2,843	3,615	3,631	3,903
	Régimen Único Simplificado	2,999	4,267	3,507	3,270	3,269	3,145	2,994	2,994	3,180	3,484
	Cuarta Categoría	1,688	1,210	1,860	2,107	2,466	3,153	3,770	4,598	2,969	3,424
	Multas	1,877	2,070	799	1,495	2,322	1,746	2,128	2,250	2,766	2,933
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	837	1,121	1,364	1,761	1,931
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	772	1,737	1,506	1,627	1,694	1,570	1,240	1,149	1,074	1,415
	Otras Rentas	1,263	458	475	385	261	315	1,106	1,263	1,397	1,274
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	2,903	3,352	2,473	2,052	1,553	1,354	857
	Segunda Categoría	29	17	90	35	48	121	201	270	520	697
	No domiciliados	0	647	118	337	333	612	431	341	576	696
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	316	835	482	412	360	694	682	678
	Otros Fraccionamientos	0	624	123	59	40	6	1	8	18	595
	Impuesto Selectivo al Consumo	3,739	5,804	1,312	613	95	208	2,036	71	80	137
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	8,415	6,522	3,866	4,023	4,013	196	56	30	34
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	468	6,341	1,319	532	367	145	100	24	29
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	415	622	120	225	25	5	4	15	40	2
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	0	0	3	99	413	460	465	0	0
Total Junín		70,044	113,746	96,110	106,812	119,343	135,513	166,013	191,823	234,975	256,467

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
La Libertad	Impuesto General a las Ventas	138,138	148,011	121,489	122,806	141,342	157,213	169,173	237,715	240,894	260,436
	Tercera Categoría	42,748	35,621	34,038	43,529	57,685	72,345	72,487	92,633	116,752	137,600
	Quinta Categoría	15,208	20,722	19,534	22,277	24,266	26,611	30,322	38,258	45,985	59,536
	Regularización	15,006	8,429	7,140	12,565	12,720	18,870	19,494	24,611	36,907	34,296
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	14,050	18,494	21,396	28,789
	Otras Rentas	7,186	408	1,429	1,859	3,305	4,908	10,897	19,633	20,071	28,282
	Impuesto Selectivo al Consumo	40,504	7,775	17,782	20,078	22,802	24,394	25,598	28,769	27,392	23,921
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	1,181	8,593	1,438	1,979	3,132	5,442	7,387	9,267	12,215	13,109
	Cuarta Categoría	4,800	3,345	4,371	4,721	4,592	4,969	5,999	6,774	6,689	7,745
	Primera Categoría	2,146	4,925	4,702	4,553	4,838	5,551	5,644	6,185	6,821	7,479
	Multas	2,693	3,375	2,018	1,680	3,683	4,074	4,139	5,906	8,954	6,804
	Segunda Categoría	909	146	143	194	1,197	3,227	3,101	6,809	6,871	5,929
	No domiciliados	804	1,598	2,724	2,399	3,990	2,345	2,498	2,129	4,135	5,440
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	2,077	2,553	3,342	4,223	5,034
	Régimen Único Simplificado	2,990	4,472	4,214	4,120	4,225	4,207	4,162	4,382	4,807	5,028
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	1,218	2,566	2,203	2,454	3,356	2,853	2,125	2,204	2,372	3,013
	Otros Fraccionamientos	29	1,842	541	208	188	391	298	328	553	2,810
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	5,452	6,616	5,341	4,639	4,011	2,566	2,464
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	886	867	1,264	1,157	933	710	642	588
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	21,859	13,919	7,838	7,974	8,030	173	281	90	150
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	1,022	13,924	2,935	1,350	1,260	626	331	260	136
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	194	85	111	206	275	173	698	94
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	2,565	420	400	239	125	112	481	107	138	27
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	3,092	2,694	2,257	2,415	2,635	2,782	2,527	0	0
Total La Libertad		278,123	278,221	255,785	265,094	311,177	358,217	389,835	515,581	571,433	638,710

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lambayeque	Impuesto General a las Ventas	60,722	55,460	57,632	55,182	55,182	62,250	71,638	95,167	88,459	106,027
	Tercera Categoría	16,858	18,630	16,851	20,233	20,233	26,218	34,052	41,081	52,796	68,380
	Regularización	3,973	2,956	3,304	3,739	3,739	4,244	8,792	5,972	9,708	15,180
	Quinta Categoría	6,268	4,979	4,620	5,167	5,167	6,175	6,541	8,057	9,621	12,794
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	2,510	3,068	5,555	6,076
	Primera Categoría	1,896	4,165	4,033	4,140	4,140	4,609	4,427	4,383	5,286	6,059
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	525	5,518	876	440	440	1,840	3,382	4,240	4,878	5,771
	Multas	2,327	1,980	498	960	960	2,004	2,616	3,408	3,548	5,451
	Régimen Único Simplificado	2,604	4,186	3,712	3,554	3,554	3,282	3,184	3,372	3,469	3,764
	Cuarta Categoría	2,390	1,635	1,870	2,037	2,037	2,811	3,141	3,860	3,246	3,514
	Impuesto Selectivo al Consumo	44,055	710	2,197	1,839	1,839	1,208	1,857	1,485	2,043	2,695
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	678	1,463	1,246	1,378	1,378	1,724	1,631	1,647	1,759	2,268
	Otras Rentas	3,933	307	201	302	302	569	591	1,053	877	1,575
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	4,103	4,103	3,163	3,099	2,347	1,614	1,407
	Otros Fraccionamientos	1	1,177	140	85	85	36	15	21	30	1,176
	Segunda Categoría	18	54	92	71	71	361	408	532	808	984
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	162	198	322	458	496
	No domiciliados	17	119	158	87	87	110	171	117	162	481
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	521	399	399	373	381	308	316	261
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	0	5	5	0	0	42	26	201
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	913	7,875	2,217	2,217	285	303	114	73	72
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	7,694	6,546	3,199	3,199	3,350	149	77	120	35
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	1,620	216	449	55	55	100	95	29	124	1
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	877	932	864	864	910	910	813	0	0
Total Lambayeque		147,885	113,041	113,754	110,053	110,053	110,053	150,092	181,518	194,976	244,665

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lima Metropolitana	Impuesto General a las Ventas	3,558,463	5,955,452	5,854,348	6,489,744	7,377,135	7,949,517	8,871,655	9,894,072	11,259,420	12,932,842
	Tercera Categoría	1,104,676	1,609,611	1,849,731	2,131,629	3,193,975	3,858,727	4,559,379	8,755,068	11,375,720	12,454,652
	Impuesto Selectivo al Consumo	1,894,470	3,264,787	3,471,994	4,045,217	4,105,078	4,008,163	4,072,338	4,041,599	4,576,547	4,101,501
	Quinta Categoría	739,640	1,482,991	1,486,753	1,614,237	1,811,920	1,937,085	2,151,350	2,503,580	2,884,956	3,487,110
	Regularización	354,287	425,161	649,491	495,110	987,129	892,015	1,693,367	3,001,354	3,503,315	1,819,335
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	967,214	1,118,204	1,348,119	1,595,241
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	635,994	688,658	822,287	1,005,104	1,109,681
	No domiciliados	84,878	457,403	438,199	444,251	437,568	601,844	511,936	1,059,354	904,295	1,103,906
	Segunda Categoría	4,962	6,479	6,470	7,526	93,549	140,210	216,296	453,176	520,131	596,261
	Cuarta Categoría	137,194	204,385	245,457	254,199	280,750	291,200	331,974	368,845	344,573	367,778
	Impuesto al Rodaje	51,003	97,298	95,459	91,371	97,173	111,368	139,625	164,965	173,580	222,182
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	17,891	217,566	44,535	25,378	46,103	74,957	121,788	200,756	205,243	209,759
	Multas	133,521	74,075	33,153	40,987	76,729	103,894	114,793	192,380	205,953	203,044
	Primera Categoría	54,228	117,072	112,298	110,111	115,668	119,741	127,603	143,201	151,952	167,394
	Juegos de casino y tragamonedas	14,973	0	17,293	21,832	44,380	53,842	43,081	43,452	93,699	145,902
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	34,710	66,555	73,766	75,627	85,362	92,233
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	204,009	181,601	148,121	121,436	128,608	103,963	85,906
	Otros Fraccionamientos	4,616	60,874	22,597	15,757	5,154	3,920	3,680	12,731	13,032	45,681
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	13,877	23,400	21,090	22,148	22,678	25,952	28,756	33,233	31,048	41,210
	Régimen Único Simplificado	23,610	33,096	30,505	30,319	31,030	30,380	31,181	36,019	34,388	39,060
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	28,941	15,212	11,980	21,173	33,853	21,869	80,504	35,785	48,235	37,331
	Otras Rentas	286,761	9,950	7,450	3,468	3,532	4,394	7,331	24,654	28,682	28,152
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	113,674	46,333	64,199	92,403	17,915	28,463	50,539	21,231
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	174,450	483,337	83,277	34,200	13,354	19,329	15,260	8,914	6,512
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	997,908	805,630	381,343	404,049	380,200	9,703	3,696	2,996	1,156
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	581,616	472,219	36,050	83,500	76,394	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	40,252	42,748	34,425	33,229	35,572	36,759	30,538	0	0
Total Lima Metropolitana		8,507,990	15,267,423	16,425,809	17,086,065	19,551,442	21,684,779	25,117,810	33,186,904	38,959,769	40,915,058

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lima Provincias	Impuesto General a las Ventas	20,854	54,659	55,361	48,308	50,282	72,961	61,167	65,673	67,725	69,233
	Tercera Categoría	10,701	15,346	11,409	11,495	12,388	16,309	13,257	15,200	18,730	23,567
	Quinta Categoría	2,237	2,326	3,857	2,884	3,239	3,628	4,461	5,247	6,384	7,607
	No domiciliados	9	27	107	67	88	199	170	186	381	7,501
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	213	5,000	437	374	1,306	1,984	2,626	4,223	5,090	7,421
	Otras Rentas	551	544	1,821	1,981	1,282	2,087	5,014	6,145	8,901	5,251
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	4,034	4,358	4,698	4,932
	Regularización	2,125	1,550	1,435	1,890	1,651	1,523	6,100	5,738	5,786	4,403
	Impuesto Selectivo al Consumo	3,481	4,804	6,408	6,744	8,527	1,186	1,360	1,614	2,038	4,124
	Primera Categoría	878	1,902	1,775	1,720	1,873	1,948	2,067	2,417	2,623	3,111
	Cuarta Categoría	1,209	1,154	1,670	1,946	2,122	2,513	2,849	3,326	2,676	2,956
	Régimen Único Simplificado	1,488	2,924	2,727	2,604	2,691	2,564	2,533	2,501	2,673	2,838
	Multas	706	1,557	915	1,505	1,475	1,600	1,994	2,016	2,177	2,044
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	2,926	4,017	3,268	2,632	2,167	1,939	1,781
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	484	479	302	271	340	296	679	1,298
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	432	912	972	992	1,334	1,537	1,182	1,146	1,013	1,170
	Otros Fraccionamientos	9	500	188	27	13	3	2	2	26	961
	Segunda Categoría	16	30	27	26	79	151	286	210	475	554
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	117	148	176	299	359
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	1,317	5,198	1,686	707	636	219	173	66	49
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	21	13	57	1	18	5	6	20
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	5,589	3,767	2,179	2,389	2,361	64	74	51	13
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	1,473	517	500	228	177	35	74	83	75	4
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	0	5	7	34	58	95	113	0	0
Total Lima Provincias		46,382	100,659	99,086	90,083	96,032	116,942	112,693	123,088	134,510	151,196

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Loreto	Tercera Categoría	14,600	20,390	26,813	26,212	25,062	28,011	40,258	50,163	61,307	66,760
	Impuesto General a las Ventas	15,971	11,856	10,063	12,242	12,744	12,829	18,367	16,415	24,998	26,434
	Impuesto Selectivo al Consumo	0	6,939	8,665	6,602	7,132	6,930	8,758	14,657	17,825	16,736
	Quinta Categoría	3,125	6,426	6,998	8,557	7,411	7,473	7,927	9,040	10,705	14,387
	Regularización	3,941	4,849	6,469	4,821	4,185	6,471	11,208	12,353	11,132	10,892
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	4,385	5,137	6,380	9,280
	No domiciliados	63	334	655	1,787	1,693	1,669	1,184	2,359	3,647	7,008
	Otras Rentas	1,842	737	1,172	1,433	1,134	1,722	1,875	2,478	3,765	4,806
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	522	2,286	420	387	857	1,647	2,917	4,208	4,115	4,098
	Cuarta Categoría	2,105	1,728	2,532	3,176	3,466	3,879	4,431	5,025	3,482	3,432
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	381	1,052	1,002	1,210	1,304	1,679	1,809	2,041	2,139	2,858
	Segunda Categoría	10	11	2	30	425	808	1,095	1,855	1,812	2,337
	Primera Categoría	751	1,593	1,557	1,624	1,733	1,820	1,806	1,839	2,062	2,172
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	2,823	3,249	2,685	2,391	1,722	1,413	2,155
	Multas	1,437	2,363	882	1,163	1,206	1,497	1,373	2,344	2,096	1,760
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	193	419	955	1,224	432	63	623	1,100
	Régimen Único Simplificado	594	1,013	834	862	857	774	817	862	1,007	980
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	410	489	593	639	716
	Otros Fraccionamientos	3	524	100	25	12	4	5	6	19	535
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	430	438	242	263	238	340	260	245
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	726	5,462	1,425	168	101	112	114	27	17
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	3,322	3,396	2,415	2,366	2,266	57	45	891	11
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	538	117	89	50	20	1	1	2	7	5
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	51	134	151	172	201	221	150	0	0
Total Loreto		45,883	66,316	77,867	77,853	76,394	84,365	112,156	133,810	160,350	178,728

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Madre de Dios	Tercera Categoría	900	1,928	1,732	2,264	3,186	3,993	5,604	6,375	8,184	9,318
	Impuesto General a las Ventas	1,093	1,089	1,021	1,460	734	2,273	2,618	3,583	4,618	4,610
	Otras Rentas	40	118	314	586	281	379	609	2,870	3,320	4,364
	Quinta Categoría	310	420	487	521	599	499	640	821	937	1,235
	Regularización	259	391	99	291	317	318	607	674	1,362	907
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	23	290	68	68	73	86	295	696	829	891
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	55	123	161	228	299	361	380	539	592	866
	Multas	117	85	81	57	263	272	354	453	629	613
	Primera Categoría	43	159	154	158	206	207	240	328	414	543
	Régimen Único Simplificado	142	326	268	263	289	294	308	361	418	498
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	45	40	356	458
	Cuarta Categoría	152	87	330	393	367	400	497	541	378	456
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	0	0	0	8	57	0	151	308
	Segunda Categoría	1	4	2	1	10	75	59	83	125	261
	Impuesto Selectivo al Consumo	0	420	221	329	294	210	223	222	220	203
	Otros Fraccionamientos	0	123	10	5	3	10	9	3	10	177
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	304	293	217	224	204	166	148
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	45	69	86	100	114	184	186	69
	No domiciliados	4	1	2	0	0	0	11	15	11	7
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	46	545	98	118	39	36	22	9	2
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	0	14	8	5	0
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	425	408	400	421	309	2	25	12	0
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	89	13	10	17	1	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	5	7	11	43	81	69	34	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Madre de Dios		3,227	6,052	5,965	7,523	7,883	10,129	13,014	18,082	22,932	25,934

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Moquegua	Impuesto General a las Ventas	7,574	13,479	12,463	14,544	9,606	16,462	19,518	18,961	33,509	22,941
	Tercera Categoría	4,158	4,757	2,704	3,504	5,009	4,615	7,592	9,213	10,958	10,687
	Quinta Categoría	1,180	1,153	1,134	1,299	1,655	1,346	2,562	2,721	3,707	4,786
	Regularización	1,402	1,492	285	275	1,819	387	3,785	1,726	2,316	3,149
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	489	878	1,045	1,566
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	147	966	167	236	472	867	1,242	1,644	1,396	1,106
	Primera Categoría	293	715	567	556	508	532	613	736	859	1,059
	Cuarta Categoría	601	361	480	887	693	737	1,084	1,300	1,142	989
	Segunda Categoría	0	7	3	0	64	168	164	359	453	868
	Régimen Único Simplificado	435	675	610	601	600	567	567	598	619	699
	Multas	711	291	149	192	458	598	499	617	544	616
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	157	334	288	320	322	282	327	427	420	504
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	662	756	681	635	490	382	338
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	47	30	36	45	11	0	0	302
	Impuesto Selectivo al Consumo	69	404	351	325	459	428	187	337	338	228
	Otros Fraccionamientos	15	329	59	16	1	0	0	0	4	202
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	80	1,290	421	174	162	165	159	137	173
	Otras Rentas	271	27	31	4	4	1	36	124	143	151
	No domiciliados	1	290	76	279	161	130	316	1,274	223	93
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	47	67	148	244	116	118	92	66
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	0	5	25	5	4
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	168	68	16	15	2	0	0	0	3	1
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	3,424	2,656	1,556	1,503	1,434	29	16	32	1
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	33	27	27	27	3	5	16	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Moquegua		17,181	28,885	23,448	25,817	24,475	29,691	39,946	41,741	58,329	50,528

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pasco	Impuesto General a las Ventas	2,471	5,167	5,476	3,559	4,185	4,753	9,144	9,927	32,016	16,472
	Tercera Categoría	972	2,563	2,509	1,862	2,639	2,834	3,009	3,632	5,488	7,475
	Regularización	265	371	440	170	337	213	321	336	905	6,402
	Quinta Categoría	690	934	1,345	2,034	2,306	1,789	1,262	1,112	1,292	1,568
	Cuarta Categoría	337	176	401	436	460	596	683	1,023	997	998
	Multas	89	284	141	165	310	244	322	336	605	821
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	1	285	153	88	150	309	318	567	479	641
	Régimen Único Simplificado	645	768	627	562	553	494	486	516	562	604
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	121	371	338	339	380	396	360	375	383	479
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	175	116	600	457
	Primera Categoría	52	210	184	168	177	197	210	257	288	279
	Otras Rentas	49	35	37	26	41	77	95	112	234	252
	Otros Fraccionamientos	7	61	17	5	2	0	4	0	0	128
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	305	309	186	219	101	109	80
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	33	61	100	104	86	40	45	46
	Impuesto Selectivo al Consumo	1	7	6	1	2	4	14	20	22	39
	Segunda Categoría	1	3	0	0	2	5	14	8	12	29
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	72	616	225	97	74	86	38	16	11
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
	No domiciliados	0	9	0	110	155	100	0	0	2	1
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	1,534	1,757	958	1,124	1,084	7	2	1	1
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	140	33	11	9	39	13	2	9	10	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	0	0	0	0	13	11	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Pasco		5,840	12,881	14,090	11,081	13,367	13,472	16,832	18,537	44,066	36,786

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Piura	Impuesto General a las Ventas	73,104	128,101	146,432	118,112	134,198	181,767	216,387	305,083	328,006	461,207
	Tercera Categoría	25,347	42,740	48,163	39,653	54,939	63,735	79,311	109,201	221,923	312,070
	Regularización	8,245	8,602	5,517	9,962	6,973	7,314	21,070	13,928	130,626	55,457
	Quinta Categoría	8,929	18,957	18,266	17,628	19,417	21,453	24,420	26,365	38,862	48,149
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	12,021	14,658	15,849	20,693
	No domiciliados	1,214	3,295	5,314	6,643	4,545	7,664	5,466	7,680	14,534	17,124
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	1,444	5,023	468	376	14,299	3,572	4,996	7,574	8,745	8,922
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	3,747	4,621	5,540	6,436	7,837
	Cuarta Categoría	5,846	3,663	4,341	4,532	4,932	5,817	6,594	7,790	6,513	7,079
	Multas	2,809	2,784	907	1,615	2,563	3,071	3,690	4,260	5,031	6,589
	Otras Rentas	4,930	179	481	198	293	689	636	2,862	3,450	4,834
	Primera Categoría	1,807	2,933	2,659	2,738	2,886	3,102	3,031	3,141	3,994	4,651
	Régimen Único Simplificado	2,181	3,449	3,261	3,167	3,293	3,170	3,089	3,112	3,307	3,851
	Otros Fraccionamientos	132	828	640	556	221	89	9	13	58	3,188
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	743	1,344	1,149	1,213	1,281	1,529	1,458	1,559	1,712	2,164
	Segunda Categoría	58	92	59	43	221	447	908	1,375	1,476	1,670
	Impuesto Selectivo al Consumo	23	10,860	94,560	72,675	72,263	9,925	7,423	1,069	1,506	1,395
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	4,085	4,837	3,814	2,916	2,522	2,050	1,363
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	1,146	636	810	724	777	467	487	342
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	1,704	8,604	2,281	1,141	572	663	270	145	159
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	1,115	662	429	118	10	5	18	31	48	46
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	15,264	14,030	7,333	7,838	7,620	215	610	63	28
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	392	416	567	520	545	527	515	0	0
	Juegos de casino y Tragamonedas	0	0	12	980	3,399	1,938	367	559	796	-62
Total Piura		137,928	250,871	356,854	295,112	340,880	332,310	400,613	520,185	795,616	968,757

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Puno	Impuesto General a las Ventas	10,441	14,787	18,271	18,217	23,123	22,773	25,695	31,874	27,500	33,282
	Tercera Categoría	4,806	9,120	8,587	10,172	18,453	15,980	14,718	17,553	18,970	23,633
	Quinta Categoría	1,567	2,891	2,691	2,919	3,597	3,917	4,350	5,428	5,442	6,802
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	5,336	5,370	4,760	5,407
	Otras Rentas	594	113	548	156	49	176	279	4,478	4,078	4,588
	Regularización	942	826	421	2,790	3,441	807	1,559	1,582	2,164	2,729
	Multas	598	691	304	746	1,056	821	1,642	1,256	1,447	2,363
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	248	1,439	322	254	1,062	1,186	1,629	2,434	2,084	2,177
	Régimen Único Simplificado	1,076	1,738	1,564	1,553	1,555	1,391	1,390	1,492	1,670	1,848
	Primera Categoría	566	1,237	1,181	1,104	1,116	1,120	1,204	1,334	1,538	1,811
	Impuesto Selectivo al Consumo	12	1,317	15,154	10,961	2,140	2,307	1,813	1,503	1,508	1,490
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	324	919	893	972	1,117	1,118	1,059	1,043	1,018	1,440
	Cuarta Categoría	819	333	830	994	1,175	1,409	1,673	2,445	960	1,289
	Segunda Categoría	5	13	10	10	26	40	120	270	325	677
	Otros Fraccionamientos	1	459	66	12	10	0	20	5	69	619
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	1,069	1,215	934	824	627	514	372
	No domiciliados	0	30	55	29	85	199	30	102	120	336
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	157	258	205	180	244	184	167	193
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	52	84	94	152	141
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	153	2,214	748	175	157	73	62	23	19
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	3,784	3,353	2,288	2,604	2,427	54	259	19	11
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	86	268	552	113	78	206	2	0	0	5
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	257	419	280	215	213	223	197	0	0
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Puno		22,085	40,377	57,592	55,644	62,497	57,415	64,024	79,594	74,537	91,230

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
San Martín	Impuesto General a las Ventas	9,833	5,757	6,450	6,128	8,788	12,672	10,920	12,387	11,100	22,923
	Tercera Categoría	5,238	10,834	9,924	10,415	11,309	15,192	15,665	13,698	14,252	22,901
	Regularización	1,219	1,897	1,233	1,242	1,619	2,119	3,378	2,108	2,265	6,532
	Otras Rentas	237	1,216	1,084	1,775	1,351	1,766	2,460	2,418	3,051	5,814
	Quinta Categoría	1,536	2,316	2,397	2,784	3,107	3,128	3,416	3,719	4,186	5,391
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	372	888	890	1,092	1,153	1,392	1,422	1,689	1,837	2,445
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	1,498	1,605	2,042	1,958
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	41	1,043	564	183	367	477	609	1,140	1,493	1,817
	Primera Categoría	307	933	911	1,013	1,026	1,178	1,121	1,264	1,517	1,727
	Régimen Único Simplificado	539	1,222	1,018	1,009	1,052	971	975	1,046	1,244	1,518
	Cuarta Categoría	626	549	1,055	1,252	1,250	1,232	1,295	1,472	1,013	1,347
	Multas	394	1,141	330	425	555	333	812	787	1,173	1,250
	Otros Fraccionamientos	3	215	30	19	18	2	2	7	15	461
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	823	1,033	736	660	468	452	358
	Segunda Categoría	1	6	3	6	18	134	75	486	256	239
	No domiciliados	4	47	171	377	237	53	59	59	115	151
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	555	483	362	317	69
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	122	287	107	116	92	81	56	55
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	92	1,864	473	111	176	97	49	88	35
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	1,279	1,336	1,041	1,132	1,039	25	146	22	33
	Impuesto Selectivo al Consumo	0	445	116	53	3	24	3	5	0	3
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	113	77	95	85	187	1	1	0	0	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	0	1	1	5	11	7	8	0	0
Total San Martín		20,463	29,958	29,595	30,485	34,427	43,309	45,076	45,005	46,494	77,026

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tacna	Impuesto General a las Ventas	37,020	40,278	28,859	22,309	35,220	52,457	53,368	34,020	32,307	43,116
	Tercera Categoría	10,801	27,767	19,356	18,873	25,473	23,960	24,784	30,334	34,824	37,229
	Quinta Categoría	29,711	14,379	3,803	3,344	4,816	5,171	5,286	5,853	6,332	7,660
	Regularización	24,612	3,443	1,258	2,257	2,302	3,074	5,720	5,548	6,332	6,656
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	3,552	3,956	4,782	4,820
	Impuesto Selectivo al Consumo	2,178	32,406	13,081	8,429	2,388	1,363	1,688	1,536	1,686	3,048
	Primera Categoría	808	1,535	1,447	1,446	1,532	1,623	1,638	1,707	2,125	2,491
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	249	2,372	467	515	1,399	3,034	2,405	2,937	2,845	2,438
	Multas	1,093	1,227	482	500	1,241	1,281	2,000	1,666	2,013	1,782
	Cuarta Categoría	1,558	744	922	934	1,055	1,510	1,638	2,772	1,718	1,691
	Régimen Único Simplificado	762	1,295	1,218	1,180	1,152	1,106	1,103	1,186	1,371	1,673
	No domiciliados	4,047	9,685	6,201	5,494	6,132	5,701	1,692	1,016	1,063	1,525
	Otras Rentas	892	293	1,277	765	1,014	950	825	770	1,443	1,275
	Segunda Categoría	62	10	73	16	221	601	275	350	611	1,112
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	613	739	856	1,081	1,037
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	456	592	571	611	646	628	585	566	707	958
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	914	736	1,189	1,116	817	2,172	520	593
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	2,780	2,449	1,895	1,526	1,316	770	466
	Otros Fraccionamientos	1	397	49	9	19	3	1	7	11	336
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	0	0	0	3	0	0	0	14
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	4,650	3,869	2,196	2,240	2,501	109	22	9	11
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	186	115	152	31	10	0	0	3	10	2
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	618	610	713	842	885	899	763	0	0
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	486	8,108	1,215	311	99	169	156	56	-16
Total Tacna		114,436	142,292	92,719	74,351	91,652	109,574	110,819	99,512	102,617	119,919

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tumbes	Impuesto General a las Ventas	3,227	2,455	3,828	4,050	5,736	7,178	9,910	10,544	12,179	11,784
	Tercera Categoría	2,565	1,569	2,036	2,139	2,289	2,971	3,587	4,294	5,965	7,136
	Quinta Categoría	753	756	846	920	1,044	1,255	1,136	1,679	1,409	1,908
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	157	296	45	50	153	424	537	726	1,235	1,529
	Otras Rentas	79	12	33	22	21	76	97	955	1,175	1,158
	Régimen Único Simplificado	323	501	500	531	571	592	645	692	815	895
	Multas	181	177	114	150	269	282	409	507	761	883
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	36	251	572	78	196	832	2,797	766
	Regularización	309	181	229	219	310	381	483	623	766	736
	Primera Categoría	151	271	264	258	299	323	386	495	584	724
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	104	204	203	251	252	323	356	344	468	603
	Cuarta Categoría	355	236	284	245	318	342	431	587	522	547
	Otros Fraccionamientos	13	125	17	9	8	17	8	1	5	546
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	39	22	190	480
	No domiciliados	0	4	24	56	18	20	46	167	250	371
	Segunda Categoría	0	5	5	4	13	8	56	58	254	257
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	67	81	76	203	241	183	200	148
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	383	406	268	206	184	147	122
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	77	972	220	77	65	83	59	47	31
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	906	917	609	643	550	39	2	4	19
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	221	10	13	12	1	0	10	13	17	1
	Impuesto Selectivo al Consumo	0	0	0	5	5	6	0	3	12	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	54	83	73	75	102	83	91	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Tumbes		8,439	7,839	10,517	10,537	13,157	15,465	18,986	23,063	29,805	30,648

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tumbes	Impuesto General a las Ventas	3,227	2,455	3,828	4,050	5,736	7,178	9,910	10,544	12,179	11,784
	Tercera Categoría	2,565	1,569	2,036	2,139	2,289	2,971	3,587	4,294	5,965	7,136
	Quinta Categoría	753	756	846	920	1,044	1,255	1,136	1,679	1,409	1,908
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	157	296	45	50	153	424	537	726	1,235	1,529
	Otras Rentas	79	12	33	22	21	76	97	955	1,175	1,158
	Régimen Único Simplificado	323	501	500	531	571	592	645	692	815	895
	Multas	181	177	114	150	269	282	409	507	761	883
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	36	251	572	78	196	832	2,797	766
	Regularización	309	181	229	219	310	381	483	623	766	736
	Primera Categoría	151	271	264	258	299	323	386	495	584	724
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	104	204	203	251	252	323	356	344	468	603
	Cuarta Categoría	355	236	284	245	318	342	431	587	522	547
	Otros Fraccionamientos	13	125	17	9	8	17	8	1	5	546
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	39	22	190	480
	No domiciliados	0	4	24	56	18	20	46	167	250	371
	Segunda Categoría	0	5	5	4	13	8	56	58	254	257
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	67	81	76	203	241	183	200	148
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	383	406	268	206	184	147	122
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	77	972	220	77	65	83	59	47	31
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	906	917	609	643	550	39	2	4	19
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	221	10	13	12	1	0	10	13	17	1
	Impuesto Selectivo al Consumo	0	0	0	5	5	6	0	3	12	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	54	83	73	75	102	83	91	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Tumbes		8,439	7,839	10,517	10,537	13,157	15,465	18,986	23,063	29,805	30,648

Departamento	Categorización	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ucayali	Impuesto Selectivo al Consumo	1	107,962	102,503	99,379	110,307	123,636	159,696	161,525	177,365	204,184
	Tercera Categoría	7,941	17,531	15,695	20,108	23,317	33,540	43,330	44,967	48,102	36,238
	Impuesto General a las Ventas	17,094	13,753	9,208	12,544	12,789	27,204	29,749	34,552	33,785	33,212
	Impuesto Temporal a los Activos Netos	0	0	0	0	0	0	6,002	6,074	6,868	6,732
	Quinta Categoría	2,557	3,792	3,934	4,633	5,945	5,349	5,927	6,376	6,604	6,048
	Otras Rentas	788	1,083	1,675	3,000	1,924	1,786	2,178	3,703	3,906	4,635
	Regularización	1,628	2,675	1,471	3,370	2,528	6,235	12,358	5,799	3,912	4,555
	Fraccionamiento Art. 36 del Código Tributario	19	1,724	412	629	608	370	768	1,059	1,585	2,135
	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	245	829	758	1,014	944	1,139	1,104	1,241	1,446	1,960
	Multas	266	1,984	382	537	557	786	796	1,200	1,481	1,698
	Primera Categoría	256	962	918	1,009	1,013	1,070	1,042	1,125	1,515	1,636
	No domiciliados	31	334	44	26	234	297	1,359	1,073	1,584	1,292
	Cuarta Categoría	1,028	1,071	1,490	1,852	1,751	2,222	2,261	2,162	1,328	1,206
	Régimen Único Simplificado	325	794	591	642	646	591	629	692	772	913
	Fraccionamiento RESIT	0	0	0	2,434	1,595	1,243	749	872	635	750
	Segunda Categoría	8	15	16	16	251	343	313	472	705	578
	Otros Fraccionamientos	0	656	326	118	8	2	11	7	24	461
	Juegos de casino y tragamonedas	0	0	0	25	134	181	193	120	148	172
	Sistema Especial de Actualización y Pago	0	0	256	537	73	210	265	238	216	160
	Régimen Especial Fraccionamiento Tributario	0	232	4,362	1,079	223	100	183	215	135	87
	Impuesto a las Transacciones Financieras	0	0	0	0	0	4	32	24	38	38
	Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0	1,293	1,298	960	1,016	984	62	20	16	15
	Otros ingresos recaudados por SUNAT	748	88	60	74	32	2	3	1	2	4
	Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0	113	155	97	117	104	100	92	0	0
	Impuesto a las Acciones del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto al Rodaje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Ucayali		32,934	156,892	145,553	154,083	166,012	207,397	269,109	273,610	292,174	308,707