

NOTA N° 13

**EN DEBATE PROYECTO DE
DECRETO LEGISLATIVO DE
DESCENTRALIZACIÓN
FISCAL**

LA NOTICIA

El Ministerio de Economía y Finanzas ha puesto en debate un proyecto de Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal. El plazo formal para la presentación de aportes desde los interesados venció el día lunes 12 de enero. Nuevamente, y como de costumbre, el plazo resultó demasiado corto, tomando en cuenta que la propuesta se hizo pública justamente en los días entre Navidad y Año Nuevo. A pesar de la recurrente limitación en estos procesos de consulta, el Grupo Propuesta Ciudadana ha enviado al MEF un conjunto de sugerencias concretas a la propuesta en debate.

La descentralización fiscal está directamente ligada a:

- La creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), que cuenta con un reglamento recientemente aprobado.
- La creación del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), que aún no cuenta con reglamento.
- La transferencia de activos, para lo cual se está llevando a cabo una jerarquización de los activos, empresas y proyectos actualmente en manos del Gobierno Central (la que debe estar lista en el mes de marzo de acuerdo al plazo recientemente dado por el Congreso al Poder Ejecutivo), para determinar de manera clara a qué nivel de gobierno (Central, Regional y Local) le corresponde qué activo, empresa o proyecto.

Más allá de las limitaciones de la propuesta del MEF, el inicio de la descentralización fiscal, debe ser visto como parte del diseño de una nueva manera de asignar recursos a las regiones, que resulte más transparente, que supere la discrecionalidad que hasta la fecha el MEF tiene en la materia.

EL RESUMEN

¿Cómo se asignan ahora los recursos a las regiones? Una de las herencias del centralismo es la discrecionalidad que tiene el Ministerio de Economía y Finanzas en la asignación de recursos a las regiones. Cada año el MEF toma como referencia el presupuesto del año previo, y negocia con las regiones en base a la capacidad de gasto demostrada (que siempre será cuestionada por la nula inversión hecha en la última década en recursos humanos regionales y locales), la capacidad de la caja fiscal (siempre reducida y siempre con otras prioridades) y la mayor o menor presión que las regiones desarrollen (nula en la época de los Consejos Transitorios de Administración Regional - CTAR y que dependiente de la voluntad o falta de voluntad de las autoridades regionales de confrontar con el ejecutivo en este terreno).

¿Qué propone el Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal?

Propone que –después de una primera fase en la que se transfieren proyectos y programas y un segunda fase en la que se pone en funcionamiento el FONCOR- en una tercera fase cada una de las actuales regiones retenga el 30% de la tributación que se genera en su circunscripción, retención que puede alcanzar al 60% de lo tributado para aquellas que surjan del proceso de integración y conformación de nuevas regiones.

EL ANÁLISIS

El actual proceso de asignación de recursos presupuestales anuales a los Gobiernos Regionales depende en extremo de decisiones discrecionales del Ministerio de Economía y Finanzas, lo que constituye una pesada herencia del centralismo.

En efecto, durante los años 90 –después del autogolpe y la clausura de los Gobiernos Regionales el año 1992- la asignación de recursos a

los CTAR se hacía tomando en cuenta los presupuestos de apertura y la ejecutoria presupuestal del año anterior, la situación de la caja fiscal y los intereses políticos de la dictadura.

La asignación de recursos a los actuales Gobiernos Regionales democráticamente electos sigue siendo una decisión unilateral y poco transparente (no basada en criterios conocidos y compartidos) del MEF igualmente basada en los presupuestos de apertura y la ejecutoria presupuestal del año anterior y en la situación de la caja fiscal. Eso sí, a diferencia de épocas anteriores, los Gobiernos Regionales tienen una autonomía política y capacidad de presión que los CTAR no tenían, lo que abre nuevos espacios de negociación entre las autoridades regionales y el MEF.

La descentralización debe reemplazar este modelo de asignación de recursos basado en la discrecionalidad del MEF y la capacidad de negociación de los Gobiernos Regionales, por uno basado en criterios y mecanismos de decisión claramente establecidos y aplicados de manera transparente. La propuesta de Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal podría estar marcando el inicio de dicho cambio. Para lograr la institucionalización de esta nueva manera de asignar recursos a las regiones, será de suma importancia que la forma final de la descentralización fiscal se concierte con las autoridades regionales y locales, con todas las fuerzas políticas, en la forma de un nuevo pacto fiscal descentralista.

Las ideas fundamentales a la base de la propuesta son las siguientes:

Los objetivos de la norma:

- Regular la asignación de recursos a fin de asegurar el cumplimiento de los servicios y funciones de su competencia.
- Establecer mecanismos de gestión e incentivos al esfuerzo fiscal.

- Implementar reglas de responsabilidad fiscal, objetivos todos referidos a los Gobiernos Regionales y Locales (Artículo 1).

Al no haber el CND presentado aún el Plan Anual de Transferencias 2004-2006 y –en ese marco- definido que funciones son competencia de los Gobiernos Regionales y Locales, se hace imposible estimar ahora que recursos han de necesitar para ponerlas en práctica.

Las 3 etapas en la asignación de los recursos a los Gobiernos Regionales.

- Transferencias presupuestales del Gobierno Nacional, que incluye la transferencias de proyectos especiales y programas sociales.
- Transferencias presupuestales del Gobierno Nacional y asignación de los recursos del FONCOR.
- Transferencias presupuestales del Gobierno Nacional, asignación de los recursos del FONCOR y asignación de los recursos efectivamente recaudados por impuestos internos nacionales en cada Región o Circunscripción Departamental y celebración de convenios de cooperación interinstitucional (Artículo 7).

Respecto al proceso planteado, dos anotaciones: La primera, que el proceso resulta siendo acumulativo. Es decir, la asignación de parte de los tributos recaudados se suma a las actuales transferencias y las del FONCOR. La segunda, que versiones anteriores de la propuesta contenían un cronograma. La versión ahora puesta en debate no contiene dicho cronograma y más bien establece que «los ingresos que se asignen en cada etapa corresponden a las competencias que irán asumiendo los Gobiernos Regionales...» (Artículo 8). Es decir, el inicio de la fase en que reciben recursos de FONCOR y se les asigna parte de los tributos que generan, dependerá del avance de la transferencia de competencias en el marco de las fases tercera y cuarta

TEMA: EN DEBATE PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

de la descentralización. De nuevo, todo depende del Plan Anual de Transferencias 2004-2006 que el CND debe anunciar y de su velocidad de implementación.

Recursos para el Fondo de Compensación Regional. La propuesta establece que –en adición a los recursos para el FONCOR que la Ley de Bases de Descentralización prevé (30% de las privatizaciones y concesiones y otros)- este fondo también se financia con los montos que señale el presupuesto de la República. De esta manera se estaría reconociendo que la inconveniencia de hacer depender al FONCOR de los inciertos e imprevisibles recursos de las privatizaciones y las concesiones, abriendo el camino para se le asignen recursos del presupuesto nacional. Se hace necesario explorar otras modalidades más previsibles y seguras de asignación de recursos al FONCOR. Una posibilidad –similar a la modalidad de asignación de recursos a los municipios vía el FONCOMUN- sería asignar al FONCOR un porcentaje de lo recaudado por el Impuesto General a las Ventas.

Es importante anotar que una versión anterior del proyecto de DL de Descentralización Fiscal contemplaba asignar a las regiones lo recaudado por concepto del Impuesto Extraordinario a la Solidaridad (IES), mientras éste existiese. La nueva propuesta no contempla esta asignación, de lo que resulta que –mientras éste exista- los recursos del IES sigan siendo destinados al Gobierno Central.

Los Gobiernos Regionales pueden proponer directamente al Congreso de la República, la creación de contribuciones y tasas (Artículo 9). Que los Gobiernos Regionales no puedan crear sus propios impuestos y tasas es coherente con la Constitución, pero los coloca en inferioridad de condiciones frente a los Gobiernos Locales que sí tienen autonomía para crear tasas.

Los **impuestos que generan recursos** para las regiones son el **Impuesto General a las Ventas** (no incluye el Impuesto de

Promoción Municipal) y el **Impuesto Selectivo al Consumo**. No se consideran aranceles u otros tributos aplicables al comercio exterior.

Lo que se asigna a las regiones en la tercera fase de la descentralización fiscal. La propuesta establece que se asigna el 30% de la tributación efectiva neta recaudada en la circunscripción para la respectiva región (departamentos) por concepto de IGV e ISC; y 60% para aquellas regiones que resulten de la fusión de dos o más de las actualmente existentes (Artículos 18 y 19). No existe un sustento técnico para esta determinación en un escenario en el que –como se ha señalado antes- no hay aún una definición de que competencias y funciones se han de transferir, qué capacidades se van a necesitar y qué costo tendrá el desarrollo de esas capacidades y el cumplimiento de esas funciones y competencias.

Los montos estimados y el sistema para estimarlos. De acuerdo a estimados de Humberto Campodónico y Cecilia Perla, el monto total de la tributación nacional para el año 2002 fue de S/. 18,061 millones de soles, de los que S/. 15,821 millones se recaudaron en Lima. Fuera de Lima, por todo concepto, se recaudó entonces S/. 2,240 millones de soles, de los que al IGV e ISC corresponden solamente S/. 1,121.8 millones. El 30% de este monto equivale a S/. 336,5 millones, que es lo que –de mantenerse constantes estos niveles de tributación- se transferiría a las regiones.

Ahora bien, el problema que se presenta es que la SUNAT –que «es la entidad competente para determinar la recaudación efectiva obtenida en cada Región o Circunscripción Departamental» (Artículo 17)- construye sus estimados regionales de tributación en base al lugar (domicilio fiscal) donde las empresas fijan su residencia legal (casi todas en Lima) y no en base a donde efectivamente trabajan y generan el tributo. Parte importante de la gran minería y la agroindustria, por ejemplo, se desarrollan fuera de Lima aunque declaren domicilio fiscal y paguen todos sus impuestos en la capital.

TEMA: EN DEBATE PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Como se ha visto antes, al tomarse como base la tributación legal, Lima aporta con casi el 90% de la tributación (15,821 de los 18,061 millones de soles recaudados por todo concepto) y –en consecuencia– retendría alrededor de 6,000 millones de soles. En cambio, estimando la «tributación efectiva» con base en la metodología propuesta por el Economista Efraín Gonzales de Olarte, Lima aportaría en realidad el 44% de la tributación nacional, lo que se aproxima al valor de su PBI. En base a estos estimados, la tributación total generada en las regiones se aproxima a los S/. 9,000 millones (no los S/. 2,000 millones estimados por la SUNAT), de los que al IGV e ISC corresponderían casi la mitad (unos S/. 4,500 millones).

En suma, si se hicieran los estimados en base a la tributación efectiva, hacia el año 2006 las regiones estarían aportando por concepto de IGV e ISC en unos 4,500 millones de soles, en lugar de los 1,121 millones de soles ahora estimados. Reteniendo el 30% de ese monto, de podrían acceder –mediante la descentralización fiscal– a alrededor de 1,500 millones de soles, y no los 336.5 millones ahora estimados. Es necesario pues que se asuma la «tributación efectiva» como bases de los estimados para que la asignación de recursos en el marco de la descentralización fiscal sea coherente con el real aporte productivo y tributario de las regiones (ver cuadro 1).

El Gobierno Central podrá realizar transferencias complementarias, «para cubrir la diferencia existente entre los gastos rígidos e ineludibles previstos en el presupuesto institucional de dicho nivel de gobierno y los recursos obtenidos por la recaudación de los impuestos internos nacionales...» (Artículo 20). Se trata pues de que el Gobierno Central tenga la capacidad de hacer transferencias complementarias a aquellas regiones que –por su escaso desarrollo productivo– no generen automáticamente recursos suficientes para cubrir asumir sus funciones y competencias.

Se premiará la mejora del esfuerzo fiscal, asignando a las regiones como recursos de inversión los resultados de mejoras en la recaudación

Departamento	Tributación 2001		Diferencia
	Legal	Efectiva	
Amazonas	4.1	85.23	81
Ancash	97.4	602.82	505
Apurímac	7.0	99.40	92
Arequipa	635.7	1022.55	387
Ayacucho	14.5	177.87	163
Cajamarca	82.5	598.76	516
Cuzco	113.4	486.63	373
Huancavelica	3.9	191.24	187
Huánuco	17.5	243.42	226
Ica	104.1	441.38	337
Junín	96.1	670.10	574
La Libertad	248.2	826.93	579
Lambayeque	113.3	611.51	498
Lima y Callao	15,821.7	8981.31	-6,840
Loreto	74.0	440.24	366
Madre de Dios	5.9	83.01	77
Moquegua	23.5	285.12	262
Pasco	14.2	222.91	209
Piura	312.8	697.59	385
Puno	50.3	425.50	375
San Martín	29.7	280.60	251
Tacna	86.5	317.82	231
Tumbes	10.6	89.98	79
Ucayali	94.8	179.69	85
TOTAL	18,061.6	18061.59	0

TEMA: EN DEBATE PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

que resulten de su iniciativa, de acuerdo a pautas establecidas por la SUNAT (Artículo 22).

El CND aprobará el reglamento del Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal, teniendo para ello un plazo de 90 días. (Primera Disposición Transitoria)

El Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal debe ser visto como parte de un mecanismo mayor de asignación de recursos a las regiones, que incluye también al FONCOR y el FIDE. De esta manera, un primer mecanismo (la descentralización fiscal) asigna recursos en función del aporte de cada región a la producción y la tributación nacional, uno segundo (el FONCOR) compensa las carencias de recursos de las regiones a la luz de sus necesidades, y uno tercero (el FIDE) premia los esfuerzos de integración entre niveles de gobierno y la calidad de los proyectos de inversión elaborados por las autoridades regionales y locales.

Se trata pues de una ley compleja que debe operar en el marco de otros mecanismos de asignación de recursos a las regiones. El Decreto Legislativo como tal, junto con el FIDE y el FONCOR, son mecanismos que reclaman una mayor difusión y que debieran ser concertados con los Gobiernos Regionales y Locales, y las fuerzas políticas como expresión de un nuevo pacto fiscal descentralista.

IDEAS FUERZA

- La descentralización fiscal debe ser el inicio de un proceso de cambio sustantivo en la manera como se asigna anualmente recursos a las regiones.
- La propuesta de Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal se sustenta en los estimados de tributación legal de la SUNAT (se contabiliza el tributo ahí donde la empresa reside fiscalmente) en lugar de estimar la tributación efectiva (contabilizando el tributo ahí donde la empresa efectivamente produce). Esta metodología sobre-estima la tributación de Lima (donde residen

fiscalmente buena parte de las empresas) y, por la misma razón, terminaría asignándole a Lima buena parte de los recursos de tributación. La aplicación de la norma debe basarse en estimados de tributación efectiva, permitiendo que las regiones donde se produce (no donde se reside fiscalmente) retengan el porcentaje asignado de la tributación realmente generada en cada circunscripción.

- La propuesta no presenta el sustento técnico de la asignación a las actuales regiones del 30% de la tributación que ellas generan, y de 60% para aquellas que se integren. ¿Por qué no menos? ¿Por qué no más? Parte del problema es que no se tiene claro aún qué competencias se van transferir a las regiones, ni que capacidades necesitan estar acreditar para acceder a dichas transferencias. En ausencia de estas definiciones previas siempre resultará arbitraria cualquier asignación de recursos a las regiones.

Por la misma razón, en la medida en que no se ha aprobado aún el Plan de Transferencias 2004-2006 y no se sabe que competencias se van a transferir, ni cuándo, ni qué gastos supondrán, la propuesta no establece una fecha de inicio del proceso ni plazos para el cumplimiento de sus metas, entendemos que versiones anteriores de la propuesta sí planteaban un cronograma.

ACTORES CLAVE

- Jaime Quijandría, Ministro de Economía y Finanzas
- Ernesto Herrera, Presidente de la Comisión de Descentralización, Reforma y Modernización de la Gestión del Estado
- Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización
- Eduardo Ballón, Grupo Propuesta Ciudadana
- Homero Burgos, Presidente de la Región La Libertad
- Salvador Espinoza, Presidente de la Región Huancavelica
- Daniel Vera Vallón, Presidente de la Región Arequipa
- Robinson Rivadeneyra, Presidente de la Región Loreto
- David Jiménez, Presidente de la Región Puno