



UNIVERSIDAD ANDINA DEL CUSCO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



**PRINCIPIO DE EQUIDAD Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
FISCAL EN EL PERÚ**

TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE ABOGADO

PRESENTADO POR: Bach. Dinvic Álvarez Olivera

ASESOR: Enrique Castro Cuba Barineza PhD.

CUSCO – PERU

2016



DEDICATORIA

A mi familia, fuente de apoyo constante e incondicional.

A Kelly, mi gran amor.



AGRADECIMIENTO

A Dios, por ser mi guía y el forjador de mi camino,
a mi familia, por su confianza y apoyo brindado, a
mi asesor de tesis, Isaac Enrique Castro Cuba
Barineza, PhD., su esfuerzo y dedicación, a la
Universidad Andina del Cusco por formarme
profesionalmente en lo que tanto me apasiona,
gracias a cada maestro que hizo parte de este
proceso integral de formación.



RESUMEN

Aportando una alternativa al conocimiento jurídico, se pone a consideración el proyecto de tesis universitaria intitulada: “PRINCIPIO DE EQUIDAD Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL PERÚ”. Esta investigación responde a la necesidad, principalmente, de determinar si el principio de equidad constituye el criterio más adecuado para ejecutar en el Perú el proceso de descentralización fiscal. En ese sentido, la investigación está estructurada en cuatro capítulos: el capítulo primero es referente al problema de investigación, el mismo que aborda el planteamiento y formulación del problema, objetivos, justificación, metodología aplicada al estudio donde se observa el diseño metodológico así como la unidad de análisis temático y finalmente las técnicas e instrumentos de recolección de datos, hipótesis de trabajo y categorías de estudio; el capítulo segundo concierne al desarrollo temático, donde se despliegan los siguientes temas: el sistema de recaudación fiscal en el Perú, la descentralización fiscal y el principio de equidad en la descentralización fiscal; el capítulo tercero es referente a los resultados y discusión. Por último se consigna las conclusiones y recomendaciones del estudio, así como las referencias bibliográficas consultadas.

PALABRAS CLAVE: principio de equidad, descentralización fiscal.



SUMMARY

"PRINCIPLE OF FAIRNESS AND FISCAL DECENTRALIZATION PROCESS IN PERU": providing an alternative to legal knowledge, university thesis project entitled put to consideration. This research responds to the need, primarily, to determine whether the principle of equity is the most appropriate to run in Peru the process of fiscal decentralization approach. In that sense, research is divided into four chapters: the first chapter is a reference to the research question, the same one that deals with the planning and formulation of the problem, objectives, rationale, methodology applied to the study where the methodological design is seen as the thematic analysis unit and finally the techniques and instruments for data collection, hypotheses and study categories; the second chapter concerning the thematic development, where the following topics are displayed: the tax collection system in Peru, fiscal decentralization and the principle of equity in fiscal decentralization; The third chapter is concerning the results and discussion. Finally it entered the conclusions and recommendations of the study and consulted references.

KEYWORDS: principle of fairness, fiscal decentralization.



INDICE GENERAL

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

RESUMEN

CAPITULO I 4

1. ASPECTOS METODOLOGICOS 4

1.1 Planteamiento del Problema..... 4

1.2 Formulación del problema..... 7

 1.2.1 Problema principal..... 7

 1.2.2 Problemas Secundarios 7

1.3 Objetivos de la investigación 8

 1.3.1 Objetivo General 8

 1.3.2 Objetivos Secundarios..... 8

1.4 Justificación del estudio 9

1.5 Metodología aplicada al estudio 11

 1.5.1 Diseño metodológico 11

 1.5.2 Unidad de análisis temático 11

1.6 Técnicas e instrumentos de recolección de datos..... 12

 1.6.1 Técnicas 12

 1.6.2 Instrumentos 12

1.7 Hipótesis de trabajo..... 13

1.8 Categorías de Estudio..... 13

CAPITULO II..... 15

2. DESARROLLO TEMÁTICO..... 15

SUBCAPITULO I..... 15

2.1 EL SISTEMA DE RECAUDACIÓN FISCAL EN EL PERÚ 15



2.1.1 Recaudación fiscal 15

2.1.2 El papel de la política fiscal en la economía 27

2.1.3 Las funciones del Estado..... 30

2.1.4 Tratamiento doctrinal del tributo 33

2.1.5 Sistema tributario nacional..... 38

2.1.6 Antecedentes históricos de la recaudación fiscal 41

2.1.7 La tributación en el siglo XXI 44

2.1.8 Principales reformas tributarias en el Perú durante los últimos años 45

2.1.9 La administración de tributos en el Perú 48

2.1.10 Problemas centrales en la política tributaria en el Perú 50

2.1.11 Ingresos Tributarios del Gobierno Central: Marzo 2016..... 53

SUBCAPITULO II 54

2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL 54

2.2.1 Tratamiento doctrinal de la descentralización 54

2.2.2 El proceso de descentralización en el Perú..... 58

2.2.3 La descentralización fiscal 76

SUBCAPITULO III..... 93

2.3 EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA DESCENTRALIZACION FISCAL . 93

2.3.1 Tratamiento del término equidad 93

2.3.2 El principio de equidad 94

2.3.3 Descentralización Fiscal: Equidad y eficiencia en la asignación de recursos
99

2.3.4 Tratamiento legal del principio de equidad 100

CAPITULO III 102

3. RESULTADOS Y DISCUSION 102

3.1 Argumentos jurídicos: Principios sobre los que se basa el Proceso de
Descentralización Fiscal en el Perú 102

3.1.1 No duplicidad de funciones..... 102

3.1.2 Neutralidad en la transferencia de los recursos..... 103

3.1.3 Gradualidad 103

3.1.4 Transparencia y Predictibilidad..... 104

3.1.5 Responsabilidad fiscal 104

3.1.6 Equidad 104

3.2 Argumentos basados en la legislación comparada 105

3.2.1 Chile 105

3.2.2 Colombia 105



3.2.3 México.....	106
3.3 Argumentos basados en la realidad fáctica de la aplicación del principio de equidad y su repercusión sobre el objetivo del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú.....	107
3.4 El principio de solidaridad como pertinente para el logro de objetivos del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú.....	109
CONCLUSIONES	111
RECOMENDACIONES	113
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	114
ANEXOS	120



CAPITULO I

1. ASPECTOS METODOLOGICOS

1.1 Planteamiento del Problema

El proceso de descentralización es un proceso dinámico, impulsado internamente por la sociedad, como parte del proceso de su democratización. Si bien este proceso de devolución de poderes del gobierno central a los gobiernos subnacionales aporta grandes beneficios potenciales en términos de mayor eficiencia y equidad en el gasto público, implica también grandes riesgos de desestabilización fiscal asociados al posible sobreendeudamiento subnacional.

YACOLCA (2008) menciona que, la inestabilidad institucional o de las reglas del juego es uno de los principales problemas para tener un sistema fiscal descentralizado eficiente y equitativo. Los mecanismos para lograr la estabilidad dependen de voluntad política, que está más allá de recomendaciones técnicas.



El principal “talón de Aquiles” de la descentralización es, indudablemente, el riesgo de generar un desequilibrio fiscal importante. TANZI (1996) arguye que los resultados agregados son negativos, pues los potenciales beneficios, en términos de equidad y eficiencia, son bastante menores comparados con el problema del deterioro en las finanzas públicas nacionales. Por ello, en la literatura se reconoce la necesidad de acompañar los procesos de descentralización con cierta arquitectura institucional, que permita reducir la posibilidad de generar tal desequilibrio fiscal.

TUESTA (2008) menciona que, durante las últimas dos décadas, la mayoría de países latinoamericanos enfrentó modificaciones profundas en los sistemas impositivos administrados por sus gobiernos centrales. Estas reformas, en general, tenían los siguientes objetivos: (i) necesidad de ajustes fiscales; (ii) búsqueda de mayor neutralidad en la asignación de recursos; (iii) racionalizar el sistema tributario; y (iv) mejorar su equidad. No obstante, para el caso de aquellos países que ya venían enfrentando importantes procesos de descentralización, no se observó que estas reformas en el ámbito central vinieran acompañadas de esfuerzos similares en los sistemas tributarios subnacionales.

Así mismo, FLORES (1983) refiere, la forma de recaudar impuestos en el nivel subnacional, se centra fundamentalmente en aspectos relacionados con la



movilidad de la base tributaria, economías a escala para la administración tributaria, aspectos institucionales y factores de equidad.

El proceso de descentralización en el Perú es una política permanente del Estado que busca el desarrollo integral del país y que se inició oficialmente el 28 de julio del 2002 con un anuncio hecho por el ex Presidente Alejandro Toledo Manrique durante la asunción del mando, viniendo luego la aprobación del marco legal necesario por parte del Congreso de la República.

Los gobiernos subnacionales en el Perú son relativamente pequeños en comparación al gobierno nacional, pero su importancia económica ha venido creciendo rápidamente en los últimos años. Según cifras del Ministerio de Economía y Finanzas, en el año 2005 los ingresos de los gobiernos regionales y locales equivalen, respectivamente, al 18,6% y 13,1% de los ingresos del gobierno nacional. Con respecto al ingreso neto de todo el sector público, es decir, gobierno central o nacional más gobiernos subnacionales, los gobiernos regionales y las municipalidades representan el 17,6%, y 12,5% respectivamente. En conjunto, los ingresos de ambos gobiernos subnacionales equivalen al 30,1% del ingreso del sector público del país.



1.2 Formulación del problema

1.2.1 Problema principal

¿El principio de equidad constituye el criterio más adecuado para ejecutar en el Perú el proceso de descentralización fiscal?

1.2.2 Problemas Secundarios

1º ¿Cuál es la naturaleza jurídica del principio de equidad?

2º ¿Cómo se viene desarrollando el proceso de descentralización fiscal en el Perú?

3º ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de incluir el principio de equidad en el proceso de descentralización fiscal?

4º ¿Qué alternativas al principio de equidad se pueden implementar en el proceso de descentralización fiscal en el Perú?



1.3 Objetivos de la investigación

1.3.1 Objetivo General

Determinar si el principio de equidad constituye el criterio más adecuado para ejecutar en el Perú el proceso de descentralización fiscal.

1.3.2 Objetivos Secundarios

- 1º Conocer cuál es la naturaleza jurídica del principio de equidad.
- 2º Precisar cómo se viene desarrollando el proceso de descentralización fiscal en el Perú.
- 3º Identificar cuáles son las ventajas y desventajas de incluir el principio de equidad en el proceso de descentralización fiscal.
- 4º Plantear alternativas al principio de equidad que se pueden implementar en el proceso de descentralización fiscal en el Perú.



1.4 Justificación del estudio

El presente trabajo de investigación se justifica de la siguiente manera:

a. **Conveniencia**

Es conveniente realizar esta investigación, por tratarse de un problema que amerita el interés por parte del estado en establecer de manera clara y concisa el tema de descentralización fiscal, delimitando funciones propias de cada gobierno subnacional y definiendo el principio de equidad dentro de la misma.

b. **Relevancia Social**

Tiene relevancia de carácter social porque es un problema de índole tributario y comercial que necesita ser atendido de manera urgente, ya que de lo contrario el proceso de descentralización no cumpliría los objetivos para los cuales fue iniciado girando en torno al principio de equidad.



c. Implicancias

Lo que se busca con la presente investigación es convencer a las personas de que, el principio de equidad es relevante en el proceso de descentralización fiscal en el Perú, sin embargo como todo proceso aún no está en condiciones de ser aplicado totalmente en el país.

d. Valor Teórico

La generalización de los resultados de esta investigación puede permitir una innovación del desarrollo del Derecho Tributario, situación que implicará un cambio en la jurisprudencia y en la doctrina, al modificar sustancialmente la formalización de las pequeñas y medianas empresas en el Perú.

e. Utilidad Metodológica

Considero que los resultados de la presente investigación pueden motivar y aportar información para estudios jurídicos posteriores que, en adelante, a partir de distintas concepciones del tema, complementarán el presente estudio.



f. Viabilidad del estudio

La presente investigación es viable porque se dispone de recursos financieros suficientes para el estudio a realizar, además de los recursos humanos y el tiempo.

1.5 Metodología aplicada al estudio

1.5.1 Diseño metodológico

El diseño de la presente investigación se precisa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1

Enfoque de la investigación	Cualitativo: Dado que en nuestro estudio recurriremos básicamente al análisis, interpretación y argumentación jurídica antes que a mediciones estadísticas.
Tipo investigación jurídica	Dogmático exploratorio: Porque en nuestro estudio pretendemos determinar si el principio jurídico de equidad es o no el más adecuado en el proceso de descentralización fiscal.

Fuente: elaboración del autor.

1.5.2 Unidad de análisis temático



Nuestra unidad de análisis temático está constituida por el principio de equidad y su aplicación a la realidad fáctica.

1.6 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

1.6.1 Técnicas

Para el presente estudio se utilizó la siguiente técnica:

- a. **Análisis documental.-** Utiliza la información cualitativa de documentos escritos, recopilada en normas, cartillas, programas, historias clínicas; leyes, dictámenes, informes, quejas registradas, juicios; discursos, declaraciones, mensajes, recortes periodísticos, folletos, etc., seleccionando los aspectos que interesan a las categorías en estudio. Las técnicas son las de análisis documental, análisis del discurso, estudios legales, auditoría de historias clínicas; análisis comunicacional, entre las más frecuentes.

1.6.2 Instrumentos



Para el presente estudio se utilizó el siguiente instrumento:

- a. Ficha de análisis documental

1.7 Hipótesis de trabajo

El principio de equidad no constituye el criterio más adecuado para ejecutar en el Perú el proceso de descentralización fiscal.

1.8 Categorías de Estudio



Cuadro N° 2

Categorías temáticas	Subcategorías
Categoría 1° Descentralización fiscal.	<ol style="list-style-type: none">1. Definición2. Regulación normativa3. Gobiernos subnacionales.4. Gasto público.5. Recursos fiscales.
Categoría 2° Principio de equidad.	<ol style="list-style-type: none">1. Definición2. Naturaleza jurídica3. Redistribución.4. Niveles de ingresos.5. Políticas de distribución.

Fuente: Elaboración del autor.



CAPITULO II

2. DESARROLLO TEMÁTICO

SUBCAPITULO I

2.1 EL SISTEMA DE RECAUDACIÓN FISCAL EN EL PERÚ

2.1.1 Recaudación fiscal

Según DE LA GARZA, citado por RODRÍGUEZ (2006) define a la recaudación fiscal: Como el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos, contribuciones especiales, las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento



o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden surgir, y a las sanciones establecidas por su violación.

De otro lado, la palabra fisco proviene del latín *fiscos* que quiere decir, cesta de mimbre en la que se guardaba el dinero de la recaudación en la época del imperio romano. También es necesario conocer el significado de la palabra recaudación, en las circunstancias y en el marco jurídico en que se desarrolla. Es la actividad del Estado en el entramado de la rama jurídica del Derecho Fiscal y la cultura se entiende como material fiscal, de lo relativo a los ingresos que obtiene el Estado a través de:

- 1) Contribuciones, multas, recargos, derechos y aprovechamientos, así como la relación que nace entre el Estado y los contribuyentes por consecuencia de esa actividad.

- 2) La materia fiscal, es el medio por el cual se realizan las determinaciones fiscales, la liquidación, el pago, las devoluciones, las exenciones, la prescripción y el control de los créditos fiscales que se realiza por medio del derecho administrativo a través de las diferentes dependencias gubernamentales.



No cabe duda que el objeto de la recaudación es realizar el cobro de las obligaciones tributarias que emanan del supuesto normativo contenido en las normas fiscales hechas por el legislador con anterioridad al hecho. De ahí que se conoce que el impuesto es la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley con carácter obligatorio a cargo de personas físicas o colectivas destinadas a cubrir los gastos públicos. También la obligación fiscal consiste en el deber de entregar una cantidad de dinero al Estado en virtud de haberse causado un tributo, dicha cantidad puede solicitarse coactivamente en caso de falta de pago oportuno. Entonces el objeto de la obligación fiscal es dar o un no hacer, clasificándose en dos:

1° La obligación sustantiva: Es la obligación de dar.

2° La obligación formal: Es la obligación de un hacer o un no hacer.

En tanto la obligación fiscal es de derecho público, tiene su fuente en la ley, el acreedor o sujeto activo siempre es el Estado; el deudor o el sujeto pasivo es el particular que puede ser una persona física o una colectiva que encuadre dentro del supuesto legal

En consecuencia la finalidad de la obligación fiscal es recaudar las cantidades necesarias para sufragar los gastos públicos; surge con la realización de actos jurídicos imputables al sujeto pasivo. Esta cantidad se



obtiene mediante estudios realizados por el poder ejecutivo y aprobado por el congreso, a los cuales se les conoce como presupuesto de egresos y ley de ingresos. Entonces la obligación fiscal se satisface en efectivo y excepcionalmente en especie.

Sin embargo, según LOZANO (2007), diversos estudios especializados han corroborado que en países cuyas economías están en vías de desarrollo, los sistemas tributarios apoyados, primordialmente, en impuestos indirectos o al consumo son más productivos o redituables, al ser impuestos de más fácil recaudación y administración.

Para MARTIN (2009) existen dos grupos de factores determinantes de la recaudación tributaria:

2.1.1.1 Los determinantes directos

Los factores que, en forma directa, participan en la conformación de los datos de la recaudación tributaria.



2.1.1.1.1 La legislación tributaria

La estructura de los impuestos es fijada por leyes, que especifican el objeto del gravamen, su base imponible, las alícuotas, el momento de perfeccionamiento del hecho imponible, las deducciones admitidas y las exenciones, tanto de carácter objetivo como subjetivo.

Estas normas también se ocupan de un sinnúmero de cuestiones relativas al sistema de determinación del tributo, tales como criterios de valuación de activos y pasivos, métodos de contabilización, regímenes de amortización y tratamientos a otorgar a los diversos tipos de contribuyentes y operaciones.

2.1.1.1.2 El valor de la materia gravada

Es la magnitud, medida en valores monetarios, de los conceptos económicos gravados por la legislación tributaria. Conceptos tales como las ventas minoristas, el consumo, las importaciones, los ingresos y bienes de las personas y las



utilidades y activos societarios constituyen, habitualmente, la materia gravada por los impuestos.

Este factor abarca la totalidad de la materia gravada definida por la legislación, es decir que cuando nos referimos a él estamos considerando la materia gravada potencial. En consecuencia, no descontamos el efecto que sobre ella produce el incumplimiento de las obligaciones tributarias.

2.1.1.1.3 Las normas de liquidación e ingreso de los tributos

Son las normas contenidas tanto en las leyes de procedimiento tributario, que se aplican a la generalidad de los impuestos, como en disposiciones reglamentarias dictadas por las administraciones tributarias, que establecen en forma pormenorizada las prácticas que deben seguirse para el ingreso de los gravámenes.

Estas normas fijan los conceptos que deben abonarse en cada tributo, es decir declaraciones juradas, anticipos, retenciones, percepciones y pagos a cuenta, así como los métodos para determinar el monto de cada pago – base de cálculo y alícuotas – y las fechas en que deben ingresarse.



2.1.1.1.4 El incumplimiento en el pago de las obligaciones fiscales

A este factor lo definimos como la omisión del ingreso de las obligaciones tributarias que corresponden ser abonadas en un período de tiempo. El incumplimiento puede tomar dos formas: La mora y la evasión:

a) La mora

Que involucra a aquellas obligaciones tributarias que son reconocidas por los contribuyentes a través, por ejemplo, de la presentación ante el organismo recaudador de las declaraciones juradas pertinentes, pero no son abonadas en los plazos establecidos por la legislación. El concepto que, en términos prácticos, participa en la determinación de la recaudación es el de mora neta, que es la diferencia entre la mora en la que se incurre por obligaciones que vencen en el período (altas) y la mora generada en períodos anteriores, que es cancelada en el presente (bajas).



b) La evasión

A diferencia de la mora, el rasgo distintivo de la evasión es el ocultamiento total o parcial del valor de los conceptos económicos gravados. El contribuyente evasor puede estar inscripto en la administración tributaria, presentar su declaración formal y abonar el impuesto que, engañosamente, ha sido determinado en ella o puede ni siquiera estar registrado en ese ente. Al igual que en la mora, el concepto relevante para la determinación de la recaudación es el de la evasión neta, es decir la diferencia entre la evasión en la que se incurre por obligaciones que vencen en el período y los montos evadidos en períodos anteriores que son pagados en el presente.

2.1.1.1.5 Los factores diversos

Finalmente, para disponer de la totalidad de los elementos que participan en la formación de los valores de recaudación tributaria debe agregarse un conjunto de variables, en general de índole administrativa, entre los que se destacan las transferencias que el organismo recaudador efectúa entre las cuentas bancarias de los impuestos, los



ingresos por planes de facilidades de pago y las demoras en la acreditación de pagos, que pueden provocar que su registro se efectúe en un período posterior al de su efectiva realización.

Cada uno de estos factores determinantes está siempre presente en la conformación de los datos de recaudación tributaria. Por lo tanto, cualquier modificación que se produzca en ellos afectará el nivel de los ingresos impositivos. La suma de los cambios que en estos factores se produzca entre dos períodos de tiempo proporcionará la explicación de la variación que registre la recaudación entre los mismos. En igual forma, la agregación de las modificaciones que se estime vayan a ocurrir en estas variables, en períodos futuros, permitirá obtener el monto de recaudación proyectado para ellos.

2.1.1.2 Los determinantes de segundo grado

Los factores que hasta ahora hemos comentado, a los que denominamos directos, están, a su vez, determinados por otros, a los que llamamos de segundo grado. Entre éstos se destacan los siguientes:



2.1.1.2.1 Los objetivos de las políticas económica y fiscal

Están presentes en la conformación de la mayoría de los determinantes directos. La política fiscal, por ejemplo, contiene metas en cuanto a la obtención de un resultado fiscal, al que los recursos tributarios deben contribuir alcanzando ciertos niveles. La política económica acostumbra, también, utilizar los tributos como herramienta para la obtención de objetivos no fiscales, en temas como el estímulo a la inversión privada, la distribución del ingreso y el desarrollo de regiones o de actividades específicas.

Estos objetivos de política suelen afectar la legislación tributaria, a través de la creación/eliminación de tributos y de exenciones, la modificación de las tasas impositivas y el otorgamiento de regímenes tributarios especiales a ciertas actividades, regiones o contribuyentes (gastos tributarios). En las normas de liquidación e ingreso de los impuestos, es habitual que generen modificaciones en los regímenes de anticipos y en las fechas de vencimiento, con el objeto de cambiar el momento en el que se perciben los tributos. En los factores diversos, se manifiesta en la apertura de regímenes de facilidades de pago que, a la vez que les permiten a los



contribuyentes regularizar su situación con el fisco, le aporta a éste recursos adicionales.

2.1.1.2.2 Las preferencias de los realizadores de la política tributaria

Sean éstos los legisladores o los funcionarios del poder ejecutivo que participan en el proceso de creación o modificación de las leyes tributarias.

Estas preferencias pueden ser de carácter ideológico, político, personal, etc. y afectan aspectos de la legislación tributaria, tales como las elecciones del tipo de imposición, de las alícuotas de los tributos y de las exenciones a otorgar. También, puede ocurrir que estas preferencias generen en los contribuyentes la percepción de una excesiva presión tributaria, cuya existencia puede justificar un incremento de la tasa de evasión.



2.1.1.2.3 Las variables de índole económica

El ciclo económico, el contexto internacional y las expectativas acerca de su evolución producen efectos en la mayoría de los determinantes directos.

En el caso de la legislación tributaria, las fases ascendentes de los ciclos económicos suelen ser aprovechadas para mejorar la calidad de la estructura tributaria, a través de la eliminación de impuestos que se consideran distorsivos y la reducción de alícuotas. En las etapas de recesión, en cambio, es común observar la creación de tributos y la eliminación de exenciones.

La mora y la evasión también están relacionadas con la fase del ciclo económico por la que atraviesa la economía. Existe una relación directa entre las etapas de recesión/auge y el incremento/disminución de la evasión y la morosidad. El incumplimiento tributario también puede ser asociado con las expectativas que se formen los contribuyentes respecto de la evolución de la actividad económica a nivel agregado y, en particular, la de sus propios ingresos.



2.1.1.2.4 La evaluación de los costos y beneficios de las prácticas de evasión tributaria

En términos generales, el nivel de la evasión tributaria está relacionado con la evaluación que efectúen los contribuyentes sobre los costos y los beneficios, económicos y de cualquier otra índole, asociados a ese comportamiento.

Entre los costos se distinguen la probabilidad de ser detectado y la penalidad efectiva que pueden recibir por el delito cometido, tanto de tipo económico como personal y social. Del lado de los beneficios se destacan, en particular, los de la obtención de mayor rentabilidad -en forma directa o a través del desplazamiento de competidores- y los de mantenimiento de la actividad, cuando la misma tiene rendimientos bajos o negativos después del pago de impuestos.

2.1.2 El papel de la política fiscal en la economía

Para la ENCICLOPEDIA FINANCIERA (S/F), en economía, la política fiscal se puede definir como el uso del gasto público y la recaudación



de impuestos para influir en la economía. Además, la política fiscal puede ser contrastada con el otro tipo principal de la política económica, la política monetaria, que intenta estabilizar la economía mediante el control de las tasas de interés y la oferta de dinero. Los dos principales instrumentos de la política fiscal son el gasto público y los impuestos.

La política fiscal se refiere al efecto global de los resultados del presupuesto en la actividad económica. Las tres posiciones posibles de la política fiscal son: expansiva, contractiva y neutral.

Así mismo, para MORÓN (2006) la política fiscal representa el equilibrio político de un determinado modelo económico. Un Gobierno puede optar por favorecer más a un sector que a otro, tanto del lado impositivo como del lado del gasto público. Cualquiera sea la elección, el Gobierno deberá enfrentar lo que implica dicha decisión. Siempre habrá sectores que se sientan desatendidos y sectores que perciban que sobre ellos recae la mayor parte de la carga tributaria. Muchos verán en la política fiscal la herramienta más eficaz para modificar la distribución de recursos de la sociedad. El Gobierno tiene el reto de actuar con un horizonte mayor al de su propia gestión. Para ello, se necesitará una combinación de mejores instituciones, que limiten las políticas que comprometan el futuro de las cuentas fiscales; un papel más activo de los distintos miembros de la sociedad, que permita mostrar el impacto de cada decisión del Ejecutivo o el



Legislativo sobre el crecimiento de la economía y el bienestar de los peruanos

Para TELLO (2002), el pensamiento económico le otorgó un papel fundamental al Estado en cuanto a la disposición de bienes públicos. Para ello deberá ser consecuente con las diversas teorías y planteamientos de las escuelas como el “deber del Estado soberano” en la provisión de ciertos bienes, “la economía pública” de la intervención en el mercado cuando éste presenta fallas, “el valor subjetivo de la provisión de recursos” centrándose en las demandas del consumidor y “su eficiencia”. Pero también se le confiere el papel de estabilizador de la economía ante choques que revelan las imperfecciones del mercado y, por ende, la reticencia de ciertos precios a ajustarse conforme la teoría clásica lo plantea.

Sin embargo, la postura de la escuela de pensamiento económico denominada neoclásica, con Lucas como su principal representante, desestimó la rigidez de precios y propuso que los ciclos económicos, aquellos movimientos en la actividad económica que el pensamiento keynesiano consideró nefastos, eran fluctuaciones óptimas del mercado.

Para PORTOCARRERO et al. (2006), bajo la situación actual, la política fiscal es sostenible y los riesgos existentes son manejables. La recaudación fiscal ha aumentado notablemente en los últimos años, por una combinación de mejor fiscalización, mayores tributos y condiciones



económicas exógenas favorables. Está pendiente una mejora en términos de neutralidad, simplicidad y fiscalización de la política tributaria.

La política fiscal debe rendir cuentas al ciudadano La gran mayoría de las decisiones de política tributaria y de gasto, en estos años, se tomaron sin tener una idea de cuál era el impacto distributivo de cada impuesto y de cada programa que se aprobó. La urgencia de las decisiones fiscales siempre justificó la ausencia de una evaluación que permitiera identificar a los afectados por la creación de un nuevo impuesto.

Bajo la situación actual, la política fiscal es sostenible y los riesgos existentes son manejables. La recaudación fiscal ha aumentado notablemente en los últimos años, por una combinación de mejor fiscalización, mayores tributos y condiciones económicas exógenas favorables. Está pendiente una mejora en términos de neutralidad, simplicidad y fiscalización de la política tributaria.

2.1.3 Las funciones del Estado

Para MENDOZA (s/f) el rol del estado, o del gobierno que lo representa, está implícito o explícito en los diferentes enfoques del pensamiento económico; al respecto podríamos señalar la concepción de los



dos principales enfoques existentes (keynesiano y neoclásico), además de un tercero, que últimamente está presentando una dinámica muy interesante en su desarrollo (enfoque neoinstitucional). Dada la concepción de la sociedad contenida en un enfoque económico, el rol del estado queda endógenamente determinado.

TELLO (2002) menciona que, la existencia de ciertos bienes que sólo el Estado puede proveer, dado que el sector privado no tiene incentivos para producirlos, es el principal argumento para justificar el rol específico o el papel del Estado en la economía.

Además, es necesaria la intervención del Estado en el caso de que la producción o consumo de ciertos bienes genere externalidades negativas (positivas), cuyos costos (beneficios) no serían asumidos por aquellos que los producen o consumen, ya que de otro modo, habría una sobreproducción (subproducción) de tales bienes.

Lo anterior está relacionado con la función ‘asignadora’ de recursos, la cual se constituye en el papel primordial del Estado. Sin embargo, hay otros roles económicos que se han atribuido tradicionalmente al Estado y otros que el consenso actual considera como “deseables” como los siguientes:



- a) Estabilización de la actividad económica
- b) Redistribución del ingreso
- c) Promoción del crecimiento y del empleo
- d) Establecimiento de reglas y de instituciones para garantizar la ejecución de los contratos y la protección de la propiedad privada
- e) Provisión del marco legal y regulatorio que reduzca los costos de transacción para aquellos que participan en el mercado, y la promoción de la eficiencia a través de la intervención ante fallas de mercado o a través de la producción de información esencial.

Si bien estos atributos están poco afinados en la teoría económica, eso no implica que hayan sido o sean menos importantes en la implementación de políticas. Estos roles han sido ampliamente responsables del incremento de las actividades estatales durante el siglo pasado. Así, la función estabilizadora de la actividad económica justifica el establecimiento de los mecanismos necesarios para lograr este objetivo.

Esta función es importante dado que el comportamiento de las economías no es sostenido sino que muestra fluctuaciones (recesiones e



incluso depresiones), que a su vez contribuyen al incremento del desempleo y a la disminución del producto interno. Así, el Estado encuentra un espacio más para la intervención: el intento de que la economía produzca lo más cercanamente posible a su nivel de producto potencial. De esta manera, se lograría una estructura económica próxima a la de pleno empleo. Este objetivo keynesiano implica la capacidad de la administración estatal de alterar el nivel de la recaudación o del gasto público de manera que permita impulsar la demanda agregada en la dirección prevista. En este sentido, es necesario el uso de indicadores que cuantifiquen el impacto tanto a corto como largo plazo de las políticas implementadas.

2.1.4 Tratamiento doctrinal del tributo

Para DE LA GARZA (2008), tributo o contribuciones son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

Según SAINZ DE BUJANDA (1985), se entiende por tributo toda prestación patrimonial obligatoria, habitualmente pecuniaria, establecida por la ley, a cargo de las personas físicas y jurídicas que se encuentren en los supuestos de hecho que la propia ley determine, y que vaya dirigida a dar



satisfacción a los fines que al Estado y a los restantes entes públicos estén encomendados.

FANTOZZI (2004) define al tributo como una prestación patrimonial impuesta que evidencia la capacidad de contribuir a los gastos públicos.

Para GONZÁLEZ (S/F) Se denomina «tributo» a la obligación legalmente impuesta al ciudadano, por la que se exige a éste la realización del pago de una suma de dinero a un ente público, como contribución al sostenimiento de los gastos públicos.

2.1.4.1 Características del tributo

De acuerdo con la definición ofrecida, el tributo es una obligación en la que concurren las siguientes características:

2.1.4.1.1 Carácter obligatorio

El tributo es una obligación legalmente impuesta, o lo que es lo mismo, es un mandato formulado a través de una ley. Consiguientemente, el tributo se paga porque la ley lo



ordena, no porque el ciudadano acuerde voluntariamente con un ente público el pago de una suma de dinero a cambio de recibir prestaciones públicas.

2.1.4.1.2 Carácter dinerario

El tributo es una obligación que tiene por objeto el pago de una cantidad de dinero a un ente público, ya sea el Estado, las Comunidades Autónomas o un Ayuntamiento. Por tanto, no tendrá dicha consideración la obligación de realizar un pago, aun cuando la obligación sea legalmente impuesta al ciudadano, cuando el acreedor del pago sea un particular.

2.1.4.1.3 Carácter contributivo

El pago del tributo se exige como contribución al sostenimiento de los gastos públicos. Es decir, el pago de un tributo se exige porque el Estado está legitimado por la Constitución española a exigir al ciudadano que contribuya económicamente al sostenimiento de los gastos públicos. Concretamente, la Constitución española autoriza a que se



obligue legalmente a pagar tributos a los ciudadanos que tengan capacidad económica. Del mismo modo, Adam Smith en su obra La Riqueza de las Naciones enuncia los siguientes principios de los tributos:

a) Proporcionalidad: Cada ciudadano debe contribuir en atención a sus facultades, o sea en relación a su Capacidad Contributiva, ya el famoso economista trata el tema de la capacidad económica vinculándola con la obligación a tributar. Se infiere el principio de Igualdad, pero no la Igualdad absoluta, o sea igual imposición a igual capacidad.

b) Certeza: Todo tributo deber ser claro y determinado para que el contribuyente conozca exactamente la cantidad y modo de su obligación tributaria.

c) Oportunidad: Los vencimientos deben operar en el tiempo y forma que sea más cómoda al obligado.

d) Eficiencia: deben reducirse al mínimo los costos recaudación.



El tributo constituye una prestación, normalmente pecuniaria, que se le debe al Estado o a otro Ente Público. No obstante, prestaciones pecuniarias que se pagan al Estado o a otro Ente Público hay muchas y de distinto tipo, por lo que es necesario, antes de proceder a dar una definición de "tributo", indagar en torno a sus elementos característicos, que le dan su identidad.

Para VILLEGAS (2001), es una prestación de dinero que el Estado exige en el ejercicio de su poder de imperio sobre la base de la capacidad contributiva en virtud de una ley, y para cubrir los gastos que le demande el cumplimiento de sus fines.

El Código Tributario establece que el término TRIBUTO comprende impuestos, contribuciones y tasas.

- a. **Impuesto:** Es el tributo cuyo pago no origina por parte del Estado una contraprestación directa en favor del contribuyente. Tal es el caso del Impuesto a la Renta.

- b. **Contribución:** Es el tributo que tiene como hecho generador los beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales, como lo es el caso de la Contribución al SENCICO.



c. **Tasa:** Es el tributo que se paga como consecuencia de la prestación efectiva de un servicio público, individualizado en el contribuyente, por parte del Estado. Por ejemplo los derechos arancelarios de los Registros Públicos.

La ley establece la vigencia de los tributos cuya administración corresponde al Gobierno Central, los Gobiernos Locales y algunas entidades que los administran para fines específicos.

2.1.5 Sistema tributario nacional

TRÁNCHEZ (2014) define al sistema tributario nacional como un conjunto de instituciones, principios y relaciones de interdependencia de carácter jurídico y económico, que caracterizan con cierta permanencia la organización y el funcionamiento de la actividad financiera del Sector Público de una país o conjunto de países, y están orientadas a la consecución de determinados fine u objetivos

Para YANGALI (S/F), a lo largo del desarrollo de la teorías que abordan la naturaleza, concepto y fines de un sistema tributario, los doctinarios de las ciencias económicas y financieras, así como del derecho tributario se han pronunciado respecto éste, notándose un elemento común, el cual está vinculado con la finalidad que persigue todo aparato estatal al



diseñar y establecer uno: coadyuvar a que el Estado obtenga recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos macroeconómicos.

Lo antes expresado constituye según NEUMARK (1994) el Principio de existencia el cual está referido con el hecho de que este principio pretende garantizar que el sistema tributario cumpla con las exigencias de financiación que el volumen de gastos públicos demande.

Así mismo, DUE (1970) señala que, los tributos deben ser establecidos de forma tal que los costos efectivos de recaudación lleguen a un mínimo en función de los recursos para percibirlos impuestos, así como también deben ser mínimos los inconvenientes directos causados a los contribuyentes por el pago de los impuestos.

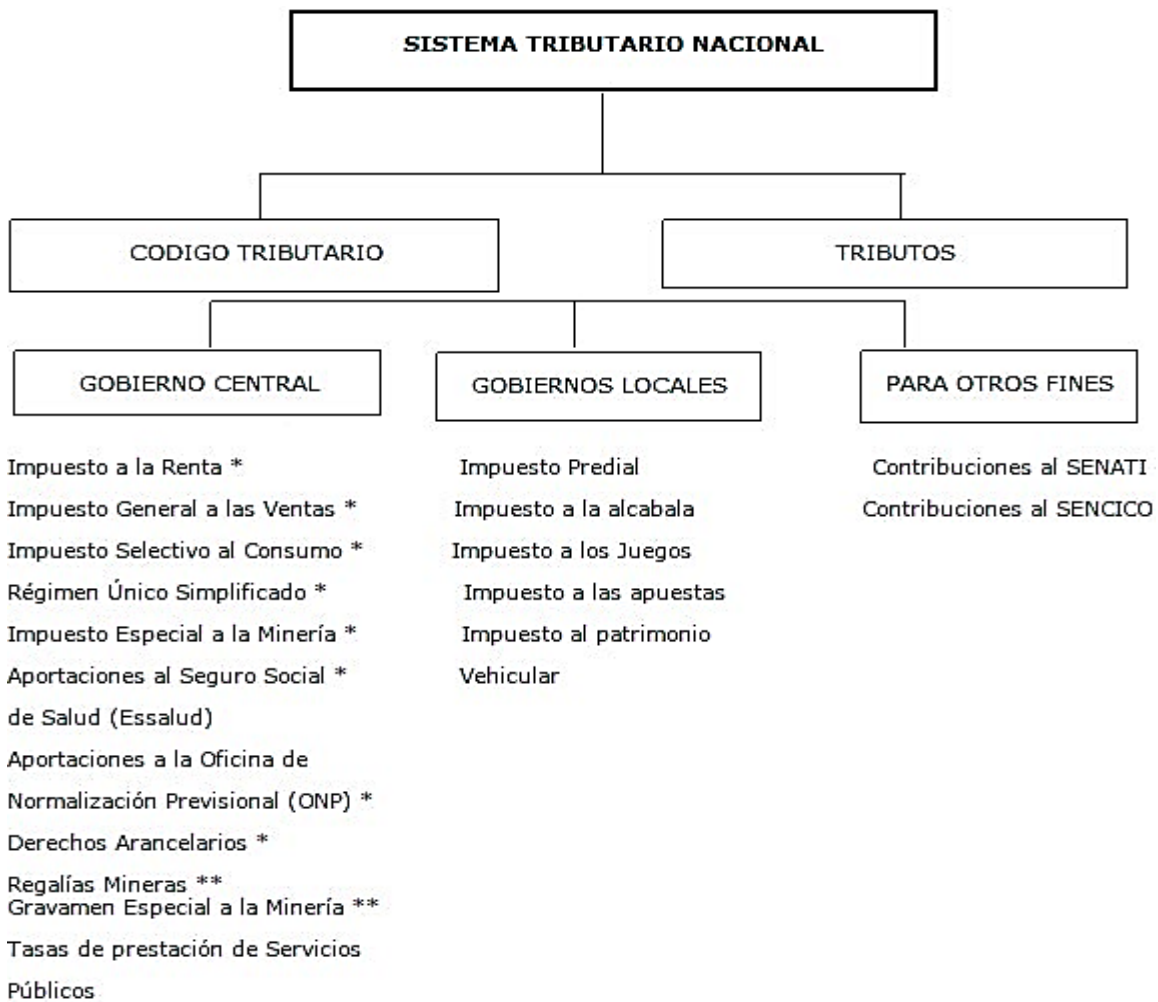
En mérito a facultades delegadas, el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Legislativo No. 771 dictó la Ley Marco del Sistema Tributario Nacional, vigente a partir desde 1994, con los siguientes objetivos:

- a. Incrementar la recaudación.
- b. Brindar al sistema tributario una mayor eficiencia, permanencia y simplicidad.

c. Distribuir equitativamente los ingresos que corresponden a las Municipalidades.

El Código Tributario constituye el eje fundamental del Sistema Tributario Nacional, ya que sus normas se aplican a los distintos tributos. De manera sinóptica, el Sistema Tributario Nacional puede esquematizarse de la siguiente manera:

Imagen N° 1



Fuente: SUNAT

2.1.6 Antecedentes históricos de la recaudación fiscal

La primera etapa corresponde a la época incaica en la que la tributación tuvo sus bases en la reciprocidad del intercambio de la fuerza y la energía humana, los tributos recaudados eran contribuciones destinadas al Inca y al culto del Sol, situación que permite a KLAUER (2005) clasificarlas como contribuciones permanentes, periódicas y esporádicas.

Cuadro N° 1
Tributos aplicados en la época incaica

Permanentes	Periódicos	Esporádicos
Mujeres y hombres asignados a la actividad de extracción de oro y plata que eran llevados al Cusco. Hombres destinados al resguardo de los depósitos de armas. Hombres destinados a la custodia de las mujeres del Inca. Hombres destinados a cargar las andas del Inca.	Hombres y mujeres destinados al sembrío de tierras. Hombres y mujeres dedicados a la recolección y la cosecha de productos. Mujeres destinadas a la confección de prendas de vestir del Inca y sus mujeres. Mujeres destinadas a la limpieza de las instalaciones de las fortalezas incaicas.	Hombres destinados a acompañar al Inca en sus diversas actividades diarias. Hombres y mujeres dedicados a realizar actividades eventuales, como las festividades y los cultos.

Fuente: Timaná, 2014



En la segunda etapa, la época colonial, el tributo consistió en la entrega de una parte de la producción, personal o comunitaria, al Estado, por lo que se emitían ordenanzas y mandatos de acuerdo con los regímenes tributarios para el establecimiento de las tasas a pagar. Los principales contribuyentes eran los indios de las encomiendas y de las comunidades, sobre los cuales recaía el mayor peso de la carga impositiva.

Asimismo, se instituyó la obligación de pagar tributos a los conquistadores, quienes regularon los medios necesarios para la efectiva recaudación a través de una institución administradora de la recaudación de impuestos.

Las encomiendas fueron el instrumento principal de explotación de la mano de obra. Consistían en la entrega de indígenas a los españoles en calidad de encomendados, para que estos aseguraran la recaudación del tributo indígena, fuente fundamental de recursos financieros del Virreinato. Posteriormente, por disposición del virrey Toledo, esa función pasó a manos de los corregidores que, además, tenían potestad de fijar las tasas y controlar los fondos recaudados. Entre ellos:

Quinto real: tributo por el cual se obligaba la entrega de la quinta parte de los tesoros de la conquista al rey de España.



Diezmos: tributos pagados a favor de la iglesia a la que le correspondía el 10% de lo producido en un determinado periodo.

Tributos varios: venta de títulos, alcabala, impuesto al vino, a la importación de esclavos, almojarifazgo y pagos de aduanas.

Los principales órganos de control y supervisión eran los tribunales de cuentas, creados para vigilar y juzgar los asuntos fiscales, y el Consejo de Indias, el cual diseñaba las políticas que debían seguir las colonias españolas en materia tributaria.

Habría que precisar que el único tributo directo fue el indígena, el cual también tuvo la mayor rentabilidad, manteniéndose hasta la época republicana. En 1854 lo abolió el presidente Ramón Castilla junto con la esclavitud.

Según el CIAT¹ (2012), en el siglo XIX, con Nicolás de Piérola, se introdujo un nuevo modelo de tributación en el cual el Estado asume nuevas responsabilidades como la educación y la salud pública, que necesitaba financiar a través de impuestos, lo que lo obligaba a ampliar la base tributaria. Ese fue el punto de partida de la época moderna en la que el sistema tributario comienza su proceso de transformación al convertir a los

¹ Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, con sede en la Ciudad de Panamá, República de Panamá.



impuestos en la fuente principal de ingresos, dado que representan el medio para cubrir los costos de mantenimiento de los servicios públicos y asistenciales de todo el Estado.

2.1.7 La tributación en el siglo XXI

La tributación actual sigue un estándar internacional y se constituyó a través de la adopción de una política fiscal, la creación de un sistema tributario y la formación de una administración tributaria.

Para la SUNAT, si bien es cierto que los tributos existieron como tales desde la antigüedad con la formación de los Estados, también es cierto que su noción se ha modificado por el concepto del deber que tienen los ciudadanos de contribuir con el gasto del país en forma consistente con su capacidad de pago. Por ello, en las sociedades modernas todos los tributos, con independencia de su denominación, se aplican a los contribuyentes de acuerdo con las operaciones que realicen y sirven como fuente de recursos para el desarrollo del país.

SMITH Y KINSEY (1987) consideran al contribuyente como el nexo principal entre el individuo y el Estado y a las leyes tributarias como expresión del derecho administrativo estructurado para el cumplimiento de



sus fines. Señalan también que el cumplimiento es tan problemático como el incumplimiento, pues las personas tienen diferentes oportunidades tanto para cumplir como para evadir; por ello, identifican cuatro grupos de factores que influyen en las decisiones sobre cumplimiento: las consecuencias materiales, las expectativas normativas, las actitudes y las creencias sociojurídicas, y los factores expresivos.

2.1.8 Principales reformas tributarias en el Perú durante los últimos años

La SUNAT implementó una serie de medidas de ampliación de la base tributaria situadas en diferentes gobiernos de turnos, veamos algunos de ellos en los últimos tiempos:

A. Alberto Fujimori Fujimori (1990-2000)

- a.** Se implementó programas de estabilización en una estricta disciplina fiscal y monetaria.
- b.** La política fiscal se orientó a reducir el déficit público, incrementando los ingresos tributarios y la disminución en el nivel del gasto.



c. Racionalización y simplificación de los tributos, eliminando aquellos que generaban distorsiones económicas.

d. La eliminación de los regímenes simplificados, que fueron reemplazados por el Régimen Único Simplificado (RUS) y el Régimen Especial de Impuesto a la Renta.

B. Alejandro Toledo Manrique (2001-2006)

a) La aplicación del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias tales como el Régimen de Retenciones y el Régimen de Percepciones.

b) Una característica de la nueva SUNAT, es que se dio impulso a SUNAT Operaciones en Línea –SOL.

c) Una ampliación de la base tributaria orientadas a incrementar la recaudación del IGV.

d) Se creó un sistema automatizado de retenciones bancarias.

e) La fusión SUNAT-Aduanas integrando procesos de recaudación, cobranza y fiscalización de una manera eficaz.



C. Alan García Pérez (2006-2011)

- a. La eliminación de las principales exoneraciones a las rentas y ganancias de capital del Impuesto a la Renta.
- b. Reducciones de las tasas del precio del petróleo.
- c. El impuesto selectivo al consumo de cervezas, cigarrillos, licores, aguas gaseosas.
- d. Mayor recaudación del IGV
- e. Mejoro la presión tributaria con respecto al PBI.
- f. Aplicación de la base del impuesto a la renta de tercera categoría.
- g. Uso intensivo de controles informáticos de fiscalización.

D. Ollanta Humala Tasso (2011-2016)

- a) Los sistemas de fiscalización y control basados en análisis de riesgo.



- b) La racionalización de las exoneraciones y beneficios tributarios.

- c) El énfasis en transacciones electrónicas, las cuales no sólo facilitan el cumplimiento tributario y aduanero, sino también generan mejor y mayor oportunidad de información.

- d) La reducción del contrabando.

- e) La recuperación de la deuda en cobranza.

2.1.9 La administración de tributos en el Perú

La SUNAT² administra los tributos internos y tributos aduaneros tales como el Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas, Impuesto Selectivo al Consumo, Impuesto Especial a la Minería, Régimen Único Simplificado y los derechos arancelarios derivados de la importación de

² La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, de acuerdo a su Ley de creación N° 24829, Ley General aprobada por Decreto Legislativo N° 501 y la Ley 29816 de Fortalecimiento de la SUNAT, es un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, cuenta con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y goza de autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa que, en virtud a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 061-2002-PCM, expedido al amparo de lo establecido en el numeral 13.1 del artículo 13° de la Ley N° 27658, ha absorbido a la Superintendencia Nacional de Aduanas, asumiendo las funciones, facultades y atribuciones que por ley, correspondían a esta entidad.

Tiene domicilio legal y sede principal en la ciudad de Lima, pudiendo establecer dependencias en cualquier lugar del territorio nacional.



bienes. Mediante la Ley N° 27334 se amplió las funciones de la SUNAT a efectos de que administre las aportaciones a ESSALUD y a la ONP. La SUNAT también administra otros conceptos no tributarios como las Regalías Mineras y el Gravamen Especial a la Minería.

Los Gobiernos Locales (Municipalidades) : Administran exclusivamente los impuestos que la ley les asigna tales como el Impuesto Predial, Impuesto al patrimonio automotriz, alcabala, Impuestos a los juegos, etc.; así como los derechos y tasas municipales tales como licencias, arbitrios y derechos.

Para LUQUE (S/F) son funciones de la administración tributaria: recaudar, fiscalizar, resolver reclamaciones y cobrar, entre otras. Es evidente que para que estas funciones se ejecuten eficientemente debe haber un solo responsable. Pero observamos que algunas de estas funciones se encuentran distribuidas en varios entes. Así por ejemplo, el Banco de la Nación se encarga de la recaudación de la cobranza. Creo que todos somos testigos de los problemas de coordinación que existe entre la Dirección General de Contribuciones y el Banco de la Nación, lo cual se aprecia con mayor nitidez en el tiempo que media entre el momento en que aquélla notifica la acotación y éste ejecuta la cobranza coactiva.

Si bien es cierto que la Dirección General de Contribuciones no está en posibilidad de asumir la responsabilidad de la recaudación en forma



directa, ni sería conveniente hacerlo, también es cierto que poco se ganará logrando que la Dirección General de Contribuciones detecte a tiempo una omisión si no se realiza la cobranza al más breve plazo, porque se pierde así el efecto psicológico de la oportunidad, reduciéndose de este modo la potencialización del riesgo de la evasión, aspecto que es muy importante para lograr el cumplimiento oportuno y voluntario de la obligación tributaria.

2.1.10 Problemas centrales en la política tributaria en el Perú

Para PEÑARANDA (2011) son cinco los principales problemas en la política tributaria en el Perú:

2.1.10.1 Bajos niveles de presión tributaria

El sistema tributario en el Perú se caracteriza por los bajos niveles de presión tributaria, los cuales se encuentran bajo el promedio de América Latina; así como la concentración de la recaudación en el gobierno central y la poca participación de los gobiernos regionales y locales. La estructura de la recaudación con mayor preponderancia de los impuestos directos y la baja



recaudación de los impuestos directos, determina que el impacto de la tributación en la equidad sea mínimo.

2.1.10.2 Gran cantidad de beneficios tributarios

Según el IPE Los beneficios tributarios están constituidos por aquellas exoneraciones, deducciones y tratamientos tributarios especiales que implican una reducción en las obligaciones tributarias para ciertos contribuyentes. Estas herramientas significan una reducción en los recaudos del Estado. Sin embargo, su aplicación está vinculada a ciertos objetivos como el desarrollo de algunas regiones, la promoción de algunos sectores económicos, la generación de empleo y el fomento de la inversión extranjera y nacional. En teoría, los beneficios tributarios constituyen incentivos, otorgados por el Estado con la finalidad de ayudar a conseguir objetivos económicos y sociales que incrementen el crecimiento y el desarrollo del país.

2.1.10.3 Sesgo regresivo

Según la Cámara de Comercio de Lima el 64% de los ingresos tributarios son impuestos indirectos. Así mismo; para JIMENEZ



(2009) en América Latina, menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos. El grueso de la carga recae en los impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos. La carga tributaria no solamente es baja, sino que tiene un claro sesgo regresivo.

2.1.10.4 Alta informalidad

Según la Cámara de Comercio de Lima el año 2015 el 61% de nuestro PBI se genera en la economía informal, ocupando, según un estudio de la Universidad de Linz, Austria el sexto país más informal del planeta.

2.1.10.5 Excesivas formalidades y procesos engorrosos

Según el informe del Doing Business del Banco Mundial ocupamos el puesto 86 de 183 países en el indicador de pago de impuestos, pues el tiempo requerido para declarar y hacer efectivo el pago es en promedio 380 horas, a diferencia de otros países.



2.1.11 Ingresos Tributarios del Gobierno Central: Marzo 2016

En marzo de 2016, los Ingresos Tributarios del Gobierno Central ascendieron a S/. 8 772 millones, monto mayor en S/. 716 millones con relación al mismo mes del año anterior. Este resultado representa un crecimiento de 4,4% en términos reales. En el acumulado a marzo de 2016 se registró una disminución de 4,4%. Al respecto, es importante indicar que la recaudación de los ingresos tributarios del Gobierno Central se ha visto afectada por tres grupos de factores exógenos a la Administración Tributaria:

- a) Menores cotizaciones de nuestros principales productos de exportación (cobre, oro y gas) y de uno de los principales insumos que importamos (petróleo),
- b) Las medidas de política tributaria que implicaron una reducción en las tasas del Impuesto a la Renta tanto empresarial como del trabajo, reducción de aranceles y la racionalización de los sistemas administrativos (retenciones, detracciones y percepciones), y
- c) La desaceleración de nuestra economía.



SUBCAPITULO II

2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

2.2.1 Tratamiento doctrinal de la descentralización

Nuestra CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993), establece en su artículo 188° que “La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Señala también que, el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley”



Asimismo, la norma constitucional señala que, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona.³

Según la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2014), el jurista Alexis de Tocqueville introduce en 1835 por primera vez la idea de que la descentralización es la forma más adecuada para el ejercicio de la democracia. Según la visión de Tocqueville, todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a uno superior (subsidiariedad).

Para AGHÓN (1993), la descentralización se puede definir en términos generales como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios. En este contexto, la descentralización de las finanzas públicas requiere como condición previa que el país sea dividido territorialmente en unidades inferiores o menores, cada una con sus correspondientes gobiernos

³ Constitución Política del Perú (1993)



regionales y/o locales y estrechamente relacionadas con la unidad superior o gobierno central.

De esta manera, se entendería que un país se está descentralizando cuando sus administraciones subnacionales o territoriales vienen gozando de un cúmulo de competencias significativo que requiere a su vez, de la disponibilidad oportuna y fiscales intergubernamentales se convierte en un aspecto fundamental dadas sus implicaciones en términos de eficiencia y equidad del sector público, en la asignación y distribución de competencias y recursos dentro de un Estado.

Así mismo para el GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (2011), la descentralización fiscal es el proceso por el cual los gobiernos subnacionales adquieren atribuciones y responsabilidades fiscales que les permiten alcanzar un mayor nivel de autonomía en el financiamiento de sus ingresos y, por lo tanto, en las decisiones sobre el destino de sus gastos. En este sentido, mediante la descentralización fiscal los gobiernos regionales y las municipalidades podrían predecir de mejor manera el flujo futuro de sus ingresos, tener la posibilidad de recaudar algunos impuestos e, incluso, llegar a establecer los objetivos, montos y mecanismos de estos.

El principal beneficio de estas atribuciones fiscales consiste en que los gobiernos subnacionales obtienen mayor autonomía financiera para diseñar y ejecutar políticas públicas que respondan adecuadamente a las



necesidades de las poblaciones que viven en sus respectivas jurisdicciones. Al respecto, la experiencia internacional muestra que los procesos de descentralización fiscal han generado mejoras sustanciales en la calidad y cobertura de servicios como salud y educación.

Del mismo modo, para CARRANZA Y TUESTA (s/f), el término descentralización puede definirse, desde una perspectiva amplia, como el proceso de devolver poderes políticos, económicos y administrativos a los órganos de gobierno local o regional. En los últimos años, estos procesos de descentralización han avanzado de manera dramática en la mayor parte de los países en América Latina, habiendo sido empujados por dinámicas políticas internas de democratización de las propias sociedades. Este avance ha sido desigual pero inexorable.

La descentralización surge, entonces, como un proceso endógeno, en donde las propias aspiraciones de la población “empujan” a los gobiernos centrales a devolver poderes a otras instancias del gobierno. Esta perspectiva dista mucho de la perspectiva tradicional, en la que la descentralización es vista como un proceso exógeno, iniciado y conducido por el gobierno central, en el cual, como parte de un esquema de dictador “benevolente”, se transfiere poderes a instancias inferiores del poder político. Esta distinción será importante para entender los mecanismos de coordinación y la negociación que debe existir entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.



2.2.2 El proceso de descentralización en el Perú

2.2.2.1 Revisión histórica de la descentralización peruana

Según BUSTAMANTE (1988), en el Perú a partir de su nacimiento como república en 1821 se discutió que tipo de régimen político debía ser el más adecuado para regir los destinos del joven Estado.

Para CARRANZA Y TUESTA (s/f), en los primeros cincuenta años de la República, periodo caracterizado por una alta inestabilidad política, se suceden distintos gobiernos militares, los cuales estaban basados en un férreo centralismo. Recién en 1849 se avanza hacia un proceso de desconcentración: se crean las figuras de las autoridades políticas locales, tales como prefectos en los departamentos, subprefectos en las provincias y gobernadores en los distritos. Estas autoridades eran representantes del Poder Ejecutivo y rendían cuentas al gobierno central.

No es casualidad que con la entrada del primer gobierno civil, con la elección del presidente Pardo en 1872, se piense seriamente en un proceso de descentralización. Así, en 1873 se dictó la cuarta Ley de Municipalidades, tratándose de avanzar en esas instancias de los gobiernos locales.



Desgraciadamente, este proceso se frustra por dos lamentables hechos: primero, por los problemas financieros en 1874 y luego, por la guerra con Chile. Estos hechos generaron una profunda crisis, que se tradujo en nuevos periodos de inestabilidad política y la reaparición del autoritarismo y centralismo como medio para evitar la inestabilidad.

Así mismo menciono que, el poco grado de avance logrado con la Ley de Municipalidades de 1873 y la presencia de gobiernos departamentales, se pierde durante el oncenio de Leguía (1919-1930), porque se eliminaron las juntas departamentales y se reemplazaron los concejos municipales por juntas nombradas por el gobierno, de tal forma que el autoritarismo estuvo fuertemente ligado con el centralismo. Después de la crisis de los años 1930 y como resultado del centralismo político, las precarias economías regionales pierden su dinámica y se acentúa la predominancia económica de Lima.

2.2.2.1.1 La Constitución Política del Perú de 1933

La CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1933) establecía en su Art. 183° que el territorio de la República se divide en departamentos, provincias y distritos. Precepto mediante el cual el territorio del país se fragmentaba en tres grandes sectores y cada uno con sus respectivas jurisdicción.



Así, mismo el art. 188° de dicha Constitución, con un criterio de descentralización, creó los Consejos Departamentales que nunca funcionaron.

En 1947, el presidente Bustamante y Rivero dispuso que el Instituto Geográfico Militar preparara un proyecto de redemarcación territorial del país. Teniendo en cuenta que se le reconoce a dicho presidente la demarcación de las 200 millas de mar peruano, delimitación que se realizó mediante decreto supremo 781. Durante el gobierno militar de 1968 a 1980 imperó el centralismo como en todas las dictaduras, aunque se desconcentró algunas decisiones del Poder Ejecutivo en las organizaciones de desarrollo departamentales (ORDES) después CORDES.

2.2.2.1.2 La Constitución Política del Perú de 1979

La CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1979) estipulaba en su Artículo 259° que las regiones se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente.⁴ En la parte final,

⁴ Llamadas también unidades geo – económicas.



prescribe que la descentralización se efectúa de acuerdo con el plan nacional de regionalización que se aprueba por ley. Durante el gobierno de Fernando Belaúnde Terry, en 1984 se aprobó el Plan Nacional de Regionalización, que fijó sus objetivos y metas en la descentralización administrativa.

Según el BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (s/f), luego del gobierno militar entra en vigencia la Constitución de 1979, en la que se introduce el término 'Región' y se le reconoce autonomía económica y administrativa. En términos generales, el capítulo referido a la descentralización fue deficiente. Las regiones se definieron como entes subordinados al Ejecutivo y con competencias amplias que solo se podían ejercer mediante la delegación. Además, se reinstauraron las autonomías locales, incluyendo la libre elección de alcaldes provinciales y distritales. Paralelamente, se restablecieron las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDE) como órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo, con la finalidad de promover y realizar el desarrollo económico del departamento.

Un fuerte impulso a la regionalización ocurre durante el gobierno de García y estuvo motivado básicamente por



razones políticas. Basados en el Plan Nacional de Regionalización de 1984, en 1987 se aprueba una primera Ley de Bases de Regionalización, la cual se revisa y aprueba nuevamente en 1988. Como consecuencia de la iniciativa del Poder Ejecutivo, se crearon doce regiones sobre la base de los departamentos existentes.

Las regiones eran un nivel intermedio de gobierno, con autonomía económica y administrativa, cuyo objetivo era lograr el desarrollo integral y armónico de la región. Sus competencias (delegadas) fueron amplias, aunque las autonomías limitadas. Así, las regiones no contaban con representantes elegidos directamente por voluntad popular ni con potestad tributaria, y las leyes regionales debían ser promulgadas por el Poder Ejecutivo. Durante los últimos meses del gobierno de García, y de manera apresurada, se empezaron a traspasar las funciones, el personal y los recursos materiales, financieros, presupuestarios y documentarios a los gobiernos regionales.



2.2.2.2 Situación actual de la descentralización en el país

VEGA (2008) sostiene que, en el Perú se está implementando un profundo proceso de descentralización política y económica, iniciado con claridad en el año 2002. A los dos niveles de gobierno que tradicionalmente existían en el país, como son el gobierno nacional y los gobiernos locales, se ha sumado un nuevo nivel intermedio: el de los gobiernos regionales. Llevar adelante este proceso ha requerido una notable transformación de la administración fiscal del país. El gobierno nacional ha transferido importante funciones y recursos fiscales a los gobiernos regionales a la vez que ha reforzado ostensiblemente los ingresos de los gobiernos municipales. Ambos gobiernos subnacionales han duplicado sus presupuestos en solo cinco años. Sin embargo, éstos se financian principalmente con transferencias del gobierno nacional y no tanto con recursos tributarios propios, recaudados por ellos. En este estudio se analiza el régimen económico-fiscal de ambos gobiernos subnacionales y se ofrecen recomendaciones para potenciar la economía de estas instituciones, buscando de hacerlas menos dependientes del financiamiento del poder central.

Según CARRANZA Y TUESTA (s/f), el Perú es uno de los países más centralizados de la región. Esta característica centralista



de nuestro país está asociada a la trayectoria de gobiernos autocráticos, combinada con los fracasos económicos y políticos de los anteriores intentos de descentralización. Siguiendo de cerca la descripción histórica realizada por ZAS FRIZ (1998), la división política del país en circunscripciones territoriales de departamentos, provincias y distritos se plasma en las primeras constituciones, sobre la base de elementos administrativos de la época virreinal que predominan hasta ese momento.

Para VEGA (2008), el proceso de descentralización y regionalización que se viene implementando con especial intensidad en el Perú desde 2002, intenta recoger una serie de demandas de la población peruana postergadas por varias décadas, prácticamente desde los inicios de la República. Como antecedente más cercano, se podría decir que el actual proceso se remonta a la Constitución de 1979, en la cual se introdujo el término “Región” y se aprobó la elección libre y directa de las autoridades de los gobiernos regionales. A fin de desarrollar este precepto constitucional, la misma carta dispuso la elaboración de un plan nacional de regionalización y dio un plazo de cuatro años para la creación de las regiones. Aunque con demoras, esta tarea empezó a ser desarrollada durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde, el cual recién en 1984 llegó a proponer un proyecto de Ley de Bases de la Descentralización y la creación de regiones. Luego de sucesivos debates, dicha Ley fue



finalmente aprobada e implementada en 1987, durante el gobierno de Alan García. Sin embargo, este esfuerzo de descentralización, en el cual se crearon doce regiones, con autoridades autónomas, aunque no directamente elegidas, tuvo una efímera duración, ya que fue bruscamente interrumpido en 1992 a raíz del autogolpe de Alberto Fujimori.

Según CARRANZA Y TUESTA (s/f), se hace evidente que el Estado peruano, a principios del nuevo milenio, se encontraba mucho más desconcentrado que descentralizado. Existía una clara diferencia entre lo que dispone la legislación en materia de competencias sectoriales y el ejercicio efectivo de esas funciones. En la práctica, en muchos sectores, el marco legal había sido relegado a un segundo plano y el gobierno central ejercía de facto una serie de funciones y competencias. Los esfuerzos por descentralizar algunos sectores importantes durante la última década, no dejaron de ser más que intenciones.

Es en este escenario que se inicia un proceso de descentralización, basado en devolver responsabilidades políticas sociales y económicas a los gobiernos regionales, que son elegidos mediante el voto popular. Es así que, entre marzo de 2002 a la fecha, se han venido incorporando, de manera acelerada, varios cambios y



modificaciones a la estructura del Estado, que continúan dándose en paralelo al desarrollo de la presente investigación.

El punto de partida del nuevo proceso se dio a inicios de 2002, con la Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización (Ley N° 27680), donde se establecen los principios de la forma de organización del Estado; la creación de las regiones; su autonomía política y administrativa; la conformación de su estructura orgánica; los alcances del poder que detentan; así como precisiones con respecto a los recursos económicos con los cuales cuentan para desarrollar sus funciones. En el aspecto financiero, se mencionan los recursos con que contarán tanto los gobiernos locales como los regionales, destacándose la participación de las regiones en el canon, así como la transferencia del Fondo Compensación Regional (Foncor), cuya mecánica se analizará en el siguiente capítulo. El proceso electoral se estableció a través de la Ley de Elecciones Regionales (Ley N° 27683), que define la forma de elección de las autoridades (presidente, vicepresidente y Concejo Regional), las fechas de elecciones, convocatorias, período de elección y otros requisitos necesarios para llevar con buena marcha el proceso.



2.2.2.3 Aspectos de la descentralización

La descentralización se centra en definir cómo se debe organizar al Estado para llevar a cabo sus tareas y cumplir sus compromisos con la sociedad. Para ello, debe abordar aspectos fiscales, administrativos y políticos.

a. El aspecto fiscal

Se refiere a definir temas como: qué nivel de gobierno determina la base y la tasa de cada impuesto, qué nivel de gobierno se hace responsable de la prestación de un servicio específico -por ejemplo, agua, salud, educación- y cómo equilibrar los desbalances horizontales -por ejemplo, diferencias de desarrollo, de ingreso, de educación y de pobreza- entre regiones.

b. El aspecto administrativo

Se refiere a cómo las instituciones políticas nacionales y locales traducen decisiones sobre políticas públicas en resultados



concretos que afectan la asignación y distribución de los recursos de los diferentes niveles gubernamentales.

c. El aspecto político

Se refiere al nivel de autoridad que se otorga a los gobiernos subnacionales para administrar y ejecutar las responsabilidades bajo su competencia, así como al establecimiento de canales de comunicación y participación de la ciudadanía en los asuntos de los gobiernos subnacionales.

2.2.2.4 Objetivos de la descentralización

Para el CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ los objetivos de la descentralización son los siguientes:

A. Objetivos generales

- a. Que cada gobierno regional y local decida sobre sus recursos.



- b. Que los trabajos realizados por diferentes sectores (agricultura, salud, educación, etc) se complementen a los objetivos de desarrollo de la región y la localidad.
- c. Participación de la sociedad civil: opinando, poniéndonos de acuerdo, vigilando la marcha del Estado.
- d. Integración entre el Estado y la sociedad civil: que los ciudadanos y ciudadanas participen en la toma de decisiones sobre la marcha de los asuntos públicos.

B. Objetivos políticos

- a. Unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas.
- b. Representación política y de intermediación hacia los órganos de gobierno nacional, regional y local, constituidos por elección democrática.



- c. Participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad
- d. Institucionalización de sólidos gobiernos regionales y locales

C. Objetivos económicos

- a. Desarrollo económico, auto sostenido y de la competitividad de las diferentes regiones y localidades del país.
- b. Cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos en todo el territorio nacional.
- c. Disposición de la infraestructura económica y social necesaria para promover la inversión en las diferentes circunscripciones del país.
- d. Redistribución equitativa de los recursos del Estado.
- e. Potenciación del financiamiento regional y local.



D. Objetivos sociales

- a. Educación y capacitación orientadas a forjar un capital humano, la competitividad nacional e internacional.
- b. Participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social.
- c. Incorporar la participación de las comunidades campesinas y nativas, reconociendo la interculturalidad y superando toda clase de exclusión y discriminación.
- d. Promover el desarrollo humano y la mejora progresiva y sostenida de las condiciones de vida de la población para la superación de la pobreza.

E. Objetivos administrativos

- a. Modernización y eficiencia de los procesos y sistemas de administración que aseguren la adecuada provisión de los servicios públicos.



- b. Simplificación de trámites en las dependencias públicas nacionales, regionales y locales.
- c. Asignación de competencias que evite la innecesaria duplicidad de funciones y recursos, y la duplicidad de responsabilidades en la prestación de servicios.

F. Objetivos a nivel ambiental

- a. Ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.
- b. Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.
- c. Coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.



2.2.2.5 Funciones del gobierno regional y local

El CONGRESO DE LA REPÚBLICA define funciones del gobierno regional y local, detalladas a continuación:

A. Gobierno regional

- a. Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar programas socioeconómicos correspondientes
- b. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y sociedad civil
- c. Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes anuales de presupuesto
- d. Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y servicios básicos



- e. Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias
- f. Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios
- g. Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, agroindustria, artesanía, actividad forestal y otros sectores productivos
- h. Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo
- i. Concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental
- j. Administrar y adjudicar terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción
- k. Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia



- l.** Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica

- m.** Dictar normas sobre asuntos y materias de su responsabilidad y proponer iniciativas legislativas correspondientes

- n.** Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad

B. Gobierno local

- a.** Planificar y promover el desarrollo urbano de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes

- b.** Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos

- c.** Administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local



- d. Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria de Estado y las leyes anuales de presupuesto
- e. Formular y aprobar el plan de desarrollo local concertado con su comunidad
- f. Ejecutar y supervisar la obra pública de carácter local
- g. Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión ambiental
- h. Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes

2.2.3 La descentralización fiscal

Para MONTERO Y SAMUELS (2004), la descentralización fiscal consiste en la posibilidad de contar con recursos subnacionales, recaudados



en el nivel subnacional o transferidos desde el gobierno central, para administrar un presupuesto.

De acuerdo con ARIAS Y CASAS (2009), la definen como: La descentralización fiscal es el proceso por el cual se transfieren responsabilidades y competencias fiscales relacionadas con los ingresos y los gastos públicos, desde el Gobierno Nacional a los gobiernos subnacionales, garantizando a estos últimos un cierto nivel de autonomía financiera.

Por otro lado, NARVÁEZ (2011) la define de la siguiente manera: La descentralización fiscal es el proceso por el cual los gobiernos subnacionales adquieren atribuciones y responsabilidades fiscales que les permiten alcanzar un mayor nivel de autonomía en el financiamiento de sus ingresos y, por lo tanto, en las decisiones sobre el destino de sus gastos.

Para LARIOS, ALVARADO Y CONTERNO (2004), el aspecto fiscal de la descentralización se refiere a definir temas como: qué nivel de gobierno determina la base y tasa de cada impuesto, qué nivel de gobierno se hace responsable de la prestación de un servicio específico –por ejemplo, agua, salud, educación- y cómo equilibrar desbalances horizontales –por ejemplo, diferencias de desarrollo, de ingreso, de educación y de pobreza- entre regiones.



2.2.3.1 Propuestas de descentralización fiscal

Para el CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ existen dos propuestas para un correcto proceso de descentralización fiscal, tales son:

2.2.3.1.1 Modelos de financiamiento del gasto público subnacional

Un aspecto fundamental de la descentralización fiscal es la forma en que se financia la ejecución de las funciones y competencias transferidas a los gobiernos subnacionales. Estos mecanismos de financiamiento pueden contemplar las transferencias de recursos públicos provenientes del Gobierno Nacional y la generación de ingresos propios por parte de los gobiernos regionales y locales.

En este sentido, NARVÁEZ (2011) señala que puede identificarse cuatro modelos de financiamiento de los gobiernos subnacionales que producen distintos grados de autonomía en las atribuciones fiscales otorgadas y



representan, además, diferentes niveles de evolución en el proceso de descentralización fiscal del país:

- a.** Modelo basado en transferencias: el financiamiento de los gobiernos regionales y locales está sustentado únicamente en transferencias que provienen del Gobierno Nacional, siendo este quien establece los impuestos, determina los montos de endeudamiento del país, ejecuta la recaudación tributaria y define la forma en que se distribuyen los fondos públicos. Los gobiernos regionales y locales se encargan únicamente de gastar los recursos que le son transferidos.

- b.** Modelo de coparticipación tributaria: los impuestos son determinados y recaudados por el Gobierno Nacional, pero la distribución de los recursos se hace mediante una regla técnica y transparente.

- c.** Modelo de ingresos propios: las funciones del Gobierno Nacional son establecer los impuestos y determinar los montos de endeudamiento nacional, en tanto que los gobiernos regionales y locales se encargan de la recaudación y del uso de los recursos públicos.



d. Modelo totalmente descentralizado: los gobiernos regionales y locales ejercen todas las competencias fiscales; es decir, tienen atribuciones para establecer impuestos, endeudarse, recaudar y utilizar los recursos.

2.2.3.1.2 Propuesta de Descentralización Fiscal desde los gobiernos regionales

DAMMERT (2011) menciona que, el año 2009 la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) llevó a cabo una evaluación del proceso de descentralización fiscal. Como consecuencia de ello, encontró el bajo estado de ejecución de este proceso, lo cual afectaba la institucionalidad y autonomía de los gobiernos regionales. Para revertir esto, la ANGR desarrolló un modelo de coparticipación tributaria, el cual distribuía los ingresos recaudados de los gobiernos regionales, según una fórmula con criterios de equidad, y que permitía a su vez conocer el presupuesto real. Este modelo se basaba en principios de unicidad, eficiencia, equidad, predictibilidad y transparencia



2.2.3.1.3 Propuesta de Descentralización Fiscal desde los gobiernos locales

ARIAS Y CASAS (2010) realizan una presentación detallada y clara respecto a una propuesta técnica de descentralización para los gobiernos locales. Esta propuesta está conformada por dos líneas de acción y un modelo integral, señalados a continuación:

- a.** Fortalecimiento de Ingresos Propios de los Gobiernos Locales, donde se debe elaborar un programa nacional cuyo objetivo sea el crecimiento sostenido de los ingresos propios de los gobiernos locales. Dicho programa debe tener los siguientes componentes:
- b.** Rediseño del Sistema de Transferencias; para rediseñar el sistema de transferencias de recursos destinados a los gobiernos locales se establecen algunos lineamientos.
- c.** El modelo se basa en lo que sería el Fondo de Inversión Local (FIL) y contendría los recursos que constituyen el



FIL, la determinación del monto total de los recursos del FIL y la distribución de sus recursos entre los gobiernos locales

2.2.3.2 Beneficios posibles de la descentralización fiscal

Para la COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (1993), un proceso de descentralización fiscal afecta de manera importante el funcionamiento de la economía, particularmente en lo referente a la asignación y provisión de bienes públicos locales, razón por la cual es útil analizar los principales argumentos en favor y/o en contra (beneficios y costos) para incorporarlos en la discusión central, que se sintetiza en cómo un proceso de esta naturaleza puede promover mejores resultados de la gestión pública en términos de los objetivos de eficacia, equidad y estabilidad.

Antes de examinar los posibles beneficios, es conveniente tener presente en el análisis los siguientes supuestos o hipótesis:

- a.** Algunos servicios públicos se limitan a determinadas subregiones de una economía en el sentido de que todos los



beneficios son percibidos exclusivamente en la región en la que se prestan los servicios

- b.** Los gastos e ingresos públicos necesarios para la prestación de estos servicios producen efectos totalmente en el ámbito de dicha región
- c.** No se presentan problemas de distribución entre los niveles locales (o interregionales) que no puedan resolverse con facilidad.

Bajo los anteriores supuestos, resulta claramente ventajoso constituir jurisdicciones independientes para cada una de estas regiones y darles autonomía en cuanto a la prestación de estos servicios por las siguientes razones.

- a)** En general, la demanda en materia de bienes o servicios públicos difiere de una región a otra debido a criterios de preferencia de los ciudadanos o diferencias de ingresos. Por consiguiente, la prestación de servicios públicos a nivel regional debería también ser distinta. De esta manera, se considera que las jurisdicciones independientes o gobiernos regionales y locales tienen mucho mayor capacidad que el gobierno central para proporcionar esa oferta diferencial.



- b) Aún cuando la demanda en materia de bienes o servicios públicos fuera similar en todas las regiones, se estima que las pequeñas jurisdicciones independiente o localidades están en mucho mejor posición de satisfacer estas demandas en razón de la cercanía que existe entre políticos y ciudadanos, lo que supone mayor grado de identificación que las necesidades básicas locales y mejor fiscalización o control en la ejecución de los proyectos. Sin duda la 20 introducción del mecanismo de elecciones para conocer las preferencias de los ciudadanos constituye una ventaja de la descentralización.
- c) La equivalencia regional entre los gastos públicos y los impuestos recaudados puede también implicar un alto grado de equivalencia personal (tributación por beneficios). Ello hace que quienes demandan servicios públicos tendrán en cuenta el costo total (o al menos margina). De esta manera un financiamiento del gasto público que provenga de la misma localidad conduce a que las personas manifiestan o están dispuestas a revelar sus preferencias con mayor claridad. Asimismo es menor el incentivo para la evasión tributaria en el sentido que se perciben más cercanos los beneficios de pagar impuestos.



- d) La administración descentralizada, quizás funcione con mayor eficiencia (menores costos administrativos) que la administración central, que requiere órganos delegados en las localidades, vis a vis el menor tamaño de las dependencias descentralizadas y su mayor conocimiento de las necesidades locales y características regionales.

- e) La lucha por el poder político en las pequeñas dependencias puede causar menor daño que en las grandes. Las prácticas ilegales adquieren mayor transparencia, por tanto disminuye el riesgo de que el encargado de tomar las decisiones incurra en conductos discrecionales de muy baja aceptabilidad. Existe mayor probabilidad de incorporar o adaptarse a factores políticos externos de carácter temporal (por ejemplo, el aplazamiento de un gasto hacia futuros períodos electorales).

- f) La diversidad regional permite la libertad de elección y de movilidad –al menos a empresas y hogares de carácter móvil-. En la mejor hipótesis, esto se traduce en la aglomeración de personas con preferencias similares. El modelo de bienes públicos locales de Tiebout⁹ ofrece un excelente marco conceptual en este aspecto de las migraciones y tamaños de las localidades.



- g)** La autonomía regional y local lleva a competir por factores de producción y, por consiguiente, a un mejor suministro de los servicios públicos. Ello puede darse en un sentido estadístico (una división interregional más favorable del trabajo) y en un sentido dinámico (inicio de la creatividad y de las innovaciones económicas, inclusive en el sector público).
- h)** El componente político constituye una de las ventajas de la descentralización. Una política descentralizada en materia de hacienda pública contribuye a la práctica a la democracia. Ello puede ser beneficioso sobre todo en países que carecen de una tradición democrática bien establecida.
- i)** Aún cuando no se reconociera explícitamente ninguna ventaja económica evidente a la descentralización, la libre determinación de las dependencias de menor tamaño puede considerarse un valor en si. Este es, al menos, el mensaje del llamado “principio de subsidiariedad”, que prefiere lo individual a lo colectivo.
- j)** Aún cuando una comparación abstracta revelara ciertas ventajas de una política descentralizada en materia de



hacienda pública, quizá existan situaciones concretas que favorezcan la descentralización. Tal situación puede presentarse cuando el centralismo y la aglomeración son muy intensos y la hacienda pública descentralizada puede fortalecer algún “poder compensatorio”. En cierta manera, este argumento se basa en la teoría del “secondbest”.

2.2.3.3 Problemas de la descentralización fiscal

Para la COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (1993), al especificar las posibles ventajas de la descentralización fiscal en el capítulo anterior se formularon algunos supuestos que, examinados más de cerca, no son ciertamente realistas, al menos si su interpretación se hace en forma rigurosa. Debido a ello, la descentralización no es únicamente un instrumento político provechoso, sino que también crea problemas o dificultades que, de no resolverse con especial cautela podrán producir todos los beneficios mencionados anteriormente.

En el marco de las funciones económicas del Estado, los problemas pueden considerarse fundamentalmente con arreglo a las funciones económicas de asignación y distribución (aún cuando en materia de descentralización estos dos aspectos parecieran



mezclarse). Respecto a la función de estabilización, se tiene sin duda un amplio concepto que la política macroeconómica por sus objetivos implícitos (estabilidad de precios y alto nivel de empleo) se debe dejar al nivel central del gobierno resultando en este caso irrelevante una discusión sobre un posible manejo descentralizado de dicha función. No obstante es pertinente en el análisis tener presente las relaciones existentes entre el federalismo fiscal y la política macroeconómica, en términos de los posibles efectos no deseados al promover dichos procesos.

De esta manera, veamos rápidamente las dificultades que puedan presentarse con las funciones asignativa y de distribución y algunas consideraciones generales sobre los efectos macroeconómicos.

2.2.3.3.1 Asignación

A diferencia de los supuestos que se hacían para el análisis de los beneficios, las funciones de política fiscal, realizadas por una dependencia descentralizada, afectan a las personas que se hallan fuera de las fronteras de esa jurisdicción, ya sea a través de los propios servicios públicos



o mediante el gasto público y la adquisición de los recursos financieros que acompañan cualquier suministro de bienes públicos. Pero si las llamadas externalidades son inevitables, los problemas de asignación constituyen más bien una consecuencia cierta de la existencia de ciertos bienes públicos locales, en que definitivamente su producción y provisión eficiente está en el nivel intermedio o en el nivel intermedio o en el nivel nacional. Para clasificar los diferentes aspectos, habremos de distinguir entre dos tipos de problemas.

- a. Problemas relativos a las externalidades interjurisdiccionales.

- b. Problemas de las migraciones.

2.2.3.3.2 Distribución

Según una opinión ampliamente aceptada, la función distributiva no debe ser susceptible de descentralización. Esto no constituye una postura evidente, ya que los argumentos principales en favor de la descentralización, en especial una orientación rigurosa hacia las preferencias individuales y un



alto grado de transparencia de la política pública y sus efectos, no tienen menos validez en el ámbito de la distribución que respecto de cualquier otra política. Al contrario, los ciudadanos de las distintas comunidades pueden opinar de manera diferente acerca de los programas de redistribución de ingresos y probablemente las personas que viven en una pequeña jurisdicción se interesen mucho más en la suerte económica de sus conciudadanos que la gente que vive en un Estado en donde dichos programas son diseñados el nivel central.

2.2.3.3.3 Descentralización fiscal y efectos macroeconómicos

Partiendo de un consenso general sobre la responsabilidad del gobierno nacional o federal en el manejo de la función de estabilización, resulta conveniente hacer una breve mención de algunos de los efectos no deseados que puede generar un proceso de descentralización fiscal y que impiden el cumplimiento de las metas macroeconómicas. Veamos algunas de las principales razones que pueden ilustrar dicha problemática.



2.2.3.4 Impacto de la descentralización fiscal

Para GONZÁLEZ (2012), el impacto del ingreso y el gasto subnacional sobre la pobreza es más fuerte que en el caso de las transferencias. Un aumento de un punto porcentual en el ingreso y el gasto total como el social produce una disminución de alrededor del 5 por ciento promedio en los niveles de pobreza.

Así mismo, para LARIOS et al. (2004), el impacto de la descentralización fiscal en la capacidad de los gobiernos subnacionales de concertar préstamos está directamente relacionada con la forma en que los recursos financieros son asignados entre los diferentes niveles de gobierno, y en cómo esos recursos se equilibran con las responsabilidades de los gobiernos subnacionales.

Los modelos de descentralización fiscal que adoptan los países son resultado de procesos de cambio económico y negociación política, que se van ajustando en el transcurso de los años. Todos los países analizados han realizado reformas de manera reciente y tienen una agenda pendiente de mejoras para futuros cambios.

En el caso de Perú, en cuanto a la viabilidad fiscal, financiera, y política, un reto serio es cómo contribuir a que los recién formados



gobiernos regionales tengan los recursos financieros necesarios para que puedan llevar a cabo con responsabilidad las asignaciones de gastos y servicios que contempla la ley.

2.2.3.5 Descentralización fiscal en países de bajos ingresos

Para LARIOS et al. (2004), al definir una descentralización fiscal en países de bajos ingresos como Perú es importante tener en cuenta el inevitable desbalance vertical entre lo recaudado por el nivel central y lo recaudado por los niveles subnacionales y las debilidades institucionales de los gobiernos subnacionales. Con ello la descentralización fiscal se referirá a cómo redistribuir los ingresos recaudados por el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales. Con referencia a las debilidades institucionales, generalmente se da que mientras más lejos de las zonas urbanas, menores capacidades técnicas y administrativas tendrán los gobiernos subnacionales.



SUBCAPITULO III

2.3 EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA DESCENTRALIZACION FISCAL

2.3.1 Tratamiento del término equidad

La RAE⁵ (2016) define el término equidad, en una de sus acepciones, como Justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva.

Así mismo el DICCIONARIO MANUAL DE LA LENGUA ESPAÑOLA (2007) la define de la siguiente manera: Igualdad o justicia en el reparto de una cosa entre varios o en el trato de las personas.

⁵ Real Academia Española con sede en Madrid, España.



2.3.1.1 Origen del término equidad

Platón y Aristóteles son los primeros en utilizar el término *epieikeia* que los latinos y escolásticos transcriben como *aequitas-atis*. Para ambos la ley general no puede prever todos los casos posibles, sino que ha de atender sólo a lo que ocurre en la mayoría de ellos. Lo universal no puede incluir todos los casos concretos. Para ambos la *epieikeia* sería una forma de justicia que tiene en especial consideración los casos particulares. No obstante, uno y otro valorarían de modo muy diferente esta forma de justicia.

2.3.2 El principio de equidad

Según PEÑARANDA (2009) en esencia equidad significa igualdad, considerándose incluso como la legítima concreción del derecho o como el suplemento de la ley, debiendo recurrirse a ella en caso de duda para suplir e interpretar la ley.

Según ESCRICHE citado por BELLO (1989) en su obra *Procedimiento Ordinario* menciona que, la palabra *Equidad* tiene dos acepciones en jurisprudencia, significa la moderación del rigor de las leyes, atendiendo más a la intención del legislador que a la letra de ellas, se toma por aquel punto de rectitud del Juez, que a falta de la ley escrita o



consuetudinaria, consulta en sus decisiones las máximas del buen sentido y de la razón, o sea, de la Ley natural.

La equidad en el sistema tributario, es un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión.⁶

Así mismo, para BARRENO (1986), la equidad designa un criterio o una noción que sirve de guía o fundamento y en cuyo concepto se apoyan las facultades discrecionales del juez

DE LA GARZA (1985) considera que la exigencia de proporcionalidad y equidad deben ser vistos en su conjunto como conceptos coincidentes de justicia tributaria. Explica que la justicia imperante en materia tributaria es la llamada justicia distributiva, la cual tiene por objeto directo los bienes comunes y por indirecto las cargas, estando entre ellas los tributos. En la distribución de estas cargas, la justicia distributiva exige que se traten igual a los iguales y desigual a los desiguales; sin embargo, tal

⁶ Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C-734 de 2002.



postulado no se puede cumplir si no es tomando en cuenta las distintas capacidades contributivas de los sujetos.

2.3.2.1 El principio de equidad como principio constitucional tributario

Señala SPISSO (1991) que, el derecho constitucional tributario es el conjunto de principios y normas constitucionales que gobiernan la tributación. Es la parte del derecho Constitucional que regula el fenómeno financiero que se produce con motivo de detracciones de riqueza de los particulares en favor del Estado, impuestos coactivamente, que hacen a la subsistencia de éste, que la Constitución organiza, y al orden, gobierno y permanencia de la sociedad cuya viabilidad ella procura.

El principio de equidad tiene su antecedente en el principio de justicia formulado por SMITH (1776), así menciona que, los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades: es decir, en proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado. Justamente de la observancia o menosprecio de esa máxima depende lo que se llama equidad o falta de equidad en los impuestos.



Como señala el profesor RUIZ DE CASTILLA (2002), dentro de las características del sistema tributario se debe respetar el principio de equidad, lo cual significa que el tributo debe guardar proporciones razonables; y en relación a la presión tributaria, la equidad significa que debe existir una relación prudente entre el total de ingresos de los contribuyentes y la porción que de éstos se detrae para destinarla al pago de tributos.

2.3.2.2 Dimensiones del principio de equidad

Para PEARCE (1999) el principio de equidad tiene dos dimensiones, la dimensión horizontal y la dimensión vertical detallados a continuación:

2.3.2.2.1 Equidad horizontal

Equidad o justicia en el tratamiento de los individuos en circunstancias similares. En general, el principio por el cual individuos semejantes deberían ser tratados de la misma manera, allí donde haya cuestiones económicas de por medio.



El concepto se utiliza con más frecuencia con respecto a los impuestos y la renta, así se sostiene que la equidad horizontal se consigue si individuos con la misma renta se enfrentan a la misma carga impositiva. Sin embargo, puede aplicarse en otras áreas, por ejemplo, con respecto a los beneficios del gasto público; se puede decir que la equidad horizontal exige que los individuos con rentas o necesidades similares deberían recibir el mismo beneficio. En la utilización del concepto debemos tener claro qué características son empleadas para definir el término -similar-, generalmente la renta es la variable relevante, pero también podrían considerarse relevantes otras características, tales como la salud.

2.3.2.2.2 Equidad vertical

Justicia o equidad en el tratamiento de los individuos en circunstancias diferentes. En el campo impositivo, la equidad vertical requiere que las cargas impositivas de los individuos estén relacionadas con sus niveles de renta. De este modo la equidad vertical se presenta como un argumento en favor de los impuestos progresivos o proporcionales, de modo que los



que perciben mayores rentas paguen más impuestos. Usualmente se afirma que una cantidad marginal de renta tiene menos significación a niveles altos de renta que a niveles bajos, de modo que la equidad en el reparto de las cargas impositivas requiere mayor tributación para los mejor remunerados. La distribución de las percepciones de, por ejemplo, educación gratuita también podría analizarse en términos de equidad vertical. En última instancia, el concepto de equidad vertical debe implicar alguna opinión sobre lo que constituye una distribución justa de la renta.

2.3.3 Descentralización Fiscal: Equidad y eficiencia en la asignación de recursos

Para el CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS (2012) el nuevo modelo de descentralización tiene en la solidaridad y la equidad interterritorial dos de sus principios fundamentales, lo que convierte al ámbito fiscal de la descentralización en uno de los temas prioritarios para el Ecuador, con el fin de procurar: equidad en la asignación de los recursos, eficiencia en el destino de los recursos públicos y endeudamiento responsable, con el propósito de asegurar la prestación de bienes y servicios públicos a la población en los diferentes niveles de gobierno. En el proceso

de descentralización para un Estado unitario como tiene el Ecuador, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno es fundamental para lograr y alcanzar los objetivos del desarrollo planteados en la Constitución y en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013.

2.3.4 Tratamiento legal del principio de equidad

El D.L. N° 955⁷ menciona como principio rector de la descentralización fiscal al principio de equidad indicando lo siguiente:

Artículo 2°.- Principios de la Descentralización Fiscal:

La descentralización fiscal se sustenta y rige por los siguientes principios:

(...)

f) Equidad: Con el objetivo de permitir reducir los desbalances regionales y lograr una mejor redistribución del ingreso nacional.

DAMMERT (2011) menciona que, el año 2009 la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) llevó a cabo una evaluación del

⁷ El Congreso de la República, mediante Ley N°28079, ha delegado en el Poder Ejecutivo, la facultad de legislar a fin de que se dicten normas que permitan la descentralización fiscal, involucrando para dicho efecto a las instituciones públicas llamadas a impulsar dicho proceso, entre las cuales se encuentran el Consejo Nacional de Descentralización, como conductor del proceso de descentralización con representación de los Gobiernos Regionales y Locales y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. Decreto promulgado el 5 de febrero de 2004



proceso de descentralización fiscal. Como consecuencia de ello, encontró el bajo estado de ejecución de este proceso, lo cual afectaba la institucionalidad y autonomía de los gobiernos regionales. Para revertir esto, la ANGR desarrolló un modelo de coparticipación tributaria, el cual distribuía los ingresos recaudados de los gobiernos regionales, según una fórmula con criterios de equidad, y que permitía a su vez conocer el presupuesto real. Este modelo se basaba en principios de unicidad, eficiencia, equidad, predictibilidad y transparencia.



CAPITULO III

3. RESULTADOS Y DISCUSION

3.1 Argumentos jurídicos: Principios sobre los que se basa el Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú

El Decreto Legislativo N° 955 sobre Descentralización Fiscal señala en su Título I, artículo 2°, que la descentralización fiscal se sustenta y rige por los siguientes principios:

3.1.1 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.



3.1.2 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.

3.1.3 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.



3.1.4 Transparencia y Predictibilidad

El proceso de descentralización fiscal debe llevarse a cabo mediante mecanismos transparentes y predecibles que estén previstos en la ley.

3.1.5 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.

3.1.6 Equidad

Con el objetivo de permitir reducir los desbalances regionales y lograr una mejor redistribución del ingreso nacional.



3.2 Argumentos basados en la legislación comparada

La descentralización fiscal como parte del desarrollo económico en algunos países latinoamericanos ha sido objeto de muchos estudios y análisis para conseguir de manera correcta y eficiente los objetivos trazados por la misma; es así que se logra la inclusión dentro de su marco normativo de los principios que conlleven su correcto proceso, de este modo encontramos algunos similares a los usados en el contexto legal propio de nuestro país; sin embargo, es el uso de principios distintos a los nuestros, en particular al principio de equidad los que permiten este análisis crítico. Tal es el caso de Chile y Colombia detallados a continuación:

3.2.1 Chile

En este país se busca constantemente un razonable equilibrio entre equidad y eficiencia, distinguiendo una de la otra, además de realizar un profundo análisis de los dos tipos de equidad, la horizontal y la vertical, definiéndolas y diferenciándolas en cada una de sus aplicaciones.

3.2.2 Colombia

El marco normativo relacionado a la descentralización fiscal en este país incluye en sus principios al que denominan disciplina fiscal con



fundamento en el consenso de Washington, que básicamente propugna la cautela en la toma de decisiones, o lo que, en nuestro caso sería la medida en la devolución de poderes del gobierno central a los gobiernos subnacionales.

Así mismo, al igual que Chile se enfatiza como principio, la eficiencia en la asignación de recursos económicos por sobre el principio de distribución equitativa, fortaleciendo el papel del Estado.

Del mismo modo, se detalla y diferencia de manera clara la equidad territorial de la equidad personal, definiendo la primera como la dimensión espacial de la justicia social que designa una configuración geográfica con el fin de asegurar a todos las mismas condiciones de acceso a los servicios públicos, al empleo y a las diversas ventajas de la vida en sociedad y en el caso de equidad personal como la estricta igualdad en la sociedad con valoración de la individualidad.

3.2.3 México

El proceso de Descentralización Fiscal en este país gira alrededor del principio de eficiencia fiscal mencionando que la asignación de bienes públicos será más eficiente en la medida en que los ámbitos territoriales de



los procesos de decisión sobre gasto y aportes para financiarla correspondan a preferencias territoriales similares.

Así mismo se menciona la presupuestación y gestión por desempeño, basado en resultados y evaluaciones, lo que difiere de la idea planteada en nuestro país señalada por el principio de equidad.

3.3 Argumentos basados en la realidad fáctica de la aplicación del principio de equidad y su repercusión sobre el objetivo del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú

Una característica estructural de la economía peruana es la desigualdad distributiva y el elevado grado de concentración del ingreso; tal es así que de acuerdo a varios estudios los ricos viven en las ciudades y trabajan en sectores modernos y capitalistas, los pobres viven en el campo o suburbios urbanos y trabajan en sectores tradicionales, de este modo se infiere que las políticas económicas en general y fiscal de modo particular han tenido poco efecto redistributivo.

Siendo la devolución de poderes del gobierno central a los gobiernos subnacionales el principal objetivo buscado por la descentralización fiscal, es de vital importancia la fijación de principios que presidan su consecución; es así que el



principio de equidad juega un rol trascendental y como tal debería fortalecer los lineamientos que ayuden en el desarrollo de la descentralización fiscal; sin embargo como se menciona en el capítulo anterior el principio de equidad de acuerdo a varios autores se interpreta como una distribución de manera igualitaria, es decir, en fracciones simétricas entre las partes que conforman el todo, más aún, la propia raíz etimológica del término equidad la define como igualdad; no obstante, es necesario mencionar que si bien algunos autores precisan que el principio de equidad es la distribución que exige que se traten igual a los iguales y desigual a los desiguales, recalcan que, éste postulado no se puede cumplir si no es tomando en cuenta las distintas capacidades contributivas de los sujetos.

Teniendo en cuenta lo anterior y conociendo la importancia nacional de la descentralización fiscal, los principios que encaminan este proceso y en particular el principio de equidad debería de estar adecuado en su totalidad a la realidad, carecer de definiciones disímiles entre sus propugnadores y procurar por lo tanto una única y útil definición que permita el correcto desenvolvimiento del mismo.

Es así que, el principio de equidad, carente de una definición notable y ajustada a nuestra realidad no aporta lo que -como principio-, se requiere en el desarrollo de la descentralización fiscal y por el contrario, genera dudas e incertidumbres que, en consecuencia, afectan en el correcto cumplimiento de los objetivos planteados por la misma.



Mientras existan vacilaciones sobre el verdadero sentido del principio de equidad, la devolución de poderes del gobierno central a los gobiernos subnacionales se verá mermada, en consecuencia generará ineficacia en la búsqueda de resultados palpables, lo que devendrá final e inevitablemente en la prolongación del tan conocido proceso de descentralización fiscal.

3.4 El principio de solidaridad como pertinente para el logro de objetivos del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú

Sabiendo entonces la necesidad de asignar un principio pertinente para el desarrollo óptimo y finalmente la devolución de poderes del gobierno central a los gobiernos subnacionales como principal objetivo del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú es que nos concentramos en la búsqueda del mismo, localizando entonces en este sentido al principio de solidaridad, principio que, a nuestra consideración es el idóneo para efectuar el mencionado propósito.

De este modo, históricamente, según BILBENY (1991), la palabra solidaridad viene de la expresión romana *in solidum*, referido a la situación en la cual diversas personas se comprometen a pagar el todo de una deuda común, y que entra al constitucionalismo mediante el principio de fraternidad del proceso revolucionario francés.



Es así que, en virtud del principio de solidaridad DURÁN citado por RUIZ DE CASTILLA (2006) afirma que el principio de solidaridad supone la existencia de un interés colectivo en la recaudación de los ingresos públicos. En efecto, la sociedad debe financiar la actividad estatal para que ésta pueda atender las demandas sociales, sobretodo de los sectores más pobres de la población.

Así mismo, el TC⁸ señala que, la solidaridad permite admitir una mayor flexibilidad y adaptación de la figura impositiva a las necesidades sociales, en el entendido de que nuestro Estado Constitucional no actúa ajeno a la sociedad, sino que la incorpora, la envuelve y la concientiza en el cumplimiento de deberes.

⁸ Tribunal Constitucional. Es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Es autónomo e independiente, porque en el ejercicio de sus atribuciones no depende de ningún órgano constitucional. Se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica - Ley N° 28301.



CONCLUSIONES

PRIMERA

El principio de equidad no constituye el criterio más adecuado para ejecutar en el Perú el proceso de descentralización fiscal.

SEGUNDA

El principio de equidad carece de una definición notable y ajustada a nuestra realidad y no aporta, como principio, lo que se requiere en la búsqueda de los objetivos de la descentralización fiscal.

TERCERA

En la legislación comparada, en países como Chile, Colombia y México, se observa que en materia fiscal, la reglamentación de descentralización no hace uso del principio de equidad y que, por el contrario, realizan críticas respecto al mal funcionamiento del mismo.



CUARTA

El actual proceso descentralización está cumpliendo rápidamente con varios de sus propósitos, devolviendo poderes y recursos a los gobiernos subnacionales, convirtiendo al Perú en uno de los países más descentralizados de América Latina.



RECOMENDACIONES

PRIMERA

Buscar un principio adecuado, que se ajuste a la realidad fiscal del país y que aporte en la correcta ejecución del proceso de descentralización fiscal en el Perú

SEGUNDA

Realizar cuadros comparativos con los resultados obtenidos en los países de América Latina con relación a los objetivos planteados y logrados en el tema de descentralización en general y descentralización fiscal específicamente.

TERCERA

Optimizar el marco legal vigente de la descentralización fiscal teniendo en cuenta que la posibilidad de aumentar los ingresos propios en la mayoría de municipios son muy pocas.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aghón, G. (1993). *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. Serie Política Fiscal*. Santiago de Chile.
- Arias, L. y Casas, C. (2010). *Propuesta Técnica-Legal de Descentralización Fiscal. Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales*. Lima.
- Barreno, L. (1986). *El Nuevo Código de Procedimiento Civil Venezolano*. Caracas: editorial Ediciones del Cerro.
- Bello Lozano, H. (1989). *Procedimiento Ordinario*. Caracas: Editorial Mobil Libro.
- Bilbeny, N. (1991). *Igualdad y principio de solidaridad*. Madrid: editorial Centro de publicaciones del Ministerio de Justicia.
- Bravo Arteaga, J. (1997). *Nociones Fundamentales de Derecho Tributario*, Bogotá.
- Bravo Cucci, J. (2003). *Fundamentos de Derecho Tributario*. Lima.
- Bustamante, L. (1988). *La descentralización política en la regionalización*. Lima.

Recuperado

de

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10743/11233>



- Carranza y Tuesta. (2004). *Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana*. Lima: Editorial del Banco Central de Reserva del Perú.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). (2012). *Historia de la tributación en el Perú*. Panamá: CIAT. Recuperado de www.ciat.org/index.php/es/novedades/historico-de-noticias/noticia/1274-historia-de-la-tributacin-el-per.html
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (1993). *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. Santiago de Chile. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1606B5A61DCC0E0905257CF3005AB66C/\\$FILE/LCL793.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1606B5A61DCC0E0905257CF3005AB66C/$FILE/LCL793.pdf)
- Concejo Nacional de Competencias (2012). *Plan Nacional de Descentralización*. Quito.
- Dammert, M. (2011). *Procesos de concertación y debate sobre la descentralización fiscal y el presupuesto público en el Perú*. Lima.
- De la Garza, S. (1985). *Derecho Financiero Mexicano*. México: editorial Porrúa.
- Due, F. (1970). *Análisis económico de los impuestos*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Durán Rojo, L. (2006). *Los Deberes de Colaboración Tributaria: un Enfoque Constitucional*. Lima.
- Fantozzi, A. (2004). *Curso de Derecho Tributario*. Sin lugar de publicación.
- Flores Polo, P. (1983). *Derecho Financiero Y Tributario Peruano*. Lima.



- González, D. (2012) *El Tributo*. Sin lugar de publicación. Recuperado de ocw.uji.es/material/5025/raw
- GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (2001). *La Descentralización Fiscal: breve diagnóstico y propuesta para el nivel regional*. Lima.
- Jiménez, J. (2009). *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*. Santiago de Chile.
- Larios, J., Alvarado, B. y Conterno, E. (2004). *Descentralización Fiscal*. Lima. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Prodes_descentralizacion_larios_alvarado.pdf
- Leite Vieira, M. (2011). *Derecho Tributario: Tópicos Contemporáneos*. Lima.
- Lozano, L. (2008). *Dominancia fiscal versus dominancia monetaria*. Bogotá: Editorial Bando de la República.
- Luque, J. (2007). *Modificaciones Tributarias: Impuesto General a las Ventas*. Sin lugar de publicación. Recuperado de http://www.ifaperu.org/uploads/files/Luque_11-04-07.pdf
- Martín, F. (2012). *Modelo de proyección de las cuentas fiscales y análisis de la sostenibilidad fiscal*. Asunción.
- Mendoza, J. *¿Cuál es el rol del estado?*. Sin fecha ni lugar de publicación. Recuperado de http://economia.unmsm.edu.pe/org/arch_doc/JLeonM/publ/ensayos/CualEsRoldeEstado.pdf



- Montero, A. y Samuels, D.(2004). *The Political Determinants of Decentralization in Latin America*. París.
- Morón, E. (2006). *Desafíos de la Política Fiscal en el Perú*. Lima. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Desafios_politica_fiscal.pdf
- Narváez, J. (2011). *La Descentralización Fiscal: Breve diagnóstico y propuesta para el nivel regional*. Lima. Recuperado de <http://www.slideshare.net/ladibar/descentralizacion-fiscal-7455147>
- Neumark, F. (1994). *Principios de la Imposición, Instituto De Estudios Fiscales*. Madrid,
- Pearce, D. (1999). *Diccionario Akal de Economía Moderna*. Madrid. Recuperado de https://books.google.com.pe/books?id=DAFM3fKV4XUC&pg=PA149&lpg=PA149&dq=Equidad+o+justicia+en+el+tratamiento+de+los+individuos+en+circunstancias+similares.+En+general,+el+principio+por+el+cual+individuos+semejantes+deber%C3%ADan+ser+tratados&source=bl&ots=97k_kmlS9U&sig=tY8B9bafuQMdUA-n4DFIVzDxNtQ&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwjOsbyh9NHNAhUs44MKHT0oBtcQ6AEIHDAA#v=onepage&q=Equidad%20o%20justicia%20en%20el%20tratamiento%20de%20los%20individuos%20en%20circunstancias%20similares.%20En%20general%2C%20el%20principio%20por%20el%20cual%20individuos%20semejantes%20deber%C3%ADan%20ser%20tratados&f=false
- Peñaranda Quintero, H. (2009). *Revista Crítica de Ciencias Sociales Y Jurídicas*, Caracas.



- Portocarrero, F., Millán, A., Loveday, J., Tarazona, B., Portugal, A. (2006). *Capital social y democracia* (1ª ed.). Lima. Recuperado de <http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/224/PortocarreroFelipe2006.pdf?sequence=1>
- Ruiz de Castilla, F. (2001) *Capacidad Contributiva y Capacidad de Pago*. Ponencia en VII Tributa. Cusco.
- Sainz de Bujanda, F. (1985). *Lecciones de Derecho Financiero*. Madrid. Recuperado de <https://books.google.com.pe/books?id=TabCbDg8V8cC>
- Smith, A. (1803). *La Riqueza de las Naciones*. Madrid: editorial Imprenta Real. Recuperado de <http://www.eumed.net/textos/07/compendioDeRiquezaDeLasNaciones.pdf>
- Smith, K. y Kinsey, K. (1987). *La comprensión de Impuestos y Comportamiento de Pagos: un marco conceptual con implicaciones para la investigación*. Sin lugar de publicación.
- Spisso, R. (1991). *Derecho Constitucional Tributario*. Buenos Aires: Ediciones Desalma.
- Tanzi, V. (2005). *Imposición y la arquitectura del sistema económico internacional*. Buenos Aires.
- Tello, J. (2002). *Elaboración de un Indicador del Impulso Fiscal*. Sin lugar de publicación. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Indicador_Impulso_Fiscal_Cies.pdf



- Tránchez, M. (2014). *Sostenibilidad Financiera y Administración Local. Un Estudio Comparado*. Madrid: editorial Tirant lo Blanch.
- Tuesta, D. (2008). *Consideraciones para una descentralización fiscal en el Perú*, Lima.
- Vega, J. (2008). *Análisis del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú*. Lima. Recuperado de <http://departamento.pucp.edu.pe/economia/images/documentos/DDD266.pdf>
- Villegas, H. (1961). *Curso de Finanzas, Derecho Tributario y Financiero*. Buenos Aires.
- Yacolca Estares, D. (2008). *Derecho Tributario: Aspectos constitucionales, informático procesal, arbitral, internacional, ambiental, minero, construcción, penal y aduanero*, Lima.
- Yangali, N. *Sistema tributario*. (2015). *Sistema Tributario, Concepto de Sistema Tributario*, 24-25. Recuperado de http://med.utrivium.com/cursos/135/trb_c1_u2_p2_lectura_sistema_tributario_yangali.pdf



ANEXOS

Ley de Descentralización Fiscal

DECRETO LEGISLATIVO N° 955

CONCORDANCIAS: *D.S. N° 114-2005-EF (REGLAMENTO)*

Ley N° 27783

Ley N° 28274

Ley N° 28563 (Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento)

Ley N° 28653 (Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006)

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

TÍTULO I

OBJETO Y PRINCIPIOS FISCALES

Artículo 1.- Objeto

Es objeto del presente Decreto Legislativo:

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.

Artículo 2.- Principios de la Descentralización Fiscal

La descentralización fiscal se sustenta y rige por los siguientes principios:

a) 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.

b) 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.

c) 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.

d) Transparencia y Predictibilidad: El proceso de descentralización fiscal debe llevarse a cabo mediante mecanismos transparentes y predecibles que estén previstos en la ley.

e) 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.

f) Equidad: Con el objetivo de permitir reducir los desbalances regionales y lograr una mejor redistribución del ingreso nacional.

Artículo 3.- Referencias

Para efecto del presente Decreto Legislativo, cuando se mencionen Capítulos o artículos sin indicar la norma legal a que corresponden, se entenderán referidos al presente Decreto Legislativo, y cuando se señalen Incisos o Numerales sin precisar el artículo al que pertenecen, se entenderá que corresponden al artículo en el que están ubicados.

TÍTULO II

DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

CAPÍTULO I

NORMAS GENERALES

Artículo 4.- Normas Generales a las que se sujeta la Descentralización Fiscal

La Descentralización Fiscal comprende:

- a) Reglas de asignación de competencias 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 y responsabilidad fiscal.

CAPÍTULO II

DE LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS Y GASTOS

Artículo 5.- Reglas de Asignación de Competencias y Gastos

La asignación de competencias y gastos 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.

Artículo 6.- Presupuesto de los Gobiernos Regionales y Locales

De conformidad con el inciso 1) del Artículo 192 y 195 de la Constitución, reformada por Ley N° 27680, el inciso c) del Artículo 35 de la Ley de Bases de la Descentralización, y el Artículo 32 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los Gobiernos Regionales y Locales aprobarán su presupuesto conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, la Ley Marco del Presupuesto Participativo y la Ley Orgánica de Municipalidades, así como con las políticas nacionales y el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

CAPÍTULO III

DE LA ASIGNACIÓN DE INGRESOS A LOS GOBIERNOS REGIONALES

SUBCAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 7.- Objeto del presente Capítulo

El presente Subcapítulo contiene reglas aplicables a la asignación de los ingresos establecidos en los Incisos b), c) y e) del Artículo 37 de la Ley de Bases de la Descentralización en favor de los Gobiernos Regionales.



SUBCAPÍTULO II

ETAPAS EN LA ASIGNACIÓN DE INGRESOS A LOS GOBIERNOS REGIONALES

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.

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.

Artículo 10.- Tasas y Contribuciones Regionales



10.1 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.

10.2. La administración de las Tasas y Contribuciones Regionales será de competencia de las Gobiernos Regionales. Asimismo, ellos podrán suscribir convenios de cooperación interinstitucional con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT a los efectos de mejorar su capacidad de recaudación.



SUBCAPÍTULO III

DE LA PRIMERA ETAPA

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 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.

SUBCAPÍTULO IV

DE LA SEGUNDA ETAPA

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 asignarán 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.

Artículo 19.- Transferencias Complementarias

19.1. El Gobierno Nacional otorgará, de ser el caso, transferencias complementarias 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 determinados impuestos del Gobierno Nacional establecidos en los literales a), b) y c) del Inciso 16.2, así como los recursos comprendidos en los literales a), c), d), e), f) y h) del Artículo 37 de la Ley de Bases de la Descentralización.

19.2. 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.

19.3. 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.

19.4. 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.

Artículo 20.- Definición de Esfuerzo Fiscal

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.

Artículo 21.- Mejora del Esfuerzo Fiscal

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. 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.



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.

TÍTULO III

DEL ENDEUDAMIENTO Y LAS REGLAS FISCALES

CAPÍTULO I



ENDEUDAMIENTO

CONCORDANCIA: *Ley N° 28563 (Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento)*

Artículo 23.- Definición de Endeudamiento

23.1. Para los fines de la presente norma, considérese 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 aquéllas 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.

23.2. Las disposiciones comprendidas en el presente Decreto Legislativo se entenderán aplicables al endeudamiento de corto plazo siempre que hagan mención expresa a dicho plazo.

Artículo 24.- Marco Legal del Endeudamiento

24.1. 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 el presente Decreto Legislativo.

3.5 CONCORDANCIAS: D.S. N° 114-2005-EF, Art. 11, Art. 32, Num. 32.1

24.2. 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 25.- 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 que deberán ser aprobados, previamente, dentro del marco del Sistema Nacional de Inversión Pública y su reglamento. En ningún caso podrán destinarse dichos recursos al pago del gasto corriente.

3.6 CONCORDANCIAS: Ley N° 28274, Art. 25

Artículo 26.- 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 27.- Endeudamiento de corto plazo

27.1. 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.

27.2. Los Gobiernos Regionales y Locales deberán informar al Ministerio de Economía y Finanzas, 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.

3.7 CONCORDANCIAS: D.S. N° 114-2005-EF, Art. 11, Art. 30, Num. 30.1

Artículo 28.- Límites sobre el Endeudamiento sin garantía del Gobierno Nacional

28.1. 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 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. (*)

(*) Artículo modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28572, publicada el 6 Julio 2005, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 28.- Límites sobre el endeudamiento sin la garantía del Gobierno Nacional

28.1 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 a partir de la vigencia de la presente Ley 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%); 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 hasta el diez por ciento (10%) excepto para los Gobiernos Locales que a partir de la vigencia de la presente Ley contraigan deudas por adquisición de maquinarias y equipos, excluyendo automóviles y camionetas, en cuyo caso dicha relación puede llegar a veinticinco por ciento (25%).



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

28.3 Para lo dispuesto en el numeral 28.1 del presente artículo, los Gobiernos Locales deberán programar o dejar constancia en el presupuesto participativo el repago de la deuda contraída por la adquisición de maquinarias y equipos, en los siguientes ejercicios presupuestales que dure la obligación."

3.8 CONCORDANCIAS: D.S. N° 114-2005-EF, Art. 11, Art. 30, Num. 30.1

CAPÍTULO II

REGLAS RELATIVAS AL GASTO

Artículo 29.- Límite al Gasto No Financiero

El incremento anual del gasto no financiero de los Gobiernos Regionales y Locales no podrá ser mayor al 3 por ciento en términos reales, determinado sobre la base del Índice de Precios al Consumidor de la ciudad Capital de Departamento. En el caso de la Provincia Constitucional del Callao, se utilizará el Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana.

3.9 CONCORDANCIAS: D.S. N° 114-2005-EF, Art. 11, Art. 30, Num. 30.1

Artículo 30.- Regla de Final de Mandato

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. Exceptúese de esta regla los casos de jubilación de trabajadores que satisfagan los requisitos de Ley.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 114-2005-EF, Art. 11, Art. 30, Num. 30.1 y Art. 33

CAPÍTULO III



REGLA DE EXCEPCIÓN

Artículo 31.- Regla Excepción

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 límite de gasto a la que se refiere el Artículo 29.

CONCORDANCIAS: D.S. N° 114-2005-EF, Art. 11, Art. 30, Num. 30.1

CAPÍTULO IV

DEL INFORME MULTIANUAL DE GESTIÓN FISCAL REGIONAL, LOCAL Y LOS INFORMES TRIMESTRALES

Artículo 32.- Del Informe Multianual de Gestión Fiscal

32.1. Los informes multianuales de los Gobiernos Regionales y Locales, por lo menos, deberán contener 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 incluya deuda flotante, indicando los saldos pendientes y las fechas de vencimiento.

32.2. 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.

32.3. Las proyecciones deberán ser consistentes con las previstas en el Marco Macroeconómico Multianual vigente.

32.4. La supervisión del cumplimiento de las metas y objetivos será competencia del Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, con sujeción a las normas que se establecerán por Reglamento.

La información en mención deberá ser presentada al Ministerio de Economía y Finanzas, antes del 15 de julio de cada año.

CONCORDANCIAS: *D.S. N° 114-2005-EF, Art. 11, Art. 30, Num. 30.2*

Artículo 33.- De los Informes Trimestrales de los Gobiernos Regionales y Locales

33.1. En un plazo máximo de 30 días de concluido cada trimestre, cada uno de los Gobiernos Regionales y Locales deberá presentar al Ministerio de Economía y Finanzas y al Consejo Nacional de Descentralización 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. Los encargados de supervisar el cumplimiento de la presente disposición serán las áreas de Planeamiento y Gestión y en lo que corresponda al Órgano Regional de Control Interno (Gobierno Regional) y Auditoría Interna (Gobiernos locales)



33.2. El Consejo Nacional de Descentralización se encargará de hacer públicos estos informes a través de su página web, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Transparencia y Acceso Ciudadano a la Información Pública.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS, COMPLEMENTARIAS Y FINALES

Primera.- Reglamento

Mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, con opinión técnica del Consejo Nacional de Descentralización (CND), en un plazo de (90) días hábiles a partir de la vigencia del presente Decreto Legislativo, se aprobará el Reglamento correspondiente.

Segunda.- Presentación de Informe Multianual de Gestión Fiscal

Al 31 de diciembre del año 2005 cada uno de los Gobiernos Regionales y Locales deberá presentar un Informe Multianual de Gestión Fiscal extraordinario al Ministerio de Economía y Finanzas, donde se evaluará la situación financiera actual y se plantearán -si fuese necesario- las medidas correctivas a fin de que en un plazo máximo de dos años, todos y cada uno de los Gobiernos Regionales y Locales satisfagan las exigencias de la presente norma.

Tercera.- Transferencias de recursos destinados a gastos desconcentrados

Sin perjuicio de las Etapas reguladas en la presente norma, el Gobierno Nacional continuará realizando las transferencias presupuestales a los niveles de Gobierno correspondientes para cubrir los gastos corrientes desconcentrados de los sectores.

Cuarta.- Cooperación entre Regiones y Gobierno Locales

Las Regiones que celebren con la SUNAT los convenios a que se refiere el Artículo 22, quedan facultadas a celebrar, a su vez, convenios de intercambio de información y/o cooperación con los Gobiernos Locales a fin de coadyuvar al incremento de la recaudación de los impuestos del Gobierno Nacional asignados a las Regiones.

Quinta.- Implementación de medidas

A partir del presente año y hasta antes del inicio de la Segunda Etapa a que se refiere el Artículo 15, la SUNAT implementará las medidas administrativas que le permitan cuantificar los impuestos internos nacionales generados en el ámbito regional, cuya recaudación será asignada a las Regiones.



CONCORDANCIA: *D.S. N° 157-2005-EF (Metodología cálculo de recursos efectivamente recaudados en cada circunscripción departamental)*

Sexta.- Fondo de Compensación Municipal

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

Séptima.- Esfuerzo fiscal

Los incentivos al esfuerzo fiscal podrán ser implementados en la Primera Etapa a que se refiere el Artículo 11, según los criterios y alcances que contemple el Reglamento.

Octava.- Asignación de la Recaudación 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 Segunda Etapa, sujeto a las condiciones y requisitos que se establezcan en dicha norma y a las reglas generales previstas en el presente Decreto Legislativo, en lo que corresponda.

Novena.- Disposición derogatoria y modificatoria

Quedan derogadas o modificadas, en su caso, todas las normas que se opongan al presente Decreto Legislativo.