Pereza fiscal en gobiernos locales: el efecto del canon sobre la recaudación

Walter Noel Paredes[1]

PALABRAS CLAVES: *descentralización, pereza fiscal, transferencias fiscales, esfuerzo fiscal, canon y regalías*

RESUMEN: *La investigación evalúa si durante el período del 2009 al 2018 las transferencias del Gobierno Central, mediante canon y regalías mineras, generaron desincentivos a los gobiernos locales para elevar la recaudación, problema conocido en el ámbito de la gestión pública como pereza fiscal. Además, busca determinar el efecto que tiene el sexo de la autoridad en la generación de ingresos de los municipios y en una eventual situación de pereza fiscal. Si bien los resultados sugieren que, en este decenio, no se evidencian problemas de pereza fiscal, en el período del 2014 al 2018, se halla que, de manera opuesta, la reducción de las transferencias por canon y regalías provocó un incremento en la recaudación de los municipios. Además, no se encuentra evidencia de algún impacto del sexo sobre los niveles de recaudación y tampoco que sea distinto el nivel de pereza fiscal entre alcaldes hombres y mujeres.*

En el 2002, la Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización (Ley N.° 27680) estableció los principios para la organización del Estado, la creación de regiones, su autonomía política y administrativa, su estructura orgánica y los alcances del poder que detentan.

Con ello, el Gobierno Central ha transferido funciones, competencias y una gran cantidad de recursos a los gobiernos subnacionales con el propósito de que la provisión de bienes públicos se realice de forma focalizada y que se prioricen las necesidades de cada lugar.

En el caso particular de las municipalidades, si bien el objetivo de los recursos transferidos por el Gobierno Central es servir de complemento de los ingresos que generan, sobre todo en las localidades más pobres, se ha observado que, algunas veces, los niveles de recaudación son mínimos o inexistentes. De aquí que existan gobiernos locales que dependan en gran medida de los medios del Ejecutivo.

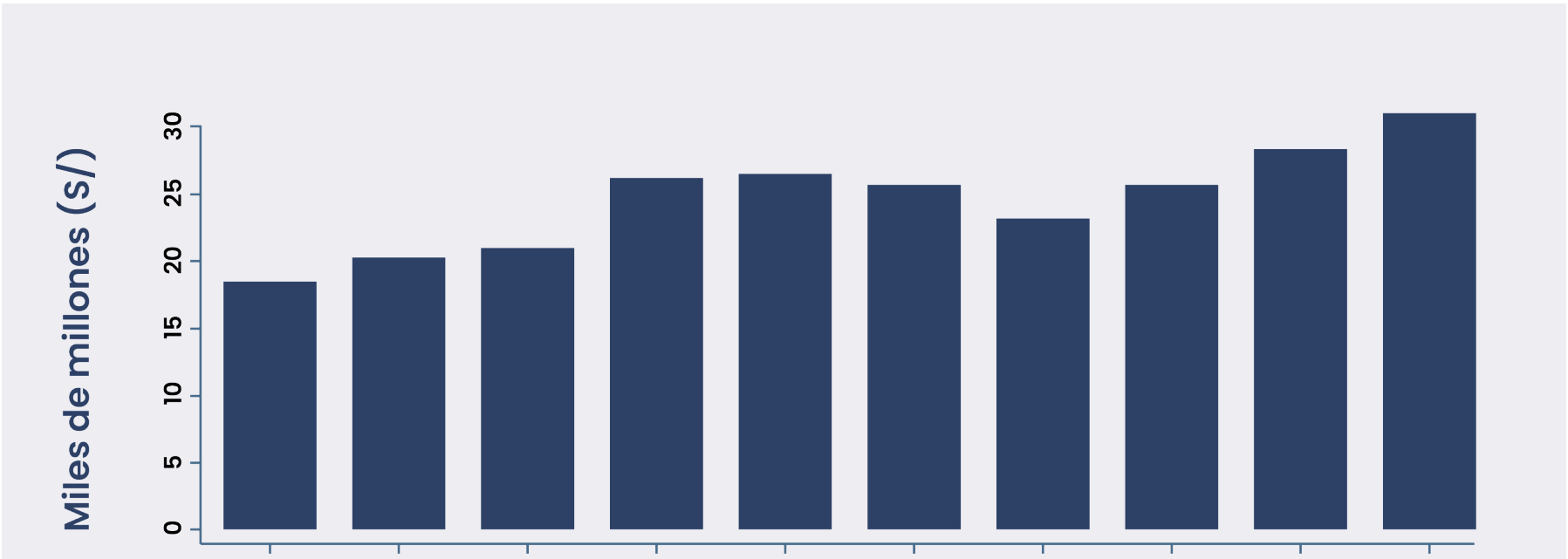
Dicho comportamiento se puede contrastar a partir de la evolución del presupuesto gestionado por estos órganos de gobierno durante el período

[1] El autor es economista e investigador asistente en Grupo Análisis para el Desarrollo (Grade).

del 2009 al 2018.

De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en el decenio en estudio, los ingresos de las municipalidades aumentaron en 67%, al pasar de 18,4 mil millones de soles en el 2009 a 30,9 mil millones en el 2018 (ver figura 1).

GRÁFICO 1. Evolución de los ingresos de gobiernos locales.



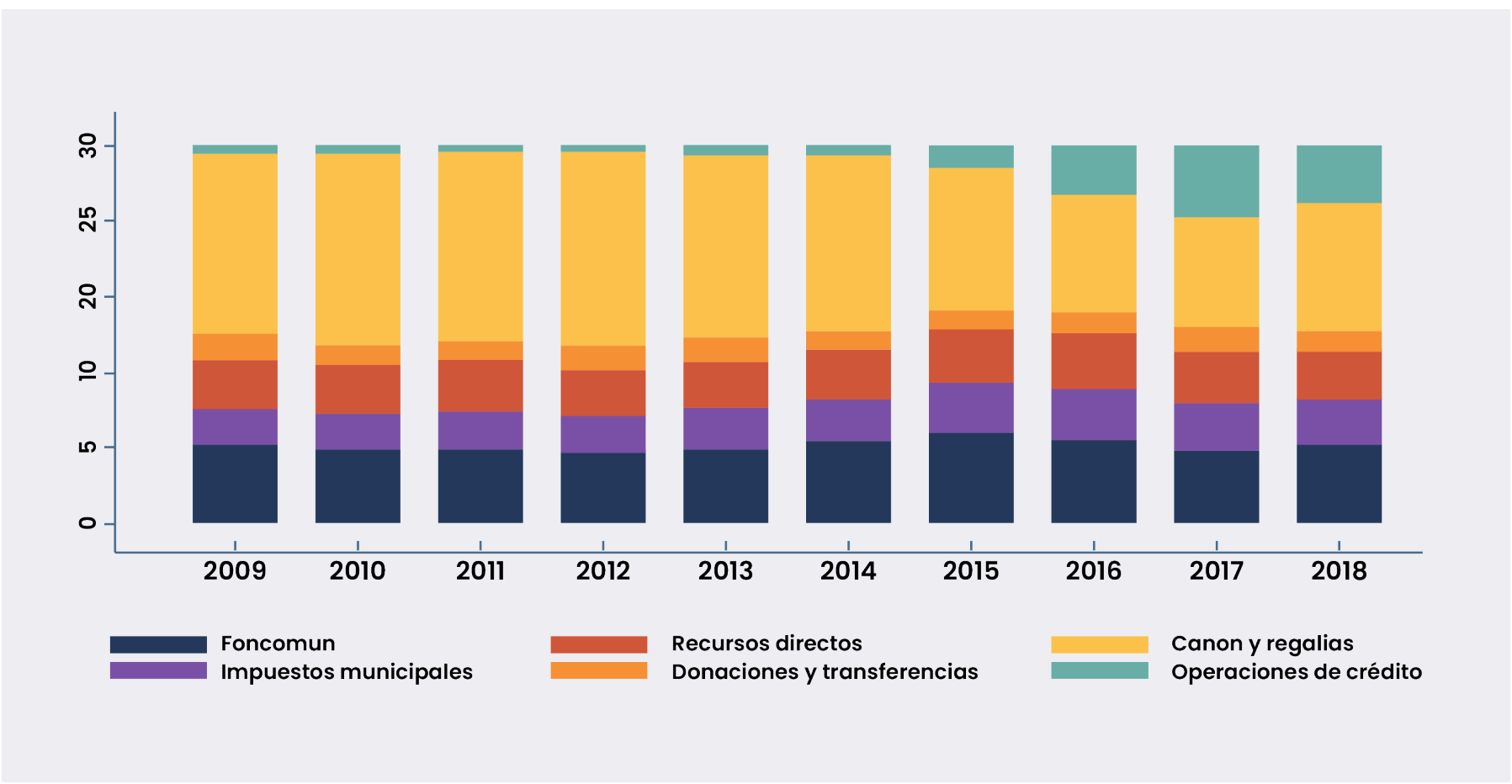
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas/Adaptado por el autor.

Más aún, al desagregar las fuentes de estos ingresos se aprecia que, en promedio, los recursos provenientes de impuestos municipales[2] y los recursos directamente recaudados[3] permanecieron estables, con una participación de alrededor del 20%.

Mientras, los ingresos transferidos por el Gobierno Central representaron, en promedio, alrededor del 60%. Así, el 20% restante tuvo como origen la obtención de créditos (ver figura 2).

En otros términos, el esfuerzo fiscal de las municipalidades o la participación que mantienen los ingresos generados por la propia gestión en el presupuesto total llegaron a apenas el 20%.

FIGURA 2: Composición de los ingresos de los gobiernos locales



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas/Adaptado por el autor.

[2]Se denomina así a los tributos a favor de los gobiernos locales, cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la municipalidad al contribuyente. Forman parte de estos: el Impuesto Predial, el Impuesto de Alcabala, el Impuesto al Patrimonio Vehicular, el Impuesto a las Apuestas, entre otros.

[3]Comprenden los ingresos generados directamente por los municipios, entre los que destacan las rentas de la propiedad, tasas, venta de bienes y prestación de servicios. Además, se incluyen aquellos ingresos que les corresponde a las municipalidades de acuerdo a la normatividad vigente.

> ***Del 2009 al 2018, en promedio, los recursos provenientes de impuestos municipales y los recursos directamente recaudados permanecieron estables”***

Para entender la naturaleza de esta problemática, la literatura económica sobre la descentralización precisa que existen dos posibles efectos de las transferencias fiscales sobre la recaudación de los gobiernos subnacionales.

El primer efecto está relacionado con el problema que se conoce en el ámbito de la gestión pública como pereza fiscal. Este tiene como argumento la falta de incentivos para recaudar que se genera en los gobiernos subnacionales cuando reciben recursos del Gobierno Central de forma automática.

De acuerdo con Bahl y Linn (1992), las autoridades prefieren recursos ‘gratuitos’ en vez de hacer el esfuerzo por recaudar, en parte, por los altos costos políticos que representa el cobro de impuestos a la comunidad (Raich, 2010; Sanguineti, 2010).

El segundo efecto que señala la literatura de la descentralización es el denominado flypaper effect. Este tiene por argumento que las transferencias fiscales generan un impacto positivo sobre la recaudación cuando cumplen una finalidad, como por ejemplo, la mejora de la administración tributaria (Hines y Thaler, 1995; Inman, 2008; De los Ríos, 2017). Así, las transferencias servirían de complemento de la recaudación de los gobiernos subnacionales.

Por consiguiente, surge la hipótesis de que, en el período del 2009 al 2018, los recursos transferidos por el Gobierno Central habrían tenido un efecto de sustitución sobre los ingresos recaudados por las municipalidades y no un efecto complementario como originalmente se pensó, con lo cual estaríamos frente a un problema de pereza fiscal.

> ***Las autoridades prefieren recursos ‘gratuitos’ en vez de hacer el esfuerzo por recaudar, en parte, por los altos costos políticos que representa el cobro de impuestos a la comunidad”***

Por ello, con el propósito de comprobar la veracidad de esta hipótesis, el estudio tiene como objetivo general evaluar si, en realidad, las transferencias han tenido un efecto de sustitución sobre la recaudación de los gobiernos locales; y, como objetivo específico, analizar el rol de la mujer en la conducción de los municipios, considerando dos posibles efectos: si el sexo del alcalde determina el nivel de recolección de impuestos municipales y si tiene algún efecto diferencial en una eventual pereza fiscal.

Estudiar el problema de la recaudación desde un enfoque de género es importante por tres motivos: en primer lugar, porque la política fiscal no incide de la misma forma sobre los hombres y las mujeres; en segundo lugar, porque la forma en que se gastan los recursos recaudados tampoco incide de la misma forma según el sexo de las personas; en tercer lugar, debido a que las autoridades mujeres experimentan barreras ideológicas y estructurales que los hombres no.

El objetivo de este estudio es parte de la agenda de investigación del CIES en el ámbito de la descentralización y el desarrollo regional y responderá a las siguientes preguntas: ¿cuáles son los efectos de las transferencias fiscales de canon y regalías mineras sobre la recaudación de impuestos municipales?, ¿cuál es el efecto del sexo del alcalde sobre el nivel de recaudación de impuestos municipales?, ¿tiene el sexo del alcalde un efecto diferenciado ante un eventual problema de pereza fiscal?

¿Qué dice la literatura sobre la pereza fiscal en los gobiernos locales en el Perú? La pereza fiscal en las municipales ha sido materia de investigación desde que se comenzó a implementar el proceso de descentralización[4]; por esta razón, la evidencia empírica es amplia.

No obstante, los resultados de los trabajos son mixtos: algunos estudios han determinado que existe evidencia de pereza fiscal y otros han hallado complementariedad entre las transferencias fiscales y los recursos recaudados por las municipalidades; por esta razón, no hay una respuesta concluyente.

Aparte de ello, el común denominador de estos trabajos es que se enfocaron en períodos anteriores a la década del 2010 y las metodologías utilizadas no permiten aislar la endogeneidad que presenta la cuenta de transferencias fiscales en las estimaciones.

Es decir, en la evaluación de la relación que pudiera existir entre las transferencias de recursos del Gobierno Central (variable explicativa) y la recaudación de los gobiernos locales (variable que queremos explicar) no se han tomado en cuenta otros elementos que también son importantes para la determinación de esa relación, por ejemplo, el volumen de producción de los metales y sus precios de exportación.

Estos últimos son relevantes porque repercuten en el volumen del canon[5] y las regalías mineras[6] y, por ende, pueden tener impacto en el monto de las transferencias.

Inclusive, Aragón y Gayoso (2005) precisan que los recursos transferidos por el Gobierno Central podrían estar destinados a localidades con baja recaudación, altos niveles de pobreza y una menor capacidad fiscal. Así, si no se consideran las localidades de destino de las transferencias, se generaría un problema de variable omitida.

Andina

La producción y el precio de los metales influyen en el monto de las transferencias a los gobiernos subnacionales.

[4]Las bases del proceso de descentralización se encuentran consagradas en la Constitución Política del Perú, Capítulo XIV, en la Ley N.° 27783 Ley de Bases de la Descentralización, en la Ley N.° 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en la Ley N.° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades y en la Ley N.° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

[5]El canon minero es la participación de la que gozan los gobiernos locales y regionales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado, por la explotación de recursos minerales, metálicos y no metálicos, y está constituido por el 50% del Impuesto a la Renta que pagan las mineras.

[6]La regalía minera es la contraprestación económica que pagan los titulares del sector por la explotación de recursos minerales metálicos y no metálicos, y está constituida sobre la utilidad operativa trimestral de las empresas mineras.

EL ROL DE LA MUJER EN LA ESFERA PÚBLICA

En cuanto al rol de la mujer en cargos de representación pública, los estudios son diversos, pero más limitados en comparación con los que abordan la pereza fiscal. Estos encuentran diferencias en los patrones de comportamiento entre hombres y mujeres que ostentan cargos de poder.

Paralelamente, dado que uno de los problemas en el sistema de gobierno es evitar que quienes están al mando actúen de forma oportunista, es decir que sean proclives a cometer actos de corrupción, aumentar el número de mujeres que llegan a cargos públicos podría tener un doble efecto positivo. Por un lado, disminuye la brecha de género en la esfera pública (García y Lukes, 1999; Martínez y Garrido, 2010), y, por otro, que es lo más importante a juicio del autor, las mujeres pueden ser "la diferencia que hace la diferencia" en la gestión de los municipios, lo que se denomina política de la diferencia.

En la literatura encontramos amplia evidencia que apoya esta teoría. Para el caso de Perú, Gómez y Yapur (2017), haciendo uso de las diferencias en el margen de votos como variable instrumental, encontraron que la participación de mujeres como alcaldesas y regidoras distritales mejora las condiciones y el estado de las viviendas del municipio que administran.

Por otro lado, uno de los problemas que explica la baja participación de las mujeres en la vida política respecto a los hombres es la existencia de barreras tanto ideológicas como estructurales (Conde, 2000).

Entre ellas destaca el acoso político, que es un tipo específico de violencia contra las autoridades mujeres que no se suele tomar en consideración. Herrera et al. (2011) señalan que el acoso político busca, en primer lugar, su exclusión del espacio público.

Cantuarias (2019) realizó un análisis sobre las repercusiones del acoso político en las autoridades mujeres en el ámbito local en Puno y Lima.

La autora concluyó que los principales actos de acoso político ocurren cuando ellas realizan funciones de fiscalización, mediante 'sanciones', como el ocultamiento de información sobre actividades de representación, el impedimento físico para acceder a los municipios e inclusive actos de violencia económica, al negarles o suspenderles el pago de sus dietas arbitrariamente.

> ***"Para el lapso del 2014 al 2018, […] una disminución de 10% en las transferencias fiscales generó un aumento en la recaudación de aproximadamente 3,13%".***

ESTRATEGIA EMPÍRICA

Para responder a las preguntas que nos hemos trazado, nos enfocaremos en las transferencias fiscales provenientes del canon y las regalías mineras.

Como parte de la estrategia empírica y con el propósito de aislar la endogeneidad que presentan las transferencias fiscales al estar afectadas, en parte, por el volumen de producción de los metales y sus precios de exportación, como ya se mencionó, y eliminar aquellas que están presentes al considerar como alcalde municipal a una mujer, usaremos el método de variables instrumentales que justamente sirve para resolver este problema.

En ese sentido, utilizaremos como fuente de exogeneidad el valor bruto de la producción de los principales minerales de exportación y el margen de votación entre el primer y segundo lugar de las listas de candidatos en la elección municipal en que fue elegida la alcaldesa.

También, consideraremos tres fuentes de heterogeneidad. La primera es la tipología del municipio para distinguir entre municipalidades provinciales y distritales, porque la magnitud del presupuesto y la de las funciones difieren entre ambas.

La segunda toma en cuenta dos ventanas de tiempo, una antes del 2014 y otra después de ese año, debido a que tanto la economía peruana como los precios de las materias primas presentaron una evaluación distinta en ambos períodos, lo que incidió en la evolución de las transferencias.

Por último, como tercera fuente de heterogenidad se distingue a aquellos departamentos en donde hay actividad minera de aquellos en donde no existe esta actividad[7].

Las fuentes de datos están conformadas por los ingresos desagregados de 1.823 municipios durante el período del 2009 al 2018, la producción y los precios internacionales de los principales minerales y los resultados de las elecciones municipales.

[7]Si no hay actividad minera en un departamento, ningún distrito de dicho departamento recibe canon ni regalías mineras.

CONCLUSIONES

Los resultados del análisis muestran que no hay evidencia de pereza fiscal durante el período del 2009 al 2018, tampoco indican que el sexo del alcalde tenga algún efecto sobre el nivel de recaudación y la existencia de pereza fiscal.

Sin embargo, se ha hallado una relación negativa y significativa entre las transferencias del canon y regalías mineras y los impuestos municipales para el lapso del 2014 al 2018. Esta relación permite determinar que una disminución de 10% en las transferencias fiscales generó un aumento en la recaudación de aproximadamente 3,13%.

Debemos tener en cuenta que, durante dicho período, la economía peruana experimentó un proceso de desaceleración, por lo que se podría formular la hipótesis de que la relación de sustitución entre ambas variables aparece solo en fases de desaceleración. No obstante, es recomendable incluir un período de análisis más prolongado para poder desarrollar mejor esta hipótesis.

En cuanto al análisis de género realizado en el presente trabajo, es posible que el hecho no se haya identificado un efecto significativo cuando la autoridad municipal es una mujer obedece al reducido tamaño de la muestra disponible, por lo que no se contaría con el poder estadístico para esta medición.

Esto nos debe llevar a reflexionar sobre los factores que estarían detrás para que el número de mujeres en este tipo de cargos sea comparativamente bajo con respecto a los hombres y decrezca con el tiempo.

Como se puede corroborar, en las elecciones del 2006, solo el 2,6% de los sillones de los municipios provinciales y distritales fue alcanzado por una mujer. Dicha participación aumentó a 3,8% en el año 2010; sin embargo, se redujo a 3% en el 2014 y cayó dramáticamente a 1% en el 2018.

Además, es importante señalar que la ausencia de las mujeres en muchos campos afecta de forma negativa la investigación cuantitativa, lo que dificulta el poder de proveer respuestas en este ámbito y dar recomendaciones de política pública.

En ese sentido, promover la inclusión de la mujer en todos los espacios debe ser una tarea transversal al Estado y de la sociedad civil.

Andina

La participación de la mujer en el sillón municipal ha disminuido, pasó de 3,8% en el 2010 a 1% en el 2018.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

De acuerdo con las conclusiones, se propone establecer mesas de trabajo con el MEF y, en específico, con la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) para compartir los hallazgos de esta investigación y proponer mecanismos que, a mediano y largo plazo, busquen aprovechar dicha relación de sustitución, de modo que los gobiernos locales sean menos dependientes de las transferencias y se incentive la descentralización fiscal y el fortalecimiento de las instituciones en el ámbito local.

En relación con el segundo resultado, la falta de igualdad de género, entendida como las condiciones de igualdad y no discriminación, en las autoridades municipales limita las herramientas que se tienen para la investigación cuantitativa, ya que el pequeño tamaño de la muestra disponible no permite hacer un análisis de brechas entre hombres y mujeres.

Consideramos que esta es una razón adicional para promover la igualdad de género en todos los campos de la sociedad, sobre todo, en la participación política, que es el campo donde se toman las principales decisiones que nos afectan a todas las personas.

Un actor interesado, aunque no tendría por qué ser el único, es el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través de la Política Nacional de Igualdad de Género. Si bien este camino es necesario, tomará bastante tiempo que logre sus objetivos.

Otra propuesta a corto plazo es mejorar el sistema de cuotas. En ese sentido, la reciente aprobación de la Ley N.° 31030 que garantiza la paridad y alternancia de género en las listas de candidatos a cargos de elección popular y de dirección en partidos políticos es un paso importante hacia la igualdad de género en la esfera política.

Por ello, se propone trabajar junto con el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y demás instituciones de la sociedad civil en la implementación de esta política en las elecciones generales del 2021 y las elecciones regionales y municipales del 2022.

INVESTIGACIÓN DE INTERÉS PARA

- Ministerio de Economía y Finanzas
- Dirección General de Presupuesto Público.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat).
- Jurado Nacional de Elecciones.
- Congreso de la República.

Pereza fiscal en gobiernos locales: el efecto del canon sobre la recaudación

Por Walter Noel Paredes

La investigación evalúa si durante el período del 2009 al 2018, las transferencias por canon y regalías mineras generaron desincentivos a los gobiernos locales para elevar la recaudación.

RESULTADOS

Los resultados muestran que no hay evidencia de pereza fiscal durante el período en estudio, ni que el sexo de la autoridad tenga algún efecto sobre el nivel de recaudación y la existencia de pereza fiscal.

Durante el período del 2014 al 2018, una caída del 10% en las transferencias por canon y regalías mineras provocó un aumento en la recaudación de impuestos locales del 3,13%.

El hecho de que no se haya identificado un efecto significativo cuando la autoridad municipal es una mujer obedece al reducido tamaño de la muestra disponible.

Las principales formas de acoso político reportado en el estudio fueron: hostigamiento (58%), la presión (43%), la violencia (34%), la amenaza (29%) y la persecución (15%).

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Se deben proponer mecanismos que aprovechen la sustitución del canon por la recaudación local, de modo que los municipios sean menos dependientes de las transferencias.

Se propone trabajar junto con el Jurado Nacional de Elecciones y la sociedad civil en la implementación de la Ley N.° 31030, que garantiza la paridad y alternancia de género en las listas de candidatos a cargos de elección popular y de dirección en partidos políticos.

Se debe promover la igualdad de género en todos los campos de la sociedad, sobre todo, en la participación política.

CIES consorcio de investigación económica y social
Construyendo conocimiento para mejores políticas

IDRC | CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada

FUNDACION M.J. BUSTAMANTE DE LA FUENTE
Lima - Perú

SUNAT

REFERENCIAS

Aguilar, G. y Morales R. (2005). Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad (Documento de trabajo). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Alvarado, B. et al. (2003). Transferencias intergubernamentales en las finanzas municipales del Perú (Documento de trabajo). Lima: Universidad del Pacífico.

Aragón, F. y Gayoso V. (2005). Intergovernmental transfers and fiscal effort in peruvian local governments. Universidad del Pacífico.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). ¿Necesitamos más mujeres en el poder?

Bárcena, A., y Prado, A. (2010). La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile: Naciones Unidas y CepalComisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Pymes exportadoras. ¿Cuáles son las variables determinantes?

Bhalotra, S., & Clots-Figueras, I. (2014). Health and the political agency of women. American Economic Journal: Economic Policy, 6(2), 164-97.

Bermúdez, P. (2008). “Igualdad de oportunidades y política”. Igualdad de oportunidades y política (Material de trabajo). Lima: IDEA.

Bird, R., & Vaillancourt, F. (2007). Expenditure-based equalization transfers. In Martinez-Vazquez J., Searle B. (eds.), Fiscal equalization (pp. 259-289). Boston: Springer.

Nota: El resto de las referencias y los detalles del estudio se pueden revisar en https://www.cies.org.pe/es/investigaciones/pereza-fiscal-en-gobiernos-locales-el-efecto-del-canon-sobre-la-recaudacion.