

# MARCO LEGAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL



# Ley N° 28079 de la Descentralización Fiscal

## Decreto Legislativo N° 955

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

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.

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y,

Con cargo a dar cuenta al Congreso de la República;

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

## 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 Números 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 Repú-

blica, 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 los 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

##### **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 aquellas 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 Des-

centralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y el presente Decreto Legislativo.

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.

##### **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.

### **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.

## **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.

### **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.

## **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.

## **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.

### **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.

#### **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.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, a los cuatro días del mes de febrero del año dos mil cuatro.

ALEJANDRO TOLEDO

Presidente Constitucional de la República

CARLOS FERRERO

Presidente del Consejo de Ministros

JAIME QUIJANDRÍA SALMÓN

Ministro de Economía y Finanzas

# Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal

## Decreto Legislativo N° 955

### Decreto Supremo N° 114-2005-EF

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, mediante Decreto Legislativo N° 955, se dictó la Ley de Descentralización Fiscal:

Que, la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final del Decreto Legislativo N° 955 dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Decreto Supremo, con opinión técnica del Consejo Nacional de Descentralización (CND), debe emitir las disposiciones reglamentarias de la Ley de Descentralización Fiscal:

Que, mediante Informe N° 002-2005-CND/GA de fecha 9 de agosto del 2005, el CND emite la opinión técnica al Reglamento de la Ley Descentralización Fiscal;

Que, mediante la Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales se estableció el Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales con el fin de garantizar la transferencia de funciones y recursos presupuestales de los Sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales;

Que, a través de la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la integración y Conformación de Regiones se establecieron las políticas de incentivos para la integración y conformación de Regiones;

Que, mediante Decreto Supremo N° 151-2004-EF se aprobó el Reglamento de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal – Ley N° 27245 y sus modificatorias, así como su correspondiente Anexo Metodológico, el mismo que ha sido incluido en su integridad en el Anexo Metodológico del Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal;

De conformidad con lo establecido en la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final del Decreto Legislativo N° 955 y el numeral 8) del Artículo 118° de la Constitución Política del Perú;

DECRETA:

#### **Artículo 1°.- Aprobación**

Aprobar el Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal, el cual consta de siete (7) Títulos, treinta y ocho (38) Artículos y nueve (9) Disposiciones Transitorias, Complementarias y Finales, el cual forma parte del presente Decreto Supremo.

#### **Artículo 2°.- Anexo Metodológico**

Aprobar el Anexo Metodológico, que forma parte del presente Decreto Supremo.

#### **Artículo 3°.- Derogación**

Derogar el Anexo metodológico de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 151-2004-EF.

#### **Artículo 4°.- Medidas Adicionales**

El Ministerio de Economía y Finanzas dictará las disposiciones necesarias para la mejor aplicación del presente Decreto Supremo.

**Artículo 5°.- Refrendo**

El presente Decreto Supremo es refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los ocho días del mes de setiembre del año dos mil cinco.

ALEJANDRO TOLEDO  
Presidente Constitucional de la República

FERNANDO ZAVALA LOMBARDI  
Ministro de Economía y Finanzas

**REGLAMENTO DEL DECRETO  
LEGISLATIVO N° 955  
-LEY DE DESCENTRALIZACIÓN  
FISCAL-**

**TÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1°.- Objeto**

El presente Reglamento regula lo establecido en la Ley de Descentralización Fiscal, aprobada por el Decreto Legislativo N° 955.

**Artículo 2°.- Ámbito de aplicación**

El presente Reglamento es de aplicación a los Gobiernos Regionales, Regiones, Gobiernos Locales y al Gobierno Nacional, en tanto son los encargados de implementar las medidas sobre Descentralización Fiscal establecidas en el Decreto Legislativo N° 955.

**Artículo 3°.- Definiciones**

Para efectos del presente Reglamento deberá entenderse por:

CND: Consejo Nacional de  
Descentralización.

DNCP: Dirección Nacional de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas.

DGAES: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas.

DNEP: Dirección Nacional de Endeudamiento Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

DNPP: Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

FONCOR: Fondo de Compensación Regional.

IGV: Impuesto General a las Ventas.

INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

IRPN: Impuesto a la Renta de Personas Naturales.

ISC: Impuesto Selectivo al Consumo.

Ley: Decreto Legislativo N° 955.

Ley N° 27245: Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, sus modificatorias y normas reglamentarias.

Ley N° 27783: Ley de Bases de la Descentralización, sus modificatorias.

Ley N° 27806: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sus modificatorias y normas reglamentarias.

Ley N° 28273: Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, sus modificatorias y, normas reglamentarias.

Ley N° 28274: Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, sus modificatorias y normas reglamentarias.

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas.

Región: Gobierno Regional de la Región.

SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública.

SUNAT: Superintendencia Nacional de  
Administración Tributaria.

Asimismo, cuando en la presente norma se mencionen Título, Capítulos o Artículos sin indicar la norma legal, se entenderán referidos al presente Reglamento y cuando se señalen numerales o literales sin precisar el Artículo al que pertenecen, se entenderá que corresponden al Artículo en el cual están ubicados.

## **TÍTULO II** **ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS Y** **RECURSOS**

### **Artículo 4°.- Reglas de Asignación de competencias y gastos.**

La transferencia de recursos a los Gobiernos Regionales y/o Regiones y a los Gobiernos Locales, cumplirá con los principios del Artículo 2° de la Ley, y se realizará según lo establecido en los Planes Anuales de las Transferencias de Competencias Sectoriales y en la Ley N° 28273.

### **Artículo 5°.- Transferencia de competencias y recursos a los Gobiernos Regionales y/o Regiones y a los Gobiernos Locales.**

5.1. El Gobierno Nacional realizará la transferencia de competencias, funciones y recursos a los Gobiernos Regionales y/o Regiones y a los Gobiernos Locales que cumplan con las disposiciones establecidas en los Planes Anuales de Transferencias de Competencias Sectoriales, y con los requisitos establecidos en la Ley N° 28273; así como en las normas que dicte el CND en lo que resulte aplicable.

5.2. Las transferencias de funciones, programas y organismos del Gobierno Nacional ha-

cia los Gobiernos Regionales y/o Regiones y a los Gobiernos Locales, comprenden el personal, acervo documentario y los recursos presupuestales correspondientes, que se encuentren directamente vinculados al ejercicio o desarrollo de las funciones o servicios transferidos, acorde a la Quinta Disposición Transitoria de la Ley N° 27783.

5.3. La cuantificación de los recursos, para efectos de la transferencia a los Gobiernos Regionales y/o Regiones y a los Gobiernos Locales así como para lo señalado en el numeral 5.5, se realizarán bajo los lineamientos que dicte el MEF en coordinación con el CND y será responsabilidad de las entidades del sector público en coordinación con el MEF a través de la DNPP y el CND.

5.4. Las transferencias de funciones, competencias y recursos debe permitir que, los proyectos, programas y funciones transferidos a los Gobiernos Regionales y/o Regiones y a los Gobiernos Locales, tengan como mínimo el estándar previamente ofrecido por el Gobierno Nacional, conforme así lo dispone la legislación vigente en materia de descentralización.

5.5. La transferencia de recursos que realice el Gobierno Nacional como consecuencia de la transferencia de competencias y funciones a los Gobiernos Regionales y/o Regiones y a los Gobiernos Locales, requerirá los ajustes respectivos en el presupuesto de los pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional, según el marco legal presupuestario vigente. En tal sentido, las transferencias de competencias y funciones darán lugar a la reducción de los presupuestos de los pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional para liberar recursos a favor de los Gobiernos Regionales y/o Regiones y de los Gobiernos Locales.

5.6. Los Planes Anuales de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y/o Regiones y a los Gobiernos Loca-

les deberán incluir para su publicación la cuantificación de los costos asociados a las competencias y funciones materia de transferencia.

**Artículo 6°.- Reglas para los Gobiernos Regionales y/o Regiones y a los Gobiernos Locales y transferencia de competencias y recursos.**

Para que se efectúe la transferencia de competencias, funciones y recursos, de acuerdo con lo establecido en los Artículos 4° y 5° de la Ley, los Gobiernos Regionales y/o Regiones y a los Gobiernos Locales deberán cumplir, en la programación y formulación de los presupuestos institucionales y en los informes Multianuales de Gestión Fiscal a los que se refiere el Artículo 32° de la Ley, así como al cierre del año fiscal inmediatamente anterior; con las reglas establecidas en los literales d) y e) del numeral 2 del Artículo 4° de la Ley N° 27245 y con las reglas establecidas en los Artículos del 27° al 31° de la Ley, teniendo en cuenta lo establecido en el Artículo 38°.

**Artículo 7°.- Aplicación del principio de neutralidad en la asignación de los recursos.**

En aplicación del literal b) del Artículo 2° de la Ley:

- a) Las transferencias de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por Impuestos del Gobierno Nacional, a los cuales se hace referencia en el Artículo 16° de la Ley, sustituirán en igual importe a las transferencias que se venían asignando previamente, provenientes de recursos ordinarios del Presupuesto del Sector Público.
- b) No será necesaria la asignación de recursos ordinarios provenientes del Gobierno Nacional en la parte en que responsabilidades de gasto, derivadas de las competencias y funciones asignadas a la Región, resulten cubiertas por las transferencias de

los recursos efectivamente recaudados por impuestos del Gobierno Nacional, a los cuales se hace referencia en el Artículo 16° de la Ley.

- c) El importe de los recursos asignados a las Regiones, con excepción de las provenientes de los incentivos a que se refieren los Artículos 14° y 21° de la Ley, no debe exceder los gastos que correspondan a las transferencias de competencias y funciones asignadas a la Región, conforme a la cuantificación señalada en el numeral 5.3 del Artículo 5°.

### TÍTULO III

#### USO EFICIENTE DE LOS RECURSOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES REGIONALES Y CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL

**Artículo 8°.- Incentivos para el uso eficiente de los recursos.**

8.1. Las Regiones deberán cumplir con los objetivos y metas establecidas en los programas o competencias transferidos, lo que será verificado por el CND, en coordinación con la DNPP.

8.2. Las Regiones que cumplan con lo dispuesto en el numeral anterior y logren un saldo de balance de acuerdo con las normas presupuestales, en los recursos asignados por concepto de gasto corriente o capital, podrán destinar el importe de dicho saldo, a proyectos de inversión y al mantenimiento de las obras de inversión en el marco de las normas de inversión pública.

8.3. El saldo de balance en mención estará disponible por el ejercicio presupuestal siguiente al que fue generado, acorde al marco presupuestal correspondiente.

## **Artículo 9°.- Tasas y contribuciones regionales.**

9.1. Las obras públicas o los servicios públicos que se financien con las tasas y/o contribuciones regionales, corresponderán a aquellos que se generen en el ejercicio de las competencias y funciones asignadas en el marco de la normatividad vigente.

9.2. En la creación, modificación y presión de las tasas y contribuciones, los Gobiernos Regionales están sometidos a las disposiciones legales vigentes.

## **Artículo 10°.- Convenios de Cooperación Interinstitucional.**

10.1. Los Gobiernos Regionales podrán suscribir con la SUNAT, Convenios de Cooperación Interinstitucional con el objetivo de mejorar la capacidad de recaudación de las tasas y contribuciones que se creen, según lo establecido en el numeral 10.2 del Artículo 10° de la Ley.

10.2. Corresponde a los Gobiernos Regionales la iniciativa para la suscripción de los Convenios de Cooperación Interinstitucional, los cuales deberán contener metas de recaudación anual.

## **TÍTULO IV ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LOS GOBIERNOS LOCALES**

### **Artículo 11°.- Asignación de recursos para los Gobiernos Locales.**

Las fuentes de financiamiento para los Gobiernos Locales la constituyen, las señaladas en el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal y sus normas modificatorias; en el Artículo 46° de la Ley N° 27783; y en el Artículo 69° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

### **Artículo 12°.- Mecanismos para mejorar la recaudación de los Gobiernos Locales.**

El MEF en coordinación con el CND propondrá estrategias para mejorar la recaudación de los ingresos propios municipales y articulará las iniciativas de los organismos del Sector Público destinadas a dicho fin. Para ello, en el marco de la legislación vigente impulsará la celebración de Convenios de Cooperación Interinstitucional, de conformidad a la Cuarta Disposición Transitoria Complementaria y Final de la Ley.

## **TÍTULO V ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y A LAS REGIONES**

### **Capítulo I Primera etapa**

### **Artículo 13°.- Asignación de recursos en la primera etapa.**

En la primera etapa del proceso de asignación de recursos a los Gobiernos Regionales, las fuentes de financiamiento la constituyen, las transferencias presupuestales y el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) aprobadas mediante la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público.

### **Capítulo II Segunda etapa**

### **Artículo 14°.- La conformación y creación de regiones y el acceso a la segunda etapa.**

14.1. El acceso a la segunda etapa del proceso de asignación de recursos a las Regiones, está condicionado al cumplimiento de lo establecido en el numeral 15.1 del Artículo 15° de la Ley, y a la celebración del Convenio de Cooperación Interinstitucional previsto en el Artículo 22° de la Ley, con las características señaladas en el Artículo 29°.

14.2. Las circunscripciones departamentales que conformen una Región podrán ingresar a la segunda etapa del proceso de asignación de recursos a las Regiones, durante el primer año de operaciones de la Región siempre que hayan cumplido con los requisitos indicados en el numeral precedente y se hayan dictado las normas presupuestarias correspondientes.

#### **Artículo 15°.- Evaluación del acceso a la segunda etapa.**

La evaluación del acceso a la segunda etapa del proceso de asignación de recursos a las Regiones, será de competencia de la DGAES en coordinación con la DNPP y el CND.

#### **Artículo 16°.- Asignación de recursos en la segunda etapa.**

16.1. En la segunda etapa, las Regiones obtendrán recursos por:

- a) La asignación del 50% de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por impuestos del Gobierno Nacional, a los que se refiere el Artículo 16° de la Ley, en concordancia a los principios del proceso de Descentralización Fiscal establecidos en el Artículo 2° de la Ley.
- b) Las transferencias complementarias aprobadas por la Ley Anual de Presupuesto Público.

16.2. Las transferencias aprobadas en la Ley Anual de Presupuesto Público sólo podrán incrementarse en el período de ejecución presupuestal para contemplar transferencias complementarias excepcionales por menor recaudación en concordancia a lo establecido en el literal b) del Artículo 21° y en el Artículo 23°, así mismo para contemplar nuevas transferencias que no contravengan lo dispuesto en el Artículo 7° y por incentivos al esfuerzo fiscal, respetando lo estipulado en los Artículos 26° y 27°.

#### **Artículo 17°.- Incentivos para la conformación de regiones.**

17.1. Constituyen incentivos a la conformación de Regiones:

- a) La asignación del 50% de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por impuestos del Gobierno Nacional a los que se refiere el Artículo 16° de la Ley y el Artículo 27° de la Ley N° 28274, sustituirá en igual importe a las transferencias presupuestales que realiza el Tesoro Público.
- b) El otorgamiento de un incentivo a la integración regional para las Regiones lo constituirá el ahorro en gasto corriente proveniente de las Regiones que se conformen.
- c) El incentivo al esfuerzo fiscal a que se refiere el Artículo 21° de la Ley.

17.2. La asignación de los recursos a que se refieren los incisos b) y c) del numeral precedente, se destinarán a la ejecución de los proyectos de inversión pública que presenten las Regiones, los cuales deberán ser aprobados previamente en el marco de las normas de inversión pública.

#### **Artículo 18°.- Asignación de los recursos efectivamente recaudados por impuestos del Gobierno Nacional por operaciones internas.**

18.1. Se consideran recursos efectivamente recaudados aquellos obtenidos por la SUNAT provenientes del pago de obligaciones tributarias, al vencimiento del período mensual para el IGV e ISC por operaciones internas; del ejercicio gravable, para los provenientes del IRPN de primera, segunda, cuarta y quinta categoría, así como por las rentas pagadas a sujetos no domiciliados que califiquen en las categorías antes mencionadas.

18.2. Los recursos efectivamente recaudados en cada Región por impuestos del Gobierno

Nacional, a los que se refiere el Artículo 16° de la ley, no incluyen:

- a) El porcentaje de la recaudación que le corresponde a la SUNAT como ingreso propio por la administración por los referidos impuestos así como otras deducciones que sean establecidas por Ley.
- b) Los documentos con poder cancelatorio utilizados, así como los montos a favor de los contribuyentes obtenidos por devoluciones o por compensaciones aplicadas contra obligaciones tributarias.

### **Artículo 19°.- Recursos efectivamente recaudados en cada Región.**

La cuantificación de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por impuestos del Gobierno Nacional, será realizada por la SUNAT, según lo establecido en el numeral 17.2 del Artículo 17° de la Ley, acorde a los siguientes lineamientos:

- a) Para el IRPN, de acuerdo con lo establecido en el numeral 16.2 del Artículo 16° de la Ley:
  - a.1) Tratándose de la recaudación proveniente de rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría, según la Ley del Impuesto a la Renta, esta se asignará tomando como base la ubicación geográfica (ubigeo) del sujeto receptor de la renta.
  - a.2) Tratándose de la recaudación que corresponda a las rentas pagadas a sujetos no domiciliados, según la Ley del Impuesto a la Renta, está se asignará tomando como base la ubicación geográfica (ubigeo) del sujeto pagador de dicha renta.

El ubigeo a utilizar, tanto para el sujeto receptor de la renta como para el pagador de la renta, será aquel que éste tuviera al 31 de diciembre de cada año de acuerdo con la infor-

mación interna registrada en al base de datos de la Administración Tributaria o en su defecto el ubigeo que tuviera al 31 de diciembre de cada año de acuerdo con la información disponible de fuente externa.

- b) Para efectos de asignar la recaudación del IGV por operaciones internas, de acuerdo con lo establecido en el numeral 16.2 del Artículo 16° de la Ley, sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal – IPM, se utilizarán las operaciones gravadas de los contribuyentes realizadas por Región. Para ello, se elaborará un mapa de operaciones gravadas a nivel nacional, utilizando información de una muestra representativa de contribuyentes de todo el país.
- c) Para efectos de asignar la recaudación del ISC por operaciones internas, de acuerdo con lo establecido en el numeral 16.2 del Artículo 16° de la Ley, se utilizarán las operaciones gravadas de los contribuyentes por tipo de producto y por Región a nivel nacional, utilizando información de una muestra representativa de contribuyentes de todo el país.

Los criterios de asignación de la recaudación por Regiones señalados en el presente Artículo así como los señalados en el Artículo 18° serán aplicados según el procedimiento de la metodología de cálculo de la recaudación efectiva regional, de acuerdo al numeral 24.3 del Artículo 24°. La SUNAT podrá requerir a los contribuyentes la información que considere necesaria para cumplir con lo señalado en el presente Reglamento, en la forma, plazo y condiciones que señale para ello.

### **Artículo 20°.- Reglas de asignación a las Regiones de los recursos efectivamente recaudados por impuestos del Gobierno Nacional.**

El 50% de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por impuestos del Go-

bierno Nacional, a los que se refiere el Artículo 16° de la Ley, cuya recaudación regional haya sido cuantificada por la SUNAT, se transferirán según las siguientes reglas:

- a) Los recursos provenientes del IGV e ISC por operaciones internas, se transferirán mensualmente, hasta el último día hábil del mes siguiente de su recaudación.
- b) Los recursos provenientes del IRPN se transferirán hasta en doce (12) cuotas consecutivas mensuales a partir del último día hábil del mes siguiente al vencimiento del plazo para la presentación de la Declaración Jurada Anual del IRPN.
- c) La información sobre los recursos efectivamente recaudados, calculados según las reglas establecidas en el Artículo 18° y 19°, será proporcionada por la SUNAT al MEF:
  - c.1) Hasta el decimoquinto día hábil de cada mes, tratándose de la información del IGV e ISC por operaciones internas de cada Región, recaudado el mes anterior.
  - c.2) Hasta el decimoquinto día hábil del mes siguiente al vencimiento para el pago de la cuota de regularización correspondiente, tratándose del IRPN de cada Región.
  - c.3) La transferencia de la recaudación se realizará de acuerdo con las normas presupuestarias y de Tesorería correspondientes.

### **Artículo 21°.- Transferencias complementarias.**

Las transferencias complementarias se otorgarán en los siguientes casos:

- a) Para cubrir la brecha entre los gastos rígidamente e ineludibles previstos en el presupuesto de la Región, y el 50% de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por impuestos del Gobierno Nacional, a

los que se refiere el Artículo 16° de la Ley; y los recursos a los que se refiere los literales a), c), d), e), f) y h) del Artículo 37° de la Ley N° 27783; todos previstos en el presupuesto institucional de la Región aprobado por Ley.

- b) Cuando se produzca una menor recaudación en la Región, respecto de las metas, siempre que aquella sea ocasionada por factores externos o atípicos. EN este caso, las transferencias complementarias serán hasta por el monto necesario para cubrir los gastos rígidamente e ineludibles desfinanciados.

### **Artículo 22°.- Transferencias complementarias para cubrir gastos rígidamente e ineludibles.**

22.1. Los gastos rígidamente e ineludibles se definen como aquellos destinados al pago de planillas a personal activo y pensionistas, al pago de servicios públicos y obligaciones contractuales de imposible postergación, contemplados en el presupuesto institucional de la Región aprobado por Ley.

22.2. El monto de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por impuestos del Gobierno Nacional, a los que se refiere el Artículo 16° de la Ley, que deberá ser considerado para el cálculo a que se refiere el literal a) del Artículo 21°, deberán estar constituidos por las metas de recaudación de las Regiones a los que hace referencia el Artículo 24°.

22.4. El monto máximo de las transferencias complementarias se establecerá en la Ley de Presupuesto del Sector Público, en concordancia con la Ley N° 27245 y las metas establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual correspondiente.

### **Artículo 23°.- Transferencias complementarias por menor recaudación.**

23.1. La transferencia complementaria se otorgará cuando la menor recaudación se deba a la concurrencia de los siguientes factores:

- a) Que se haya producido un desastre o catástrofe natural.
- b) Que el desastre o catástrofe haya provocado una variación negativa del PBI regional, o equivalente elaborado por el INEI, por tres trimestres consecutivos respecto de similares periodos del año anterior.
- c) Que se publique el Decreto Supremo reafirmado por la Presidencia del Consejo de Ministros que declare el factor previsto en a) como externo o atípico.

23.2. Las transferencias complementarias por menor recaudación se otorgarán acorde al marco presupuestal y de tesorería correspondiente y en cumplimiento de la Ley N° 27245.

#### **Artículo 24°.- Metas de recaudación Regional**

24.1. La meta de recaudación que se establezca para cada Región:

- a) Comprenderá los recursos efectivamente recaudados en la Región por los impuestos del Gobierno Nacional a los que se refiere el Artículo 16° de la Ley.
- b) Deberá entenderse de manera agregada, referida a todos los impuestos aludidos en el literal anterior.
- c) Se establecerá en forma anual para los tres años siguientes.
- d) Será objeto de revisiones anuales.

24.2. Para el cálculo de la meta de recaudación de cada Región se considerarán la estructura o participación relativa de la recaudación efectiva de cada Región en cada uno de los

impuestos a asignar, el efecto de la actividad económica, el impacto de las medidas de política tributaria; entre otras.

24.3. La metodología de cálculo de la recaudación efectiva regional según los Artículos 18° y 19°, así como la metodología de cálculo de la meta de recaudación por Región, sobre la base de las consideraciones señaladas en el numeral anterior, y la metodología que utilizará la SUNAT para acreditar el esfuerzo fiscal de cada Región serán determinadas por Decreto Supremo y utilizadas por la SUNAT. El Decreto Supremo en mención será promulgado por el MEF, en coordinación con el CND dentro del plazo de noventa (90) días contados a partir de la publicación del presente Reglamento.

#### **Artículo 25°.- Evaluación del cumplimiento de las metas de recaudación Regional.**

La evaluación anual del cumplimiento de la meta deberá ser realizada hasta el último día hábil del mes siguiente al vencimiento para el pago de la cuota de regularización del Impuesto a la Renta correspondiente al ejercicio anterior.

#### **Artículo 26°.- Mejora del Esfuerzo Fiscal por acciones de la Región.**

26.1. Se entiende como mejora en el esfuerzo fiscal la diferencia positiva existente, en términos anuales, entre el total de la recaudación obtenida en cada Región y la meta correspondiente a ella, de acuerdo con lo que establezca el numeral 26.3.

26.2. Será objeto de incentivo, que otorga el Gobierno Nacional a la Región, las mejoras en el esfuerzo fiscal que:

- a) Sean resultado de acciones de la misma Región, debidamente acreditadas por la SUNAT mediante criterios objetivos y cuantificables.

b) Sean sostenibles.

26.3. La mejora en el esfuerzo fiscal que corresponda a acciones de cada Región será acreditada por la SUNAT, dentro del plazo de sesenta (60) días calendario posteriores al plazo señalado en el Artículo 25°.

26.4. Se otorgará el 100% de la mejora en el esfuerzo fiscal.

26.5. La asignación de recursos por los incentivos a los que se refiere el presente Artículo es adicional a la asignación de recursos a los que se hace referencia el Artículo 18° de la Ley.

#### **Artículo 27°.- Destino de los recursos provenientes de la mejora en el esfuerzo fiscal.**

Los recursos provenientes de la mejora en el esfuerzo fiscal se destinarán como saldo para el ejercicio presupuestal siguiente a proyectos de inversión y al mantenimiento de las obras de inversión en el marco de las normas de inversión pública. Estos recursos estarán disponibles por el ejercicio presupuestal siguiente, al que fueron generados, acorde al marco presupuestal correspondiente y en cumplimiento de la Ley N° 27245.

#### **Artículo 28°.- Convenios de Cooperación Interinstitucional en la segunda etapa.**

28.1. Las Regiones deberán suscribir con la SUNAT, Convenios de Cooperación Interinstitucional con el objetivo de incrementar la capacidad de recaudación en su jurisdicción.

28.2. Los Convenios de Cooperación Interinstitucional con la SUNAT, se firmarán durante el proceso de formulación presupuestal correspondiente, entre el Superintendente Nacional de la SUNAT y el Presidente de la respectiva Región.

#### **Artículo 29°.- Contenido de los Convenios de Cooperación Interinstitucional en la segunda etapa.**

29.1. Los Convenios de Cooperación Interinstitucional deberán, por lo menos, contemplar:

- a) Los objetivos y metas específicas y generales del convenio.
- b) Acciones de la Región y criterios objetivos y cuantificables para su evaluación, los mismos que serán utilizados por la SUNAT para la acreditación del esfuerzo fiscal.
- c) El desarrollo de la conciencia tributaria a través de labores de orientación, de carácter educativo, de información, administrativo y otros de índole similar; y el intercambio de información, enmarcado dentro de la reserva tributaria.
- d) Las metas de recaudación según se indica en el Artículo 24°, según corresponda.

29.2. El MEF, mediante Resolución Ministerial, contando con la opinión de la SUNAT y el CND, aprobará el Modelo de Convenio de Cooperación Institucional, en un plazo que no excederá el 31 de diciembre de 2005.

### **TÍTULO VI**

#### **DEL ENDEUDAMIENTO Y REGLAS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES**

#### **Artículo 30°.- Reglas para los Gobiernos Regionales y Locales.**

30.1. Entiéndase por reglas para los Gobiernos Regionales y Locales, a las reglas establecidas en los literales d) y e) del numeral 2 del Artículo 4° de la Ley N° 27245; y las reglas de endeudamiento, a la regla de límite

del gasto no financiero, a la regla de final de mandato y a la regla de excepción, establecidas en los Artículos del 27° al 31° de la Ley, respectivamente.

30.2. Los presupuestos institucionales y los Informes Multianuales de Gestión Fiscal a los que se refiere el Artículo 32° de la Ley, que elaboren los Gobiernos Regionales y Locales deben respetar los límites establecidos en las reglas fiscales contenidas en los literales d) y e) del numeral 2 del Artículo 4° de la Ley N° 27245, y las reglas establecidas en los Artículos 27° al 31° de la Ley, utilizando además supuestos consistentes con el Marco Macroeconómico Multianual y concordantes con las directivas que emita la DNPP al respecto.

30.3. Las reglas señaladas en los numerales anteriores son de observancia obligatoria y cumplimiento obligatorio para todas las operaciones de refinanciamiento de deuda de los Gobiernos Regionales y Locales.

30.4. La aplicación de las reglas contenidas en el presente Título, no deberán restringir o exceptuar el cumplimiento de los compromisos ya asumidos contractualmente por dichos niveles de gobierno.

### **Artículo 31°.- Evaluación de las reglas para los Gobiernos Regionales y Locales.**

31.1. Las reglas para los Gobiernos Regionales y Locales serán evaluadas anualmente por la DGAES, tanto para la formulación presupuestal, considerando lo establecido en el numeral 30.2 del Artículo 30°, así como para la ejecución presupuestal, utilizando para esta última, información al cierre del año fiscal inmediatamente anterior.

31.2. El cálculo y la evaluación de las reglas para los Gobiernos Regionales y Locales, se realizará sobre la base de la metodología planteada en el Anexo Metodológico que forma

parte del presente Reglamento; y de la información del SIAF y de la DNCP. El cálculo y la evaluación de las reglas serán publicadas mediante un informe en el portal del MEF, de acuerdo a la Ley N° 27806.

### **Artículo 32°.- Marco legal y destino de los recursos obtenidos por endeudamiento.**

32.1. El endeudamiento de mediano y largo plazo, externo o interno, realizadas por los Gobiernos Regionales y Locales, se efectuará bajo el cumplimiento del marco legal establecido en el numeral 24.1 del Artículo 24° de la Ley. Los recursos obtenidos por dichas operaciones de endeudamiento se destinarán única y exclusivamente a financiar proyectos de inversión pública, los cuales deberán ser aprobados previamente en el marco de las normas de inversión pública.

32.2. La información sobre la utilización de los recursos obtenidos por endeudamiento externo o interno, a proyectos de inversión pública, será procesada a través del SIAF.

### **Artículo 33°.- Regla de final de mandato.**

Por aplicación del Artículo 30° de la Ley y en concordancia con el numeral 37.2 del Artículo 37° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, se prohíbe efectuar cualquier tipo de gasto corriente que se devengue durante o se encuentre devengado al último año de mandato y que no resulte pagado al 31 de diciembre de dicho año fiscal, salvo que pueda ser cancelado durante el primer trimestre del año fiscal siguiente con cargo a la disponibilidad financiera existente correspondiente a la fuente de financiamiento a la que fueron afectados. Asimismo, queda prohibido generar compromisos que devenguen en años posteriores. Exceptúese de esta regla los casos de jubilación de trabajadores que satisfagan los requisitos de Ley.

## TÍTULO VII INFORMES MULTIANUALES DE GESTIÓN FISCAL E INFORMES TRIMESTRALES

### **Artículo 34°.- Contenido de los Informes Multianuales de Gestión Fiscal y de los Informes Trimestrales.**

Los Informes Multianuales de Gestión Fiscal y los Informes Trimestrales deberán contener lo establecido en los Artículos 32° y 33° de la Ley, respectivamente.

### **Artículo 35°.- Metodología para la elaboración de las cuentas fiscales y de los Informes Multianuales de Gestión Fiscal y de los Informes Trimestrales.**

La metodología para la elaboración de las cuentas fiscales, el contenido de los Informes Multianuales de Gestión Fiscal y de los Informes Trimestrales, así como la metodología de consistencia de estos últimos con el Marco Macroeconómico Multianual y la Ley N° 27245, serán precisados detalladamente a través de manuales explicativos emitidos por el MEF, y deberán utilizarse en la elaboración de los Informes Multianuales de Gestión Fiscal y de los Informes Trimestrales.

### **Artículo 36°.- Elaboración y envío de los Informes Multianuales de Gestión Fiscal y de los Informes Trimestrales.**

36.1. Los Gobiernos Regionales y Locales deberán elaborar y enviar los Informes Multianuales de Gestión Fiscal y de los Informes Trimestrales, antes del 15 de julio de cada año y como plazo máximo treinta (30) días después de concluido cada trimestre, respectivamente.

36.2. Los Informes Trimestrales deberán evaluar numéricamente el programa de gestión establecido en los Informes Multianuales de Gestión Fiscal.

36.3. El envío de los Informes Multianuales de Gestión Fiscal y de los Informes Trimestrales, se realizará a través del módulo para la elaboración de Informes Multianuales de Gestión Fiscal y de los Informes Trimestrales del SIAF. La información de este módulo será puesta a disposición del CNP por el MEF.

### **Artículo 37°.- Supervisión, consistencia y publicación de los Informes Multianuales de Gestión Fiscal.**

37.1. La supervisión del cumplimiento de las metas y objetivos y el análisis de consistencia del contenido de los Informes Multianuales de Gestión Fiscal con el Marco Macroeconómico Multianual, serán realizados por la DGAES en coordinación con el CNP, únicamente en lo que respecta a la evaluación del cumplimiento de las metas y objetivos de los fondos, proyectos y programas transferidos según lo establecido en los Planes Anuales de Transferencias de Competencias Sectoriales y en la Ley N° 28273.

37.2. Los Informes Multianuales de Gestión Fiscal serán publicados en el portal del MEF y del CNP, de acuerdo a la Ley N° 27806.

### **Artículo 38°.- Exigencias del período de transición hacia la estabilidad de las finanzas públicas de los Gobiernos Regionales y Locales y los planes de desempeño.**

38.1. El período de transición hacia la estabilidad de las finanzas públicas de los Gobiernos Regionales y Locales, comprende desde el 1 de enero del 2006 hasta el 31 de diciembre del 2007.

38.2. Durante este período, estos niveles de gobierno podrán establecer con el MEF planes de desempeño para restablecer la solidez económica y financiera de la entidad, garantizar el mejoramiento de la capacidad de pago y de los indicadores de endeudamiento y el cum-

plimiento de las reglas para los Gobiernos Regionales y Locales.

38.3. Los planes de desempeño deberán contener medidas de racionalización del gasto, el fortalecimiento de los ingresos propios, entre otras medidas que se perciban necesarias para el logro de unas finanzas sostenibles y sólidas del gobierno correspondiente.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS, COMPLEMENTARIAS Y FINALES

### **Primera.- Metodología de registro de la deuda de los Gobiernos Regionales y Locales.**

El registro de la deuda de corto, mediano y largo plazo, de los Gobiernos Regionales y Locales se realizará a través del SIAF.

### **Segunda.- Presentación, contenido y envío de los Informes Multianuales Extraordinarios.**

Los Gobiernos Regionales y Locales deberán presentar Informes Multianuales Extraordinarios, que incluya el cálculo de las reglas para estos niveles de gobierno, al 31 de diciembre del 2005, acorde a lo establecido en la segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley, considerando lo establecido en sexta Disposición Transitoria Complementaria y Final. Los Informes Multianuales Extraordinarios comprenderán como mínimo lo establecido en el numeral 32.1 del Artículo 32° de la Ley, y deberán ser enviados a través del módulo para la elaboración de Informes Multianuales Extraordinarios del SIAF.

### **Tercera.- Metodología para la elaboración de las cuentas fiscales y de los Informes Multianuales de Gestión Fiscal, los Informes Trimestrales y los Informes Multianuales Extraordinarios.**

El MEF tendrá noventa (90) días, a partir de la publicación del presente Decreto Supremo, para publicar, mediante Resolución Ministerial, la metodología para la elaboración de las cuentas fiscales, el contenido de los Informes Multianuales de Gestión Fiscal y de los Informes Trimestrales, así como la metodología de consistencia de estos últimos con el Marco Macroeconómico Multianual y la Ley N° 27245. Esta Resolución Ministerial, también contemplará el contenido y los lineamientos para la elaboración de los Informes Multianuales Extraordinarios, a los que se hace referencia en la segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley.

### **Cuarta.- Implementación de los módulos de registro de reglas y de los Informes Multianuales de Gestión Fiscal, de los Informes Trimestrales y los Informes Multianuales Extraordinarios.**

En el SIAF se elaborará e implementará, dentro de los ciento veinte días (120) días posteriores a la publicación del presente Decreto Supremo, los módulos de registro de reglas para los Gobiernos Regionales y Locales, y de los Informes Multianuales de Gestión Fiscal, de los Informes Trimestrales y de los Informes Multianuales Extraordinarios, mediante del SIAF.

### **Quinta.- Información utilizada en el cálculo de las reglas para los Gobiernos Locales.**

La DGAES utilizará la información estadística de la DNCP para realizar el cálculo y la evaluación de las reglas para los Gobiernos Locales, mientras no esté operativo el SIAF para este nivel de gobierno.

### **Sexta.- Envío de los Informes Multianuales de Gestión Fiscal y de los Informes Trimestrales.**

Durante el tiempo que dure el período de transición a la estabilidad de las finanzas pú-

blicas de los Gobiernos Regionales y Locales, al cual se hace referencia en el Artículo 38°, estos niveles de gobierno deberán remitir los Informes Multianuales de Gestión Fiscal. Así mismo, el MEF mediante Resolución Ministerial con opinión del CND, establecerá los criterios de selección y el listado de los Gobiernos Locales que deberán remitir dichos informes.

A partir del año 2006, los niveles de gobierno mencionados en el párrafo precedente, empezarán a remitir los Informes Trimestrales establecidos en el Artículo 33° de la Ley.

#### **Séptima.- Establecimiento de la primera meta de recaudación Regional**

La primera meta de recaudación Regional se establecerá sobre la base de la recaudación de cada uno de los Gobiernos Regionales que conformen la Región. Para el primer período de cálculo de la meta de recaudación de una Región, se tomará en cuenta la recaudación y variables correspondientes a las circunscripciones departamentales de los Gobiernos Regionales que conformen dicha Región. La SUNAT utilizará la información relevante tomando en consideración lo señalado en la

Quinta Disposición Transitoria. Complementaria y Final de la Ley.

#### **Octava.- Revisión de la metodología de la recaudación efectiva y del cálculo de la meta de recaudación regional.**

Las metodologías a las cuales se hacen referencia en el numeral 24.3 del Artículo 24° deberán ser revisadas, actualizadas y mejoradas por la SUNAT en coordinación con el MEF y el CND, cada tres (3) años, considerando entre otras variables, los cambios en la estructura de recaudación regional.

#### **Novena.- Incentivo para la Inversión Pública de las Regiones que se conformen.**

El incentivo a la integración regional, para inversión pública nueva de las Regiones, asciende a un monto máximo anual de S/. 210 millones (S/. 840 millones para el período 2007-2010), el mismo que será entregado en una quinta (1/5) parte a cada Región que logre conformarse como resultado del referéndum que se realice en el mes de octubre de 2005. Las alícuotas que corresponden distribuirse, serán incluidas en los presupuestos anuales de las Regiones, durante los años 2007 al 2010.

# *ANEXO METODOLÓGICO*





# Cálculo de las Reglas Fiscales, Financieras y de Endeudamiento para los Gobiernos Regionales y Locales

## I. COBERTURA ESTADÍSTICA

$$R^I = \frac{SDT}{IC} \leq 100\%$$

### I. Estadísticas de los Gobiernos Regionales.

Las estadísticas de los Gobiernos Regionales deben incluir los datos de sus empresas adscritas, de sus organismos descentralizados y dependencias, de los fondos de pensiones y de los planes de seguro social que operen en el ámbito regional, o cualquier otro fondo creado o por crearse. Las unidades del gobierno que prestan servicios a uno o más Gobiernos Regionales se incluirán en el nivel de gobierno que predomina en sus operaciones y financiamiento.

### 2. Estadísticas de los Gobiernos Locales.

Las estadísticas de los Gobiernos Locales deben incluir sus empresas adscritas no financieras, los organismos descentralizados, las entidades o dependencias, los fondos de pensiones de los empleados del Gobierno Local y los planes de seguro social aplicados en el ámbito local, o cualquier otro fondo creado o por crearse. Las unidades del gobierno que prestan servicios a uno o más Gobiernos Locales se incluirán en el nivel de gobierno que predomina en sus operaciones y finanzas.

## II. REGLAS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES.

### I. Regla sobre el límite de la deuda total.

Donde:

SDT = Stock de la deuda total, en millones de nuevos soles

IC = Ingresos corrientes netos, en millones de nuevos soles

R<sup>I</sup> = Regla I

#### I.1. Definiciones asociadas Stock de deuda total

Es la suma de todos los pasivos de corto, mediano y largo plazo, externos o internos, cuyos desembolsos se recibieron y están debidamente documentados o, en su defecto, ha sido reconocidos y formalizados a través de una correspondiente norma legal.

Se incluyen también aquellos pasivos que si bien no implican desembolso efectivo tienen por objeto regularizar obligaciones del pasado, aquellos que se emiten con fines específicos, aquellos pasivos que no proceden de operaciones de endeudamiento, como las cuentas por pagar, los sobregiros bancarios, etc., excluyendo los ingresos diferidos y la provisión para beneficios sociales; y aquellos pasivos que proceden de operaciones diversas garantizadas con los flujos de ingresos futuros, con y sin aval del Gobierno Nacional, como los fideicomisos, titulación de activos y similares.

## Ingresos corrientes netos

Comprende todo el ingreso tributario, las contribuciones, el ingreso corriente no tributario y las transferencias corrientes sin destino específico.

Los ingresos tributarios incluyen los impuestos, los intereses pagados por concepto de mora en el pago de impuestos, y las multas cobradas por falta de pago o pago atrasado de impuestos.

Los ingresos corrientes no tributarios incluyen las tasas, la venta de bienes muebles, la prestación de servicios, las rentas de la propiedad (excepto los ingresos que provienen de todos los tipos de canon, derechos de vigencia y renta de aduanas que se reclasificarán bajo la categoría "transferencias sin destino específico"), los derechos administrativos, así como los otros ingresos que señale la Ley.

Las transferencias sin destino específico son los recursos no reembolsables que provienen del Gobierno Nacional, personas jurídicas nacionales o extranjeras, o personas naturales, las cuales no poseen un destino específico reglamentado por ley.

No se consideran como ingresos corrientes netos los correspondientes a la enajenación de activos de su propiedad y los ingresos comprometidos en esquemas de fideicomiso, titulación de activos y similares.

### I.2. Cálculo.

Para obtener el stock de la deuda total se suman los componentes I y II, correspondientes al pasivo corriente y no corriente, respectivamente; tal y como se muestra en el esquema siguiente:

#### I. Pasivo corriente

- Obligaciones Tesoro Público.
- Sobregiros bancarios.

- Cuentas por pagar.
- Parte corriente de las deudas a largo plazo.
- Otras cuentas del pasivo corriente.

#### II. Pasivo no corriente

- Deudas a largo plazo.
- Pasivos que proceden de operaciones garantizadas con los flujos de ingresos futuros, con y sin aval del Gobierno Nacional.
- Otras cuentas del pasivo no corriente.

#### III. Stock de deuda total (I+II)

Los ingresos corrientes netos se obtienen al sumar los ingresos tributarios, las contribuciones, los ingresos corrientes no tributarios y las transferencias sin destino específico.

#### Ingresos corrientes netos

- Tributarios
- Contribuciones
- No tributarios
- Transferencias sin destino específico

A continuación se definirán cada uno de los componentes que conforman los ingresos corrientes netos:

#### - Ingresos tributarios:

Son los recursos financieros obtenidos mediante los pagos exigidos por Ley, no reembolsables, sin contraprestación directa e inmediata de parte del Gobierno Regional y Local y establecidos con fines públicos. Se registran netos de devoluciones por pago en exceso e incluyen multas, intereses, u otros asociados al pago tardío de las obligaciones tributarias (incluido las infracciones tributarias). En general, los ingresos tributarios deben incluir, los im-

puestos al patrimonio, a la producción y consumo y otros.

#### - **Contribuciones:**

Son los recursos que se obtienen mediante los pagos obligatorios efectuados para compensar beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales (incluye contribuciones para pensiones, por mejoras, para capacitación e investigación, por obras públicas y otros).

#### - **Ingresos no tributarios:**

Incluyen todas las entradas con contraprestación no recuperables, aparte de las entradas provenientes de las ventas de capital, asimismo comprenden todas las multas y sanciones que no corresponden al incumplimiento de obligaciones tributarias. En general, los ingresos no tributarios deben incluir, las tasas, la venta de bienes, la prestación de servicios, las rentas de la propiedad (excepto los ingresos que provienen de todos los tipos de canon, derechos de vigencia, Fondo de Desarrollo de Camisea-FOCAM, regalías mineras y renta de aduanas que se reclasificarán bajo la categoría "transferencias sin destino específico"). Asimismo, debe incluir las multas sanciones y otros (excluyendo las infracciones tributarias), así como los otros ingresos corrientes.

#### - **Transferencias sin destino específico:**

Transferencias regulares sin restricción para el destino de gasto. Estas transferencias tienen una periodicidad definida y bases de cálculo previamente establecidas, las cuales no poseen un destino específico reglamentado por ley. En general, las transferencias sin destino específico deben incluir, las transferen-

cias internas del sector público. Además, se deben de incluir los recursos provenientes del Fondo de Compensación Municipal para el caso de los Gobiernos Locales, los recursos de la coparticipación de impuestos internos nacionales, a los cuales se refiere el Artículo 16° de la Ley, para las Regiones que se conformen, y los recursos del Canon, derechos de vigencia, Fondo de Desarrollo de Camisea-FOCAM, regalías mineras y renta de aduanas para el caso de los Gobiernos Regionales y Locales.

Las transferencias sin destino específico no consideran las transferencias sectoriales destinadas a gastos provenientes de políticas del Gobierno Nacional.

## **2. Regla sobre el límite al servicio de la deuda total<sup>1</sup>.**

Donde:

$$R^2 = \frac{SD}{IC} < 25\%$$

SD = Servicio de la deuda total (intereses y amortizaciones), en millones de nuevos soles.

IC = Ingresos corrientes netos, en millones de nuevos soles.

R<sup>2</sup> = Regla 2.

### **2.1. Definiciones asociadas.**

#### **Servicio de la deuda total**

Obligación de pago de amortización e intereses de la deuda interna y externa de acuerdo al cronograma de pagos establecidos en las

<sup>1</sup> Esta regla es válida únicamente para los Gobiernos Regionales. Para los Gobiernos Locales el límite impuesto por esta regla será consistente con el Artículo 69° de La Ley Orgánica de Municipalidades, la cual sostiene que el servicio de la deuda respecto de los ingresos corrientes no pueda superar el 30%.

condiciones del contrato de las operaciones de endeudamiento bajo cualquier modalidad.

### Ingresos corrientes netos

Véase la definición de ingresos corrientes netos de la sección I.1.

## 2.2. Cálculo

Para obtener el servicio de la deuda total se suman los componentes I y II, correspondientes al servicio de la deuda interna y externa, respectivamente; tal y como se muestra en el esquema siguiente:

### I. Servicio de la deuda interna

- Intereses y otros cargos por la deuda contratada
- Intereses y cargos de la deuda por títulos valores públicos
- Amortización del principal de la deuda contratada
- Amortización del principal de la deuda por títulos valores públicos
- Corrección monetaria y cambiaria de la deuda contratada

### II. Servicio de la deuda externa

- Intereses y otros cargos por la deuda contratada
- Intereses y cargos de la deuda por títulos valores públicos
- Amortización del principal de la deuda contratada
- Amortización del principal de la deuda por títulos valores públicos
- Corrección monetaria y cambiaria de la deuda contratada

### III. Servicio de la deuda total (I+II)

A continuación se definirán cada uno de los componentes que conformen el servicio de la deuda total:

#### - Intereses y otros cargos por la deuda contratada

Gastos por pago de intereses referentes a operaciones de crédito interno y externo y otros cargo de la deuda interna y externa, tales como tasas, comisiones bancarias, primas, y otros cargos.

#### - Intereses y cargos de la deuda por títulos valores públicos

Gastos por pago de intereses derivados de la aplicación de capital de terceros en títulos valores públicos, (casos bonos); asimismo, comprende otros cargos de la deuda como comisión, corretaje, seguro, etc.

#### - Amortización del principal de la deuda contratada

Gastos por la amortización de la deuda interna y externa efectivamente contratada.

#### - Amortización del principal de la deuda por títulos valores públicos

Gastos de amortización de títulos valores públicos por su valor nominal.

#### - Corrección monetaria y cambiaria de la deuda contratada

Gastos de corrección monetaria y cambiaria de la deuda interna y externa.

Para obtener los ingresos corrientes netos véase el cálculo realizado en la sección I.2.

### 3. Regla sobre el resultado primario promedio.

$$R^3 = \frac{\sum_{i=1,2,3} r_p}{3} > 0$$

Donde:

rp = Resultado primario, en millones de nuevos soles.

R<sup>3</sup> = Regla 3.

### **3.1. Definiciones asociadas.**

#### **Resultado primario**

Es la diferencia entre los ingresos totales (corrientes y capital) y los gastos no financieros (corrientes y de capital), o alternativamente como el resultado económico antes del pago por vencimiento de intereses de la deuda interna y externa.

#### **3.2. Cálculo.**

Para el cálculo del resultado primario se consideran los siguientes conceptos:

#### **I. Ingresos corrientes**

- Tributarios
- Contribuciones
- No tributarios
- Transferencias por ingresos corrientes

#### **II. Gastos corrientes**

- Remuneraciones
- Bienes y servicios
- Transferencias por gastos corrientes

#### **III. Ahorro en cuenta corriente (I-II)**

#### **IV. Ingresos de capital**

- Transferencias por ingresos de capital
- Otros ingresos de capital

#### **V. Gastos de capital**

- Formación bruta de capital

- Otros gastos de capital

### **VI. Resultado primario (III+IV-V)**

A continuación se definirán cada uno de los componentes que conforman los ingresos corrientes, gastos corrientes, ingresos de capital y gastos de capital, utilizados en el cálculo del resultado primario.

#### **Ingresos corrientes**

Comprende los ingresos corrientes netos (definidos en la sección I.1) más las transferencias corrientes con destino específico, las cuales se definen como los recursos no reembolsables que provienen del Gobierno Nacional, personas jurídicas nacionales o extranjeras, o personas naturales, las cuales poseen un destino específico reglamentado por Ley.

#### **- Ingresos tributarios**

Véase la definición de ingresos tributarios de la sección I.2.

#### **- Contribuciones**

Véase la definición de contribuciones de la sección I.2.

#### **- Ingresos no tributarios**

Véase la definición de ingresos no tributarios de la sección I.2.

#### **- Transferencias por ingresos corrientes**

Comprende las transferencias por ingresos corrientes sin destino específico (definidas en la sección I.1.), más las transferencias corrientes con destino específico definidas anteriormente.

#### **Gastos corrientes**

Se refiere a los pagos no recuperables y comprende, las remuneraciones, la compra de bie-

nes y servicios, las transferencias y otros gastos de la misma índole.

### Remuneraciones

Comprende el gasto en sueldos y salarios incurridos por los Gobiernos Regionales y Locales. Incluye la bonificación por escolaridad y los aguinaldos, las asignaciones por refrigerio y movilidad y cualquier otra bonificación otorgada a los trabajadores, como las vacaciones y la compensación por tiempo de servicios. No incluye las obligaciones del empleador o cargas sociales.

### Bienes y servicios

Son los pagos con contraprestación de bienes o servicios que no incrementen el patrimonio del Estado. Implica la adquisición de bienes con vida útil menor a un año, pago de viáticos y asignaciones por comisión de servicio o cambio de colocación; así como pagos por servicios de diversa naturaleza prestados por personas naturales o jurídicas.

### Transferencias corrientes

Son los pagos que no implican la contraprestación de bienes y servicios. Este rubro comprende a las cargas sociales, que incluye las aportaciones al Seguro Social de Salud, entre otras, el gasto en pensiones, así como las otras transferencias corrientes.

- **Cargas Sociales:** son las obligaciones al empleador y corresponden a los aportes al seguro social de salud, fondos de salud, retiro, pensiones y vivienda.
- **Pensiones:** son todas las obligaciones provisionales de los gobiernos regionales o locales, es decir el pago de pensiones y otros beneficios a jubilados.
- **Otros:** son los otros gastos corrientes, que incluyen las transferencias a otros organismos del Sector Público, a Gobiernos Re-

gionales, a Gobiernos Locales, a entidades privadas, fondos, al exterior u otros.

### Ingresos de capital

Son los recursos que se obtienen de modo eventual y que alteran la situación patrimonial del gobierno en cuestión. Proviene de la transferencia de capital, así como por otros ingresos de capital. Cabe señalar que no deben incluir las amortizaciones por los préstamos concedidos (reembolsos), puesto que por la clasificación económica este concepto se reclasifica en al cuenta otros gastos de capital.

### Transferencias por ingresos de capital

Son los recursos provenientes del FONCOR. Fondo intergubernamental para la Descentralización (FIDE), Recursos Ordinarios para Gobiernos Locales, que corresponde a la transferencia hacia las municipalidades de programas del Gobierno Central destinados a proyectos de inversión, transferencias por Operaciones de Crédito y otros (donaciones internas y externas).

### Otros ingresos de capital

Son los recursos que se obtienen por los ingresos de capital no especificados anteriormente.

### Gastos de capital

Son los gastos realizados en adquisición, instalación y acondicionamiento de bienes duraderos, los cuales incrementan el patrimonio del nivel de gobierno correspondiente.

### Formación bruta de capital

Considera los gastos destinados a proyectos de inversión que comprenden el estudio (prefactibilidad, factibilidad y definitivos), ejecución de obras, incluyendo la contratación de los servicios necesarios. También incluye, la adquisición de bienes de capital: inmuebles, equipos, vehículos y materiales para la realización de los mismos, ya sea para el desarro-

llo del proyecto de inversión o para el desarrollo de acciones de carácter permanente; la reposición de equipos, entre otros.

### Otros gastos de capital

Incluye principalmente la inversión financiera del Gobierno Regional o Local, las transferencias de capital destinadas a adquirir activos de capital y la concesión de préstamos menos recuperaciones por parte de los Gobiernos Regionales o Locales.

#### 4. Regla de endeudamiento de corto plazo.

$$R^4 : DCP \leq \frac{IC}{12}$$

Donde:

DCP = Deuda de corto plazo

IC = Ingresos corrientes netos, en millones de nuevos soles.

R<sup>4</sup> = Regla 4.

#### 4.1. Definiciones asociadas

##### Deuda de corto plazo

Es la suma de todos los pasivos de corto plazo, externos o internos, cuyos desembolsos se recibieron y están debidamente documentados o, en su defecto, han sido reconocidos y formalizados a través de una correspondiente norma legal.

Se incluye también la deuda flotante, la cual se define como las obligaciones que se acumulan

de un año a otro, las cuales corresponden a las cuentas por pagar vencidas que no han sido canceladas en el año que fueron presupuestadas. Adicionalmente, estas obligaciones pueden provenir de pasivos no presupuestados. Estos pasivos flotantes proceden de la gestión regional o municipal actual o de gestiones anteriores.

Adicionalmente, se incluyen aquellos pasivos corrientes que se emiten con fines específicos, aquellos pasivos corrientes que no proceden de operaciones de endeudamiento, como los sobregiros bancarios, las cuentas por pagar, etc. Y aquellos pasivos que proceden de operaciones diversas garantizadas con los flujos de ingresos futuros con y sin aval del Gobierno Nacional, como los fideicomisos, titulación de activos y similares; siempre y cuando constituyan operaciones menores o iguales a un año.

#### Ingresos corrientes netos

Véase la definición de ingresos corrientes netos de la sección 1.1.

#### 4.2. Cálculo.

Para obtener la deuda de corto plazo se suman las cuentas del componente correspondientes al pasivo corriente de la sección 1.2.

Para obtener los ingresos corrientes netos véase el cálculo realizado en la sección 1.2.

#### 5. Regla sobre el límite a la deuda total sin garantía del Gobierno Nacional<sup>2</sup>.

$$R^5 : \frac{SDT}{IC} \leq 40\%$$

2 Para los Gobiernos Locales el límite establecido para esta regla es de 45% siempre y cuando las deudas que contraigan estos niveles de gobierno, sean para la adquisición de maquinaria y equipo (excluye la adquisición de automóviles y camionetas), según lo establecido en la Ley N° 28572. Ley que modifica el Artículo 28° del Decreto Legislativo N° 955 Ley de Descentralización Fiscal.

Donde:

SDT = Stock de la deuda total sin garantía del Gobierno Nacional, en millones de nuevos soles

IC = Ingresos corrientes netos, en millones de nuevos soles

R<sup>5</sup> = Regla 5

### 5.1. Definiciones asociadas

#### Stock de la deuda total sin garantía del Gobierno Nacional

Es la suma de todos los pasivos de corto, mediano y largo plazo de carácter interno, cuyos desembolsos se recibieron y están debidamente documentados o, en su defecto, han sido reconocidos y formalizados a través de una correspondiente norma legal.

Se incluyen también aquellos pasivos que si bien no implican desembolso efectivo tienen por objeto regularizar obligaciones del pasado, aquellos que se emiten con fines específicos, aquellos pasivos que no proceden de operaciones de endeudamiento, como las cuentas por pagar, los sobregiros bancarios, etc., excluyendo los ingresos diferidos y la provisión para beneficios sociales; y aquellos pasivos que proceden de operaciones diversas garantizadas con los flujos de ingresos futuros, con y sin aval de Gobierno Nacional, como los fideicomisos, titulación de activos y similares, siempre y cuando constituyan operaciones de carácter interno.

#### Ingresos corrientes netos

Véase la definición de ingresos corrientes netos de la sección 1.1.

### 5.2. Cálculo

Para obtener el stock de la deuda total sin garantía del Gobierno Nacional se suman los componentes I y II, correspondientes al pasivo corriente y no corriente, respectivamente, únicamente vinculados a la deuda interna.

Para obtener los ingresos corrientes netos véase el cálculo realizado en la sección 1.2.

### 6. Regla sobre el límite al servicio de la deuda total sin garantía del Gobierno Nacional<sup>3</sup>.

$$R^6 : \frac{SD}{IC} < 10\%$$

Donde:

SD = Servicio de la deuda total (intereses y amortizaciones) sin garantía del Gobierno Nacional, en millones de nuevos soles.

IC = Ingresos corrientes netos, en millones de nuevos soles

R<sup>6</sup> = Regla 6.

#### 6.1. Definiciones asociadas

Servicio de la deuda total sin garantía del Gobierno Nacional.

Obligación de pago de amortización e intereses de la deuda interna de acuerdo al cronograma de pagos establecidos en las condiciones del contrato de las operaciones de endeudamiento bajo cualquier modalidad.

3 Para los Gobiernos Locales el límite establecido para esta regla es de 25% siempre y cuando las deudas que contraigan estos niveles de gobierno, sean para la adquisición de maquinaria y equipo (excluye la adquisición de automóviles y camionetas), según lo establecido en al Ley N° 28572. Ley que modifica el Artículo 28° del Decreto Legislativo N° 955 Ley de Descentralización Fiscal.

## Ingresos corrientes netos

Véase la definición de ingresos corrientes netos de la sección 1.1.

### 6.2. Cálculo

Para obtener el servicio de la deuda total sin garantía del Gobierno Nacional, se suman las cuentas del componente correspondientes al servicio de la deuda interna de la sección 2.2.

Para obtener los ingresos corrientes netos véase el cálculo realizado en la sección 1.2.

## 7. Regla sobre el límite al gasto no financiero real<sup>4</sup>.

$$R^7 : \left( \frac{\text{GNFN} - \text{GNFN}^0}{\text{GNFN}} \right) 100 \leq 3\%$$

Donde:

GNFN = Gasto no financiero neto, en términos reales, al cierre de un determinado año fiscal.

GNFN<sup>0</sup> = Gasto no financiero neto, en términos reales, al cierre del año fiscal inmediatamente anterior

R<sup>7</sup> = Regla 7

## 7.1. Definiciones asociadas

### Gasto no financiero neto

Los gastos no financieros incluyen a los gastos corrientes no financieros y a los gastos de capital. Los gastos corrientes no financieros incluyen los pagos con contraprestación, como en el caso de remuneración con fines que no implican la adquisición de activos de capital, como las transferencias corrientes. Se constituye por los gastos en remuneraciones, compra de bienes y servicios y las transferencias corrientes. Por su parte, los gastos de capital son los gastos destinados a la adquisición, instalación y acondicionamiento de activos de capital fijo. Los gastos de capital incluyen los pagos con contraprestación, como son inmuebles, maquinarias, activos intangibles, etc., y pagos sin contraprestación, como las transferencias de capital. No se considera como gasto no financiero, el gasto proveniente de los recursos que se transfieran a los Gobiernos Regionales y Locales, en la fase inicial del proceso de descentralización, producto de las competencias asignadas, acorde lo establecido en los Planes Anuales de Transferencias de Competencias Sectoriales y en la Ley N° 28273. Asimismo, se debe excluir, para el cálculo de esta regla, todas las medidas de gasto provenientes de políticas del Gobierno Nacional que generen un incremento en el gasto no financiero de los Gobiernos Regionales.

4 Para calcular el gasto no financiero neto en términos reales, se utilizará como deflactor el índice de Precios al Consumidor de la ciudad capital de departamento correspondiente. En el caso de la Provincia Constitucional del Callao se utiliza el índice de Precios al Consumidor de la ciudad de Lima Metropolitana acorde a lo que establece el Artículo 29° de la Ley.

## 7.2. Cálculo

El gasto no financiero neto se obtiene al sumar los componentes II y V correspondientes al gasto corriente y al gasto de capital, respectivamente, de la sección 3.2.

## 8. Regla de final de mandato

Cúmplase lo establecido en el Artículo 30°.

## 9. Regla de excepción

Cúmplase lo establecido en el Artículo 31° de la Ley, siempre y cuando la localidad afectada cuente con la declaratoria de estado de emergencia por el Gobierno Nacional, acorde lo establecido en la Constitución Política del Perú.

# Nota de Información y Análisis N°51

## La Descentralización Fiscal: Para entender lo que se viene

### LA NOTICIA

El viernes 9 de septiembre de 2005 se publicó el reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal. Esta norma, que se aprueba más de un año y medio después de aprobada la Ley que reglamenta, precisó los incentivos que hubieran recibido las regiones que resultasen de la consulta popular realizada el 30 de octubre y, de manera más general, desarrolla las características que ha de tener la descentralización fiscal en el Perú.

### EL RESUMEN

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

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

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

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

Se establece también que las regiones podrán mantener en su presupuesto el ahorro en el

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

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

## EL ANÁLISIS

### 1. Los tributos sobre los que se construye la descentralización fiscal son el Impuesto General a las Ventas, el Impuesto Selectivo al Consumo y el Impuesto a la Renta de 1ra, 2da, 4ta y 5ta categoría (de las personas naturales)

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

asignación?, ¿obedecen a estimaciones de gasto de las regiones para los próximos años?

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

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

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

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

<sup>1</sup> Ley de Descentralización fiscal, artículo 2 inciso d

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

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

Sin embargo, en la mayor parte de los casos la asignación de este 50% de los recursos recaudados por tributos no cubre el íntegro de los gastos actuales de los Gobiernos Regionales, por lo que de todas maneras tendrán que solicitar cada año transferencias al MEF. Además, en la medida en que, en promedio, los presupuestos regionales se destinan en un muy alto porcentaje al pago de las planillas de los maestros, los trabajadores del sector salud, y otros

empleados públicos, se vuelve muy limitada esta "libertad" en el uso de los recursos ahora considerados como propios. De hecho, en la medida en que hasta ahora no se transfieren competencias a los gobiernos regionales, estos no pasan de ser una mera ventanilla de pagos. Por esa misma razón, una eventual transferencia de competencias a los gobiernos regionales, por ejemplo en Educación y Salud, les planteará la posibilidad de desarrollar políticas y estrategias adecuadas a su realidad, pero también la necesidad de adecuar el personal y sus remuneraciones a las nuevas responsabilidades asumidas.

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

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

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

---

2 Los recursos asignados a cada departamento se encuentran en la Nota Tributaria [www.sunat.gob.pe](http://www.sunat.gob.pe)

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

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

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

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

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

Podemos ver pues que busca garantizar que se les asegure a las regiones que se les asignará, por lo menos, los recursos que antes recibían, para, con ello, cubrir sus costos operativos. Pero ese monto que ahora reciben –y que se les garantiza– pasa a ser el techo de lo que podrán recibir por descentralización fiscal. Esto quiere decir –de un lado– que de nada le serviría a una región tener un aporte tributario elevado pues si el 50% de ese aporte excede lo que ahora se recibe como transferencias, esos recursos "excedentes" no le serán asignados a la región. Solamente podrá retener recursos adicionales si demuestra que hay incremento de la tributación regional gracias a su "esfuerzo fiscal". Pero el reglamento también señala, en su artículo 7, que: "No será necesaria la asignación de recursos ordinarios provenientes del Gobierno Nacional en

3 Ver Participa Perú II.

la parte en que las responsabilidades de gasto derivadas de las competencias y funciones asignadas a la Región, resulten cubiertas por las transferencias de los recursos efectivamente recaudados...". Es decir, queda implícito que sí habría –por transferencias- los recursos necesarios para cubrir aquellas necesidades que no sean cubiertas por la retención de recursos de descentralización fiscal. Esto debe dar tranquilidad a las regiones que menos tributan y cuyo 50% podría no alcanzar para cubrir sus gastos básicos.

También hay que señalar que éste puede resultar siendo un arreglo poco favorable para las regiones. Por ejemplo, el principal rubro de gasto que tienen los GR son los pagos de personal del sector Educación y del sector Salud, que el año 2005 representó en promedio el 78% del gasto administrado por estas instituciones<sup>4</sup>. El reglamento establece que los impuestos nacionales transferidos servirían también para cubrir estos gastos. Esto quiere decir que una decisión del Gobierno Central que incremente esos gastos, por ejemplo, un merecido aumento de sueldos a los maestros, podría consumir todos los recursos de los impuestos nacionales asignados a las regiones, reduciendo lo que ellas puedan asignar a gastos de inversión.

## **5. Incentivos basados en el ahorro en el gasto corriente**

El artículo 17 del reglamento recientemente publicado señala que lo ahorrado en gasto corriente como resultado de la integración hubiera podido ser retenido por las nuevas regiones como recursos de inversión para el siguiente periodo presupuestal. Aunque esa integración ha quedado postergada, vale la pena hacer el ejercicio correspondiente, pues ilustra algunos temas que habrá que enfrentar

de todas maneras como parte del proceso descentralista y porque a pesar de no haberse conformado ninguna nueva región, el criterio del esfuerzo fiscal es válido.

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

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

La pretensión de ahorrar un monto significativo de dinero vía integración parece pues desvanecerse junto con la falsa percepción de que los GR son grandes aparatos burocráticos. En este escenario el ahorro al que alude el reglamento hubiera estado, más bien, relacionado con la expectativa de que las sedes centrales

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

de los actuales gobiernos regionales se reduzcan a una sola en la ciudad donde se instalaría la capital de la nueva región.

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

## 6. Incentivos basados en el esfuerzo fiscal

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

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

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

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

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

Finalmente, no quedó claro si este incentivo se aplicaba a toda la gama de impuestos o solamente se restringía a los tributos internos transferidos a las regiones (IR personas naturales, IGV e ISC), que el año 2004 sumaron aproximadamente S/. 15.6 miles de millones. Lo recomendable hubiera sido que también se incluyera el impuesto a la renta de tercera categoría (que el 2004 fue aprox. S/. 4.5 miles de millones).

Se podría establecer también que los recursos que fueran captados por el levantamiento de exoneraciones tributarias en regiones, cuya estimación total el 2003 fue S/. 3,373 millo-

nes<sup>5</sup>, sean también contados como parte del esfuerzo fiscal. Para poder hacer efectivo el levantamiento de exoneraciones que no han cumplido con sus objetivos es necesario crear consenso entre las distintas fuerzas políticas sobre lo adecuado de esta decisión, algo en lo que las autoridades regionales pueden tener un rol fundamental si ven que esto las beneficia en la forma de recursos adicionales de inversión, como ya ocurrió en San Martín, cuyo Gobierno Regional recibirá 45 millones de soles anuales por este concepto

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

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

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

Es bueno aclarar que esta asignación no era realmente expresión de un avance en la descentralización fiscal (la asignación permanente de una porción de los recursos fiscales, como lo es el Impuesto de Promoción Muni-

cipal que alimenta al FONCOMUN y que equivale permanentemente a 2 puntos del IGV), sino una asignación por una vez y por un periodo determinado de un monto fijo de recursos.

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

Ahora bien, la pregunta es: ¿y qué hará el Gobierno Central con los 840 millones de soles que debía haber provisionado en caso se hubiesen integrado los 16 departamentos que participaron en las consultas del 30 de octubre? Pensamos que –de haber una descentralista– ésta podría manifestarse en una asignación de esos montos como recursos de inversión a las regiones, pero con énfasis en aquella mayoría de regiones que no está siendo beneficiadas por el incremento de recursos generados por el *boom* de exportaciones mineras que vivimos en la actualidad. Ciertamente, una mayor asignación de recursos desde el Gobierno Central debiera venir acompañada de medidas y recursos para asegurar el uso oportuno, eficiente y sostenible esos recursos.

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

Como hemos señalado al iniciar esta nota, la Ley de Descentralización fiscal y la propia Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones condicionan la puesta en marcha de la descentralización fiscal a la conformación de nuevas regiones. Es por eso que varios aspectos de la descentralización fiscal apa-

5 Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto Público 2003.

recen como "incentivos" a la integración. Nos parece que si bien la intención de incentivar la integración fue una buena razón para asociar ambos procesos, a la luz de los resultados de octubre es claro que esa dependencia no se puede mantener pues ello significaría –en la práctica- postergar la descentralización fiscal hasta el año 2011, y solamente para aquellas regiones que se integren en el 2009. Nos parece pues que hay que iniciar el proceso de descentralización fiscal sin esperar al relanzamiento de la regionalización. Y nos parece que, en cambio, sería importante asociar la descentralización fiscal a la transferencia de competencias, de manera tal que las autoridades regionales y locales tengan acceso a los recursos necesarios para ejercer las nuevas competencias que se les debe ir transfiriendo.

### IDEAS FUERZA

- Los recursos equivalentes al 50% de los impuestos nacionales generados en las regiones les serán asignados no como recursos adicionales de inversión sino como recursos sustituiros de los que actualmente reciben.
- El valor de lo asignado de esta manera no podrá exceder lo que ahora se recibe, por lo que no hay estímulo real para producir y tributar más.
- Los otros incentivos considerados (retener como recursos de inversión la recaudación mayor a las metas establecidas cada año y los ahorros que se logren en gastos

corrientes) son de difícil puesta en práctica y no son sostenibles en el tiempo.

- El incentivo adicional establecido para las regiones que se integrasen (42 millones de soles anuales por cuatro años a las regiones que se integren) era una asignación fija por una vez y por un plazo determinado, y no un mecanismo permanente de descentralización fiscal.
- De acuerdo a las normas vigentes, nada de esto podrá ponerse en marcha mientras no se integren regiones. Es decir, sólo habrá descentralización fiscal en el 2011, para aquellas regiones que se integren en los referéndum del 2009. Para no paralizar este proceso hasta esa fecha, es necesario independizar la descentralización fiscal de la integración regional, y más bien asociarla a la transferencia de competencias, para permitir una adecuada gestión de las mismas en las regiones y las localidades.

### REFERENTES CLAVE

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