

## Macro regiones y autonomía fiscal\*

Carla Mares\*\*

En agosto pasado, el ex premier anunció que se impulsaría la creación de cinco macroregiones transversales, que configurarían seis espacios geográficos autosuficientes en el ámbito económico, político y social, a fin de lograr una verdadera descentralización. Esta propuesta, que esperamos siga en agenda, nos anima a apuntar lo siguiente.

Todo proceso de descentralización es complejo. En el Perú este proceso ha sufrido marchas y contramarchas. La Constitución de 1979 habla de descentralización y sugiere la creación de un Plan Nacional de Regionalización, pero poco se avanzó en este terreno. Con la Constitución de 1993 las regiones son intermediarios administrativos, sin autonomía financiera; y los municipios reducen su autonomía financiera y experimentan una re-centralización. En síntesis, la década de 1990 se caracteriza por el debilitamiento de estos niveles de gobiernos, al limitarse su capacidad de gestión y su autonomía económica y administrativa.

Las reformas constitucionales, especialmente la de 2002, intentan dar un marco más apropiado para la descentralización<sup>1</sup>. En 2004 se modifica el artículo 74 de la Constitución, que sólo otorgaba potestad tributaria al gobierno central y local. Actualmente, los tres niveles de gobierno pueden crear, modificar o derogar tributos, o establecer una exoneración. En el caso de las regiones y municipios esta potestad se ejerce dentro de su jurisdicción y sólo alcanza a tasas y contribuciones. Ambos son tributos vinculados: su pago supone una contraprestación del Estado y su recaudación tiene un fin determinado. La tasa, cuyo fundamento es el principio de provocación de costes, debe cubrir el costo que supone al Estado el servicio o la actividad requerida por el contribuyente; y, la contribución debe pagarse en función del beneficio que genera una obra pública o actividad estatal.

Esto excluye que una región o municipio obtenga ingresos derivados de impuestos (tributos no vinculados cuya recaudación solventa el gasto público en general). Si bien, la Ley de Tributación Municipal crea impuestos a favor de los gobiernos locales, éstos son únicamente administradores y beneficiarios de tales ingresos, pero carecen de competencias normativas sobre ellos. Así, los recursos más importantes en términos cuantitativos —derivados ciertamente de los impuestos— los controla el gobierno central, que es quien los redistribuye entre las distintas jurisdicciones.

---

\* Artículo de opinión publicado en el Diario El Tiempo, en Piura el día lunes 16 de enero de 2012.

\*\* 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).

<sup>1</sup> A partir de entonces se promulgan varias normas que intentan retomar el proceso de descentralización (en 2002, la Ley de Bases de la Descentralización; en 2003, 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).

Esta estructura hace de las transferencias intergubernamentales la fuente básica de ingresos para un gobierno sub nacional y ello no parece favorecer una verdadera descentralización, en tanto que limita su capacidad para proveer los servicios que demanden las preferencias y necesidades locales. Además, se perpetúa el control del gobierno central sobre las decisiones locales.

La descentralización exige autonomía fiscal, ello pasa por reconocer a los gobiernos sub nacionales competencias más amplias en el ámbito tributario. Puede pensarse que esto reduciría la eficiencia en la ejecución de políticas públicas o que aumentaría la desigualdad o que sería mayor la corrupción. Si bien un esquema como el propuesto plantea riesgos, son mayores sus ventajas. Sólo si una región o municipio tiene capacidad para controlar sus propias fuentes de ingresos, tendrá niveles razonables de responsabilidad en el gasto y en la generación de fondos locales y los ciudadanos estaremos en condiciones de exigir al gobernante de turno que brinde de forma efectiva y eficiente los servicios que todos pagamos a través de nuestros impuestos.