



## EN IMPUESTOS Y DESCENTRALIZACION

Miguel Pecho Trigueros

El proceso de descentralización que vive el Perú viene generando constantes demandas de los gobiernos subnacionales para introducir cambios en las relaciones fiscales intergubernamentales que sugieren, entre otras medidas, el rediseño del sistema tributario. En el presente artículo se presentan, desde una óptica económica, algunos principios básicos sobre la asignación de tributos en presencia de múltiples niveles de gobierno que deberían tomarse en cuenta al momento de elaborar cualquier propuesta sobre el tema.

### MARCO CONCEPTUAL

1. Mientras que en el caso de los bienes privados las reglas del mercado aseguran una eficiente asignación de los recursos en la economía, en el caso de los bienes públicos las reglas del mercado no pueden asegurar el mismo resultado porque los consumidores no revelan sus reales preferencias por estos bienes dadas sus características de no rivalidad y no exclusión.<sup>1</sup>
2. Diversos mecanismos de revelación de preferencias han sido propuestos por la teoría económica buscando una provisión eficiente de bienes públicos, como por ejemplo, los procesos de votación

---

<sup>1</sup> La característica de no rivalidad implica que el consumo del bien por parte de una persona no reduce la cantidad del bien a disposición de otras, i.e. se pueden consumir más de una vez, mientras que la característica de no exclusión refleja la imposibilidad de excluir a otras personas de los beneficios de su consumo.

mayoritaria, precios personalizados como los inicialmente propuestos por Lindahl y luego por Clarke y Groves, entre otros, aunque ha sido casi imposible llevarlos a la práctica.<sup>2</sup> Sin embargo, el avance en la teoría de los llamados “club goods” ha permitido sugerir mecanismos de revelación de preferencias menos difíciles de ser implementados. Este es el caso de la descentralización, que ha llevado a los Estados, en particular, a promover estos procesos para lograr una provisión más eficiente de bienes públicos.

3. La hipótesis de Tiebout (1961) le da fundamento teórico a la descentralización: si existieran diferentes jurisdicciones en una nación, cada una con sus respectivos gobiernos proveyendo diferentes cantidades de bienes públicos a un determinado precio (los tributos que cobran) cuando un ciudadano eligiera voluntariamente residir en alguna de ellas estaría revelando sus reales preferencias por los bienes públicos,<sup>3</sup> lo que motivaría una sana competencia entre los gobiernos de las diferentes jurisdicciones por proveer las cantidades de bienes públicos que quieran los ciudadanos al precio que éstos estén dispuestos a pagar, lográndose a nivel agregado una provisión de bienes públicos más eficiente que la que puede lograr un único gobierno central.
4. Para aprovechar economías de escala, sólo aquellos bienes públicos que recaigan sobre todos los ciudadanos por su alcance nacional deberían ser proveídos de manera centralizada, dejando el resto para ser proveídos de manera descentralizada.
5. Distribuidas las competencias de gasto, es fundamental que a los diferentes niveles de gobierno se les asegure el financiamiento necesario para proveer los bienes públicos de su competencia, asignándoseles la posibilidad de cobrar tributos a quienes se benefician específicamente o de manera general con dichos bienes. Esto es lo que constitucionalmente se conoce como potestad tributaria, es decir, la total autonomía de un nivel de gobierno para crear tributos y fijar sus alícuotas y bases imponibles.

---

<sup>2</sup> Una amplia discusión de estos mecanismos puede encontrarse en Myles y Hindriks (2006) o en Rosen (2002).

<sup>3</sup> Algo que ha dado por llamarse “votar con los pies”.

6. Si por razones que serán discutidas en la siguiente sección las potestades tributarias no se descentralizan o se ven limitadas o si éstas no aseguran el financiamiento necesario para que los gobiernos subnacionales puedan proveer los bienes públicos de su competencia, dada la desigual distribución de los ingresos o los recursos naturales entre las jurisdicciones, las relaciones fiscales intergubernamentales pueden corregir estos desbalances horizontales y verticales con transferencias. La coparticipación de la recaudación de algunos de los impuestos del gobierno nacional y las subvenciones (“grants”) son las más utilizadas formas de transferencias hacia los gobiernos subnacionales.
7. A pesar que muchas de estas transferencias pueden asegurar que los gobiernos subnacionales provean niveles óptimos de bienes que generan externalidades positivas (“merit goods”), debe notarse que distorsionan el proceso de revelación de preferencias y suponen que la economía alcance sólo una solución de segundo orden: cuanto menos responsabilidad tributaria tenga un gobierno subnacional, menor será la claridad que tengan los residentes de su jurisdicción acerca del precio que pagan por los bienes públicos que consumen. Esta distorsión llevará al gobierno subnacional a proveer más o menos bienes públicos de lo que sus residentes realmente demandan. Así, a nivel agregado, no se logrará la mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos que persigue la descentralización.

## **ASIGNACION DE TRIBUTOS**

1. Como se dijo en la sección anterior, distribuidas las competencias de gasto es fundamental que a los diferentes niveles de gobierno se les asegure el financiamiento necesario para proveer los bienes públicos de su competencia, asignándoseles la posibilidad de cobrar tributos a quienes se benefician específicamente o de manera general con dichos bienes.
2. El principio del beneficio puede llevar a interpretar que los bienes públicos que provee un gobierno subnacional generan las condiciones necesarias para que los residentes de su jurisdicción obtengan rentas o ejerzan sus decisiones de consumo. Siendo así, sería razonable para algunos que dichos gobiernos tengan la posibilidad de

cobrar tributos sobre la renta o el consumo de sus residentes. El tema es que más de un nivel de gobierno puede considerar que su accionar influye de esta forma en los ciudadanos y demandar la respectiva potestad tributaria.

3. Similar es el caso de los impuestos Pigouvianos que aseguran que la sociedad consume niveles óptimos de bienes que generan externalidades negativas (“bad goods”). En estos casos el beneficiario final es aquel ciudadano que no se verá impactado con los costos asociados al consumo de estos bienes. Dado que las preferencias por estos bienes pueden estar desigualmente distribuidas entre las jurisdicciones, la potestad tributaria debería recaer en los gobiernos subnacionales.
4. Sin embargo, por más que el principio del beneficio pueda llevar a concluir que ciertas potestades tributarias deban descentralizarse, ello puede poner en riesgo las funciones básicas del Estado:
  - a) La discreción de los gobiernos subnacionales para bajar las alícuotas o alterar las bases imponibles otorgando exoneraciones, puede distorsionar las decisiones de consumo y de ubicación del capital y el trabajo, haciendo que la intervención del Estado influya en la economía, cuando debería ser todo lo contrario.
  - b) La escasa capacidad de coordinación de los gobiernos subnacionales puede reducir la efectividad de la política fiscal y la política monetaria, cuando utiliza los impuestos con el fin de estabilizar la economía.
  - c) La efectividad de las políticas redistributivas del Estado puede verse limitada dado que no sería fácil implementar transferencias intergubernamentales entre gobiernos del mismo nivel.
5. Todo esto no debería llevar a suponer que la potestad tributaria deba mantenerse únicamente en el gobierno nacional, haciendo que las transferencias resuelvan el asunto del financiamiento de los gobiernos subnacionales. Como se hizo notar en la sección anterior, las transferencias distorsionan el proceso de revelación de preferencias que persigue la descentralización, al no vincular el beneficio recibido por los bienes públicos que se consumen con el precio que

se paga por ellos.

6. La experiencia internacional sugiere por ello que se asigne a los gobiernos subnacionales la potestad tributaria sólo de aquellos tributos que cumplan estrictamente con el principio del beneficio como los que se cobran sobre los beneficiarios específicos de algún bien público que se provee,<sup>4</sup> y de aquellos que no ponen en riesgo las funciones básicas del Estado, complementando estos recursos con transferencias desde el gobierno nacional, por lo menos hasta que las jurisdicciones alcancen ciertos niveles mínimos de desarrollo. De esta forma, el gobierno nacional mantendría la potestad sobre aquellos tributos que aseguran que el Estado cumpla con sus funciones básicas (neutralidad, estabilización y redistribución).
7. Tomando en cuenta estos principios básicos, podrían asignarse a los gobiernos subnacionales los siguientes tributos:
  - a) Los cobros directos (“user charges”) que cumplen estrictamente con el principio del beneficio al cobrarse sólo al beneficiario específico del bien público. Pueden tomar la forma de pagos por servicios o contribuciones.
  - b) Los impuestos que gravan la propiedad predial (incluida la tierra) o vehicular o sus rendimientos ya que a través de ellos se alcanza a las bases imponibles que se benefician de manera general con el gasto público subnacional.
  - c) El impuesto personal sobre las rentas provenientes del trabajo, dado que los trabajadores normalmente trabajan en el lugar donde residen, por lo que se benefician de manera general con el gasto público subnacional.
8. En el caso del gobierno nacional, podrían asignarse los siguientes tributos:
  - a) El impuesto sobre la renta de las empresas y los impuestos sobre el valor agregado o IVA, porque generan una importante recaudación y por lo tanto son instrumentos que la política fis-

---

<sup>4</sup> Que no tiene que ser necesariamente los residentes de la jurisdicción.

cal puede utilizar con fines de estabilización.

- b) Los impuestos sobre el comercio internacional, para lograr un mejor manejo de la política monetaria con fines de estabilización.
  - c) El impuesto personal sobre las rentas, dado que por la desigual distribución de la renta, desde el gobierno nacional este impuesto alcanzaría de mejor forma los objetivos redistributivos del Estado, con mayor razón en el caso de las rentas provenientes del capital, dada la alta movilidad que muestra el capital ante la globalización de los mercados financieros.
  - d) Los impuestos sobre los recursos naturales porque éstos están desigualmente distribuidos entre las jurisdicciones.
9. En el caso de impuestos sobre las ventas cobrados en la etapa final de la cadena de producción-distribución (“retail sales tax”) y los impuestos Pigouvianos (cobrados a nivel de productor o consumidor), hay razones para asignarlos tanto a los gobiernos subnacionales como al gobierno central:
- a) Cuando hay una gran distancia geográfica entre las jurisdicciones, un “retail sales tax” puede ser asignado a los gobiernos subnacionales ya que con ellos se alcanza a quienes pueden ejercer sus decisiones de consumo gracias a que el gasto público subnacional genera las condiciones necesarias para que los minoristas puedan ubicarse en dichas jurisdicciones. Igual es el caso de los impuestos Pigouvianos que persiguen alcanzar niveles de consumo socialmente óptimos de bienes que generan externalidades negativas, dado que al estar desigualmente distribuidas las preferencias, benefician sólo a los residentes de la jurisdicción donde estos bienes se consumen.
  - b) Por otro lado, un “retail sales tax” debería permanecer en poder del gobierno central por la alta movilidad del consumo, ya que de asignarse a los gobiernos subnacionales podría darse una competencia (“guerra”) indeseada entre las jurisdicciones, vía variación de alícuotas o bases imponibles, que distorsionaría las decisiones de consumo a nivel agregado. Adicionalmente, ha-

bría que tener en cuenta que en el caso de los impuestos Pigouvianos que benefician por igual a toda la nación, no habría razones para asignarlos a los gobiernos subnacionales.

## EL CASO PERUANO

1. Las relaciones fiscales intergubernamentales en el caso peruano están definidas, principalmente, por la Constitución Política del Perú, la Ley de Descentralización Fiscal (LDF) -Decreto Legislativo N° 955 que reguló principalmente sobre gobiernos regionales-, la Ley de Tributación Municipal (LTM) -Decreto Legislativo N° 776 que regula a los gobiernos locales- y una serie de normas particulares con implicancias presupuestales que regulan las transferencias desde el gobierno nacional, como las diferentes leyes que regulan el Canon.
2. La asignación de tributos entre los diferentes niveles de gobierno está definida de la siguiente forma:
  - a) Los gobiernos locales no tienen potestad tributaria sobre impuestos, más sí sobre tasas y contribuciones.<sup>5</sup> Sin embargo, son responsables de la recaudación (y son beneficiarios de la misma) de los siguientes impuestos:
    - En el caso de los municipios distritales:
      - i) Impuesto Predial
      - ii) Impuesto a los Juegos<sup>6</sup>
      - iii) Impuesto de Alcabala
      - iv) Impuesto a los Espectáculos Públicos No Deportivos
    - En el caso de los municipios provinciales:

---

<sup>5</sup> El Artículo 74° de la Constitución Política del Perú señala que dicha potestad tributaria se debe ejercer con los límites que señala la ley.

<sup>6</sup> Bingos, rifas y sorteos y similares, juegos de pimball, juegos de video y demás juegos electrónicos.

- i) Impuesto al Patrimonio Vehicular
  - ii) Impuesto de Alcabala<sup>7</sup>
  - iii) Impuesto a las Apuestas
  - iv) Impuesto a los Juegos<sup>8</sup>
- b) Los gobiernos regionales tampoco tienen potestad tributaria respecto de impuestos; sin embargo, tienen autonomía para establecer tasas y contribuciones dentro de su jurisdicción.<sup>9</sup>
- c) El gobierno nacional tiene la potestad tributaria respecto de los siguientes impuestos y contribuciones:
- El Impuesto General a las Ventas (IGV)
  - El Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)
  - El Impuesto a la Renta
  - El Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN)
  - Los derechos aduaneros
  - El Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)
  - El Impuesto a los Juegos de Casinos y Máquinas Tragamonedas
  - El Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional
  - El Impuesto a las Ventas de Arroz Pilado (IVAP)
  - El Régimen Único Simplificado (RUS)

---

<sup>7</sup> En el caso que el municipio tenga un Fondo de Inversión Municipal.

<sup>8</sup> Loterías y otros juegos de azar.

<sup>9</sup> Ver la nota al pie 6.



- El Impuesto de Promoción Municipal (IPM), el Impuesto al Rodaje y el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo
- La Contribución al Servicio Nacional de Adiestramiento Técnico Industrial (SENATI)
- La Contribución al Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO)

Incluso en el caso de los derechos aduaneros el Poder Ejecutivo es autónomo, mientras que en el caso del IGV e ISC, comparte la potestad con el Poder Legislativo en lo que concierne al establecimiento de las alícuotas o las exoneraciones.<sup>10</sup>

El gobierno nacional también tiene la potestad tributaria respecto de tasas.<sup>11</sup>

3. Complementan los recursos de los gobiernos locales y regionales las siguientes transferencias basadas en la recaudación de impuestos nacionales:
  - a) La que se hace vía el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) a los gobiernos locales basada en lo recaudado por IPM, el Impuesto al Rodaje y el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo;
  - b) La coparticipación de la recaudación del Impuesto a los Juegos de Casino y Máquinas y Tragamonedas con los gobiernos locales;
  - c) La coparticipación de la recaudación del Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas con los gobiernos locales y regionales vía el Canon Minero, Hidroenergético, Pesquero y Gasífero; y

---

<sup>10</sup> De acuerdo con el artículo 74º de la Constitución Política del Perú la potestad tributaria recae en el Congreso de la República, que la ejerce a través de leyes, pero las leyes han delegado en el Ejecutivo, previo establecimiento de parámetros o límites, la posibilidad de regular sobre los supuestos señalados a través de normas con rango inferior a la ley. Esta práctica ha sido validada por el Tribunal Constitucional Peruano, a partir de la teoría de la reserva de ley flexible.

<sup>11</sup> Ver la nota al pie 6.

- d) La coparticipación con los gobiernos locales de las Rentas de Aduanas, en el caso de aquellos gobiernos locales en donde se ubican Aduanas Marítimas, Aéreas, Postales, Fluviales, Lacustres o Terrestres. Adicionalmente, se considera al Gobierno Regional del Callao.
4. Otras transferencias a los gobiernos locales y regionales no vinculadas con impuestos nacionales son:
- a) La coparticipación de las regalías petroleras y gasíferas y algunos derechos por la explotación de recursos naturales vía el Canon Pesquero, Petrolero, Forestal y Gasífero;
  - b) Los programas del gobierno nacional que buscan la protección social como el Programa de Vaso de Leche y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA);
  - c) Desde el 2007 (incluso podría decirse desde el 2005 para el caso de la Región San Martín) las transferencias compensatorias a algunas provincias y distritos de la Amazonía, que aceptaron la eliminación de ciertos incentivos y exoneraciones tributarias;
  - d) Las transferencias al Fondo de Compensación Regional (FONCOR) para el caso de los gobiernos regionales según lo establecido en la LDF; y
  - e) Las transferencias al Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM) y al Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL).
5. No se incluye en esta descripción a las regalías mineras al no ser ni un concepto tributario ni una transferencia, sino un ingreso propio de los gobiernos locales y regionales. Nótese que en este caso, es el gobierno central el que coparticipa de la recaudación según lo establecido en la legislación.
6. En el Cuadro N° 1 se presenta el panorama financiero de los diferentes niveles de gobierno aquí presentados según lo que reportan los ingresos ejecutados del Presupuesto Público para el año 2007. En él se aprecian no sólo los recursos provenientes de los impues-

tos, tasas y contribuciones sino también los provenientes de transferencias, operaciones de endeudamientos y otros.

**Cuadro N° 1**  
**INGRESOS PUBLICOS SEGUN PRESUPUESTO: 2007**  
(En Millones de Nuevos Soles)

	Gobierno Central	Gobiernos Regionales	Gobiernos locales	Total Presupuesto
<b>IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES 1/</b>	<b>45,070</b>	<b>78</b>	<b>2,109</b>	<b>47,257</b>
- Informados por SUNAT	43,969			
- Resto	1,101			
<b>TRANSFERENCIAS DE IMPUESTOS NACIONALES</b>		<b>1,505</b>	<b>7,179</b>	<b>8,684</b>
- Coparticipación del Impuesto a la Renta (Canon)		1,374	4,019	5,393
- FONCOMUN 2/			3,020	3,020
- Coparticipación de las Rentas de Aduanas		131	140	271
<b>OTRAS TRANSFERENCIAS</b>		<b>428</b>	<b>821</b>	<b>1,249</b>
<b>ENDEUDAMIENTO</b>	<b>4,168</b>	<b>96</b>	<b>245</b>	<b>4,509</b>
<b>OTROS RECURSOS 3/</b>	<b>10,912</b>	<b>2,963</b>	<b>3,131</b>	<b>17,007</b>
<b>TOTAL</b>	<b>60.150</b>	<b>5,070</b>	<b>13.485</b>	<b>78.705</b>

1/ No incluye Contribuciones Sociales a EsSalud u ONP

2/ Incluye IPM y los impuestos al Rodaje y las Embarcaciones de Recreio

3/ Incluye regalías mineras

Memo 1:

Contribuciones Sociales a EsSalud y ONP 5,245

Memo 2:

Presión tributaria del Gobierno Central (% PBI) 15.75

- Informados por SUNAT 15.43

Presión tributaria de los Gobiernos Locales (% PBI) 0.62

Presión tributaria de los Gobiernos Regionales (% PBI) 0.02

Presión tributaria del Gobierno General (% PBI) 16.40

Presión tributaria total (incluida Contribuciones Sociales) (%PBI) 17.93

Fuente: MEF, SUNAT

Elaboración: Propia

7. Puede notarse que mientras el gobierno nacional soporta su presupuesto principalmente con impuestos y tasas (74,9% del total de sus recursos), los gobiernos subnacionales dependen grandemente de las transferencias (vinculadas o no a impuestos nacionales) y otros recursos. Así por ejemplo, en el año 2007 las tasas y contribuciones de los gobiernos regionales representaron solo el 1,5% del total de sus recursos, mientras que la recaudación de impues-

tos asignada a los gobiernos locales más sus tasas y contribuciones, representaron el 15,6% del total de sus recursos.

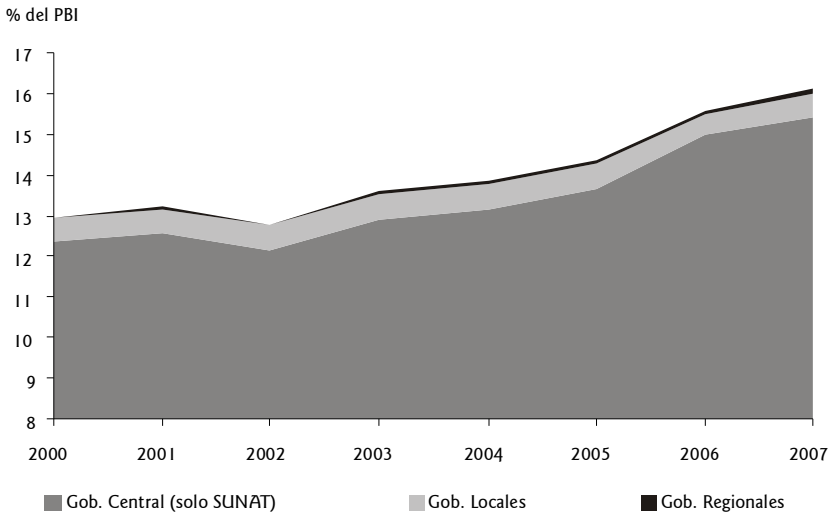
## **LO QUE SE PUEDE HACER**

1. Si bien no se puede afirmar que se han descentralizado las potestades tributarias, esto no va en contra de los principios básicos aquí definidos.
2. El que el gobierno nacional mantenga el IGV y el Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas (incluido el ITAN), facilita que la política fiscal puede utilizarlos con fines de estabilización macroeconómica, dado que juntos aportan la mayor parte de la recaudación. Igual es el caso de los Derechos Aduaneros que, por lo menos hasta que la estrategia comercial del país no los reduzcan a cero, pueden ayudar a la política monetaria a manejar el tipo de cambio e influir en el equilibrio externo.
3. Para lograr mejores resultados en los objetivos redistributivos del Estado, es correcto también que el Impuesto a la Renta de Personas Naturales se mantenga en poder del gobierno nacional, considerando la gran desigualdad en la distribución de la renta y la alta movilidad del capital.
4. Para corregir las externalidades negativas que genera el consumo de los combustibles, el alcohol y el tabaco, también es correcto que el gobierno nacional mantenga la potestad tributaria del ISC a pesar que las preferencias por estos bienes puedan estar desigualmente distribuidas entre las jurisdicciones, porque es peor la distorsión en las decisiones de consumo que se generaría, dada la relativa poca distancia geográfica entre ellas. Véase, por ejemplo, el caso de las exoneraciones establecidas para los combustibles en la Amazonía que lo único que han inducido es el contrabando hacia el resto del país.
5. En esa misma línea, dado que el ITF ha demostrado ser un exitoso mecanismo para controlar la evasión, es correcto que el mismo permanezca en el gobierno nacional y así ayudar a mejorar la recaudación del IGV y el Impuesto a la Renta, dado que con esto se bene-

ficia a toda la nación y no solo a una jurisdicción en particular.

6. Por otro lado, si bien los gobiernos subnacionales sólo tienen autonomía para establecer tasas y contribuciones, la descentralización de la responsabilidad de recaudar (en su beneficio) ciertos impuestos en el caso de los gobiernos locales, por lo menos va en línea con los principios básicos aquí presentados.
7. Como se dijo anteriormente, los impuestos a la propiedad como el Impuesto Predial (incluido el Impuesto de Alcabala) o Vehicular deben ser impuestos subnacionales porque sus bases imponibles se benefician de manera específica o general del gasto público subnacional. Del mismo modo, los impuestos Pigouvianos que aseguran un consumo socialmente óptimo de bienes que generan externalidades negativas como el Impuesto a los Juegos, el Impuesto a las Apuestas y el Impuesto a los Espectáculos Públicos No Deportivos, deben ser subnacionales porque los beneficiarios finales de que se limite el consumo de estos bienes son los residentes de la jurisdicción.
8. En el caso de los gobiernos regionales el que ni siquiera exista la responsabilidad de recaudar (en su beneficio) algún impuesto es lo que más presión genera por cambios en dicha dirección. La LDF prevé para ellos solamente cambios en el criterio de coparticipación de la recaudación de ciertos impuestos nacionales, ya que a mediano plazo el 50% de los recursos efectivamente recaudados por IGTV, ISC, Impuesto a la Renta de Personas Naturales de 1ra., 2da., 4ta. y 5ta. categoría, quedará en su poder.
9. El problema de esta arquitectura tributaria es que no genera los recursos necesarios para hacer autónomos a los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, a diferencia del crecimiento que viene experimentando la recaudación del Gobierno Nacional producto de la situación económica que atraviesa el país, el Gráfico N° 1 muestra que las tasas y contribuciones de los gobiernos subnacionales y la recaudación de impuestos asignada a los gobiernos locales no han mostrado ningún cambio en los últimos cinco (5) años, manteniéndose por debajo del 1% del PBI.

GRÁFICO N° 1 – PRESION TRIBUTARIA



Fuente: MEF, SUNAT

10. Esto no es solo porque a los gobiernos subnacionales se les ha asignado la recaudación de tributos de bajo rendimiento, sino principalmente por la escasa capacidad institucional de las administraciones tributarias subnacionales para recaudarlos, en particular a nivel de gobiernos locales. La estructura económica y social que enfrentan las jurisdicciones y la falta de capacidad de gestión parecen limitar su capacidad de recaudación, por lo que es necesario su fortalecimiento o aprovechar economías de escala para centralizar funciones a niveles superiores de gobierno.
11. Puede ser más eficiente, por ejemplo, centralizar la recaudación de los impuestos locales de algunos distritos o provincias en el nivel provincial o regional. Los Servicios de Administración Tributaria (SAT) serían piezas fundamentales para este rediseño. Debe recordarse también que tanto la Ley de Tributación Municipal como la Ley de Descentralización Fiscal, tienen previstos mecanismos para que las administraciones tributarias subnacionales reciban el apoyo institucional de la SUNAT.
12. Sólo con estas mejoras podría pensarse en cambios más audaces a

nivel subnacional como otorgarles a los gobiernos la responsabilidad de recaudar nuevos impuestos, establecer un sistema de potestades tributarias compartidas entre niveles de gobierno o incluso asignarles la completa potestad tributaria a los gobiernos subnacionales, en el marco de un proceso de descentralización mucho más maduro.

13. En el primer caso, impuestos Pigouvianos como el Impuesto a los Juegos de Casinos y Máquinas Tragamonedas y el RUS, que son además de baja recaudación y escaso control a nivel central, podrían ser cobrados a nivel subnacional, al estar desigualmente distribuidas las preferencias de consumo y las decisiones de evasión. Nótese que mientras que lo que se busca limitar con el primero son las externalidades negativas del consumo de un “bad good”, con el segundo lo que se busca es promover la formalización, un “merit good” que beneficia a toda la nación, por lo que debe verse más bien como un subsidio Pigouviano, dado que el Estado deja de recaudar IGV e Impuesto a la Renta.
14. En el segundo caso, puede establecerse, que tanto el gobierno regional como los gobiernos locales compartan una misma base imponible -si ambas consideran que benefician de manera general a los ciudadanos- y que sólo tengan autonomía para la fijación de las alícuotas de los tributos. Incluso puede limitarse la potestad tributaria de ambos, estableciendo que sea el gobierno nacional el que fije los topes a las alícuotas y las bases imponibles de los impuestos.
15. Esto se materializa, por ejemplo, con esquemas como los establecidos en Estados Unidos y Canadá para gravar el consumo. En USA, la federación no recauda ningún impuesto. Cada estado recauda su propio “retail sales tax”, sobre el cual la mayoría de municipios cobra una tasa adicional. En Canadá, a nivel central se cobra un Impuesto sobre los Bienes y Servicios (GST por sus siglas en inglés) pero adicionalmente seis (6) provincias cobran su propio “retail sales tax”. Solo Quebec ha armonizado su impuesto con el GST federal para lograr una suerte de impuesto sobre el valor agregado que permita deducir los impuestos pagados por las compras de bienes intermedios.

16. Un esquema muy estudiado también es el del Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS) de Brasil. El ICMS es el impuesto brasileño sobre el valor agregado. Se aplica sobre la distribución de bienes, el transporte interestatal e intermunicipal y los servicios de comunicación, así como a la importación de bienes y servicios. La particularidad del ICMS es que cada estado determina la tasa a ser aplicada en su jurisdicción y otorga exoneraciones o reducciones en la base imponible, bajo los límites establecidos por la federación.
  
17. Finalmente, en cuanto al tercer caso, es decir, la asignación completa de la potestad tributaria a los gobiernos subnacionales, sólo la madurez del proceso de descentralización peruano y el mayor grado de desarrollo que pueda asegurar en las jurisdicciones del interior del país, determinará que en el marco de un nuevo pacto fiscal, las mismas sean completamente autónomas para gravar el consumo y la renta de sus residentes, dado que éstos se beneficiarían en mayor medida del gasto público subnacional.

Lima, setiembre de 2008.



## **BIBLIOGRAFIA**

1. Ahmad, E. y García-Escribano M., Fiscal Decentralization and Public Subnational Financial Management in Peru, IMF Working Paper N° WP/06/120 (Washington: International Monetary Fund, 2006).
2. Bird, R., Rethinking Subnational Taxes: A new Look at Tax Assignment, IMF Working Paper N° WP/99/165 (Washington: International Monetary Fund, 1999).
3. Carranza, L. y Tuesta D., Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana. Estudios Económicos N° 12, (Lima: Banco Central de Reserva del Perú y Consorcio de Investigación Económica y Social, 2004)
4. Hindriks, J y Myles, G., Intermediate Public Economics (Cambridge: MIT Press, 2006)
5. IMF, Fiscal Federalism in Theory and Practice, Teresa Ter-Minassian editor, 1997.
6. McLure Jr., Charles E., The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy, 1999.
7. OECD, Taxing Powers of State and Local Government (Paris, 1999).
8. OECD, Fiscal Design Surveys Across Levels of Government (Paris, 2002).
9. Rabanal, J.P. y Melgarejo, K., Perú: ¿Esfuerzo o pereza fiscal en los Gobiernos Locales? 1999-2004, MEF Documento de Trabajo N° 03/2006 (Lima: Ministerio de Economía y Finanzas, 2006).
10. Rosen, H., Hacienda Pública (Madrid: McGraw-Hill, 5ta ed., 2002).