

I. Apunte preliminar

La presente reseña intenta mostrar la experiencia peruana en lo que se refiere a la descentralización fiscal. Lo primero que cabe decir es que el Perú, como muchos países de América Latina, es un país centralista, que presenta una división política en departamentos y regiones. Esto es así aun cuando el artículo 43 de la Constitución reconozca que el gobierno en nuestro país es descentralizado y se prevea en el capítulo XIV un apartado específico relativo a la descentralización. En la práctica no se ha llegado a configurar plenamente esta estructura y tan sólo se registran, en las últimas décadas, conatos de descentralización.

Hemos dividido nuestro trabajo en dos bloques. Uno relativo al marco histórico, en el que hacemos un breve repaso de las etapas por las que ha pasado el Perú Republicano en lo que se refiere a su configuración política. Y, otro bloque en el que abordamos el marco normativo a partir de la Constitución de 1993, a fin de mostrar cuál es el estado actual de la descentralización en el Perú y los avances que se han ido realizando en este proceso, sobre todo en lo que respecta al ámbito fiscal.

II. Marco histórico

A inicios de la República (1821) era cuestionable qué tipo de régimen político debía adoptar el Estado peruano. Hay algunas corrientes federalistas que buscan unirse con otros Estados a fin de conformar un solo país. Sin embargo, el planteamiento por constituir un Estado unitario prevaleció y nuestro territorio quedó dividido en siete departamentos¹, cada uno de los cuales se dividía a su vez en provincias y éstas en municipios. Se conformó, así, un Estado Centralizado, en el que la capital (Lima) debe distribuir los recursos entre todos los departamentos.

Si bien las Constituciones de 1823 y 1826 no tuvieran vigencia efectiva vale la pena apuntar lo siguiente. La primera creó las “Juntas Departamentales”, que se erigen como un eslabón entre el Estado y los municipios. Si bien estas Juntas no llegaron a operar fueron incluidas, posteriormente, en la Constitución de 1828. A partir de

• Trabajo preparado para incluirse en el artículo “Aspectos relevantes de los sistemas de descentralización y coordinación tributaria en América Latina”, Billardi, C., *et al.*, “Regionalismo fiscale tra autonomie local e diritto dell’Unione Europea, I Venerdì di Diritto e Pratica Tributaria”, Fondazione Antonio Uckmar, Taormina 27-28 aprile 2012, pp. 63-84.

•• Abogada titulada en la Universidad de Piura. Doctora en Derecho por la Universidad de Navarra (España) y la Universidad de Bolonia (Italia). Gerente de Tax en EY Perú. Profesora del Módulo de Tributación Empresarial del Máster de Empresas de la Universidad de Piura. Profesora Ordinaria de la Universidad de Piura. Se ha desempeñado como funcionaria de Sunat en la Intendencia Nacional de Principales Contribuyentes en el Área de Recaudación y Cobranza (2001-2004).

¹ Actualmente en el Perú hay 24 departamentos y una provincia constitucional, que es el Callao.

entonces tienen un funcionamiento inconstante. En 1873 el presidente Pardo propicia la “descentralización fiscal” y tales Juntas resurgen hasta 1919.

La Constitución de 1920 creó los congresos regionales (norte, centro y sur), cuyos miembros eran designados por elección popular y podían dictar leyes. Sin embargo, estas leyes tenían que ser aprobadas por el Poder Ejecutivo. Además tales congresos carecían de rentas propias. Por su parte, la Constitución de 1933 diseñó los concejos departamentales, con amplias facultades sobre la actividad agrícola, minera, comercial; pero nunca se pusieron en práctica.

Llegados a la Constitución de 1979, ésta califica al Perú como un Estado descentralizado y unitario. Se dota de varias competencias a los municipios y se sugiere la creación de un Plan Nacional de Regionalización, sobre el cual el Poder Legislativo carecería de facultades para su reforma.

Las Regiones se conciben, entonces, como entes territoriales con autonomía económica y administrativa. En cuanto a la autonomía política, se prevé que la Asamblea Regional puede dictar normas con rango de ley, cuando el Parlamento se lo delegue. A pesar de este diseño normativo, la creación de los once gobiernos regionales tuvo que esperar hasta 1987, año en el que se promulgó la Ley 24650, Ley de Bases de Regionalización. Este esfuerzo de descentralización, iniciado en el primer gobierno de Alan García, fue interrumpido en 1992 con el autogolpe de Alberto Fujimori, en el que se disolvieron las asambleas y gobiernos regionales, estableciéndose en su lugar los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) en cada departamento. Los CTAR dependían del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de la Presidencia. Esto significó un claro retroceso en el proceso de descentralización.

En 2002, durante el gobierno de Alejandro Toledo, se modifica la Constitución mediante la Ley 27680, que redefine el modelo regional y constituye por cada departamento, más el Callao, una región. Se determina la estructura de los gobiernos regionales del modo siguiente: Consejo Regional, Presidente y Consejo de Coordinación Regional; estableciéndose sus competencias y el régimen económico de las regiones (se le asignan rentas específicas, como el canon).

A partir de entonces se suceden varias normas que intentan retomar el proceso de descentralización. En 2003 se promulgan la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada; en 2004, la Ley de Descentralización Fiscal y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de las Regiones. Por último, la Ley de Bases de la Descentralización prevé la integración o fusión de dos o más circunscripciones departamentales, previa aprobación vía referéndum (requiere el voto a favor del 50% más uno de los electores de la circunscripción consultada). A la fecha no se ha producido ninguna integración entre las regiones existentes.

III. Marco normativo. *Statu quo* de la descentralización en el Perú

El artículo 189 de la Constitución vigente de 1993 señala que el territorio peruano se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituyen los tres niveles de gobierno: central, regional y local. Preconiza, además, que dentro de tal estructura se preserve un sistema íntegro y unitario. Además, el texto constitucional contiene disposiciones relativas al reparto de competencias entre los distintos niveles de Gobierno en los artículos 44 y 188.

En la actualidad, las regiones coinciden con los departamentos; aunque la Constitución admite que dos o más departamentos contiguos puedan constituir una sola región. Si bien se reconoce al gobierno regional una autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, el proceso de regionalización ha sido lento y ha recorrido un camino de marchas y contramarchas. Veamos por qué.

El escenario que presentó el texto original de la Constitución de 1993 fue el siguiente: i) Los gobiernos regionales son meros intermediarios administrativos, sin autonomía financiera. ii) Los gobiernos locales decaen en su autonomía financiera, y experimentan un proceso de re-centralización. Podríamos decir que la década de los años 1990 se caracteriza por el debilitamiento de los gobiernos sub nacionales, al ostentar una escasa capacidad de gestión y muy poca autonomía económica y administrativa; y, como contrapartida, se agudiza la concentración de ingresos y gastos en el gobierno central. No obstante, las reformas constitucionales que se suceden luego, especialmente la de 2002, intentan proponer un marco más apropiado para una descentralización que logre el desarrollo integral y armónico del país.

La descentralización es un proceso complejo, que supone la separación de competencias y funciones a fin de lograr un ejercicio de poder equilibrado entre los distintos niveles de gobierno. Este proceso ha tenido, y tiene, sus etapas a través de la progresiva asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales. Y, en este contexto evolutivo, hace pocas semanas el ex premier anunció el proyecto de creación de cinco macro regiones, que dividirían transversalmente al país. Éste es un intento más por lograr la tan deseada y nunca lograda regionalización.

En lo que respecta al ámbito financiero, de acuerdo al artículo 74 de la Constitución, la potestad para crear, modificar o derogar tributos es concedida a los tres niveles de Gobierno del modo siguiente:

1. Gobierno Central. El Poder Legislativo tiene potestad originaria en relación a las tres especies tributarias reconocidas en el Código Tributario (esto es, impuestos, tasas y contribuciones nacionales). El Poder Ejecutivo, por su parte, tiene potestad originaria respecto a tasas y aranceles; y puede extenderse tal potestad respecto a impuestos en caso de delegación mediante una ley autoritativa del Congreso.
2. Gobierno Regional. La Constitución de 1979 otorgó potestad tributaria a las Regiones, con la finalidad de impulsar el proceso de regionalización que se iniciaba en Perú por aquellos años. No obstante, tal proceso no llegó a buen término y no se logró la descentralización que se esperaba con la creación de las Regiones, por razones que ahora no es el caso explicar. En este escenario, la Constitución de 1993 originalmente no concede potestad tributaria a las Regiones; lo hará más adelante tras la reforma de 2004. Actualmente las Regiones pueden crear tasas y contribuciones dentro de su jurisdicción.

3. Gobierno Local. Los municipios, según el artículo 74 de la Constitución, gozan de potestad tributaria originaria, dentro de su jurisdicción, respecto a tasas y contribuciones.

Esta somera exposición en cuanto al reparto de competencias que hace la Constitución deja claro que los Gobiernos Regional y Locales no tienen potestad normativa para regular impuestos. Eventualmente, el Gobierno Central podría transferir a su favor los ingresos procedentes de ciertos impuestos. Esto ocurre con la Ley de Tributación Municipal (LTM)², que crea una serie de impuestos a favor de los Municipios: éstos son únicamente los administradores y beneficiarios de tales ingresos, pero en ningún caso tienen competencias para regularlos. Ello evidencia que en nuestro país los recursos más gruesos —derivados ciertamente de los impuestos— destinados a financiar el gasto público, los obtiene el gobierno central y éste es el que redistribuye tales ingresos entre los distintos niveles de gobierno.

Tal estructura hace de las transferencias intergubernamentales la fuente básica de ingresos para un gobierno sub nacional. Ello no parece favorecer una verdadera descentralización, en tanto que limita la capacidad de una Región o un Municipio para prestar los servicios básicos a los ciudadanos que están dentro de su circunscripción. Además, esto perpetúa el control del gobierno central sobre las decisiones locales y su mal uso podría obstaculizar el proceso de descentralización. Esto resulta menos conveniente cuando se reconocen competencias de gasto a las Regiones y Municipios: si un país descentraliza más responsabilidades de gasto que de ingreso, el gobierno local requerirá una mayor transferencia del gobierno central o buscará el dinero generando una mayor deuda; o, el nivel de los servicios decaerá. Por ello, la autonomía de las Regiones y Municipios supone necesariamente una autonomía fiscal y esto pasa por reconocerles unas competencias más amplias en el ámbito tributario.

Las tasas y contribuciones especiales que puede crear un gobierno regional o local sólo reportan ingresos cuyo destino está predeterminado. Como sabemos, ambas especies tributarias se encuentran bajo la clasificación de los tributos vinculados, pues su pago responde a un servicio, actividad u obra realizados por el Estado en favor del contribuyente. En este sentido, el principio que fundamenta la tasa, el principio de provocación de costes, exige que el pago que hace el contribuyente sea equivalente al valor del servicio que le supone al Estado su prestación. Mientras que en el caso de la contribución hablamos del principio del beneficio, en tanto que el contribuyente debe aportar en la medida que se ve favorecido por una obra pública o una actividad estatal. En ambos casos, el ingreso que se percibe no puede destinarse a cualquier fin sino que está orientado a cubrir o contribuir con el gasto que le supone al Estado cumplir con un servicio requerido por el administrado o una actividad que beneficia a los particulares.

Si los gobiernos regionales y locales no pueden crear o regular impuestos —que, teóricamente, son los tributos no vinculados— difícilmente podrán conseguir los recursos necesarios para lograr ese despegue que presupone necesariamente una autonomía financiera. Aunque se puede argumentar que los impuestos creados a favor de los Gobiernos Locales son una fuente de financiamiento suficiente, vale decir que la autonomía financiera no parece lograrse con unos recursos que otro le otorga gratuitamente sino que la capacidad para normar y regular esta materia dentro de su

² Texto Único Ordenado aprobado por el Decreto Supremo 156-2004-EF, del 15 de noviembre de 2004.

jurisdicción es un instrumento de primer orden si se quiere una verdadera descentralización en la que cada Región o Municipio sea gestor y, a la vez, responsable de su propio desarrollo.

Precisamente en esta línea se encuentra la Ley de Descentralización Fiscal, aprobada mediante Decreto Legislativo 955³. Ella prevé concretamente dos etapas dentro del proceso de descentralización en lo que se refiere a las regiones. En una primera etapa, los gobiernos regionales obtendrán ingresos a partir de transferencias presupuestales que hace el gobierno central a su favor y la asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), en función de un cronograma aprobado por el Consejo de Ministros. En una segunda etapa, los ingresos serían, además de las transferencias presupuestales, la asignación de los recursos recaudados en cada Región por ciertos impuestos, los incentivos al esfuerzo fiscal y la celebración de convenios de cooperación interinstitucional.

Los impuestos internos nacionales que serían asignados a las regiones son el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y el Impuesto a la Renta de Personas Naturales. La asignación prevista corresponde al 50% de la recaudación efectiva que se haga de estos impuestos en su respectivo territorio. La SUNAT sería el ente encargado de recaudar y cuantificar tal recaudación para poder hacer efectiva la asignación. De este modo, se intenta dar cierta autonomía fiscal a las regiones.

Para entrar en esa segunda etapa, el artículo 15 del Decreto Legislativo 955 señala que debe estar vigente la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de las Regiones, con sus respectivos reglamentos, y que deben haberse conformado las Regiones de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783). Respecto a esto último, en el 2005 se llevó a cabo un referéndum con la finalidad de conformar las macro regiones, pero no tuvo éxito.

No obstante ello, con un esquema como el antes apuntado que se oriente a dar una mayor autonomía a las Regiones en este ámbito podría lograrse una mejor provisión de los bienes y servicios públicos que se brinda en cada jurisdicción. Y podría, a su vez, responsabilizar de modo más directo a los gobernantes de turno por la gestión que llevan a cabo durante su mandato. Los riesgos que un nuevo diseño supone no parece razón suficiente para no hacer algunos cambios que facilitarían una mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos —que es lo que persigue finalmente la descentralización—, sin poner en peligro las funciones básicas del Estado⁴.

Si un gobierno local o regional depende de la voluntad que tenga el gobierno central para transferirle recursos, difícilmente podrá proveer los diferentes tipos de servicios que demanden las preferencias y necesidades locales; pues ello estará condicionado no pocas veces por motivaciones políticas. Como ha señalado el Banco Mundial, el éxito de la descentralización está vinculado estrechamente con la observancia de sanas finanzas (asignación de recursos y funciones), la toma de decisiones informadas, el

3 Publicada el 5 de febrero de 2004.

4 Tales riesgos podrían resumirse en ciertas críticas que se plantean en torno a la descentralización: 1) Reduce la eficiencia en la ejecución de políticas de gobierno. 2) Aumenta la disparidad, en términos de equidad, entre individuos y jurisdicciones. 3) Es mejor mantener las transferencias porque así se puede controlar la estabilidad y se puede asegurar la distribución de recursos. 4) Se ignoran las diferencias geográficas. 5) Genera mayor riesgo de corrupción.

cumplimiento de prioridades locales, la responsabilidad de las autoridades locales y el control por parte de la ciudadanía.

Esto nos hace pensar que mientras no haya una verdadera autonomía en términos de fondos, el proceso de descentralización en nuestro país será sólo un buen deseo. Sabemos que la asignación fiscal no es un tema sencillo, sin embargo no sólo hay abundante y valiosa literatura al respecto sino también muchas experiencias que podemos aprovechar para llevarla a cabo de la mejor manera⁵. Todos los problemas conceptuales y prácticos que esta asignación puede traer consigo no son óbice para apuntar hacia una descentralización fiscal. Sólo si los gobiernos regionales y locales tienen capacidad para controlar sus propias fuentes de ingresos, podrán tener niveles razonables de responsabilidad en el gasto y en la generación de fondos locales y ésta será una buena fórmula para resolver el problema de balance y asignación de recursos fiscales.

⁵ Pensemos, por ejemplo, en la experiencia colombiana o brasilera.

Referencias normativas y bibliográficas

1. Constitución Política del Perú
2. Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783
3. Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo 955
4. Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Supremo 114-2005-MEF
5. SÁENZ RABANAL, M.J., “Tiempo de transformación, el llamado de la modernidad: Descentralización fiscal”, *Advocatus*, núm. 14, 2006/I.
6. RUÍZ DE CASTILLA, F.J., “Potestad tributaria de los gobiernos regionales y locales”, *Derecho y Sociedad*, año XX, núm. 33, 2009.
7. MENDOZA ANTONIOLI, D. y GARCÍA ASCENCIOS, F., “Algunos apuntes sobre las ordenanzas regionales en el proceso de descentralización y regionalización”, *Athina*, año IV, núm. 8, 2010.
8. ABRUÑA PUYOL, A. *Delimitación Jurídica de la Administración Pública en el Ordenamiento Peruano*, Palestra Editores, Lima, 2010.
9. PAREDES MORALES, L. y FUDIMOTO AGURTO, C., “Estado y descentralización: Creando organizaciones o burocratizando procesos. Comentarios en torno al Proyecto de Ley 4874-2010”, *Gestión Pública y Desarrollo*, año IV, núm. 47, 2011. `
10. GARCÍA BELAUNDE, D. “La descentralización en el Perú actual (antecedentes, desarrollo y perspectivas)”, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1640/19.pdf>
11. VEGA CASTRO, J., “Análisis del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú”, en <http://departamento.pucp.edu.pe/economia/images/documentos/DDD266.pdf>