

Otra Mirada 09

Análisis y propuestas de política



UN NUEVO PACTO FISCAL PARA UN ESTADO DE TODOS

☉ Es urgente que el Estado cuente con más recursos para construir la democracia. Hay necesidad de satisfacer las necesidades de inversión y de servicios sociales de calidad en el Perú. Sin embargo, la tributación y el gasto público en las últimas décadas han estado orientados principalmente a mantener la estabilidad macroeconómica antes que atender las necesidades de los peruanos. Es indispensable un nuevo Pacto Fiscal entre el Estado y la sociedad, y para concretarlo requeriremos de medidas que incluso trasciendan el ámbito de lo fiscal. Debemos recaudar más, acabar con la evasión y hacer que los que tienen más paguen más, en lugar de que, como se ocurre hoy, los pobres se ven obligados a aportar proporcionalmente, una mayor parte de sus ingresos que los ricos.

3 Página
ANTECEDENTES.
 El Estado y la sociedad:
 los suscriptores del Pacto
 Fiscal.

4 Página
DIAGNÓSTICO.
 Una recaudación
 insuficiente y desigual.

5 Página
DIAGNÓSTICO.
 Más impuestos directos
 para una mayor
 equidad fiscal.

6 Página
PROPUESTA.
 Lineamientos para una
 reforma tributaria con
 equidad y desarrollo.

7 Página
PROPUESTA.
 Reglas claras y justas
 para la descentralización
 fiscal.

8 Página
PROPUESTA.
 Medidas urgentes
 en el camino al Pacto
 Fiscal.

OTRAMIRADA
 Análisis y propuesta de política
 Publicación del Colectivo
 Otra Mirada
Edición: N°9 **Año:** 1

Presidente: Salomón
 Lerner Ghittis
Director: Nicolás Lynch
Consejo Directivo: Humberto
 Campodónico, Pedro Francke,
 Salomón Lerner G. y Nicolás Lynch.
Investigación y análisis:
 Gonzalo Alcalde
 Nicolás Lynch
Edición: Blanca Rosales
Diseño y diagramación:
 Jorge Senisse
Fotos:
 Archivo Diario La República
Dirección: José Pardo 741,
 4to piso. Miraflores, Lima.
Teléfono: 2434455
Impresión: Talleres del Grupo
 La República

Un nuevo pacto fiscal para la refundación republicana

A lo largo de los últimos meses hemos venido esbozando en Otra Mirada, en especial en nuestros encartes periodísticos de fin de mes, la necesidad de transformaciones fundamentales, tanto de las instituciones del Estado como de diversas políticas sectoriales, regionales y locales. Un componente de capital importancia en estas propuestas de cambio es su financiamiento y para ello no queda, como herramienta principal, sino un nuevo Pacto Fiscal. Este debe brindar los recursos para el cambio, convertirse en un instrumento de equidad y redistribución entre los peruanos y, a la vez, fortalecer la ciudadanía, ya que la pertenencia a una comunidad política se afianza pagando impuestos y recibiendo a cambio los servicios respectivos.

Hay necesidad, para llegar a un Pacto Fiscal que sustente la refundación republicana, de cambiar la orientación neoliberal que se imprimió en la década de 1990. En esa época, como parte del ajuste estructural de la economía, se fundó la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) cuyo primer objetivo fue recaudar para pagar la agobiante deuda externa. Posteriormente la dictadura de Fujimori y Montesinos priorizó la recaudación orientada a seguir con el pago de la deuda e invertir en infraestructura, y usó la institución como aparato de coerción, clientelismo y robo descarado de las arcas fiscales. En la presente década hemos visto aumentar los gastos en infraestructura y programas sociales, pero estamos aún muy lejos de cubrir las necesidades prioritarias. Como señala Sinesio López en artículo reciente⁽¹⁾ todavía se priorizan las condiciones de acumulación del gran capital versus las necesidades de la mayoría de la población.

El nuevo Pacto Fiscal tiene tres pilares fundamentales: cambiar la estructura de la recaudación, aumentar el monto de lo recaudado y descentralizar la recaudación y ejecución fiscal. Hoy tenemos una estructura tributaria regresiva, que se viene basando en los impuestos indirectos (Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo) en un 67%, y que pagamos todos los peruanos, mientras que los directos (Impuesto a la Renta) suman tan solo el 23%, dejando el 10% para otras tasas y tributos. Esta es una típica estructura tributaria regresiva que corresponde a un Estado capturado por los intereses sociales de los grandes propietarios, que a pesar de ser los que más ganan y tienen, contribuyen con una cantidad sustancialmente menor en materia de impuestos.

Pero no solo es injusto el sistema actual, sino que recauda poco en relación a las necesidades del país. Nuestra recaudación promedio ha sido del 13% del PBI en años recientes, mientras que el promedio latinoamericano es cercano al 18% y el de los países desarrollados 35%. Hay necesidad entonces de recaudar más y mejor



El nuevo Pacto Fiscal tiene tres pilares: cambiar la estructura de la recaudación, aumentar el monto de lo recaudado y descentralizar la recaudación y ejecución fiscal.

y ello supone un enorme ejercicio de voluntad política para combatir la informalidad por un lado, de lo único que le gusta hablar a la derecha, pero también de combatir a los grandes evasores de cuello blanco que tienen ejércitos de abogados y contadores pagados para estafar al Estado. Asimismo, hay que promover la descentralización fiscal, lo que supone terminar con la dictadura del Ministerio de Economía y Finanzas en el tema y darle a municipios y regiones reglas claras, capacidad recaudadora y poder de decisión en el gasto respectivo. El tema es complejo pero hay que empezar un camino distinto al actual laberinto creado por el gobierno central en su intento de impedir la consolidación de la descentralización.

Solo de esta manera podremos pasar del actual Estado de clase, que ha reinstalado la hegemonía liberal, a un nuevo Estado de todos que exprese los intereses de la sociedad entera. ☺

(1) La República, 21-5-2010

Antecedentes



☹ Un país con millones de pobres y en el que el Estado no cumple su rol redistributivo.

El Estado y la sociedad: los suscriptores del Pacto Fiscal

¿Qué funciones debe cumplir el Estado y cómo debe financiar sus actividades? Según la CEPAL, en una democracia el Pacto Fiscal es el acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado. A través del mismo es posible legitimar las características del gasto público y de la carga tributaria necesaria para financiar estas funciones del Estado.

Entonces, la política tributaria (por medio de la cual se determina la carga impositiva sobre los actores económicos) y el proceso presupuestario y de planificación son instrumentos fundamentales para cumplir con este pacto entre Estado y sociedad. En este sentido, las persistentes desigualdades y reclamos sociales en el Perú tras casi una década de crecimiento económico nos indican que es urgente reflexionar y plantear un nuevo papel del Estado en la economía y en el desarrollo, incluso cambiando la base constitucional para ello. En cualquier caso, un Pacto Fiscal requiere de compromisos no sólo del Estado sino también de los ciudadanos como contribuyentes.

El reconocimiento de la necesidad de un nuevo Pacto Fiscal peruano, enfatizando la concertación sobre política fiscal y gestión presupuestal, ya se dio en el marco del Acuerdo Nacional del 2002, suscrito por una amplia gama de actores políticos y sociales, que estableció como meta recaudar no menos del 18% del PBI.

SIN EQUIDAD NI TRANSPARENCIA

Sin embargo, a la fecha continuamos con políticas establecidas en la urgencia de resolver la crisis de fines de los años ochenta, con la reforma tributaria que se hizo en 1990-91 y estableció la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). El contenido central de esa reforma fue privilegiar los impuestos indirectos (IGV) y rebajar los impuestos directos. En ese contexto la atención fue puesta en el objetivo de lograr el equilibrio financiero, dejando en segundo plano otros posibles objetivos de la política fiscal, como los de equidad, transparencia de las cuentas públicas, y el debate democrático y participativo del presupuesto.

La estabilidad macroeconómica desde los años noventa ha tenido consecuencias positivas para el crecimiento económico, pero el Pacto Fiscal no puede restringirse a asegurar el ajuste y la disciplina fiscal. Sobre todo en un país con millones de pobres y con grandes diferencias entre regiones y grupos sociales es preciso recuperar el rol redistributivo del Estado que ha sido descuidado por el neoliberalismo. Este modelo de política tributaria aún vigente está íntimamente ligado a una constitución ilegítima de 1993 que no prioriza los derechos sociales y económicos de los ciudadanos.

Si bien es importante mejorar el uso de los recursos existentes, sin un aumento cuantitativo muy sustancial



☹ Las acciones de la SUNAT deben ser transparentes y con similar énfasis para ricos y pobres.

no será posible aproximarnos a las políticas de bienestar y protección social que caracterizan a los países industrializados. En primera instancia cabe recalcar que éste es un problema común de toda la región latinoamericana. La tributación en América Latina es en promedio 17% del PBI (y en el Perú ha sido de sólo 13.6% en el 2009, año de la crisis mundial), mientras que en los países de la OCDE este promedio llega a más del 35%.

Pero no sólo nos enfrentamos a una gran brecha en relación a los países ricos, el Perú ha estado consistentemente debajo del promedio latinoamericano. Incluso los niveles record de 2008 (donde la presión tributaria alcanzó el 15,6%) han estado debajo del promedio latinoamericano y de la meta establecida en el Acuerdo Nacional años atrás. La situación es más preocupante aún si consideramos que, como afirma el experto Luis Arias, al menos dos puntos de este porcentaje no son sostenibles en el tiempo porque se deben a los altos precios de las materias primas de los últimos años. Entonces, seguimos en un nivel estructural de 12 a 14%, sumamente bajo como para esperar que el Estado haga las inversiones necesarias para el desarrollo social y económico. ☹

PACTO FISCAL O LAS REGLAS DE JUEGO PARA EL ESTADO Y LOS CONTRIBUYENTES

Según Fernando Sánchez Albavera, "Pacto Fiscal" es una regla de conducta que orienta el manejo de las finanzas públicas y que por tanto compromete y regula el comportamiento de los poderes del Estado. Debería ser suscrito por una amplia mayoría nacional -representada por los partidos políticos, las organizaciones empresariales y laborales y las organizaciones más representativas de la sociedad civil- y sancionado por una ley del Congreso de la República. El "Pacto Fiscal" debería concebirse como una especie de garantía para el cumplimiento de las políticas de Estado y convertirse en uno de los instrumentos fundamentales del planeamiento estratégico del Sector Público, al disciplinar y dar orientación a la gestión presupuestal. El Pacto Fiscal se traduce en reglas de juego que deben respetar el Estado y los contribuyentes.

Fuente: "Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú" (Cepal, 2003)

Diagnóstico

☺ Una de las tareas del nuevo gobierno será la ampliación de la base tributaria, incorporando a los informales a la formalidad.



Una recaudación insuficiente y desigual

Las desigualdades en las oportunidades de desarrollo no se han reducido sustancialmente a pesar del gran crecimiento económico en la última década, y esto lo corrobora el informe más reciente del PNUD sobre desarrollo humano en el país (2009). Han mejorado las cifras globales en esperanza de vida, alfabetismo, escolaridad e ingreso familiar pero se mantienen las inequidades en el acceso a la salud y en la calidad de la educación, entre otras. Las diferencias por regiones siguen siendo inaceptables. Mientras determinados puntos de Lima tienen servicios básicos completos para toda la población, algunas zonas del interior del país carecen de todos estos servicios. La economía crece, pero los servicios ofrecidos por el Estado suelen ser malos y no alcanzan para todos.

Esta situación constituye un desafío para la política fiscal en el Perú ya que se necesita disponer de mayores recursos para atender una serie de necesidades sociales que han sido descuidadas por largos años y que producen insatisfacción entre los peruanos. Entonces, la reforma fiscal no será solo un tema de interés tecnocrático sino una herramienta muy importante para mejorar el bienestar, evitar conflictos sociales, y promover la participación de la sociedad civil.

Y es que no sólo se recauda muy poco en el Perú sino que la recaudación se da de manera inequitativa e incluso regresiva. Vale decir, la estructura tributaria actual, establecida en los años noventa, tiende a castigar más a los pobres ya que se basa fundamentalmente en impuestos indirectos como el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto Selectivo al Consumo que pagamos todos. Por ello, constituyen una carga mucho mayor para los

8 AÑOS DESPUÉS YA HAY UN ESPACIO PARA DIALOGAR SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

En mayo de 2010, ocho años después de iniciado el proceso de descentralización, el gobierno instaló finalmente la Comisión Intergubernamental de Descentralización Fiscal. Es dirigida por la Presidencia del Consejo de Ministros e integrada por representantes del Ministerio de Economía, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú y la Red de Municipalidades Rurales del Perú. Se espera que este pueda ser un foro propicio para empezar a discutir los lineamientos de la descentralización fiscal, verdadera piedra de toque para un nuevo Pacto Fiscal.

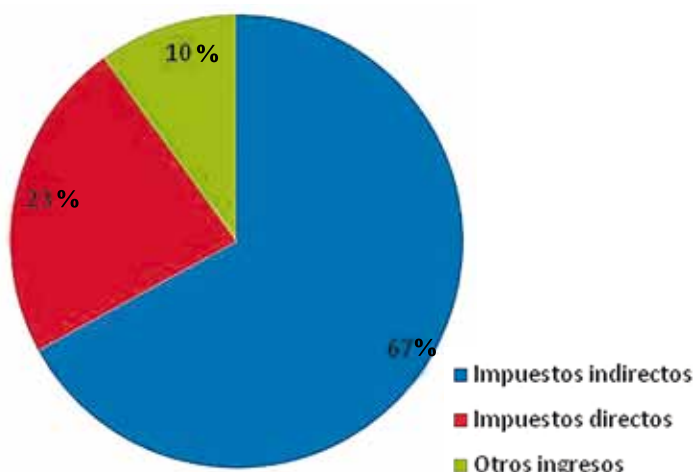
ingresos de los pobres que los impuestos directos como el Impuesto a la Renta (IR) que es en teoría más progresivo. Desde los noventa disminuyó la carga de los impuestos directos, e incluso se eliminaron algunos tributos como el impuesto a la herencia. Según datos del Banco Central de Reserva, entre 1990 y 2009, en promedio el componente de impuestos indirectos representó el 67% del total de ingresos fiscales mientras que los ingresos directos solo el 23% y otros ingresos 10%.

Se necesita un esfuerzo para aumentar la recaudación a través de los impuestos directos, y esto lo afirman nada menos que John Williamson (creador del término Consenso de Washington en los años ochenta) y Pedro Pablo Kuczynski.

Hay muchos grandes que no tributan lo suficiente debido a la evasión o a beneficios legales. Pero los problemas no se resolverán sólo gravando más a quienes ya tributan. La tributación se concentra en muy pocos peruanos. La equidad requiere que se tomen medidas políticamente difíciles como la ampliación de la base tributaria, incorporando a los informales a la formalidad y asegurando que paguen impuestos. En la última década, la SUNAT ha ampliado el registro de contribuyentes de 2 millones a más de 4 millones pero el registro no es garantía de que todos estén pagando impuestos; se calcula que sólo 1 de 6 de los registrados paga impuestos. Asimismo, la tasa de IGV (19%) existente en Perú es de las más altas de América Latina (junto a Argentina y Chile) y podría entenderse como un estímulo a la informalidad que ya es sumamente alta en el Perú.

En efecto, el sector informal emplea más del 54% de la población económicamente activa según Gustavo Yamada, y ha representado históricamente más del 50% de nuestro PBI según José Manuel Escobar. Un estudio internacional reciente de la Heritage Foundation afirma que representa el 61% de la actividad económica y que el Perú ocupa el quinto lugar a nivel mundial por el tamaño de su sector informal. Sin duda, debe intensificarse el combate al narcotráfico, contrabando y otras actividades ilícitas, así como toda forma de evasión o elusión tributaria. ☺

Perú: Una estructura tributaria regresiva
(Promedio de recaudación tributaria por tipos de ingresos entre 1990 y 2009).



Fuente: BCR



LAS DIMENSIONES DE LA EVASIÓN: 17 MIL MILLONES EN EL 2006
 Según Luis Alberto Arias, en 2006 la evasión tributaria del Impuesto a la Renta de personas alcanzó el 32,6% y de las empresas el 51.3%. Juntas estas dos cifras superan los 17.000 millones de soles. Esta cifra representa más de la tercera parte del presupuesto público ejecutado en ese año.

Más impuestos directos para una mayor equidad fiscal

Es preciso elevar la presión tributaria para que el Estado pueda atender la amplia gama de reclamos sociales pendientes. Actualmente somos un país con tasas de impuestos altas y con base tributaria insuficiente. Sin embargo, incluso dentro del universo de los contribuyentes actuales también hay que solucionar el tema de la inequidad tributaria, donde no contribuyen más los que tienen o ganan más.

Según Efraín González de Olarte, existen tres principales factores por los que no sube la presión tributaria en el Perú: la informalidad, la desigual distribución de los ingresos (muchos con salarios bajos que contribuyen principalmente a través de impuestos indirectos) y la estructura tributaria. Estos dos últimos factores sugieren una misma receta: cambiar la actual estructura tributaria; en tanto la primera sugiere mejoras en las acciones de la SUNAT y otras entidades públicas (como el Poder Judicial) en la fiscalización y contra la evasión, así como una mayor concientización de la sociedad civil y el sector privado sobre la importancia de la tributación para el desarrollo del país.

Hay que considerar también el efecto negativo sobre la recaudación de otros factores como los injustos convenios de estabilidad tributaria que congelan las condiciones tributarias para las empresas incluso en tiempos de bonanza, uso indebido de mecanismos legales como la doble depreciación de activos, la excesiva proliferación de exoneraciones tributarias a distintos sectores, y la falta de independencia y autonomía de la SUNAT. En efecto, desde los tiempos de Fujimori se agudizó la "captura del Estado" por parte de algunos grandes intereses económicos.

SIGUE LA LÓGICA DEL AJUSTE

Enfocarse en elevar la recaudación por el lado de los impuestos indirectos resultaría contraproducente para los objetivos de equidad. Ya los impuestos indirectos como el IGV e ISC tienen tasas bastante elevadas y estas contribuciones constituyen un monto cercano al 9% del PBI. Más aún, son los impuestos que afectan a la gran mayoría de trabajadores y, como se ha señalado, constituyen un impuesto regresivo en la medida en que representa un porcentaje mucho mayor de los ingresos de quienes tienen menos.

En cambio, las ganancias y rentas constituyen la mayor parte de los ingresos en el país pero el impuesto a la renta (personal y empresarial) contribuye con poco más del 5% del PBI. Entonces, queda claro que si la equidad ha de ser un factor determinante en las medidas para elevar la recaudación, los cambios principalmente deben ir por el lado de los impuestos directos. Aquí la



© La evasión en el Perú supera el 50%. Urgen tomar medidas que permitan enfrentar este mal.

evasión (que supera el 50%) y la informalidad son claves; hay que ampliar la base tributaria y enfrentar la evasión.

En las últimas dos décadas no sólo se mantuvo la lógica del ajuste, sino que desde 1997 las empresas empezaron a pagar menores tasas de impuesto a la renta (IR). La recaudación por IR a las empresas alcanzó grandes picos en los últimos años por el boom de las exportaciones mineras, pero el impuesto a la renta de las personas no ha mejorado sustancialmente en la presente década. Es preciso gravar las enormes sobreganancias de las mineras. Asimismo, se recauda muy poco por rentas del capital, y poquísimas en el impuesto predial: apenas 0.16% del PBI.

INCORPORAR A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Elevar la recaudación pasa también por definir el papel de los gobiernos subnacionales, actualmente insuficiente. En particular, las municipalidades recaudan muy poco impuesto predial (que involucra tanto a personas naturales como empresas), y esto se traduce en altas tasas de morosidad, bases tributarias subvaloradas y falta de capacidad burocrática. Asimismo, habría que agregar la reticencia de muchas autoridades locales a cobrar este tipo de impuestos y de preferir las transferencias desde el gobierno central por tener un menor costo político. Se debe también involucrar a los gobiernos regionales de manera que no sólo dependan de las transferencias del gobierno central sino en mayor medida de tasas por servicios y tributos, tales como el impuesto vehicular. ☺



Los impuestos indirectos afectan a la mayoría de los trabajadores y constituyen impuestos regresivos porque representan un porcentaje mayor de los ingresos de quienes tienen menos.

Propuesta

☉ El contrabando debe combatirse con el Poder Judicial y las fuerzas del orden debidamente incorporadas a esta reforma integral.



Lineamientos para una reforma tributaria con equidad y desarrollo



☉ La reforma tributaria integral demanda un proceso nacional de concertación, consulta y diálogo con la participación del Estado y diversos actores sociales y privados.

Se ha venido postergando largamente una reforma tributaria a pesar de las protestas y reclamos sociales de la última década. Para los neoliberales, la propuesta en tiempos difíciles siempre ha sido la de recortar el gasto. Pero ya no se puede postergar más la discusión sobre cómo modificar la estructura tributaria regresiva y aumentar la presión tributaria con miras a un Estado para todos. Es decir, una gran discusión sobre cómo recaudar más impuestos gravando más a los que más tienen pero incorporando el esfuerzo de todos en la medida de sus posibilidades.

La meta es llegar a un nivel de presión tributaria de 20% del PBI (el Acuerdo Nacional estableció que debía ser no menos del 18%), superior al promedio latinoamericano y apropiado para que el Estado cumpla con sus funciones, pero asegurando que se recaude de manera equitativa, transparente, eficiente y sostenible en el tiempo. Por un lado, esto puede verse como una reforma tecnocrática que pasa por optimizar la estructura y la administración tributaria. Pero finalmente es una reforma compleja que afecta las estructuras de poder del país y por lo tanto

requiere de gran voluntad política y determinación desde el gobierno central. Esto es evidente al considerar que una tarea urgente es acabar con beneficios indebidos para grandes empresas y poner mano dura a la evasión, la cual también se relaciona con importantes sectores del empresariado. Ya en las reformas del pasado se han elegido las opciones políticamente más fáciles (recorrir a los impuestos indirectos) pero es hora de dar pasos más difíciles en aras de la equidad y del desarrollo.

Es preciso sustentar una reforma tributaria integral en un proceso nacional de concertación, consulta y diálogo, con la participación del Estado y diversos actores sociales y privados, que busque un Pacto Fiscal, con acuerdos nacionales explícitos en la materia. El Pacto Fiscal debe incorporar una diversidad de temas relacionados con la política fiscal, incluyendo el gasto público y la descentralización, y debe poder traducirse en medidas y cronogramas concretos.

Consideramos que estas son las principales líneas de acción a seguir en el mediano plazo como parte de una reforma tributaria que conduzca a un Estado más eficaz en el desarrollo del país:

1) Fortalecer la recaudación de impuestos directos como el IR (ampliando la base tributaria, reduciendo exoneraciones y combatiendo la evasión) y fortalecer los impuestos a la riqueza, restituyendo el impuesto a la herencia, por ejemplo. Reducir de manera sistemática la concentración de la estructura tributaria en impuestos indirectos como el IGV, que gravan el consumo en lugar de la riqueza y que más bien tienden a frenar el consumo y alentar la informalidad, y por lo tanto frenar la tributación.

2) Fortalecer la recaudación y autonomía en los gobiernos subnacionales, mejorando las capacidades en los gobiernos locales e incorporando a los gobiernos regionales a través del cobro de tasas y, gradualmente, la creación de nuevos tributos. Mejorar la recaudación del impuesto predial es un punto clave.

3) Eliminar progresivamente los convenios de estabilidad tributaria que congelan las condiciones tributarias para las empresas a pesar de los cambios regulatorios y las rentas excepcionales.

4) Realizar un cuidadoso análisis de los beneficios de las distintas exoneraciones tributarias sectoriales y regionales, con el objetivo de reducir las al mínimo indispensable. Se debe eliminar todas las exoneraciones al Impuesto a la Renta y no crear nuevas. Asimismo, identificar y combatir la utilización de mecanismos legales para otorgar beneficios indebidos, tales como la doble depreciación de activos.

5) Diseñar y poner en práctica una política de Estado para incorporar a los sectores informales dentro del sistema tributario. Esto incluye una campaña de formalización de la mano de obra, sin la cual es imposible cambiar la estructura regresiva de la tributación.

6) Incorporar eficazmente al Poder Judicial y a las fuerzas del orden en la lucha contra la evasión y elusión tributaria, realizadas a través del contrabando, no declaración de ingresos, doble contabilidad, entre otras. ☉

Propuesta

© Hay que recortar la discrecionalidad con la que opera el MEF en relación a los gobiernos subnacionales.



Reglas claras y justas para la descentralización fiscal

Un Pacto Fiscal debe incluir los lineamientos básicos para la descentralización fiscal. Esta se refiere a la definición de las necesidades financieras y de las formas de financiamiento de los niveles central, regional y local de gobierno para que puedan cumplir con sus respectivas funciones y competencias. Lamentablemente, en el Perú de hoy no hay reglas claras de asignación de los recursos fiscales, lo cual crea inestabilidad, potencial enfrentamiento entre los distintos niveles de gobierno y descontento en la población.

Si bien los gobiernos regionales y locales manejan presupuestos significativamente mayores que los que manejaban a inicios de la década del 2000, en la práctica no es tan grande el cambio en términos de mayores autonomías, ni es sostenible si tenemos en cuenta la dependencia de las transferencias controladas por el gobierno nacional. Estas, a su vez, dependen en gran medida de la discrecionalidad del MEF y de la disponibilidad de recursos de una fuente volátil como la exportación de recursos minerales. La recentralización del presupuesto nacional para el presente año, en un contexto de crisis internacional y de elecciones próximas, sólo confirma esta apreciación de la escasa autonomía de los gobiernos subnacionales.

Los presupuestos parecen haber crecido pero no se ha avanzado en tres temas principales de la descentralización fiscal: la potestad de establecer tributos (inexistente sobre todo para los gobiernos regionales), capacidad de cobrar tributos y tasas existentes (que requiere de recursos y capacitación), y el perfeccionamiento de los mecanismos de distribución. Se requiere de fortalecimiento institucional pero también de más poder de decisión sobre los recursos que manejan, de más reglas escritas y menos discrecionalidad del MEF, y una mejor distribución de las transferencias sobre la base de principios de equidad y también de desempeño.

Sin bases más estables para las finanzas subnacionales, es imposible esperar que mejore la planificación y que se inicien programas de desarrollo de largo aliento. Y así como es necesario saber con qué recursos se puede contar, está pendiente costear los recursos requeridos para que los gobiernos regionales y locales cumplan las transferencias que han recibido.

Adicionalmente a estas consideraciones generales, dos conjuntos de actores merecen atención especial en el marco de la descentralización fiscal: los gobiernos regionales, que tienen menos de una década de creación y están aún en proceso de consolidación, y las municipalidades rurales, que enfrentan condiciones de pobreza extrema y dificultades para ofrecer servicios. Una propuesta de descentralización fiscal prepa-



© Los gobiernos regionales y locales deben mejorar la calidad de los servicios prestados y eso tiene que ver con la satisfacción del usuario.

rada para la Asamblea de Gobiernos Regionales (Arias y Casas, 2009) define soluciones para los problemas actuales en tres etapas:

1) Mejorar la equidad y eficiencia de los sistemas de financiamiento de los gobiernos subnacionales, tanto de los ingresos propios actuales como de las transferencias intergubernamentales. Esto incluye introducir un modelo de coparticipación tributaria entre el gobierno central y los gobiernos regionales, en el que un 25% de los ingresos que la SUNAT recauda para el Tesoro Público se distribuye entre los gobiernos regionales de acuerdo con índices que recogen el costo relativo de prestación de servicios. Asimismo, en esta etapa se busca racionalizar y simplificar el número de rubros que conforman el sistema de transferencias a los gobiernos locales, sistematizar las transferencias cuyo destino es el gasto de inversión, y crear un fondo de estabilización en cada gobierno local beneficiario para compensar la volatilidad de las transferencias financiadas con el impuesto a la renta y las regalías de los recursos naturales.

2) Asignación gradual de responsabilidades de generación de ingresos a los gobiernos regionales, eligiendo impuestos regionales y ajustando las estructuras institucionales.

3) Mejorar la calidad de los servicios prestados, alcanzando estándares de calidad mínimos definidos para estos servicios. Esto está relacionado de manera cercana con la metodología de los presupuestos por resultados.

LOS MUNICIPIOS RURALES

La situación de las municipalidades rurales es especial ya que funcionan en un contexto de pobreza y 90% de sus recursos son transferencias del gobierno central. Carlos Casas ha diseñado para la Red de Municipios Rurales del Perú una propuesta de descentralización fiscal considerando esta realidad particular del mundo rural. ©

Medidas urgentes en el camino al Pacto Fiscal

De la mano de las necesarias reformas de mediano y largo plazo, un nuevo gobierno debe tomar medidas urgentes para elevar la recaudación tributaria en el corto plazo y avanzar hacia la concertación e implementación de un nuevo Pacto Fiscal. Asimismo, no debemos esperar más para encaminar la descentralización fiscal hacia la verdadera autonomía y fortalecimiento institucional.

Estas medidas urgentes incluyen:

1 Diseñar e implementar un proceso de diálogo y concertación para establecer un Pacto Fiscal explícito y de amplia base para legitimar las reformas de mediano y largo plazo. Este proceso debe ir de la mano del proceso rumbo a una nueva Constitución Política.

3 Los recursos naturales son de la Nación, es decir, los propietarios somos todos. Por ello, se debe revisar y perfeccionar los sistemas de regalías establecidos para los hidrocarburos (gas y petróleo) y productos mineros, dándoles un carácter progresivo que responda a las fluctuaciones de precios (gravando sin excepción las enormes sobreganancias de las mineras), eliminando ambigüedades y omisiones, y garantizando la transparencia y equidad en su recaudación y utilización.

5 Diseñar e implementar un plan de acción urgente contra la evasión tributaria, incluyendo el contrabando, bajo la conducción de la SUNAT y con la colaboración del Poder Judicial y otras instituciones públicas.

2 Identificar y eliminar un paquete de exoneraciones al Impuesto General a las Ventas (IGV) y gradualmente eliminar todas las exoneraciones al Impuesto a la Renta. Las exoneraciones específicas incluyen aquellas sobre los impuestos a la renta por intereses de depósitos superiores a 100 UIT, a la renta por intereses de bonos, el Impuesto General a las Ventas sobre las pólizas de los seguros de vida, y la inafectación de los juegos de azar y apuestas al IGV. Asimismo, debemos empezar a gravar las transacciones de capital realizadas fuera de bolsa (como en el caso Petrotech), práctica que realizan Chile y Estados Unidos, entre otros.

4 Iniciar la reestructuración las transferencias a los gobiernos subnacionales a través de nuevos fondos que permitan minimizar la volatilidad en los montos de un año a otro, compensar a los municipios pobres que no reciben recursos de canon, y premiar los avances en el desempeño institucional. Asimismo, establecer reglas claras para las transferencias de manera que se reduzca la discrecionalidad del MEF y se favorezca la planificación y estabilidad en el nivel local y regional.

6 Íntimamente ligado al proceso de lograr un Pacto Fiscal, iniciar inmediatamente el diseño e implementación de una política de Estado de mediano y largo plazo para reducir la informalidad y gradualmente incorporar a las empresas y trabajadores al sistema tributario.

