



NOTA N° 51

La

Descentralización

Fiscal:

Para entender

lo que se viene

LA NOTICIA

El viernes 9 de septiembre se publicó el Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal. Esta norma, aprobada más de un año y medio después de aprobada la Ley que reglamenta, precisó los incentivos que hubieran recibido las regiones que resultasen de la consulta popular realizada el 30 de octubre y, de manera más general, desarrolla las características de la descentralización fiscal en el Perú.

EL RESUMEN

Como todos sabemos, el 30 de octubre se realizó la consulta ciudadana sobre cinco propuestas de integración regional y –salvo en la Región Arequipa- la ciudadanía rechazó de manera abrumadora las propuestas presentadas. Al respecto, es importante señalar que los incentivos fiscales a la integración considerados en el reglamento aprobado eran bastante menores a las expectativas que tenían las autoridades regionales y a los estimados de recursos que sustentaban las inversiones que eran parte sustantiva de los Expedientes Técnicos presentados y aprobados. Ello explica que en varias regiones, autoridades que habían presentado Expedientes Técnicos para la integración terminaran haciendo campaña por el ‘No’. Pero es también importante señalar que el Reglamento no se limitó a establecer estos incentivos, sino que desarrolla y precisa el concepto mismo de la descentralización fiscal.

En términos generales, en el espíritu de la Ley de Descentralización Fiscal, el reglamento establece que la puesta en práctica de la descentralización fiscal está condicionada a la integración regional (Título V Segunda Etapa del proceso de asignación de recursos a los gobiernos regionales). A la luz de los resultados negativos de las consultas del mes de octubre, es obvio que hay que replantear esta condición, salvo que se opte por paralizar la descentralización fiscal a la espera que en las consultas ciudadanas del 2009 se integren dos o más regiones.

El reglamento también reafirma la prioridad absoluta de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal en la gestión fiscal y deja en manos del Ministerio de Economía y Finanzas toda la autoridad en la materia.

Desarrolla también una serie de ideas fuerza ya presentes en la Ley: cada región retiene para sí el 50% del IGV, el ISC y el IR de las personas naturales; la retención de estos recursos sustituirá a los que ahora se transfieren desde el gobierno central (ergo, no será adicional); se estimará la tributación efectiva de cada región, solicitando a las empresas que brinden la información necesaria a la SUNAT; se afirma el principio de neutralidad fiscal, por el que las regiones no podrán recibir por este concepto más de lo que ahora ya reciben, pero tampoco menos, asegurándose en la práctica la continuidad de las actuales asignaciones presupuestales.

Se establece también que las regiones podrán mantener en su presupuesto el ahorro en el gasto corriente proveniente de la integración de regiones; que se les asignará los recursos adicionales que se obtengan por mejoras en los niveles de recaudación tributaria en sus territorios producto de su accionar; y que se entregaría a las nuevas regiones conformadas la suma de S/. 42 millones anuales durante cuatro años, para fines de inversión.

Tenemos entonces un reglamento que desarrolla los aspectos principales de la descentralización fiscal, pero tenemos también que este proceso permanece condicionado a una integración de regiones que no se ha dado. En la medida en que la descentralización fiscal es un aspecto sustantivo de la descentralización como reforma del Estado, nos parece pertinente avanzar en el análisis del reglamento aún cuando no haya claridad respecto de cuando es que efectivamente se pondrá en práctica.

EL ANÁLISIS

1. Los tributos sobre los que se construye la descentralización fiscal son el Impuesto General a las Ventas, el Impuesto Selectivo al

Consumo y el Impuesto a la Renta de 1ra, 2da, 4ta y 5ta categoría (de las personas naturales)

La Ley de Descentralización Fiscal establece que dicha descentralización se hará sobre la base de la reasignación de los impuestos arriba mencionados. Naturalmente, el reglamento se basa en esta misma decisión. Pero, cabe preguntarse ¿por qué sólo estos impuestos?, ¿por qué no se ha incluido por ejemplo el impuesto a la renta que pagan las empresas, y que es uno de los más significativos en términos de monto?, ¿hay alguna racionalidad en esta asignación?, ¿obedecen a estimaciones de gasto de las regiones para los próximos años?

Una razón posible es que una parte importante del impuesto a la renta de tercera categoría (el de las empresas) que se genera en las regiones ya está sometido a un mecanismo de descentralización fiscal: el canon. De acuerdo a las normas vigentes, el 50% del valor del Impuesto a la Renta de las empresas en los sectores de uso o extracción de recursos naturales (petróleo, gas, minería, forestal, pesca e hidro-energía) se asigna directamente a los distritos, provincias y regiones en los que se desarrolla la actividad que genera el tributo. De todas maneras, sería bueno establecer qué tan importante es el impuesto a la renta de las otras empresas ¿Es significativo este monto? ¿Por qué se le excluye de la descentralización fiscal?

No importa cuáles sean las razones por las que el impuesto a la renta de las empresas no ha sido incluido, es indispensable que ellas se hagan explícitas. Cabe recordar que uno de los principios de la descentralización fiscal es el de Transparencia y Predictibilidad,¹ y el que no se explicita las razones de ésta no asignación, contradice este principio.

2. Los tributos internos que se asignarán a las regiones sustituyen a los que ya reciben actualmente como transferencias

En contra de la expectativa de los Gobiernos Regionales (GR) de recibir por este concepto recursos adicionales a los que actualmente reciben, el Reglamento establece que los recursos que serán transferidos a las regiones por este concepto no son complementarios sino sustitutos de los que ya reciben actualmente los GR como transferencias.

Desde la aprobación de la Ley de Descentralización Fiscal y de la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones en enero y julio del 2004, respectivamente, la expectativa general fue que los recursos a ser asignados a las nuevas regiones por este concepto fueran adicionales a los actuales y que serían destinados a proyectos de inversión. De hecho, es sobre esta lectura de las normas que se hicieron los estimados de nuevos recursos de inversión en los expedientes técnicos para la integración y conformación de regiones y es sobre esta misma lectura que el Consejo Nacional de Descentralización los aprobó.

Ahora bien, señalando que estos recursos son sustitutorios, pareciera establecerse que dejan de ser «transferencias» del gobierno central para pasar a ser «recursos propios» de los gobiernos regionales. ¿Cuáles serían las ventajas? Primero, que ya no habría que pedirlos cada año al MEF en la medida en que ya serían propios. Segundo, que habría libertad para su uso, pues ya no serían transferencias condicionadas.

Sin embargo, en la mayor parte de los casos la asignación de este 50% de los recursos recaudados por tributos no cubre el íntegro de los gastos actuales de los Gobiernos Regionales, por lo que de todas maneras tendrán que solicitar cada año transferencias al MEF. Además, en la medida en que, en promedio, los presupuestos regionales se destinan en un muy alto porcentaje al pago de las planillas de los maestros, los trabajadores del sector Salud, y otros empleados públicos, se vuelve muy limitada esta «libertad» en el uso de los recursos ahora considerados como propios. De hecho, en la medida en que hasta ahora no se transfieren competencias a los gobiernos regionales, estos no pasan de

¹ Ley de Descentralización fiscal, artículo 2 inciso d

ser una mera ventanilla de pagos. Por esa misma razón, una eventual transferencia de competencias a los gobiernos regionales, por ejemplo en Educación y Salud, les planteará la posibilidad de desarrollar políticas y estrategias adecuadas a su realidad, pero también la necesidad de adecuar el personal y sus remuneraciones a las nuevas responsabilidades asumidas.

3. Se debe pasar de la tributación legal a la tributación efectiva

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) actualmente registra los impuestos de manera departamental, con base en el domicilio fiscal establecido por las empresas.² En la medida en que la mayoría de las grandes empresas que operan en las regiones ha establecido su domicilio fiscal en Lima, las estadísticas oficiales están sobrevaluando el peso tributario de Lima y subvaluando el del resto de los departamentos o regiones del país.

En este terreno, un avance del reglamento respecto de la ambigüedad planteada en la Ley, es que la futura estimación de los impuestos a transferir a las nuevas regiones se hará sobre la base de un nuevo cálculo de «Tributación Efectiva», sustentado en los siguientes criterios:

Impuesto	Criterio de distribución
Impuesto a la Renta de Personas Naturales.	Ubicación geográfica del sujeto receptor de la Renta. En el caso de sujetos no domiciliados, el criterio será la ubicación geográfica del sujeto pagador de la renta.
Impuesto General a las Ventas.	Se aclara que el IGV que se repartirá no comprende el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) que son dos puntos porcentuales del IGV. Operaciones gravadas de los contribuyentes realizadas por región.
Impuesto Selectivo al Consumo.	Operaciones gravadas de los contribuyentes por tipo de producto y por región.

Desde el **Grupo Propuesta Ciudadana** hemos propuesto desde hace más de dos años –en la línea de la metodología desarrollada por Efraín Gonzales de Olarte– que el criterio para la estimación de la tributación efectiva sea el PBI departamental.³ Una tarea pendiente es refinar el análisis de lo que esta nueva manera de estimar la tributación significaría en términos de los mayores montos que recibirían las regiones y –sobre esa base– replantear los porcentajes y los tiempos de la descentralización fiscal. Esta comparación (y el replanteamiento de la estrategia de descentralización fiscal) se hace ahora posible, pues la SUNAT ha definido ya los detalles de la metodología que utilizará para el cálculo de la recaudación efectiva, de modo que se puedan tener estadísticas preliminares y una definición clara de lo que significa «operaciones gravadas de los contribuyentes» en cada región.

En suma, pensamos que éste debiera ser el primer paso de la descentralización fiscal y que –sobre la base de sincerar el mapa tributario del país– se debe pasar a rediseñar los montos y los tiempos de la descentralización fiscal, lo que debe incluir revisiones a la Ley de Descentralización Fiscal y a su nuevo Reglamento. Y habrá más recursos para esta descentralización fiscal si es que de manera paralela se hace una reforma tributaria que permita aumentar los hoy pequeños ingresos fiscales.

4. Para garantizar un efecto fiscal neutro, el reglamento pone techo a lo que una Región puede retener por descentralización fiscal

El artículo 7 del reglamento dice que «las transferencias de los recursos directamente recaudados en cada región por impuestos del gobierno nacional... sustituirán en igual importe a las transferencias que se venían asignando previamente, provenientes de recursos ordinarios del Presupuesto del Sector Público» (el subrayado es nuestro).

Podemos ver pues que busca garantizar que se les asegure a las regiones que se les asignará, por lo menos, los recursos que antes recibían, para, con ello, cubrir sus costos operativos. Pero ese monto que ahora reciben

² Los recursos asignados a cada departamento se encuentran en la Nota Tributaria www.sunat.gob.pe

³ Ver Participa Perú N° 11

-y que se les garantiza- pasa a ser el techo de lo que podrán recibir por descentralización fiscal. Esto quiere decir –de un lado- que de nada le serviría a una región tener un aporte tributario elevado pues si el 50% de ese aporte excede lo que ahora se recibe como transferencias, esos recursos «excedentes» no le serán asignados a la región. Solamente podrá retener recursos adicionales si demuestra que hay incremento de la tributación regional gracias a su «esfuerzo fiscal». Pero el reglamento también señala, en su artículo 7, que: «No será necesaria la asignación de recursos ordinarios provenientes del gobierno nacional en la parte en que las responsabilidades de gasto derivadas de las competencias y funciones asignadas a la Región, resulten cubiertas por las transferencias de los recursos efectivamente recaudados...». Es decir, queda implícito que sí habría –por transferencias- los recursos necesarios para cubrir aquellas necesidades que no sean cubiertas por la retención de recursos de descentralización fiscal. Esto debe dar tranquilidad a las regiones que menos tributan y cuyo 50% podría no alcanzar para cubrir sus gastos básicos.

También hay que señalar que éste puede resultar siendo un arreglo poco favorable para las regiones. Por ejemplo, el principal rubro de gasto que tienen los GR son los pagos de personal del sector Educación y del sector Salud, que el año 2005 representó en promedio el 78% del gasto administrado por estas instituciones¹. El reglamento establece que los impuestos nacionales transferidos servirían también para cubrir estos gastos. Esto quiere decir que una decisión del Gobierno Central que incremente esos gastos, por ejemplo, un merecido aumento de sueldos a los maestros, podría consumir todos los recursos de los impuestos nacionales asignados a las regiones, reduciendo lo que ellas puedan asignar a gastos de inversión.

¹ En el Reporte Nacional N° 8 de Vigilancia del proceso de Descentralización del Grupo Propuesta Ciudadana y del Proyecto Participa Perú. Sistema Vigila Perú.

5. Incentivos basados en el ahorro en el gasto corriente

El artículo 17 del reglamento recientemente publicado señala que lo ahorrado en gasto corriente como resultado de la integración hubiera podido ser retenido por las nuevas regiones como recursos de inversión para el siguiente periodo presupuestal. Aunque esa integración ha quedado postergada, vale la pena hacer el ejercicio correspondiente, pues ilustra algunos temas que habrá que enfrentar de todas maneras como parte del proceso descentralista y porque a pesar de no haberse conformado ninguna nueva región, el criterio del esfuerzo fiscal es válido.

A menudo se ha criticado que el mayor porcentaje del presupuesto regional (más del 90% promedio a nivel nacional) se concentre en el gasto corriente. Sin embargo, como sabemos, el gasto corriente de los GR incluye el pago de planillas a los servidores públicos, el de los servicios como agua, luz y teléfono de las entidades estatales, el de las deudas contraídas, entre otros.

En los GR el 81% del gasto corresponde al funcionamiento de las unidades ejecutoras de los sectores del Gobierno Nacional (Educación y Salud más los otros sectores del Gobierno Nacional). De esos gastos, la mayor parte corresponde al pago de planillas y pensiones de cada sector. Si sacamos de los cálculos a estos sectores, constatamos que los gastos corrientes propios de los GR son, en realidad, muy pequeños: sólo el 4.6% del presupuesto total de los GR corresponde al gasto corriente de sus propias unidades ejecutoras. Si tomamos en cuenta que el Presupuesto Institucional Modificado total de los 26 Gobiernos Regionales para el 2005 es de 9,128 millones de soles, tenemos que sólo 423 millones son para gasto corriente de las unidades que la región tiene bajo su control: la sede central y las subregiones.

La pretensión de ahorrar un monto significativo de dinero vía integración parece pues desvanecerse junto con la falsa percepción de que los GR son grandes aparatos burocráticos. En este escenario el

ahorro al que alude el reglamento hubiera estado, más bien, relacionado con la expectativa de que las sedes centrales de los actuales gobiernos regionales se reduzcan a una sola en la ciudad donde se instalaría la capital de la nueva región.

De todas formas, no es realista esperar que ese ahorro del gasto corriente gracias a la integración de las sedes centrales sea posible en gran escala. Ello por dos razones. Primero, porque esas nuevas regiones hubieran necesitado de subregiones para mantener los servicios que prestan cerca de la gente, evitando así un centralismo intra- regional. Segundo, porque la transferencia de nuevas competencias supondrá necesariamente (y esto es cierto al margen de la integración de regiones) contar con más, y no con menos, personal, siendo lo más probable que se tenga en realidad que aumentar el gasto corriente para gestionar adecuadamente las nuevas competencias.

6. Incentivos basados en el esfuerzo fiscal

Otro incentivo es la asignación a las regiones –como recursos de inversión– de los recursos obtenidos por mejoras sostenidas en el «esfuerzo fiscal» como resultado de acciones emprendidas desde la región. Se entiende por esfuerzo fiscal la diferencia entre la recaudación obtenida y las metas de recaudación establecidas cada año para esa región.

Un primer tema a ser resaltado es que la expectativa de las autoridades regionales era que se estableciese la recaudación del 2005 como una línea de base a partir de la cual todo incremento en recaudación pasaría a ser recurso de inversión de las regiones. Pero la norma señala que la línea de base será la meta de recaudación se establezca cada año para cada región.

En segundo lugar, el reglamento no define cuál será la metodología a utilizar para estimar esas metas anuales de recaudación de cada una de las regiones. Sólo indica que dicha metodología debía de ser promulgada

a través de un Decreto Supremo, en un plazo no mayor de 90 días contados desde la aprobación del reglamento, y que sería promulgado por el MEF y el CND. Es obvio que este tema es crucial para definir lo adecuado de esta medida como incentivo. Si las metas de recaudación que se establezcan son muy elevadas, habrá poco margen para que las regiones puedan recibir recursos basados en este incentivo.

Una tercera interrogante es cómo se va a determinar si los ingresos por tributos incrementales son resultado de la acción de las regiones y si estos recursos son sostenibles. El reglamento indica que esta función será responsabilidad de la SUNAT. Sería importante que, en la elaboración de esta metodología, también se incluya a funcionarios de los Gobiernos Regionales. Las acciones que se lleven a cabo deberán enmarcarse en convenios de cooperación interinstitucional entre las regiones y la SUNAT, teniendo en cuenta tareas de orientación, educación, información y de intercambio de información. Es lógico que las decisiones sobre si se establecen –o no– convenios con la SUNAT se basen en un análisis costo-efectividad, es decir, si los recursos que se obtienen son superiores a los costos de llevar a cabo ciertas acciones en apoyo a la labor de la SUNAT.

Se podría establecer también que los recursos que fueran captados por el levantamiento de exoneraciones tributarias en regiones, cuya estimación total el 2003 fue S/. 3,373 millones⁵, sean también contados como parte del esfuerzo fiscal. Para poder hacer efectivo el levantamiento de exoneraciones que no han cumplido con sus objetivos es necesario crear consenso entre las distintas fuerzas políticas sobre lo adecuado de esta decisión, algo en lo que las autoridades regionales pueden tener un rol fundamental si ven que esto las beneficia en la forma de recursos adicionales de inversión, como ya ocurrió en San Martín cuyo gobierno regional recibirá 45 millones de soles anuales por este concepto.

⁵Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto Público 2003

7. La asignación de un monto de recursos adicionales de inversión a ser repartido entre las regiones que se conformen

Tal vez el único incentivo que pudo haber estimulado la conformación de regiones por ser adicional a los recursos que ahora se les entregan, es el que se deriva de repartir 840 millones de soles (cifra actualmente equivalente a un punto porcentual del IGV) entre las regiones que se conformen. Este incentivo, recordemos, nace de una promesa hecha por el Presidente de la República en su Mensaje a la Nación del 28 de Julio del 2004.

El reglamento estableció que se entregaría dicho monto en cuatro cuotas anuales de 210 millones (desde el año 2007 hasta el 2010) repartidas en cinco partes, correspondientes a las cinco propuestas de conformación regional. Es decir, se asignarían 42 millones de soles por el mencionado periodo de cuatro años a cada región, si se hubiese conformado.

Es bueno aclarar que esta asignación no era realmente expresión de un avance en la descentralización fiscal (la asignación permanente de una porción de los recursos fiscales, como lo es el Impuesto de Promoción Municipal que alimenta al FONCOMUN y que equivale permanentemente a 2 puntos del IGV), sino una asignación por una vez y por un periodo determinado de un monto fijo de recursos.

Sin embargo, pese a que el monto que se hubiera asignado a cada región que se integrase no estaba siquiera cerca de lo que esperaban las regiones (expectativas expresadas en los expedientes técnicos aprobados por el CND) sí hubiesen representado un aumento considerable en sus presupuestos de inversión.

Ahora bien, la pregunta es: ¿y que hará el Gobierno Central con los 840 millones de soles que debía haber provisionado en caso se hubiesen integrado los 16 departamentos que participaron en

las consultas del 30 de octubre? Pensamos que –de haber una voluntad descentralista- ésta podría manifestarse en una asignación de esos montos como recursos de inversión a las regiones, pero con énfasis en aquella mayoría de regiones que no está siendo beneficiadas por el incremento de recursos generados por el boom de exportaciones mineras que vivimos en la actualidad. Ciertamente, una mayor asignación de recursos desde el Gobierno Central debiera venir acompañada de medidas y recursos para asegurar el uso oportuno, eficiente y sostenible esos recursos.

Una decisión urgente: no se debe seguir condicionando la descentralización fiscal a la integración regional

Como hemos señalado al iniciar esta nota, la Ley de Descentralización fiscal y la propia Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones condicionan la puesta en marcha de la descentralización fiscal a la conformación de nuevas regiones. Es por eso que varios aspectos de la descentralización fiscal aparecen como «incentivos» a la integración. Nos parece que si bien la intención de incentivar la integración fue una buena razón para asociar ambos procesos, a la luz de los resultados de octubre es claro que esa dependencia no se puede mantener pues ello significaría –en la práctica- postergar la descentralización fiscal hasta el año 2011, y solamente para aquellas regiones que se integren en el 2009. Hay que iniciar el proceso de descentralización fiscal sin esperar al relanzamiento de la regionalización. Más bien, sería importante asociar la descentralización fiscal a la transferencia de competencias, de manera tal que las autoridades regionales y locales tengan acceso a los recursos necesarios para ejercer las nuevas competencias que se les debe ir transfiriendo.

IDEAS FUERZA

- Los recursos equivalentes al 50% de los impuestos nacionales generados en las regiones les serán asignados no como recursos adicionales de inversión sino como recursos sustituiros de los que actualmente reciben.
- El valor de lo asignado de esta manera no podrá exceder lo que ahora se recibe, por lo que no hay estímulo real para producir y tributar más.
- Los otros incentivos considerados (retener como recursos de inversión la recaudación mayor a las metas establecidas cada año y los ahorros que se logren en gastos corrientes) son de difícil puesta en práctica y no son sostenibles en el tiempo.
- El incentivo adicional establecido para las regiones que se integrasen (42 millones de soles anuales por cuatro años a las regiones que se integren) era una asignación fija por una vez y por un plazo determinado, y no un mecanismo permanente de descentralización fiscal.
- De acuerdo a las normas vigentes, nada de esto podrá ponerse en marcha mientras no se integren regiones. Es decir, solo habrá descentralización fiscal en el 2011, para aquellas regiones que se integren en los referéndum del 2009. Para no paralizar este proceso, es necesario independizar la descentralización fiscal de la integración regional, y más bien asociarla a la transferencia de competencias, para permitir una adecuada gestión de las mismas en las regiones y las localidades.

REFERENTES CLAVE

- Fernando Zavala, Ministro de Economía y Finanzas.
- Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización.
- Rodolfo Raza Urbina, Presidente de la Comisión de Descentralización y Modernización de la Gestión del Estado.
- Epifanio Baca, Grupo Propuesta Ciudadana.