

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



Transferencias intergubernamentales e ingresos propios en
los gobiernos locales del Perú

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Economía que
presenta:

Christian Hugo Merino Maravi

Asesora:

Karina Vivian Olivas Nuñez

Lima, 2021

Resumen

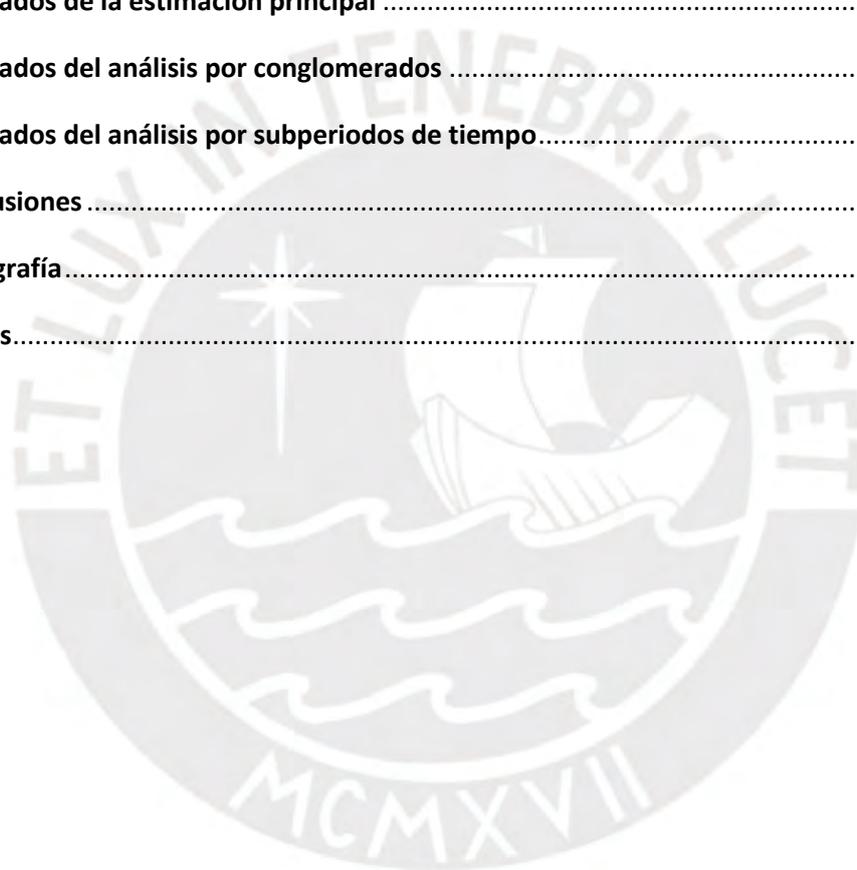
En el Perú, el inicio del proceso de descentralización en 2002 tuvo por finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrio del poder entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y gobiernos locales.

En el caso particular de los gobiernos locales, por el lado económico se dio un mayor flujo de transferencias intergubernamentales hacia este nivel de gobierno; mientras que, la recaudación de ingresos propios no experimentó los mismos resultados, llegando incluso algunos gobiernos locales a no recaudar ningún recurso propio hasta la fecha. Por ello, el presente trabajo de investigación busca comprobar si las transferencias otorgadas por concepto de canon y el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) que reciben los gobiernos locales del Perú estarían generando desincentivos, lo que se conoce como pereza fiscal, sobre la recaudación de sus principales ingresos propios, como el impuesto predial, la alcabala, el impuesto al patrimonio vehicular y los ingresos por tasas.

De esta manera, mediante una estimación de un panel de datos truncados para 1823 gobiernos locales del Perú entre los años 2004 y 2020, se encuentra que los montos de transferencias que se otorgaron por concepto de canon y el FONCOMUN han desincentivado la recaudación de los principales ingresos propios que se recaudan en este nivel de gobierno. Asimismo, dichos resultados son robustos aun cuando se agrupan a los gobiernos locales en conglomerados y cuando se divide la muestra de análisis en subperiodos de tiempo. Los resultados de este trabajo de investigación sirven de punto de partida para el inicio de una discusión sobre la forma de reparto de este tipo de transferencias intergubernamentales hacia los gobiernos locales del Perú.

Tabla de contenidos

1. Introducción y motivación.....	5
2. Marco teórico	6
3. Revisión de la literatura empírica	8
4. Hechos estilizados de los ingresos públicos de los gobiernos locales del Perú.....	12
5. Hipótesis de la investigación	22
6. Metodología	22
7. Resultados de la estimación principal	25
8. Resultados del análisis por conglomerados	28
9. Resultados del análisis por subperiodos de tiempo.....	37
10. Conclusiones	44
11. Bibliografía.....	46
12. Anexos.....	48



Índice de gráficos

Gráfico 1: Ingresos tributarios de los gobiernos locales (estructura porcentual).....	13
Gráfico 2: Recaudación del impuesto predial (soles per cápita).....	14
Gráfico 3: Distribución de la recaudación del impuesto predial (soles per cápita)	14
Gráfico 4: Recaudación del impuesto por alcabala (soles per cápita)	14
Gráfico 5: Distribución de la recaudación de la alcabala (soles per cápita).....	15
Gráfico 6: Recaudación del impuesto al patrimonio vehicular (soles per cápita)	15
Gráfico 7: Distribución de la recaudación del patrimonio vehicular (soles per cápita)	16
Gráfico 8: Ingresos no tributarios de los gobiernos locales (estructura porcentual)	17
Gráfico 9: Recaudación de ingresos por tasas (soles per cápita).....	17
Gráfico 10: Distribución de los ingresos por tasas en años seleccionados (soles per cápita)	17
Gráfico 11: Transferencias RR.NN. de los gobiernos locales (estructura porcentual)	19
Gráfico 12: Transferencias otorgadas por canon (soles per cápita)	19
Gráfico 13: Distribución del canon en años seleccionados (soles per cápita)	20
Gráfico 14: Transferencias no RR.NN. de los gobiernos locales (estructura porcentual)	20
Gráfico 15: Transferencias otorgadas por FONCOMÚN (soles per cápita)	21
Gráfico 16: Distribución del FONCOMÚN en años seleccionados (soles per cápita).....	21
Gráfico 17: Estructura porcentual de los ingresos corrientes del primer conglomerado.....	29
Gráfico 18: Estructura porcentual de los ingresos corrientes del segundo conglomerado.....	30
Gráfico 19: Estructura porcentual de los ingresos corrientes del tercer conglomerado.....	30
Gráfico 20: Evolución del IPX minero, 2004-2020 (índice, 2007=100).....	37

Índice de tablas

Tabla 1: Principales fuentes de financiamiento de los gobiernos locales.....	6
Tabla 2: Resumen de la revisión de literatura para el caso peruano.....	11
Tabla 3: Principales ingresos tributarios de los gobiernos locales.....	13
Tabla 4: Principales ingresos no tributarios de los gobiernos locales.....	16
Tabla 5: Transferencias RRNN de los gobiernos locales.....	18
Tabla 6: Principales transferencias no RRNN de los gobiernos locales.....	20
Tabla 7: Lista de las variables dependientes utilizadas.....	23
Tabla 8: Lista de las variables independientes utilizadas.....	24
Tabla 9: Resultado de la estimación principal, 2004-2020	27
Tabla 10: Características de los conglomerados según dimensión.....	29
Tabla 11: Resultados de la estimación en los gobiernos locales grandes.....	32
Tabla 12: Resultados de la estimación en los gobiernos locales medianos.....	34
Tabla 13: Resultados de la estimación en los gobiernos locales pequeños.....	36
Tabla 14: Resultados del periodo del pre-boom de precios de minerales	39
Tabla 15: Resultados del periodo del boom de precios de minerales	41
Tabla 16: Resultados del periodo post-boom de precios de minerales.....	43

1. Introducción y motivación

Los gobiernos locales del Perú con la publicación de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ambas publicadas en el año 2003, cobran una mayor importancia como las entidades básicas de la organización territorial del Estado Peruano.

En esa línea, el presupuesto público asignado a este nivel de gobierno ha pasado de representar el 8 por ciento del presupuesto del Sector Público en 2004 a representar el 12 por ciento en 2020. En conjunto con este incremento presupuestal se ha visto también un incremento de sus ingresos corrientes, compuesto por los ingresos propios y las transferencias intergubernamentales, que pasaron de S/ 5 736 millones a S/ 24 513 millones entre 2004 y 2020. En cuanto a la composición de los ingresos corrientes, la participación de los ingresos propios se redujo de 42 a 20 por ciento, siendo la principal fuente de ingresos propios la recaudación de impuestos, como el impuesto predial. Mientras que, en ese mismo periodo, la participación de las transferencias intergubernamentales se incrementó de 58 a 80 por ciento de los ingresos corrientes, siendo las principales las transferencias que se recibieron por canon y FONCOMUN.

La tendencia que han seguido los ingresos propios, cuya participación en los ingresos corrientes se ha reducido ante el incremento de la participación de las transferencias intergubernamentales como principal fuente de financiamiento de los gobiernos locales del Perú se puede explicar por el fenómeno, ampliamente estudiado en la literatura empírica, de la pereza fiscal. Este fenómeno de la pereza fiscal muestra que existe una relación de sustitución (relación negativa) entre las transferencias intergubernamentales que reciben los gobiernos locales desde el Gobierno Central con los ingresos propios que estos mismos recaudan.

En esa línea, el presente trabajo de investigación tiene por objetivo encontrar si las transferencias intergubernamentales desde el Gobierno Central, principalmente las otorgadas por concepto de canon y el FONCOMUN que reciben los gobiernos locales del Perú habrían generado un efecto de sustitución (pereza fiscal) sobre los principales ingresos propios que estos mismos recaudan, como el impuesto predial, la alcabala, el impuesto al patrimonio vehicular y los ingresos por tasas.

Los resultados encontrados, para 1823 gobiernos locales durante el periodo 2004-2020, muestran que las transferencias por canon generaron un efecto sustitución (pereza fiscal) sobre la recaudación de la mayoría de los ingresos propios de los gobiernos locales. En esa misma línea, las transferencias por FONCOMUN también generaron un problema de pereza fiscal sobre la recaudación de los principales ingresos propios que recaudan los gobiernos locales del Perú. De esta manera, los resultados muestran que las dos fuentes de financiamiento más importantes que tienen los gobiernos locales del Perú estarían generando desincentivos a que estos recauden ingresos por su propia cuenta. Los resultados del trabajo de investigación dan pie al inicio de una discusión sobre la forma de reparto de este tipo de transferencias intergubernamentales hacia los gobiernos locales del Perú.

El presente documento se organiza en nueve secciones. La primera sección muestra el marco teórico sobre el rol de las transferencias intergubernamentales en el financiamiento de los gobiernos locales. La segunda sección presenta la revisión de la literatura empírica sobre los estudios realizados para el Perú. La tercera sección muestra los hechos estilizados de los ingresos corrientes de los gobiernos locales del Perú. La cuarta sección muestra las hipótesis del trabajo de investigación. La quinta sección muestra la metodología utilizada para la estimación de los resultados. La sexta sección muestra los resultados de la estimación agregada. La séptima y octava sección muestran los resultados del análisis de robustez mediante un análisis por conglomerados y la división de la muestra en subperiodos de tiempo, respectivamente. Finalmente, la novena sección concluye y presenta algunas recomendaciones de política.

2. Marco teórico

Los procesos de descentralización fiscal, desde el punto de vista de la teoría clásica de federalismo fiscal, muestran que la razón de ser de estos procesos tiene que ver con cual nivel de gobierno es el mejor para proveer bienes y servicios en determinadas jurisdicciones. En ese sentido, Oates (1999) resalta que los gobiernos subnacionales, al adaptar la provisión de bienes y servicios a las preferencias de sus jurisdicciones aumentan el bienestar económico por encima del que resulta si esos bienes y servicios fuesen provistos por el Gobierno Nacional. Además, Lockwood (2006) resalta también que estos procesos fomentan la rendición de cuentas de las autoridades subnacionales hacia sus jurisdicciones.

En particular, para la provisión de los bienes y servicios por parte de los gobiernos locales, el marco de descentralización fiscal del país debe brindar a los gobiernos locales de una serie de instrumentos que servirán como fuentes de financiamiento del gasto a nivel local. Estas fuentes de financiamiento, según Freire y Garzón (2014) provienen de dos rubros: i) los ingresos corrientes y ii) los ingresos de capital. Asimismo, tanto los ingresos corrientes como de capital pueden provenir de: i) la recaudación de ingresos propios, ii) transferencias intergubernamentales desde el Gobierno Central, e iii) ingresos externos (endeudamiento) (ver tabla 1).

Tabla 1: Principales fuentes de financiamiento de los gobiernos locales

Categorías	Ingresos corrientes	Ingresos de capital
Ingresos propios	Impuestos	Venta de activos
	Tasas y cargos	Dividendos
	Intereses	Tasas y cargos
	Otros ingresos	Contribuciones
Transferencias	Impuestos compartidos	Trasferencias de capital
	Transferencias condicionadas	Transferencias condicionadas
	Transferencias no condicionadas	
Ingresos externos	Préstamos de liquidez	Préstamos
		Bonos
		Inyección de capital

Fuente: Freire y Garzón (2014). Traducción propia.

De estas fuentes de financiamiento, una de las más importantes son las transferencias intergubernamentales¹. Las transferencias intergubernamentales son recursos que son otorgados a los gobiernos subnacionales para el financiamiento de la provisión de bienes y servicios en sus respectivas jurisdicciones. En esa línea, Oates (1999) resalta tres funciones que cumplen estos recursos: i) la internalización de los beneficios indirectos a otras jurisdicciones, ii) un rol de igualación de condiciones entre jurisdicciones corrigiendo los desbalances horizontales y verticales² que pudiesen existir entre las mismas, y iii) la promoción de mejoras en el sistema tributario local.

Asimismo, las transferencias intergubernamentales, según Shah (2007) se pueden dividir en dos grupos: i) las transferencias condicionadas, y ii) las transferencias no condicionadas. Las transferencias condicionadas tienen el objetivo de que los gobiernos locales emprendan programas o actividades específicas. Estas transferencias pueden ser de naturaleza obligatoria o pueden ser discrecionales. El autor también resalta que las transferencias condicionadas normalmente suelen especificar el tipo de gastos que pueden financiar. Además, estas transferencias también pueden requerir el logro de ciertos resultados en la prestación de algún servicio.

Sobre las transferencias no condicionadas, Mugonwe y Ebel, (2014) destacan que estas se caracterizan por no tener condiciones vinculadas al gasto que se ve a ejecutar. Por lo tanto, los gobiernos locales tienen la libertad de ejercer discreción política sobre el uso de estas transferencias. Estos autores destacan que el volumen de recursos a transferir se basa en uso de fórmulas, que consideran factores específicos del gobierno local (población, pobreza, área, entre otros factores). Además, Oates (1999) destaca que este tipo de transferencias son la mejor forma de corregir los desbalances que puedan existir al servir como un canal para distribuir recursos de zonas más ricas hacia zonas menos favorecidas.

Debido a la importancia que tienen las transferencias intergubernamentales en el financiamiento de los gobiernos locales es importante medir el efecto que estas tienen sobre el comportamiento de los gobiernos locales. En ese sentido, Brandford y Oates (1971)³ destacan que, en una situación con información perfecta, los efectos de la distribución y asignación de las transferencias a un gobierno local no deberían ser diferentes de los efectos de distribuir estas mismas transferencias directamente hacia los residentes de los gobiernos locales. A partir de este escenario se desprenden dos tipos de efectos que pueden tener las transferencias intergubernamentales sobre las finanzas públicas de los gobiernos locales. El primer efecto es el *flypaper effect*, el cual muestra que existe una relación de complementariedad (efecto positivo) entre las transferencias recibidas, ya sean condicionadas o no condicionadas, y el gasto público ejecutado por los gobiernos locales. El segundo efecto es el de *fiscal laziness* (pereza fiscal), este último relacionado con los ingresos públicos. La pereza fiscal muestra que las transferencias intergubernamentales

¹ Por ejemplo, de acuerdo con la base de datos de la OCDE (*OECD database*), las transferencias intergubernamentales, en 2019, representaron en estos países el 46,5 por ciento de los ingresos de los gobiernos locales (Fuente: <https://www.oecd.org/tax/federalism/other-oecd-work-on-fiscal-federalism.htm>).

² El desbalance vertical es un desequilibrio financiero (ingresos y gastos) entre los diferentes niveles de gobierno, mientras que el desbalance horizontal es el desequilibrio financiero entre los gobiernos municipales (Mugonwe y Ebel, 2014).

³ Referencia tomada del trabajo de Gamkhar y Shah (2007).

tienen una relación de sustitución (efecto negativo) sobre la recaudación de ingresos propios por parte de los gobiernos locales. Este último fenómeno se explica, según Aragón y Gayoso (2005), por el problema que tienen las autoridades locales para maximizar sus beneficios, los cuales se calculan como la diferencia de dos elementos. El primero son los ingresos políticos, que dependen del nivel de gasto y se traducen como más popularidad o una mayor probabilidad de ser reelegido. El segundo son los costos que dependen de un esfuerzo por parte de la autoridad local.

3. Revisión de la literatura empírica

La literatura que investiga el efecto que tienen las transferencias intergubernamentales sobre los ingresos de los gobiernos locales del Perú muestra que no existe un consenso acerca de que si lo que existe es un efecto sustitución (pereza fiscal) o un efecto complementario.

En el trabajo realizado por **Alvarado y otros (2003)**, los autores utilizan una muestra de 1306 gobiernos locales para el año 2000 mediante un modelo truncado (tobit). Para la estimación se consideran tres especificaciones con diferentes variables dependientes como son los ingresos propios, los ingresos tributarios y los ingresos por tasas (no tributarios). Los autores encuentran que las transferencias totales tienen un efecto sustitución sobre las variables de ingresos de sus tres especificaciones. Además, encuentran que el efecto de la pereza fiscal es mayor en la especificación que considera como variable dependiente a los ingresos propios.

En tanto, **Aguilar y Morales (2005)** evalúan la importancia de las transferencias intergubernamentales sobre el esfuerzo fiscal realizado por los gobiernos locales. Para esto utilizan una muestra de 1032 gobiernos locales para el periodo 1998-2002 mediante un modelo de datos de panel. La variable de análisis utilizada son los ingresos propios⁴ a precios constantes. Las autoras encuentran que las transferencias intergubernamentales totales promueven un mayor esfuerzo fiscal (efecto complementario) sobre los ingresos propios. Según las autoras, las transferencias estarían provocando un incremento en el nivel de los ingresos propios. Sin embargo, cuando las autoras realizan el análisis a nivel de departamentos es posible encontrar efectos positivos (mayor esfuerzo fiscal), efectos negativos (menor esfuerzo fiscal) y hasta situaciones no claras.

El estudio realizado por **Aragón y Gayoso (2005)** tiene por objetivo identificar la relación causal que existe entre las transferencias intergubernamentales y el esfuerzo fiscal. El trabajo utiliza como muestra a 1400 gobiernos locales para el periodo 2000-2001 y estima la relación causal mediante un modelo de variables instrumentales. La variable dependiente utilizada en el estudio fueron los ingresos tributarios per cápita. Los resultados obtenidos muestran que en los gobiernos locales del Perú existe una relación negativa entre las transferencias y los ingresos tributarios; sin embargo, el autor realizó su estimación dividiendo a los gobiernos locales según el tamaño de su gasto. Con esta división, el autor encuentra que el efecto sustitución es negativo en aquellos gobiernos locales con niveles de

⁴ Aguilar y Morales (2005) definen a los ingresos propios como a la suma de ingresos tributarios, ingresos no tributarios y los recursos por las operaciones oficiales de crédito.

gasto bajo e intermedio, pero en el caso de los gobiernos locales con un nivel de gasto alto, el efecto sustitución desaparece y se convierte en un efecto complementario.

Por su parte, **Melgarejo y Rabanal (2006)** tienen por objetivo evaluar los incentivos de las transferencias hacia un mayor esfuerzo fiscal. En este trabajo, los autores utilizan una muestra de 1106 gobiernos locales para el periodo 1999-2004 mediante un modelo de datos de panel. La variable de análisis utilizada son los ingresos propios como se ha definido en el presente trabajo de investigación. Los autores encuentran que las transferencias intergubernamentales promueven un mayor esfuerzo fiscal; sin embargo, este esfuerzo fiscal se reduce en aquellos gobiernos locales que cuentan con transferencias provenientes del canon minero y el canon petrolero.

El trabajo realizado por **Vega (2008)** tiene por objetivo determinar si ante el notable crecimiento de las transferencias percibidas por los gobiernos locales, estos gobiernos han reducido sus esfuerzos de recaudación de ingresos propios. Para esto, el autor replica los trabajos realizados por Alvarado y otros (2003) y Aguilar y Morales (2005). Para la obtención de sus resultados, el autor utiliza una muestra entre 1502 y 1564 gobiernos locales, y dos metodologías para la estimación de sus resultados. El primer método de estimación es un modelo Tobit para el año 2005 que considera como variables dependientes a los ingresos propios, los ingresos tributarios y los ingresos por tasas (no tributarios). En esta estimación, el autor encuentra los mismos resultados hallados por Alvarado y otros (2003), en donde las transferencias totales tienen un efecto sustitución (pereza fiscal) sobre los tres tipos de ingresos. El segundo método de estimación utilizado es un modelo de datos de panel para una muestra de 1235 municipalidades para el periodo 2001-2005; además, considera como variable dependiente a los ingresos propios. El autor reafirma los resultados encontrados por Aguilar y Morales (2005) sobre el efecto promotor que tendrían las transferencias sobre la recaudación de ingresos propios.

Por su parte, el trabajo de **Morales (2009)** busca demostrar que entre el impuesto predial y las transferencias existe un efecto sustitución (pereza fiscal) afectado el desempeño fiscal de este impuesto. El autor utiliza una metodología de mínimos cuadrados ordinarios con una muestra de 90 municipalidades para el año 2007. La variable dependiente utilizada para el análisis es el impuesto predial, con lo que obtiene como resultado de que entre las transferencias totales y el impuesto predial existe una relación de sustitución (pereza fiscal).

El trabajo realizado por **Sanguinetti (2010)** estudia el impacto que tiene el canon minero sobre los ingresos tributarios. El autor utiliza como muestra a los 25 departamentos que tiene el Perú para el periodo 2001-2007 mediante un modelo de datos de panel. La variable de análisis utilizada son los ingresos tributarios. El autor observa que no existe un efecto sustitución entre las transferencias por canon y los ingresos tributarios, ya que el autor obtiene como resultados coeficientes no significativos.

En el caso del trabajo hecho por **Martínez-Vázquez y Sepúlveda (2011)** busca explicar los determinantes del impuesto predial en América Latina. Para encontrar estos determinantes, los autores utilizan una muestra de 1428 municipalidades para el año 2007 utilizando una estimación de mínimos cuadrados ordinarios. La estimación se hizo considerando al impuesto predial como variable dependiente. Los autores observan que las transferencias

corrientes muestran un efecto sustitución con el impuesto predial; mientras que, el efecto de las transferencias de capital el resultado es no significativo.

Por su parte, el documento elaborado por **Canavire-Bacarreza y otros (2012)** tiene por objetivo buscar si es que las transferencias tienen un efecto de *crowding out* sobre los ingresos de los gobiernos locales. Para esto, los autores utilizan una muestra de 1630 municipalidades para el periodo 2006-2007 mediante una estimación de datos de panel de efectos aleatorios y un panel de datos con datos truncados (tobit). Los autores utilizan como variable dependiente a los ingresos tributarios, ingresos no tributarios e ingresos propios. Los resultados obtenidos muestran que las transferencias totales tienen una relación positiva con los tres tipos de ingresos. En el caso de las transferencias asociadas a la explotación de recursos naturales (transferencias RRNN), estas también muestran una relación positiva con los tres tipos de ingresos. Por su parte, las transferencias no asociadas a la explotación de recursos naturales (transferencias no RRNN) muestran una relación negativa con los tres tipos de ingresos en la estimación mediante datos de panel tobit; mientras que, en el modelo de datos panel con efectos aleatorios este resultado no es significativo.

El trabajo elaborado por **De Los Ríos (2017)** tiene como uno de sus objetivos analizar si los altos niveles de transferencias tienen un efecto de pereza fiscal en los gobiernos locales debido a los incentivos que estos pueden perder en recaudar una mayor cantidad de impuestos. El autor utiliza una muestra de 1644 gobiernos locales para el periodo 2009-2014 mediante un modelo de datos de panel. La variable dependiente utilizada es la recaudación de impuestos. Para la obtención de sus resultados, el autor realiza el análisis de las municipalidades provinciales y distritales por separado, además, divide a ambos tipos de municipalidades en clústeres obtenidos a partir del tamaño de la población, urbanidad y necesidades básicas insatisfechas. Así, el autor encuentra que tanto para las municipalidades provinciales como distritales las transferencias no RRNN tienen un efecto complementario, mientras que las transferencias RRNN genera un efecto sustitución sobre los ingresos tributarios.

Finalmente, el trabajo realizado por **Noel (2019)** tienen por objetivo evaluar si las transferencias (canon y regalías mineras) del gobierno central a los gobiernos locales han tenido un efecto sustitución sobre los ingresos tributarios. El autor utiliza una muestra de 1823 gobiernos locales para el periodo 2009-2018 mediante una estimación de datos de panel como de variables instrumentales. La variable dependiente utilizada en todas las estimaciones son los ingresos tributarios. El autor encuentra resultados variados. En las estimaciones utilizando modelos de datos de panel se encuentra que las transferencias por canon minero y regalías tienen un efecto complementario sobre los ingresos tributarios. Mientras que, cuando se utilizan las metodologías de variables instrumentales, el efecto de estas dos transferencias sobre la recaudación tributarios es negativo (efecto sustitución); sin embargo, los coeficientes no son significativos.

Tabla 2: Resumen de la revisión de literatura para el caso peruano

Estudios	Periodo de análisis	Muestra (municipalidades)	Metodología	Variable dependiente (ingresos o impuestos)	Efecto de las transferencias		
					Totales	RRNN	No RRNN
Alvarado y otros (2003)	2000	1 306	Tobit	Propios / impuestos / tasas	-/-/-		
Aguilar y Morales (2005)	1998-2002	1 032	Panel de datos	Ingresos propios	+		
Aragón y Gayoso (2005)	2000-2001	1 400	V. instrumentales	Ingresos tributarios	-		
Melgarejo y Rabanal (2006)	1999-2004	1 106	Panel de datos	Ingresos propios	+	-	
Vega (2008)	2005	1502 a 1564	Tobit	Propios / tributarios / no tributarios	-/-/-		
	2001-2005	1235	Panel de datos	Ingresos propios	+		
Morales (2009)	2007	90	Mínimos cuadrados	Impuesto predial	-		
Sanguinetti (2010)	2001-2007	25 departamentos	Panel de datos	Ingresos tributarios		+	
Martínez-Vázquez y Sepúlveda (2011)	-	1 428	Mínimos cuadrados	Impuesto predial	-		
Canavire-Bacarreza y otros (2012)	2006-2008	1 630	Panel de datos	Propios / tributarios / no tributarios	+/+/+	+/-/+	-/+/-
			Panel tobit	Propios / tributarios / no tributarios	+/+/+	+/-/+	-/-/-
De Los Ríos (2017)	2009-2014	1 644	Panel de datos	Impuesto predial		-	+
Noel (2019)	2009-2018	1823	Panel de datos	Ingresos tributarios		+	
			V. instrumentales	Ingresos tributarios		-	

Nota: El signo (+) significa que las transferencias tienen un efecto complementario con la variable dependiente. Mientras que un signo (-) se interpreta como que las transferencias tienen un efecto sustitución (pereza fiscal) sobre la variable dependiente. En los casos resaltados de color rojo, el efecto no es significativo. Elaboración propia.

4. Hechos estilizados de los ingresos públicos de los gobiernos locales del Perú⁵

El territorio del Perú, según lo establecido en su Constitución Política, está conformado por tres niveles de gobierno: el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. Esta división del territorio peruano cobro mayor importancia con el inicio del proceso de descentralización en el año 2002 con la publicación de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Este proceso, según Barco y otros (2021), tuvo como objetivos: i) mejorar la eficiencia general del gasto público, ii) reducir las grandes disparidades regionales en materia de la prestación de bienes y servicios, y iii) fortalecer las decisiones e instituciones democráticas locales.

En el caso particular de los gobiernos locales del Perú complementariamente se publicó la Ley N° 27972 (2003), la Ley Orgánica de Municipalidades. Mediante este marco legal se definió a los gobiernos locales como las entidades básicas de la organización territorial del Estado Peruano, las cuales tienen como parte de sus principales características la autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. En cuanto a su división, los gobiernos locales del Perú se dividen en municipalidades distritales y municipalidades provinciales. En 2020, el número de gobiernos locales que existían en el territorio peruano ascendió a 1874 gobiernos locales, los cuales se dividían en 1678 municipalidades distritales y 196 municipalidades provinciales.

Para el financiamiento de los servicios públicos en el ámbito de su competencia, los gobiernos locales del Perú cuentan con una serie de rentas municipales, en adelante llamados ingresos públicos, según lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades. Entre estos ingresos destacan: i) los tributos creados por ley a su favor (ingresos tributarios), ii) las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias, multas y derechos creados por su concejo municipal (ingresos no tributarios), iii) los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), y iv) los recursos asignados mediante transferencias intergubernamentales especificadas de acuerdo con la ley.

Los ingresos tributarios de los gobiernos locales

Los principales ingresos tributarios con los que cuentan los gobiernos locales se encuentran establecidos en la Ley de Tributación Municipal⁶. En el caso particular de los impuestos, los gobiernos locales cuentan con seis tipos de impuestos según lo establecido en este marco legal, estos son: i) el impuesto predial, ii) la alcabala, iii) el impuesto al patrimonio vehicular, iv) el impuesto a las apuestas, v) el impuesto a los juegos, y vi) el impuesto a los espectáculos públicos no deportivos. Adicionalmente, la Ley N° 27153⁷, añade dos impuestos adicionales, estos son: i) el impuesto a los casinos de juegos, y ii) el impuesto a las máquinas tragamonedas (ver tabla 3)⁸.

⁵ Esta sección considera las estadísticas de ingresos públicos de los 1823 gobiernos locales utilizados para la estimación de los resultados de la sección 7.

⁶ Decreto Supremo N° 156-2004-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal aprobada mediante Decreto Legislativo N° 776.

⁷ Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas.

⁸ Para mayor detalle sobre los impuestos que financian a los gobiernos locales del Perú, véase el anexo 1.

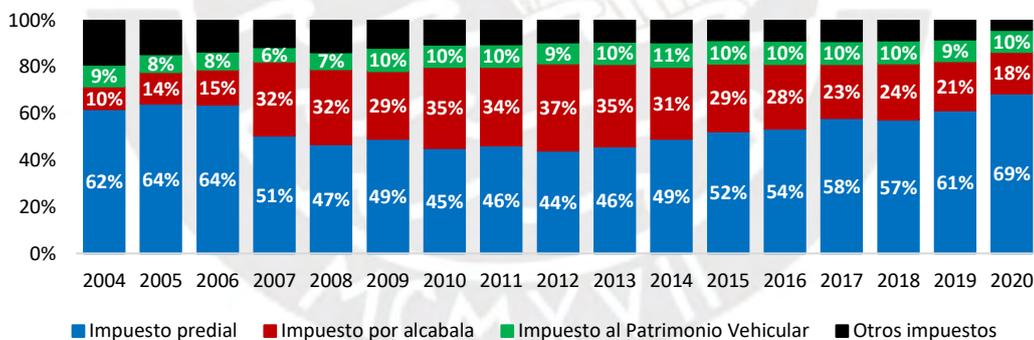
Tabla 3: Principales ingresos tributarios de los gobiernos locales

Impuesto	Descripción
Predial	Impuesto que grava el valor de los predios urbanos y rústicos.
Alcabala	Impuesto que grava las transferencias de propiedades inmuebles urbanos o rústicos.
Patrimonio vehicular	Impuesto que grava la propiedad de vehículos no mayor de tres años.
A las apuestas	Impuesto que grava los ingresos de las entidades organizadoras de eventos hípicos y similares.
A los juegos	Impuesto que grava las actividades como loterías, bingos y rifas, así como la obtención de premios en juegos de azar.
A los espectáculos públicos no deportivos	Impuesto que grava por presenciar o participar en espectáculos públicos no deportivos que se realicen en locales y parques cerrados.
A los casinos de juego	Impuesto que grava los juegos que utilicen naipes, dados o ruletas y que admita apuestas del público.
A las máquinas tragamonedas	Impuesto que grava las máquinas de juego, que permiten a cambio de un pago una jugada en función del azar.

Fuente: Diario Oficial El Peruano. Elaboración propia.

En cuanto a la estructura de la recaudación de los ingresos tributarios, se puede observar que en el periodo 2004-2020, el ingreso tributario más importante fue el impuesto predial, pues representó, en promedio, el 54 por ciento de la recaudación de los ingresos tributarios. El segundo ingreso tributario más importante fue la alcabala, que representó el 26 por ciento de los ingresos tributarios. En tercer lugar, se encontró el impuesto al patrimonio vehicular, a pesar de ser un impuesto recaudado solo por las municipalidades provinciales. Este impuesto representó el 9 por ciento de los ingresos tributarios (ver gráfico 1).

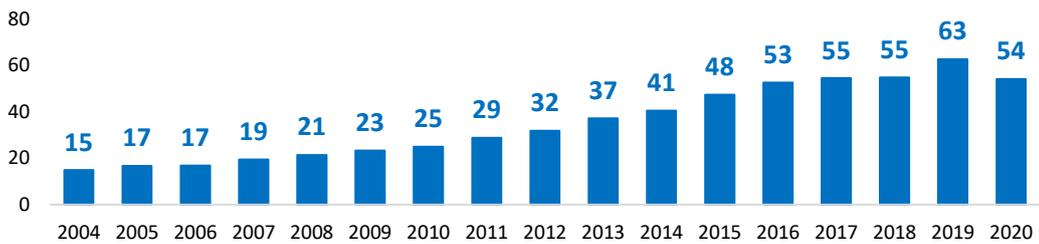
Gráfico 1: Ingresos tributarios de los gobiernos locales (estructura porcentual)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

En cuanto a la recaudación del **impuesto predial**, en el periodo 2004-2020, el impuesto ha presentado una tendencia hacia una mayor recaudación a largo de estos años, pasando de 15 nuevos soles por persona en 2004 hasta un máximo de 63 soles por persona en 2019. Sin embargo, en 2020, como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, la recaudación del impuesto predial se redujo hasta los 54 soles por persona (ver gráfico 2).

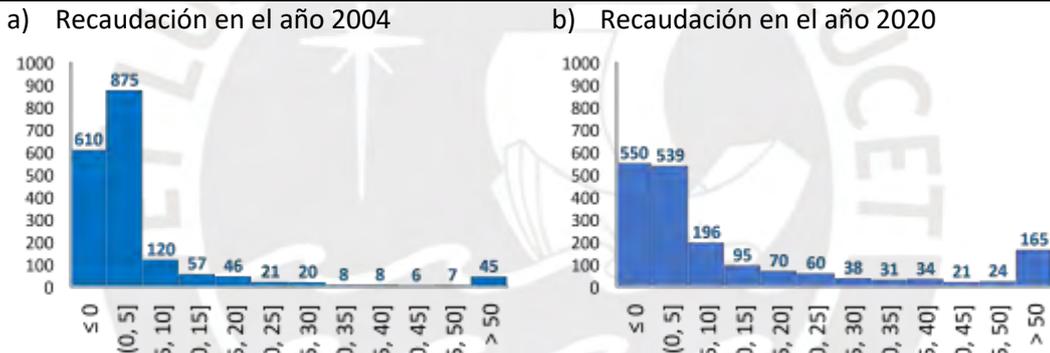
Gráfico 2: Recaudación del impuesto predial (soles per cápita)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

En el caso peruano, como existen muchos gobiernos locales, es de esperar que la recaudación de impuestos difiera entre uno u otro. En el caso del impuesto predial, la recaudación individual de los gobiernos locales se caracterizó por concentrarse en niveles bajos. En esa línea, en el periodo 2004-2020, alrededor del 34 por ciento de gobiernos locales analizados no tuvieron recaudación de este impuesto. Por ejemplo, en 2004 y 2020, hubo 610 y 550 gobiernos locales con una recaudación igual a cero. Otro grupo de gobiernos locales, que representaron alrededor del 36 por ciento, obtuvieron una recaudación, que, si bien fue mayor a cero, esta no superó los cinco soles por persona (ver gráfico 3)⁹.

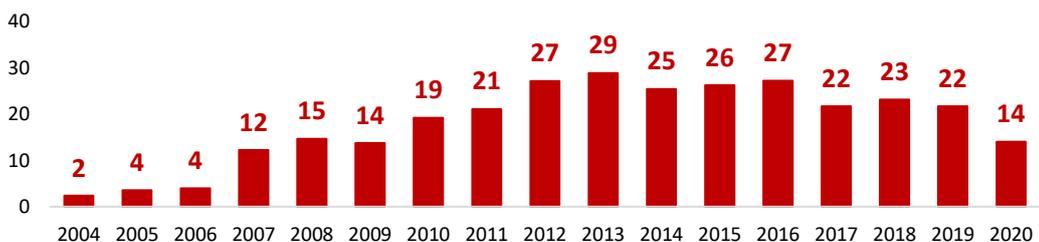
Gráfico 3: Distribución de la recaudación del impuesto predial (soles per cápita)



Nota: El eje horizontal muestra la recaudación per cápita del impuesto predial y el eje vertical muestra el número de los gobiernos locales. Fuente: MEF. Elaboración propia.

En el caso de la **alcabala**, esta también presentó un gran incremento, al pasar de 2 soles por persona en 2004 hasta un máximo de 29 soles por persona en 2013. Sin embargo, en los últimos años la recaudación ha ido reduciéndose, tendencia que se acentuó con la pandemia de la COVID-19, cuando esta alcanzó los 14 soles por persona (ver gráfico 4).

Gráfico 4: Recaudación del impuesto por alcabala (soles per cápita)

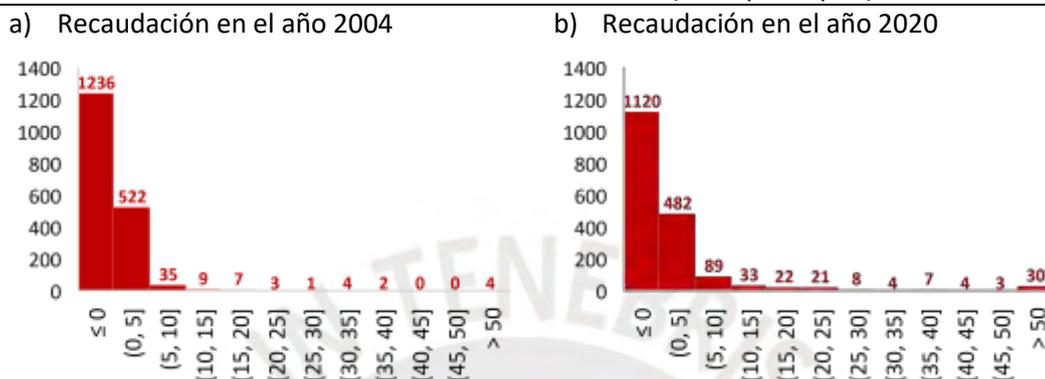


Fuente: MEF. Elaboración propia.

⁹ El anexo 2 muestra la distribución de la recaudación de los principales ingresos para todos los años analizados.

En cuanto a la distribución de la recaudación individual por alcabala, esta también se caracterizó por ser baja. En esa línea, en el periodo 2004-2020, alrededor del 64 por ciento de gobiernos locales no tuvieron recaudación de este impuesto. Por ejemplo, en 2004 y 2020, hubo 1236 y 1120 gobiernos locales que no recaudaron ningún recurso por alcabala. El otro grupo importante de gobiernos locales, que representaron el 25 por ciento, recaudaron ingresos por alcabala que no superaron los 5 soles por persona (ver gráfico 5).

Gráfico 5: Distribución de la recaudación de la alcabala (soles per cápita)



Nota: El eje horizontal muestra la recaudación per cápita del impuesto predial y el eje vertical muestra el número de los gobiernos locales. Fuente: MEF. Elaboración propia.

Por su parte, la recaudación del **impuesto al patrimonio vehicular**, el cual es recaudado por las municipalidades provinciales, también experimentó incrementos en su recaudación, pasando de los 8 soles por persona en 2004 hasta una máximo de 39 soles por persona en 2016. Asimismo, este impuesto también tuvo una caída en su recaudación en el año 2020 como consecuencia de la pandemia de la COVID-19 (ver gráfico 6).

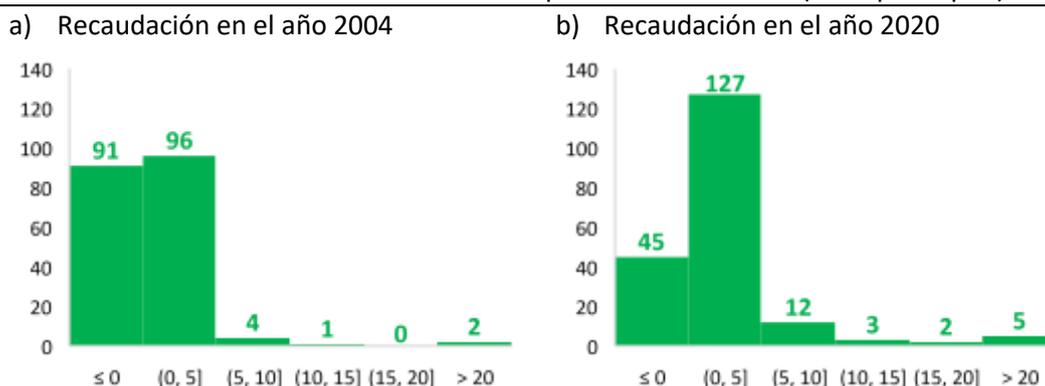
Gráfico 6: Recaudación del impuesto al patrimonio vehicular (soles per cápita)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Sobre la distribución de la recaudación individual del impuesto al patrimonio vehicular, esta también se caracterizó por concentrarse en niveles bajos. En esa línea, en el periodo 2004-2020, alrededor del 29 por ciento de las municipalidades provinciales no tuvieron recaudación de este impuesto. Por ejemplo, en los años 2004 y 2020, hubo 91 y 45 municipalidades provinciales que no recaudaron ningún recurso por el impuesto al patrimonio vehicular. El otro grupo importante de municipalidades provinciales, que representaron el 61 por ciento, recaudaron ingresos por alcabala que no superaron los 5 soles por persona (ver gráfico 7).

Gráfico 7: Distribución de la recaudación del patrimonio vehicular (soles per cápita)



Nota: El eje horizontal muestra la recaudación per cápita del impuesto predial y el eje vertical muestra el número de los gobiernos locales. Fuente: MEF. Elaboración propia.

Los ingresos no tributarios de los gobiernos locales

En el caso de los ingresos no tributarios, estos también se rigen por la Ley de Tributación Municipal, así como por la Constitución Política del Perú. Según estos dos marcos legales, los principales ingresos no tributarios: i) las tasas, por la prestación de actividades administrativas y servicios públicos, y ii) las contribuciones. Además, los gobiernos locales pueden recibir ingresos no tributarios por otros conceptos, como: i) multas y sanciones, ii) venta de bienes, iii) rentas de propiedad, entre otros (ver tabla 4).

Tabla 4: Principales ingresos no tributarios de los gobiernos locales

Ingreso no tributario	Descripción
Tasas	Tributos creados por los Consejos Municipales por la prestación de servicios administrativas.
Tasas por prestación de servicios	Tributos creados por los Consejos Municipales por la prestación de servicios públicos (seguridad, limpieza, alumbrado público).
Contribuciones	Son ingresos que se obtienen por norma expresa.
Multas y sanciones	Ingresos obtenidos por el cobro de infracciones asociadas al no pago de ingresos no tributarios.
Venta de bienes	Son ingresos provenientes de la venta de bienes que el gobierno local produce.
Rentas de propiedad	Son ingresos provenientes de rentas de activos reales y financieros.

Fuente: Diario Oficial El Peruano y MEF. Elaboración propia.

En cuanto a la estructura de la recaudación de los ingresos no tributarios, se puede observar que en el periodo 2004-2020, el ingreso no tributario más importante fue el obtenido por la recaudación por tasas, pues representó, en promedio, el 58 por ciento de la recaudación de ingresos no tributarios. El segundo más importante fueron los ingresos por multas y sanciones, que representaron el 14 por ciento de los ingresos no tributarios. En tercer se encontraron los ingresos por la prestación de servicios públicos, el cual representó el 11 por ciento de los ingresos tributarios (ver gráfico 8).

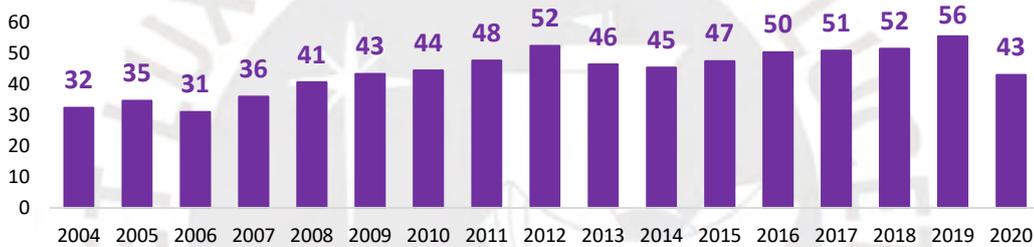
Gráfico 8: Ingresos no tributarios de los gobiernos locales (estructura porcentual)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

En cuanto a la recaudación de las **tasas**, está en el periodo 2004-2020 ha sido, en promedio, de 44 soles por persona. A diferencia de la recaudación de ingresos tributarios, la recaudación por tasas ha crecido a un menor ritmo, y presentó su caída más abrupta como consecuencia de la pandemia de la COVID-19 (ver gráfico 9).

Gráfico 9: Recaudación de ingresos por tasas (soles per cápita)

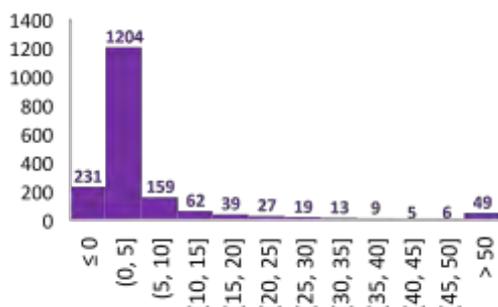


Fuente: MEF. Elaboración propia.

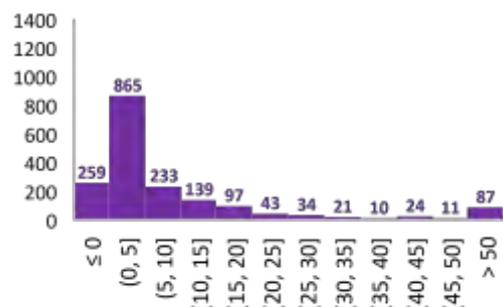
En cuanto a la distribución de la recaudación individual de los ingresos por tasas, estos también se caracterizaron por concentrarse en niveles bajos. En esa línea, en el periodo 2004-2020, alrededor del 14 por ciento de gobiernos locales no tuvieron ingresos por tasas. Por ejemplo, en 2004 y 2020, hubo 231 y 259 gobiernos locales que no recaudaron ningún recurso por tasas. Sin embargo, el grupo más importante, pues representaron el 52 por ciento, fueron los gobiernos locales que tuvieron ingresos mayores a 0 pero menores a 5 soles por persona (ver gráfico 10).

Gráfico 10: Distribución de los ingresos por tasas en años seleccionados (soles per cápita)

a) Recaudación en el año 2004



b) Recaudación en el año 2020



Nota: El eje horizontal muestra la recaudación per cápita del impuesto predial y el eje vertical muestra el número de los gobiernos locales. Fuente: MEF. Elaboración propia.

Las transferencias intergubernamentales

Las transferencias intergubernamentales que reciben los gobiernos locales del Perú por parte del Gobierno Central se encuentran reguladas por diferentes marcos legales. Sin embargo, debido a las características particulares de las transferencias intergubernamentales que reciben los gobiernos locales del Perú, estas se dividirán en dos grupos: i) Las transferencias asociadas a la explotación de recursos naturales, y ii) las transferencias no asociadas a la explotación de recursos naturales¹⁰.

Las transferencias asociadas a la explotación de recursos naturales (transferencias RRNN) son: i) el canon (minero, petrolero, hidroenergético, pesquero, forestal y gasífero), ii) el sobrecanon, iii) las regalías mineras, iv) el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), y v) los derechos de vigencia (ver tabla 5)¹¹.

Tabla 5: Transferencias RRNN de los gobiernos locales

Transferencia	Descripción
Canon	Corresponde a las participaciones de la que gozan los gobiernos locales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado, por la explotación económica de los recursos naturales. En el caso peruano existen 6 tipos de canon.
Minero	<i>Es el 50% de los ingresos y rentas que el Estado obtiene de la actividad minera.</i>
Petrolero	<i>Es el 15% de las rentas que producen la explotación del petróleo y gas.</i>
Hidroenergético	<i>Es el 50% de los ingresos y rentas que el Estado obtiene de la actividad de generación de energía con recursos hídricos.</i>
Pesquero	<i>Es el 50% de los ingresos y rentas que el Estado obtiene de la extracción comercial de pesca de mayor escala.</i>
Forestal	<i>Es el 50% del pago por el aprovechamiento de productos forestales y de fauna silvestre.</i>
Gasífero	<i>Es el 50% del impuesto a la renta que obtiene el Estado de las empresas que explotan gas natural y el 50% de las regalías por la explotación de estos recursos.</i>
Sobrecanon	Es el 3,75% de las rentas que producen la explotación del petróleo y gas.
Regalías mineras	Pago que se realiza por la explotación de minerales metálicos y no metálicos.
FOCAM	Son el 25% de las regalías que corresponden al Gobierno Nacional por la explotación de los Lotes 88 y 56 de gas natural.
Derechos de vigencia	Pago que se realiza por mantener la vigencia de los derechos mineros.

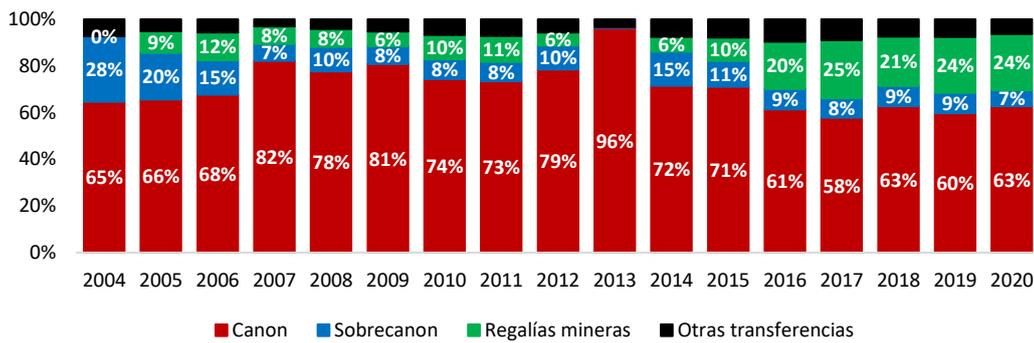
Fuente: Diario Oficial El Peruano. Elaboración propia.

Sobre los montos transferidos durante el periodo 2004-2020, el mayor volumen de recursos transferidos se dio por los recursos del canon. Estas representaron, en promedio, el 71 por ciento de las transferencias RRNN. La segunda transferencia más importante fueron las regalías mineras, pues representaron el 12 por ciento de las transferencias RRNN; mientras que, en tercer lugar, se encontraron las transferencias por concepto de sobrecanon petrolero, que representaron el 11 por ciento de las transferencias RRNN (ver gráfico 11).

¹⁰ Para fines de este trabajo, las transferencias no asociadas a la explotación de recursos naturales solo consideran a las transferencias corrientes, no se incluyen a las transferencias de capital que realiza el Gobierno Central.

¹¹ Para ver el marco legal sobre las transferencias RRNN, véase el anexo 3. El marco legal de las transferencias no RRNN se encuentra en el anexo 4.

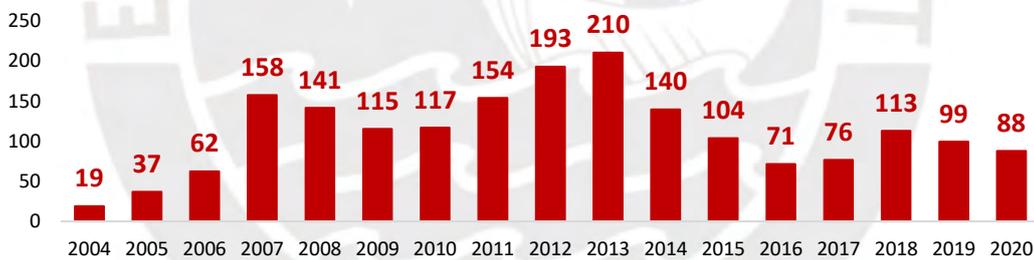
Gráfico 11: Transferencias RR.NN. de los gobiernos locales (estructura porcentual)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

En el caso de las transferencias por **canon**, durante el periodo 2004-2020, estas han sido en promedio de 112 soles por persona. Sin embargo, a diferencia de las otras fuentes de financiamiento, esta presenta una alta variabilidad a lo largo de los años, que se explica por la volatilidad de los precios de los minerales que exporta el Perú. En esa línea, las transferencias por canon presentan tres distintas tendencias. La primera se observó durante el periodo 2004-2006, cuando estas transferencias fueron, en promedio, de 39 soles por persona. La segunda se observó en el periodo 2007-2013, cuando estas transferencias se incrementaron a 155 soles por persona, debido al crecimiento fuerte de los precios de los minerales. La tercera se observó en el periodo 2014-2020, caracterizado por una reducción de precios, por lo que las transferencias se redujeron a 99 soles por persona (ver gráfico 12).

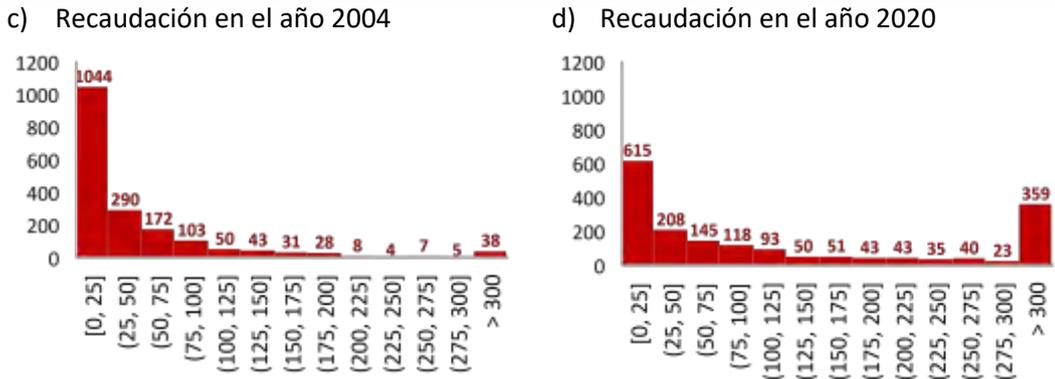
Gráfico 12: Transferencias otorgadas por canon (soles per cápita)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

En cuanto a la distribución individual de las transferencias por canon, se puede observar grandes disparidades entre gobiernos locales a lo largo del periodo de análisis. Por ejemplo, en 2004, había 1044 gobiernos locales que recibían transferencias por montos entre 0 y 25 soles por persona, mientras que solo 38 gobiernos locales recibieron transferencias por encima de los 200 soles por persona. En los siguientes años, con el incremento de los precios las materias primas de exportación, el volumen de estas transferencias se incrementó. En esa línea, en 2020, el número de gobiernos locales que recibieron transferencias mayores a 200 soles por persona se incrementó a 359; mientras que, el número de gobiernos locales que recibieron transferencias entre 0 y 5 soles por persona se redujo a 615 (ver gráfico 13).

Gráfico 13: Distribución del canon en años seleccionados (soles per cápita)



Nota: El eje horizontal muestra las transferencias per cápita por canon y el eje vertical muestra el número de los gobiernos locales. Fuente: MEF. Elaboración propia.

Por el lado de las **transferencias no asociadas a la explotación de recursos naturales** (transferencias no RRNN) estas son otorgadas por: i) el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN), ii) recursos ordinarios, iii) renta de aduanas, iv) el Plan de Incentivos a la Gestión Municipal, entre otras (ver tabla 6).

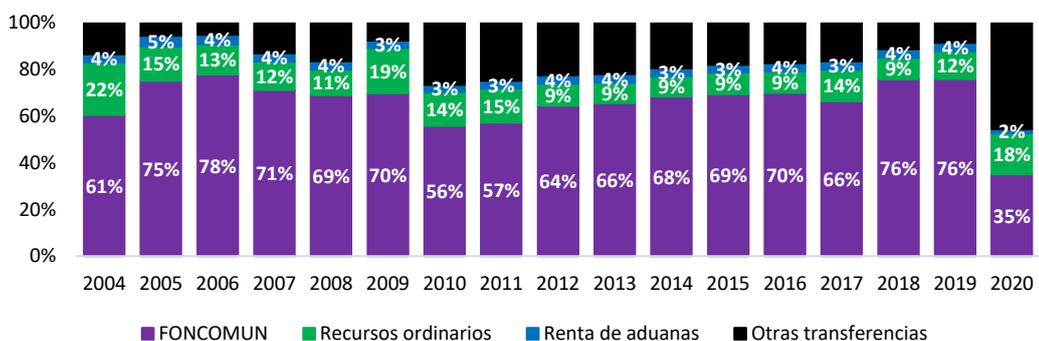
Tabla 6: Principales transferencias no RRNN de los gobiernos locales

Transferencias	Descripción
Foncomún	Es una transferencia cuyos recursos provienen del Impuesto de Promoción Municipal, el impuesto al rodaje y el impuesto a las embarcaciones de recreo.
Renta de aduanas	Es una transferencia cuyos recursos provienen de las rentas de las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres.
Plan de Incentivos a la Gestión Municipal	Es una transferencia condicionada al cumplimiento de ciertas metas por parte de los gobiernos locales.

Fuente: Diario Oficial El Peruano. Elaboración propia.

En cuanto a los recursos transferidos, en el periodo 2004-2020, la transferencia no RRNN más importante fue la del FONCOMÚN, que representó el 66 por ciento de los recursos transferidos. La segunda más importante fue las que se otorgó por recursos ordinarios, que representaron el 13 por ciento de este tipo de transferencias. En tercer lugar, se encontraron las transferencias del Plan de Incentivos a la Gestión Municipal, creadas en 2009, y que representaron el 9 por ciento de los recursos transferidos (ver gráfico 14).

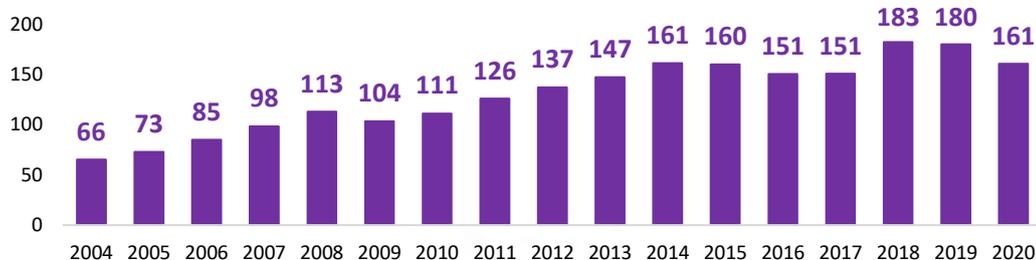
Gráfico 14: Transferencias no RR.NN. de los gobiernos locales (estructura porcentual)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

En el caso de las transferencias por **FONCOMÚN**, durante el periodo 2004-2020, estas han sido, en promedio, de 130 soles por persona. Estas se han caracterizado por ser más estables y tener un crecimiento moderado en el periodo de análisis. Esto se explica por el hecho de que el monto transferido es un porcentaje de la recaudación del Impuesto General a las Ventas (IGV) a cargo del Gobierno Central¹² (ver gráfico 15).

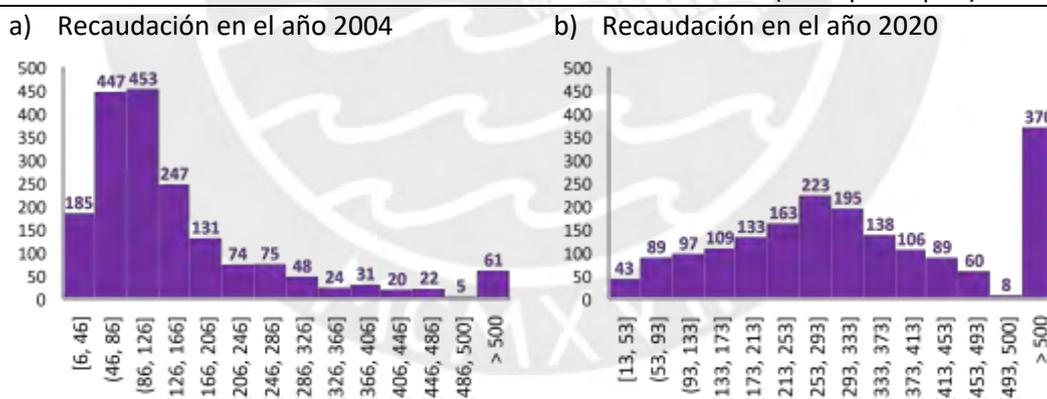
Gráfico 15: Transferencias otorgadas por FONCOMÚN (soles per cápita)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

En cuanto a la distribución individual de las transferencias por FONCOMUN, esta se ha caracterizado por ser la fuente de financiamiento de los gobiernos locales que se ha distribuido de manera más equitativa, lo que se explica por la fórmula utilizada para distribuir estos recursos¹³. Por ejemplo, en 2004, cerca de 900 gobiernos locales, que representaron el 50 por ciento de estos, recibieron transferencias por concepto de FONCOMUN entre 48 y 126 soles por persona. Por su parte, en 2020, cerca del 80 por ciento de los gobiernos locales recibieron transferencias por conceptos de FONCOMUN entre 13 y 500 soles por persona (ver gráfico 16).

Gráfico 16: Distribución del FONCOMÚN en años seleccionados (soles per cápita)



Nota: El eje horizontal muestra la recaudación per cápita del impuesto predial y el eje vertical muestra el número de los gobiernos locales. Fuente: MEF. Elaboración propia.

¹² Entre los años 2004 y 2020, la recaudación del IGV paso de S/ 16 203 a S/ 55 379 millones.

¹³ Para más información sobre la metodología de distribución del FONCOMUN véase el anexo 4.

5. Hipótesis de la investigación

El presente trabajo de investigación tiene las siguientes hipótesis:

Hipótesis principal:

Tanto las transferencias intergubernamentales por canon como las transferencias por FONCOMÚN, entre el periodo comprendido entre los años 2004 y 2020, generaron un efecto sustitución (pereza fiscal) sobre la recaudación de los principales ingresos propios de los gobiernos locales del Perú; tales como el impuesto predial, la alcabala, el impuesto al patrimonio vehicular y la recaudación por tasas.

Hipótesis secundaria:

- El efecto sustitución (pereza fiscal) de las transferencias intergubernamentales por canon sobre la recaudación de los principales ingresos propios se mantiene aun cuando se agrupan a los gobiernos locales en conglomerados; sin embargo, el efecto que tienen las transferencias por FONCOMÚN sobre los principales ingresos propios es diferenciado según el conglomerado de gobiernos locales analizado.
- El efecto sustitución (pereza fiscal) de las transferencias intergubernamentales por canon como las transferencias otorgadas por FONCOMÚN sobre la recaudación de los principales ingresos propios se mantiene cuando se divide el periodo analizado en tres subperiodos comprendidos entre los años 2004-2006, 2007-2013 y 2014-2020.

6. Metodología

El método de estimación propuesto es un modelo de datos de panel con datos truncados (*panel tobit*) de efectos aleatorios siguiendo lo propuesto por Henningsen (2017) utilizando el paquete “*censReg*” del lenguaje de programación R. De esta manera, para la estimación de los resultados, se propone la siguiente ecuación econométrica:

$$(1) y_{it}^* = c + \alpha_1 Canon_{it} + \alpha_2 Foncomun_{it} + \alpha_3 Sobrecanon_{it} + \alpha_4 Aduanas_{it} + \alpha_5 Ordinarios_{it} + \alpha_6 PBI_{it} + \alpha_7 Exp_{it} + \alpha_8 Catastro_{it} + \alpha_9 SAT_{it} + \mu_i + v_{it}$$

$$(2) i = 1, 2, \dots, 1823 \quad t = 2004, 2005, \dots, 2020$$

En donde:

$$(3) y_{it} = \begin{cases} 0, & y_{it}^* \leq 0 \\ y_{it}^*, & y_{it}^* > 0 \end{cases}$$

En la ecuación (1) $y_{i,t}^*$ representa a la variable no observable (latente) característica de los modelos de variable dependiente limitada¹⁴. El subíndice i hace referencia a los 1823 gobiernos locales del Perú que son parte de la muestra de análisis, la misma que está conformada por 1628 municipalidades distritales y 195 municipalidades provinciales¹⁵. Por su parte, el subíndice t hace referencia al periodo de análisis comprendido entre los años 2004 y 2020.

¹⁴ Ver Tobit (1958) y Baltagi (2013).

¹⁵ La muestra de gobiernos locales analizados representó el 95,7 por ciento de gobiernos locales que existen en el Perú al 2020.

En este trabajo y_{it} de la ecuación (3) representa a la variable dependiente, expresada en términos per cápita, que se encuentra censurada hacia la izquierda cuando esta toma el valor de cero. Para fines de este trabajo, la variable y_{it} representa a los ingresos propios que recaudan los gobiernos locales del Perú por concepto de impuesto predial, impuesto por alcabala, impuesto al patrimonio vehicular y la recaudación por tasas (ver tabla 7).

Tabla 7: Lista de las variables dependientes utilizadas

Variable	Descripción	Fuente
Predial	Recaudación propia de los gobiernos locales por concepto de impuesto predial.	MEF
Alcabala	Recaudación propia de los gobiernos locales por concepto del impuesto por alcabala.	MEF
Patrimonio vehicular	Recaudación propia de los gobiernos locales, solo de las municipalidades provinciales, por concepto del impuesto al patrimonio vehicular.	MEF
Tasas	Recaudación propia de los gobiernos locales por concepto de ingresos no tributarios por tasas municipales.	MEF

Elaboración propia.

Por el lado de las variables independientes, estas se pueden dividir en tres tipos. El primer tipo de variables explicativas son las relacionadas a las transferencias intergubernamentales. En esa línea, se sigue lo realizado por todos los trabajos previos al considerar solo la existencia de una relación contemporánea entre las transferencias y las variables dependientes. Además, se sigue en particular lo realizado por Canavire-Bacarreza y otros (2012), y De los Ríos (2017) al considerar que las transferencias se pueden dividir en dos grupos. Por un lado, están las transferencias RRNN como el **canon** y **sobrecanon**. Mientras que, por el lado de las transferencias no RRNN se incluyen a las transferencias por **FONCOMUN**, **renta de aduanas (Aduanas)** y **recursos ordinarios (Ordinarios)**.

El segundo tipo de variables explicativas son las relacionadas a la medición de la actividad económica a nivel local. Sin embargo, debido a la falta de información de este tipo de variables en este nivel de gobierno, para fines de este trabajo se optó por utilizar el PBI de cada uno de los 25 gobiernos regionales del Perú. En particular se utilizó el **PBI regional no primario (PBI)** que agrupa a las actividades económicas de los sectores manufactura no primaria, electricidad y agua, construcción, comercio y servicios.

Finalmente, el tercer tipo de variables son las relacionadas a la capacidad de gestión de los gobiernos locales, las cuales no han sido utilizadas en estudios previos. Como parte de este grupo se consideró una variable **experiencia**, que recoge el número de años experiencia, contabilizados desde el año 2004, que el alcalde del gobierno local ha acumulado al mando del mismo gobierno local, ya sea en periodos consecutivos o interrumpidos. También se consideró a una variable llamada **catastro municipal (Catastro)**, que toma en cuenta si el gobierno local cuenta con un sistema de catastro para el registro de las propiedades

inmueble bajo su jurisdicción¹⁶. Asimismo, se incluyeron dos variables para considerar la presencia de un Servicio de Administración Tributaria (**SAT**)¹⁷, tanto para la recolección de tributos a cargo de los mismos gobiernos locales (variable **SAT**) como de los tributos a cargo de las municipalidades provinciales (variable **SAT provincial**). El detalle de estas variables explicativas se encuentra a continuación en la tabla 8¹⁸.

Tabla 8: Lista de las variables independientes utilizadas

Variable	Descripción	Fuente
Canon	Transferencias intergubernamentales que se otorgan por concepto de canon (minero, hidroenergético, gasífero, pesquero, forestal y petrolero).	MEF
Foncomún	Transferencias intergubernamentales que se otorgan por concepto del FONCOMÚN.	MEF
Sobrecanon	Transferencias intergubernamentales que se otorgan por concepto de sobrecanon petrolero.	MEF
Renta de aduanas	Transferencias intergubernamentales que se otorgan por concepto de renta de aduanas.	MEF
Recursos ordinarios	Transferencias intergubernamentales que se otorgan por concepto de recursos ordinarios.	MEF
PBI regional no primario	Producto Bruto Interno (PBI) por región del Perú correspondiente a los sectores manufactura no primaria, electricidad y agua, construcción, comercio y servicios.	INEI
Experiencia	Variable que recoge el número de años de experiencia (desde el año 2004) que tiene el alcalde municipal a cargo del mismo gobierno local del Perú.	Propia
Catastro municipal	Variable dicotómica que toma el valor de 1 cuando el gobierno local del Perú cuenta con un catastro municipal.	INEI
SAT	Variable dicotómica que toma el valor de 1 cuando el gobierno local del Perú cuenta con un Sistema de Administración Tributaria (SAT).	MEF
SAT provincial	Variable dicotómica que toma el valor de 1 cuando el gobierno local del Perú cuenta con un SAT para el pago de impuesto a cargo de la municipalidad provincial.	MEF

Elaboración propia.

¹⁶ Estadísticas sobre el número de gobiernos locales que cuenta con un catastro municipal se encuentra detallado en el anexo 5.

¹⁷ En el Perú, los SAT son organismos públicos descentralizados creados por los propios gobiernos locales, pero que cuentan con autonomía administrativa, económica, presupuestaria y financiera. Estas instituciones tienen como objetivo organizar y ejecutar la administración, fiscalización y recaudación de todos los conceptos tributarios y no tributarios a cargo del gobierno local (Fuente: SAT Lima). El detalle de los gobiernos locales que cuentan con un SAT se encuentra en el anexo 6.

¹⁸ A las variables relacionadas a transferencias intergubernamentales (canon, FONCOMUN, sobrecanon, renta de aduanas y recursos ordinarios) se les aplicó la prueba de raíz unitaria para panel de datos de Levin-Lin-Chu (Levin, Lin and Chu, 2002). Los resultados encontrados no aceptan la hipótesis nula de que las variables son raíz unitaria.

7. Resultados de la estimación principal

Los resultados de los modelos de estimación para el **impuesto predial**, la **alcabala**, el **impuesto al patrimonio vehicular** y la recaudación por **tasas** se muestran en la tabla 9.

Los resultados muestran que, para el periodo 2004-2020, las transferencias por **canon** generan un efecto de sustitución (pereza fiscal) sobre la recaudación del **impuesto predial**, el impuesto por **alcabala** y las **tasas**. Los resultados encontrados de este tipo de transferencias se encuentran en línea con lo encontrado por otros trabajos como los realizados por Melgarejo y Rabanal (2006), De los Ríos (2017), Canavire-Bacarrea y otros (2012) y Noel (2019); aunque no significativo en estos dos últimos. Sin embargo, cabe resaltar que, junto con el trabajo de Canavire-Bacarrea y otros (2012), el presente trabajo considera un panel de datos truncados. Esta metodología tiene la ventaja que considera, como se describió en la sección de hechos estilizados, la existencia de gobiernos locales cuya recaudación de ingresos propios es igual a cero a lo largo del periodo de análisis. En esa línea, no tomar en cuenta esta característica particular de los gobiernos locales del Perú podría dar lugar a resultados distintos. Por ejemplo, el último trabajo de literatura empírica (Noel, 2019) estimó también modelos de datos de panel con la metodología convencional, encontrando una relación de complementariedad entre canon e ingresos.

En cuanto al **FONCOMUN**, estas transferencias también están generando un efecto de sustitución (pereza fiscal) sobre la recaudación del **impuesto predial**, el impuesto por **alcabala** y las **tasas**. Anteriormente, la inclusión del **FONCOMUN** en el análisis solo había sido realizada por Canavire-Bacarrea y otros (2012) obteniendo los mismos resultados que el presente trabajo. Mientras que, De los Ríos (2017) considera a las transferencias no RRNN agregadas; sin embargo, el efecto era positivo y significativo. Por el otro lado, el resto de los trabajos no considera como parte del análisis a las transferencias no RRNN por separado. Sin embargo, como se pueden ver en los resultados del presente trabajo, las transferencias por **FONCOMUN** también generan pereza fiscal sobre los principales ingresos propios, e incluso el efecto que genera el **FONCOMUN** es más alto que el de las transferencias por canon para todos los ingresos propios analizados. Tanto el signo como la magnitud encontrados se puede explicar por dos características de esta transferencia. La primera es que, a diferencia de las transferencias por canon, las transferencias por **FONCOMUN** son recibidas por todos los gobiernos locales siguiendo una fórmula de distribución, que no considera muy importante la recaudación de ingresos propios¹⁹. La segunda es que los recursos del **FONCOMUN** son mayormente utilizados para financiar gastos corrientes, al igual que los ingresos propios analizados²⁰. En este caso particular, el fenómeno de pereza fiscal se puede explicar como la preferencia por financiar determinados gastos con recursos transferidos por concepto de FONCOMUN en lugar de recaudar ingresos propios para financiar estos gastos.

De esta manera, estos dos resultados nos muestran que las dos transferencias intergubernamentales más importantes para los gobiernos locales son las que generan los

¹⁹ Actualmente la recaudación de ingresos propios representa menos del 5 por ciento del indicador utilizado para repartir el FONCOMUN entre las municipalidades distritales. Para más información sobre la metodología de distribución del FONCOMUN véase el anexo 4.

²⁰ Para el año 2019, el 86 por ciento de los ingresos por impuestos municipales financiaron gastos corrientes; mientras que, en el caso del FONCOMUN, el 77 por ciento de estas transferencias financiaron gastos corrientes.

desincentivos para recaudar sus ingresos propios, siendo el efecto mayor el de las transferencias por **FONCOMUN**.

Sobre el resto de las transferencias, en el caso del **sobre canon**, el efecto es no significativo sobre la recaudación de los impuestos analizados. La única de excepción es la recaudación por **tasas**, cuyo efecto es positivo y significativo. Por su parte, las transferencias por **renta de aduanas** tienen un efecto de complementario con la recaudación del **impuesto predial y alcabala**, a diferencia del efecto que existe sobre la recaudación por **tasas**, cuyo efecto es de sustitución y significativo. Por último, el efecto de los **recursos ordinarios** es de complementariedad y significativo sobre la recaudación del **impuesto predial, alcabala y tasas**; mientras que, en el caso del impuesto por el **patrimonio vehicular**, el efecto es negativo (pereza fiscal) y significativo.

Asociado a la actividad económica local, el efecto del **PBI regional no primario** es positivo y significativo para los cuatro tipos de ingresos propios analizados. Este resultado reafirma lo encontrado por Melgarejo y Rabanal (2006), y De los Ríos (2017), que un mayor crecimiento económico se traduce en mayores niveles de recaudación.

Sobre las variables asociadas a la capacidad de gestión, tener un **catastro municipal** es positivo para la recaudación del **impuesto predial** y la **alcabala**. La inclusión de esta variable, no incluida en otros estudios de investigación, nos muestra que los gobiernos locales con un registro de las propiedades inmuebles en su jurisdicción, independientemente si el registro catastral se encuentra actualizado o no, incrementa la recaudación de impuestos a nivel local.

En el caso de los años de **experiencia** de la autoridad local al mando del gobierno local, que es una variable nueva para estos trabajos de investigación, se observa que hay un efecto positivo que tiene la mayor experiencia en la gestión municipal sobre la recaudación de la **alcabala** y el impuesto al **patrimonio vehicular**. Mientras que, en el caso de la recaudación del **impuesto predial** y las **tasas**, el efecto también es positivo, pero no significativo.

Por último, la instalación de un Servicio de Administración Tributaria (**SAT**) tanto para la recaudación de ingresos a cargo de las municipalidades distritales (**impuesto predial y tasas**) como para la recaudación de impuestos a cargo de las municipalidades provinciales (**alcabala y patrimonio vehicular**) tiene un efecto positivo sobre los principales ingresos propios de los gobiernos locales del Perú. Este resultado en particular, no incluido en otros trabajos de investigación, muestra como una primera aproximación de los beneficios obtenidos por la implementación de este tipo de instituciones recaudadoras independientes en los gobiernos locales.

Tabla 9: Resultado de la estimación principal, 2004-2020

	Variables dependientes			
	Impuesto predial	Alcabala	Patrimonio vehicular	Tasas
Canon	-0,0036*** (0,0009)	-0,0038*** (0,0013)	0,0006 (0,0018)	-0,0052*** (0,0004)
Sobrecanon	-0,0069 (0,0076)	0,0097 (0,0109)	-0,0115 (0,0143)	0,0223*** (0,0026)
Foncomún	-0,0802*** (0,0022)	-0,1659*** (0,0048)	0,0066 (0,0093)	-0,0423*** (0,0012)
Renta de aduanas	0,1377*** (0,0010)	0,0510*** (0,0039)	-0,0927 (0,1707)	-0,3989*** (0,0003)
Recursos ordinarios	0,0820*** (0,0040)	0,0718*** (0,0124)	-0,0319* (0,0153)	0,0478*** (0,0019)
PBI regional no primario	0,0086*** (0,0001)	0,0076*** (0,0003)	0,0048*** (0,0003)	0,0069*** (0,0001)
Catastro municipal	15,9516*** (1,6933)	41,9298*** (2,6379)		
SAT	48,9553* (24,5604)			115,8114*** (2,3199)
SAT provincial		40,5817*** (4,4021)	87,8118*** (3,6604)	
Experiencia	0,2279 (0,2987)	1,2551*** (0,4230)	2,6461*** (0,3462)	0,0184 (0,1440)
Constante	-63,6694*** (1,9770)	-137,505*** (2,9285)	-45,7706*** (3,9287)	-267677*** (1,1795)
N° de observaciones	30 976	30 976	3 313	30 976
<i>Censurados</i>	10 566	19 918	965	4 395
<i>No censuradas</i>	20 410	11 058	2 348	26 581

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Errores estándar entre paréntesis.

Elaboración propia.

8. Resultados del análisis por conglomerados

Los gobiernos locales del Perú se caracterizan por presentar diversas características, que hace necesario que se dividan a los mismos en conglomerados que los agrupen según ciertos rasgos comunes. En ese sentido, la presente sección realiza nuevas estimaciones considerando que los gobiernos locales del Perú se agrupan en conglomerados, según lo propuesto por Jiménez y Montoro (2018). Estos autores dividen a los gobiernos locales según tres dimensiones i) tamaño económico²¹, ii) grado de apalancamiento²², y iii) dependencia fiscal²³.

En su trabajo, Jiménez y Montoro (2018) agrupan a 1861 gobiernos subnacionales (1835 gobiernos locales y 25 gobiernos regionales) en cuatro conglomerados. Sin embargo, el trabajo de Jiménez y Montoro (2018) incluye en el análisis a los gobiernos regionales, por lo que para fines de este trabajo solo se considerarán los conglomerados que contengan a los gobiernos locales, sin realizar ninguna modificación a lo propuesto por los autores, con excepción del caso de Lima Metropolitana²⁴. Así, se tiene que el primer conglomerado está conformado por 65 gobiernos locales, el segundo por 365 gobiernos locales, y el tercero por 1393 gobiernos locales.

Los gobiernos locales del primer conglomerado se caracterizan por tener, en promedio los mayores niveles de ingresos totales²⁵ (S/ 129 millones), gastos no financieros (S/ 115 millones) y saldo de deuda total (S/ 105 millones); así como la menor dependencia de sus ingresos provenientes de transferencias RRNN (16,9 por ciento de sus ingresos totales) y la mayor recaudación de ingresos propios (42,6 por ciento de los ingresos totales).

En el segundo conglomerado, los indicadores de tamaño económico se reducen drásticamente; mientras que, la dependencia de las transferencias RRNN se incrementa a 22,5 por ciento de los ingresos totales y la recaudación de ingresos propios se reduce a 13,2 por ciento de los ingresos totales.

Finalmente, en el tercer conglomerado de gobiernos locales, los indicadores de tamaño económico son los más pequeños entre los conglomerados analizados; mientras que, la dependencia de transferencias RRNN se incrementa hasta 24,2 por ciento de los ingresos totales y la recaudación de ingresos propios se reduce a 5,2 por ciento de los ingresos totales (ver tabla 10).

²¹ Esta dimensión considera tres variables (en soles): i) los ingresos totales del 2015, ii) los gastos no financieros del 2015, y iii) saldo de deuda total de 2015.

²² Esta dimensión considera dos variables: i) ratio de saldo de deuda total 2015 entre ingresos corrientes promedio (2012-2015), y ii) ratio de déficit primario 2015 entre ingresos corrientes promedio (2012-2015).

²³ Esta dimensión considera dos variables: i) ratio de ingresos provenientes de recursos naturales entre ingresos totales 2015, y ii) ratio de ingresos propios entre ingresos totales 2015.

²⁴ En el trabajo de Jiménez y Montoro (2018), Lima Metropolitana formaba parte de los gobiernos subnacionales más grandes junto con la mayoría de los gobiernos regionales. Al no considerar a los gobiernos regionales en el análisis, Lima Metropolitana pasará a formar parte del siguiente conglomerado.

²⁵ Los ingresos totales son la suma de los ingresos corrientes más los ingresos de capital.

Tabla 10: Características de los conglomerados según dimensión

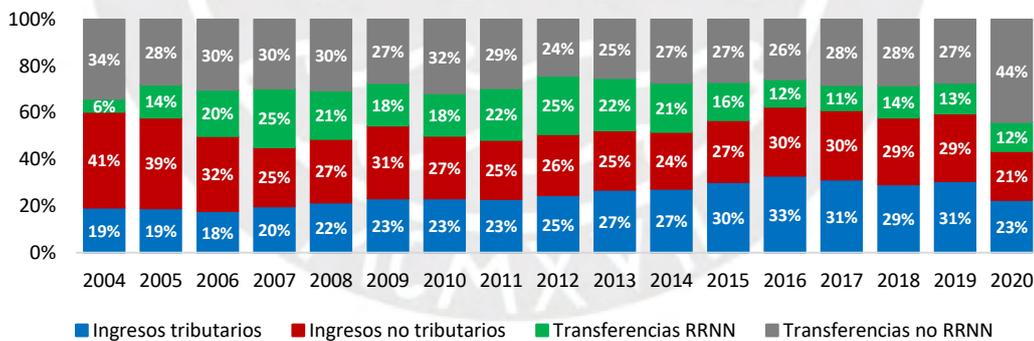
	Tamaño económico (mill. de soles)			Apalancamiento (% de ingresos)		Dependencia (% de ingresos)	
	Ingresos totales	Gastos no financieros	Saldo de deuda	Saldo de deuda	Déficit primario	Transferencias RRNN	Ingresos propios
1er conglomerado	119	115	105	129,6	-1,7	16,9	42,6
2do conglomerado	23	22	8	51,4	-4,3	22,5	13,2
3er conglomerado	4	4	1	31,2	0,4	24,2	5,2

*Con información correspondiente al año 2015.

Elaboración propia.

Para fines de este trabajo, también nos interesa saber al detalle la estructura de los ingresos corrientes de los conglomerados utilizados. Así, el primer conglomerado que se pueden catalogar como los gobiernos locales grandes se caracterizan por tener la mayor recaudación de ingresos propios entre los 3 conglomerados analizados. Aquí, los ingresos tributarios y no tributarios representaron, durante el periodo 2004-2020, en promedio, el 25 y 29 por ciento de los ingresos corrientes de los gobiernos locales. En el caso particular de la recaudación del impuesto predial, esta fue, en promedio, el 12 por ciento de los ingresos corrientes. Por el lado de las transferencias intergubernamentales, las más importantes fueron las transferencias no RRNN, pues representaron, en promedio, el 29 por ciento de los ingresos corrientes. En este rubro, la transferencia por FONCOMUN, que fue, en promedio, del 18 por ciento de los ingresos corrientes (ver gráfico 17).

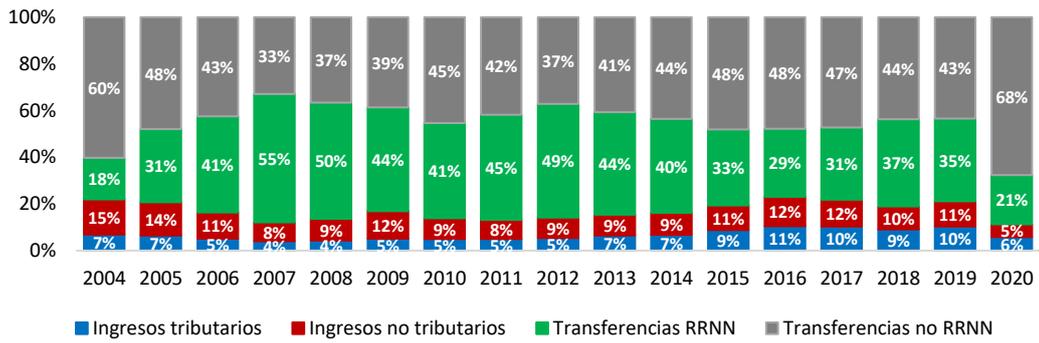
Gráfico 17: Estructura porcentual de los ingresos corrientes del primer conglomerado



Elaboración propia.

Por su parte, el segundo conglomerado de gobiernos locales, que se puede catalogar como los gobiernos locales medianos, en donde el ingreso más importante para estos gobiernos locales son las transferencias intergubernamentales. En esa línea, las transferencias RRNN y no RRNN representaron, en promedio, el 38 y 45 por ciento de los ingresos corrientes. Por su parte, los ingresos propios solo representaron en ese mismo periodo el 17 por ciento de los ingresos corrientes (ver gráfico 18).

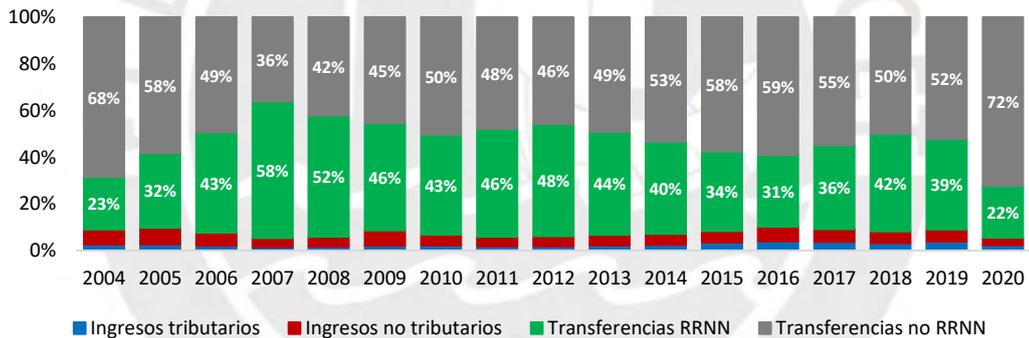
Gráfico 18: Estructura porcentual de los ingresos corrientes del segundo conglomerado



Elaboración propia.

Finalmente, el tercer conglomerado de gobiernos locales, que se pueden catalogar como los gobiernos locales pequeños. En este tercer conglomerado, la dependencia de las transferencias intergubernamentales en el financiamiento de los gobiernos locales se acentúa. En esa línea, las transferencias RRNN y no RRNN representaron, en promedio, el 40 y 52 por ciento de los ingresos corrientes. Mientras que, los ingresos propios solo representaron el 8 por ciento de los ingresos corrientes. En el caso particular del impuesto predial, este representó el 1 por ciento de los ingresos corrientes (ver gráfico 19).

Gráfico 19: Estructura porcentual de los ingresos corrientes del tercer conglomerado



Elaboración propia.

8.1. Resultados de la estimación en los gobiernos locales grandes

Los resultados del primer conglomerado muestran que, las transferencias por **canon** generan un efecto sustitución (pereza fiscal) sobre la recaudación del **impuesto predial** y las **tasas**, sin embargo, este no es significativo. Mientras que, en el caso de la **alcabala** y el **impuesto al patrimonio vehicular**, el efecto sustitución (pereza fiscal) si es significativo. Estos resultados nos muestran que, las transferencias por **canon**, en el **impuesto predial** y las **tasas** no estarían desincentivando la recaudación de los ingresos propios analizados, como sucede en los resultados de la estimación principal. Dicho resultado se explicaría por el hecho de que estas transferencias representaron el 13 por ciento de los ingresos corrientes de este tipo de gobiernos locales.

En el caso de las transferencias por **FONCOMUN**, los resultados encontrados en este primer conglomerado difieren por completo del resultado de la estimación agregada. En este tipo de gobiernos locales, las transferencias por **FONCOMUN** generan un efecto complementario sobre la recaudación de los principales ingresos propios; sin embargo, el efecto sobre la recaudación del **impuesto predial** y las **tasas** es no significativo. Este resultado muestra que las transferencias por **FONCOMUN** no estarían generando desincentivos a estos gobiernos locales para dejar de recaudar ingresos propios, sino que estaría sucediendo todo lo contrario. Esto se explicaría por el hecho de que en la estructura de los ingresos corrientes en este conglomerado de gobiernos locales no es tan dependiente de las transferencias intergubernamentales, tanto por las transferencias RRNN como las transferencias no RRNN.

En cuanto al resto de transferencias intergubernamentales, se tiene que tanto el efecto de las transferencias por **sobre canon** como las de **renta de aduanas** no es significativo. En el caso de las transferencias por **recursos ordinarios**, se observa que este tipo de transferencias tienen un efecto de sustitución (pereza fiscal) sobre la recaudación de los cuatro ingresos propios analizados.

En el caso de las variables asociadas a la actividad económica local, tenemos que el efecto del **PBI regional no primario** es positivo y significativo para los cuatro tipos de ingresos propios analizados, mismo resultado encontrado en la estimación agregada.

En el caso de las variables asociadas a la capacidad de gestión, los resultados muestran que, si el gobierno local cuenta con un **catastro municipal**, el efecto sobre el **impuesto predial** y la **alcabala** es positivo, pero no significativo.

En el caso del número de años de **experiencia** de la autoridad local a cargo del mismo gobierno local, se puede observar que hay un efecto negativo de esta variable sobre la recaudación del **impuesto predial** y las **tasas**. Dicho resultado, contrario a lo esperado, se explicaría por el hecho de que estos gobiernos locales ya cuentan con altos niveles de recaudación de estos dos ingresos, lo que haría que un año de experiencia adicional no se traduzca en mayor recaudación.

Por último, la presencia de un SAT tanto para la recaudación de ingresos a cargo de las municipalidades distritales (**impuesto predial** y **tasas**) como para la recaudación de ingresos a cargo de las municipalidades provinciales (**alcabala** y **patrimonio vehicular**) hay un efecto positivo sobre los principales ingresos propios (ver tabla 11).

Tabla 11: Resultados de la estimación en los gobiernos locales grandes

	Variables dependientes			
	Impuesto predial	Alcabala	Patrimonio vehicular	Tasas
Canon	-0,0049 (0,0052)	-0,0184*** (0,0032)	-0,0753*** (0,0095)	-0,0046 (0,0068)
Sobrecanon	0,0362 (0,6342)	0,0939 (0,2315)	0,0776 (0,1065)	0,0065 (0,6132)
Foncomún	0,0056 (0,1231)	0,8754*** (0,0360)	0,5933*** (0,0399)	0,0940 (0,1012)
Renta de aduanas	-0,4514 (0,4493)	0,1578 (0,2426)	-0,1583 (0,2985)	0,4667 (0,3643)
Recursos ordinarios	-0,5763* (0,3214)	-0,8583*** (0,1431)	-0,4686*** (0,1206)	-0,8162*** (0,2563)
PBI regional no primario	0,0117*** (0,0019)	0,0079*** (0,0014)	0,0104*** (0,0007)	0,0138*** (0,0015)
Catastro municipal	20,4217 (68,8968)	-12,8612 (33,0418)		
SAT	22,3546 (62,6801)			83,7956*** (27,6566)
SAT provincial		69,9532*** (17,6301)	56,4231*** (11,0371)	
Experiencia	-7,7255*** (2,8356)	0,2026 (1,3616)	7,3128*** (1,1390)	-6,0738** (2,5164)
Constante	-33,5782 (70,1363)	-150,073*** (32,5395)	-156,204*** (11,8626)	-33,2151 (27,5434)
N° de observaciones	1 105	1 105	527	1 105
<i>Censurados</i>	17	45	2	7
<i>No censuradas</i>	1 088	1 060	525	1 098

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Errores estándar entre paréntesis.

Elaboración propia.

8.2. Resultados de la estimación en los gobiernos locales medianos

Los resultados del segundo conglomerado muestran que, las transferencias por canon generan un efecto sustitución (pereza fiscal) sobre la recaudación del **impuesto predial** y las **tasas**. Este resultado se encuentra en línea con el encontrado en la estimación de los resultados agregados. En el caso de la **alcabala** el efecto sustitución no es significativo; mientras que en el **impuesto al patrimonio vehicular** el efecto es complementario y significativo. Dicho resultado se encuentra en línea, con la reducción de la participación de los impuestos en este conglomerado y el incremento de la participación de las transferencias RRNN como el canon.

En el caso de las transferencias por **FONCOMUN**, el resultado encontrado está en línea con la estimación de los resultados agregados. En ese sentido, las transferencias por **FONCOMUN** generan un efecto sustitución (pereza fiscal) sobre la recaudación la mayoría de los ingresos propios analizados, con excepción de la **alcabala**, cuyo efecto es positivo y significativo. Este resultado se explica por la reducida participación de los ingresos como el **impuesto predial** en los ingresos corrientes, pues estos representan solo el 5 por ciento, mientras que las transferencias por **FONCOMUN** representan el 30 por ciento.

En cuanto al resto de transferencias intergubernamentales, se tiene que tanto el efecto de las transferencias por **sobre canon** no es significativo. En cambio, el efecto de la **renta de aduanas** es complementario sobre la recaudación del **impuesto predial** y **alcabala**. En el caso de las transferencias por **recursos ordinarios**, se observa que estas tienen un efecto de sustitución (pereza fiscal) sobre la recaudación de la mayoría de los ingresos propios.

En el caso del efecto del **PBI regional no primario**, este es positivo y significativo para los ingresos propios analizados, mismo resultado encontrado en la estimación agregada, y en el primer conglomerado de gobiernos locales.

Sobre las variables asociadas a la capacidad de gestión, contar con un **catastro municipal** por parte de los gobiernos locales es positivo para el **impuesto predial** y la **alcabala**, pero significativo solo en este último.

En el caso del número de años de **experiencia** de la autoridad local, se puede observar que hay un efecto positivo de un año adicional de experiencia previa de la autoridad local en el cargo para la recaudación del **impuesto predial**, **alcabala** y las **tasas**. Por su parte, el efecto en la recaudación del **impuesto al patrimonio vehicular** también es positivo, pero no significativo.

Finalmente, la presencia de una **SAT** es positivo para la recaudación de los ingresos propios analizados; sin embargo, esta solo es significativa en el caso de la **alcabala** (ver tabla 12).

Tabla 12: Resultados de la estimación en los gobiernos locales medianos

	Variables dependientes			
	Impuesto predial	Alcabala	Patrimonio vehicular	Tasas
Canon	-0,0054*** (0,0015)	-0,0025 (0,0017)	0,0027*** (0,0000)	-0,0027*** (0,0008)
Sobrecanon	-0,0027 (0,0133)	-0,0041 (0,0126)	-0,0014 (0,0015)	-0,0012 (0,0079)
Foncomún	-0,0395** (0,0178)	0,1169*** (0,0089)	-0,0012*** (0,0004)	-0,0458*** (0,0059)
Renta de aduanas	0,0270* (0,0138)	-0,0084 (0,0300)	-0,0042 (0,0161)	0,0813*** (0,0062)
Recursos ordinarios	0,2400*** (0,0122)	-0,0486*** (0,0120)	0,0116*** (0,0008)	0,3254*** (0,0050)
PBI regional no primario	0,0090*** (0,0005)	0,0052*** (0,0005)	0,0005*** (0,0001)	0,0054*** (0,0002)
Catastro municipal	2,7483 (4,4139)	16,8419*** (4,8306)		
SAT	25,9465 (74,5303)			49,8222 (46,0430)
SAT provincial		17,3132* (9,3549)	3,0675 (7,2429)	
Experiencia	2,6069*** (0,6236)	1,4612** (0,5689)	0,0200 (0,0522)	1,7258*** (0,3791)
Constante	-53,898*** (5,7919)	-87,579*** (5,9579)	-3,0139*** (0,4193)	-19,050*** (2,7664)
N° de observaciones	6 203	6 203	2 021	6 203
<i>Censurados</i>	<i>524</i>	<i>1 778</i>	<i>499</i>	<i>163</i>
<i>No censuradas</i>	<i>5 679</i>	<i>4 425</i>	<i>1 522</i>	<i>6 040</i>

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Errores estándar entre paréntesis.

Elaboración propia.

8.3. Resultados de la estimación en los gobiernos locales pequeños

Los resultados para el tercer y último conglomerado en donde se agrupan a cerca del 76 por ciento de gobiernos locales analizados muestran que, las transferencias por **canon** generan un efecto sustitución (pereza fiscal) sobre la recaudación del **impuesto predial**, la **alcabala**, el **impuesto al patrimonio vehicular** y las **tasas**. Este resultado es muy similar al estimado en los resultados agregados, con la excepción del efecto del **canon** sobre el **impuesto al patrimonio vehicular**, que ahora es negativo y significativo.

En el caso de las transferencias por **FONCOMUN**, el resultado encontrado está en línea con la estimación de los resultados agregados, así como lo encontrado en la estimación del segundo conglomerado. En ese sentido, las transferencias por **FONCOMUN** generan un efecto sustitución (pereza fiscal) sobre la recaudación la mayoría de los ingresos propios analizados, con excepción del **impuesto al patrimonio vehicular**, cuyo efecto es no significativo.

Este resultado significa que las transferencias tanto las transferencias por canon como las de FONCOMUN, las dos fuentes de financiamiento más importante de este grupo de gobiernos locales estarían desincentivando su recaudación de los principales ingresos propios. Dichos resultados se reafirman cuando se ve la estructura de los ingresos corrientes de estos gobiernos locales, en donde el **canon** y el **FONCOMUN** representan alrededor del 64 por ciento de los ingresos corrientes.

En cuanto al resto de transferencias intergubernamentales, se tiene que tanto el efecto de las transferencias por **sobrecanon** es negativo sobre la recaudación del **impuesto predial**, la **alcabala** y los ingresos por **tasas**; sin embargo, solo es significativo en el primero de estos. En el caso de las transferencias por **renta de aduanas**, se observa que el efecto de estas transferencias sobre los ingresos propios analizados es positivo y significativo. Por su parte, el efecto de las transferencias por recursos ordinarios es positivo sobre la recaudación del **impuesto predial**, la **alcabala** y los ingresos por **tasas**; mientras que en el caso del **impuesto al patrimonio vehicular** dicho efecto es negativo, pero no significativo.

En el caso del efecto del **PBI regional no primario**, este es positivo y significativo para los ingresos propios analizados, mismo resultado encontrado a lo largo de todas las estimaciones realizadas hasta el momento.

Sobre las variables asociadas a la capacidad de gestión, contar con un **catastro municipal** por parte de este tipo de gobiernos locales es positivo tanto para el **impuesto predial** como para la **alcabala**. Este resultado muestra que incentivar la creación de un registro catastral en estos gobiernos locales con aún pocos ingresos propios tienen efectos positivos sobre la recaudación de estos últimos.

En el caso del número de años de **experiencia** de la autoridad local, se puede observar que hay un efecto positivo de un año adicional de experiencia previa de la autoridad local en el cargo para la recaudación del **impuesto predial**, **alcabala** y el **impuesto al patrimonio vehicular**, pero solo significativo en la recaudación de **alcabala**. Por su parte, el efecto en los ingresos por **tasas** es negativo y significativo.

Finalmente, en este caso no es posible evaluar el efecto la presencia de un **SAT** en este tipo de gobiernos locales sobre la recaudación de la mayoría de los ingresos propios, debido a que ninguno de los gobiernos locales de este grupo tiene un **SAT** para la recaudación de los impuestos a cargo de las municipalidades distritales. Sin embargo, en el caso de los impuestos a cargo de las municipalidades provinciales, se tiene que el efecto de un **SAT** es positivo y significativo para la recaudación de la alcabala (ver tabla 13).

Tabla 13: Resultados de la estimación en los gobiernos locales pequeños

	Variables dependientes			
	Impuesto predial	Alcabala	Patrimonio vehicular	Tasas
Canon	-0,0068*** (0,0012)	-0,0417*** (0,0051)	-0,0030*** (0,0009)	-0,0122*** (0,0014)
Sobrecanon	-0,0213*** (0,0070)	-0,0247 (0,0150)		-0,0055 (0,0048)
Foncomún	-0,0655*** (0,0021)	-0,3456*** (0,0120)	-0,0002 (0,0010)	-0,0208*** (0,0037)
Renta de aduanas	0,2519*** (0,0016)	0,1413*** (0,0059)		0,0829*** (0,0014)
Recursos ordinarios	0,0468*** (0,0062)	0,1184*** (0,0224)	-0,0008 (0,0008)	0,0157*** (0,0060)
PBI regional no primario	0,0066*** (0,0002)	0,0119*** (0,0005)	0,0003*** (0,0001)	0,0041*** (0,0002)
Catastro municipal	8,8686*** (1,5374)	33,0697*** (3,6727)		
SAT				
SAT provincial		67,8329*** (8,7670)		
Experiencia	0,4111 (0,3271)	2,5481*** (0,7389)	0,1073 (0,1007)	-0,7436** (0,3281)
Constante	-52,6278*** (1,9255)	-161,639*** (4,8869)	-3,1987*** (0,5450)	-14,1203*** (1,9575)
N° de observaciones	23 668	23 668	765	23 668
<i>Censurados</i>	<i>10 025</i>	<i>18 095</i>	<i>46</i>	<i>4 225</i>
<i>No censuradas</i>	<i>13 643</i>	<i>5 573</i>	<i>301</i>	<i>19 443</i>

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Errores estándar entre paréntesis.
Elaboración propia.

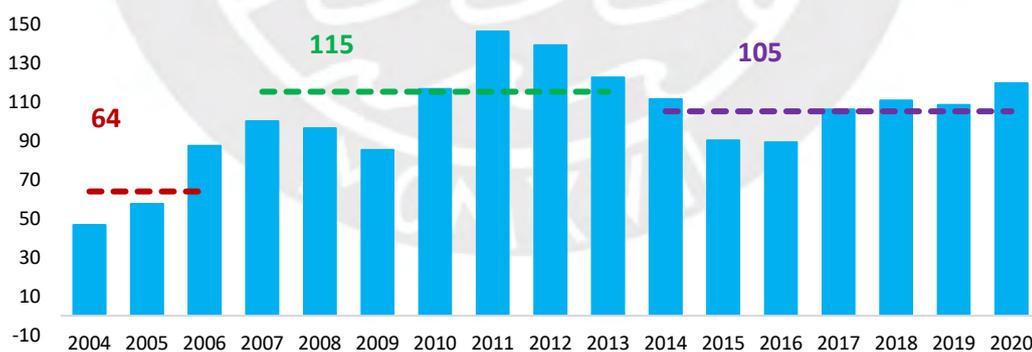
9. Resultados del análisis por subperiodos de tiempo

Otro factor relevante al momento de analizar la relación entre los ingresos propios y las transferencias intergubernamentales que reciben los gobiernos del Perú es el volumen de transferencias que reciben estos a lo largo del periodo analizado. En ese sentido se puede observar que los ingresos propios más importantes como el impuesto predial, la alcabala, el impuesto al patrimonio vehicular y las tasas han presentado una tendencia creciente durante el periodo de análisis²⁶.

En el caso de las transferencias, las tendencias son ligeramente diferentes. Por el lado de las transferencias por FONCOMUN, estas también han presentado una tendencia creciente durante el periodo de análisis; mientras que, las transferencias por canon son las que han presentado una mayor variabilidad a lo largo del periodo de análisis, que se explicó por los movimientos de los precios de los minerales que exporta el Perú.

Así, en base a la evolución de estos precios de los minerales, que se agrupan en el Índice de Precios de Exportación de los productos mineros²⁷ (IPX minero) es posible identificar tres subperiodos de tiempo, en donde el movimiento de este índice condicionó el monto entregado por transferencias por canon a los gobiernos locales. El primer subperiodo de tiempo identificado, también llamado periodo del pre-boom de precio de los minerales es el comprendido entre los años 2004 y 2006, en donde el IPX minero promedio fue de 64 y las transferencias promedio de canon alcanzaron los 39 soles por persona. El segundo subperiodo de tiempo identificado es el comprendido entre los años 2007 y 2013, también llamado el periodo de boom de los precios de los minerales, en donde el IPX minero fue de 115 y las transferencias promedio por canon alcanzaron los 155 soles por persona. El tercer subperiodo es el comprendido entre los años 2014 y 2020, también llamado periodo del post-boom del precio de los minerales, en el cual el IPX minero fue de 105 y las transferencias por canon fueron en promedio de 99 soles por persona (ver gráfico 20).

Gráfico 20: Evolución del IPX minero, 2004-2020 (índice, 2007=100)



Nota: las líneas punteadas muestran los promedios del IPX minero de los periodos 2004-2006, 2007-2013 y 2014-2020.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

²⁶ Para más información, ver la sección 4 de hechos estilizados.

²⁷ Este índice corresponde al calculado por el MEF para la elaboración de las cuentas estructurales del Sector Público No Financiero. Este índice, es un índice de Fisher, que está compuesto por las exportaciones (volumen y precios) del cobre, estaño, hierro, oro, plata refinada, plomo, zinc y molibdeno.

9.1. Periodo pre-boom de precios de minerales (2004-2006)

En el periodo del pre-boom de precios de minerales, las estimaciones muestran que el efecto de las transferencias por **canon** no es claro entre los ingresos propios analizados. En el caso del **impuesto predial** y las **tasas** existe un efecto negativo, pero solo significativo sobre los ingresos por tasas. El resultado obtenido en el impuesto predial se explicaría por el bajo monto recaudado por impuesto predial en esos años (16 soles por persona), a diferencia de la recaudación por tasas, que ya era relativamente alta en ese periodo de tiempo (33 soles por persona). Mientras que en el caso de la recaudación de **alcabala** y el **impuesto al patrimonio vehicular** es positivo, pero solo significativo sobre la recaudación por **alcabala**.

En el caso de las transferencias por FONCOMUN, en la mayoría de los ingresos propios analizados, el efecto es negativo, pero solo significativo en la recaudación de la **alcabala** y el **impuesto al patrimonio vehicular**, mientras que los ingresos por **tasas**, el efecto no es significativo. En el caso del **impuesto predial** el efecto de las transferencias por FONCOMUN es positivo y significativo.

Sobre el resto de las transferencias intergubernamentales, se tiene que las transferencias por **sobrecanon** tienen un efecto negativo sobre los ingresos propios, pero no significativos. En el caso de las **rentas de aduanas**, el efecto es positivo y significativo sobre la recaudación del **impuesto predial** y **alcabala**. Mientras que, por el lado de las transferencias por **recursos ordinarios**, se observa un efecto negativo (pereza fiscal) sobre la recaudación del **impuesto predial**, **alcabala** y el impuesto al patrimonio vehicular.

En el caso del efecto del **PBI regional no primario**, este es positivo y significativo para los ingresos propios analizados.

Sobre las variables asociadas a la capacidad de gestión, contar con un **catastro municipal** es positivo tanto para el **impuesto predial** como para la **alcabala**.

En el caso del número de años de **experiencia** de la autoridad local, se puede observar que hay un efecto positivo de un año adicional de experiencia previa de la autoridad local en el cargo para la recaudación del **impuesto predial**, el **impuesto al patrimonio vehicular** y los ingresos por **tasas**, pero solo significativo en el **impuesto predial**. Mientras que, en el caso de la **alcabala**, el efecto es negativo.

Finalmente, la presencia de un SAT tanto para la recaudación de ingresos a cargo de las municipalidades distritales (**impuesto predial** y **tasas**) como para la recaudación de ingresos a cargo de las municipalidades provinciales (**alcabala** y **patrimonio vehicular**) hay un efecto positivo sobre los principales ingresos propios; sin embargo, solo en el caso de la recaudación de **impuesto predial** el efecto no es significativo (ver tabla 14).

Tabla 14: Resultados del periodo del pre-boom de precios de minerales

	Variables dependientes			
	Impuesto predial	Alcabala	Patrimonio vehicular	Tasas
Canon	-0,0033 (0,0038)	0,0019*** (0,0004)	0,0023 (0,0020)	-0,0186*** (0,0028)
Sobrecanon	-0,0083 (0,0112)	-0,0038 (0,0032)	-0,0183 (0,0251)	-0,0031 (0,0257)
Foncomún	0,0184*** (0,0059)	-0,0319*** (0,0020)	-0,0216* (0,0118)	-0,0093 (0,0158)
Renta de aduanas	0,0252* (0,0143)	0,0150*** (0,0023)	-0,0634 (0,2407)	0,0094 (0,0259)
Recursos ordinarios	-0,2077** (0,0908)	-0,1282*** (0,0201)	-0,2047** (0,0967)	0,5159*** (0,1124)
PBI regional no primario	0,0061*** (0,0005)	0,0012*** (0,0001)	0,0013*** (0,0003)	0,0100*** (0,0007)
Catastro municipal	15,8203*** (3,4306)	3,8409*** (0,6172)		
SAT	37,5283 (78,3798)			123,4643*** (13,4556)
SAT provincial		7,1261*** (0,9451)	27,6758*** (2,4599)	
Experiencia	3,0442* (1,8434)	-0,8397** (0,3407)	0,1092 (0,8612)	0,8793 (3,0810)
Constante	-37,9925*** (5,3006)	-8,4265*** (0,9975)	-2,5838 (3,8177)	-50,5356*** (7,5841)
N° de observaciones	5 454	5 454	583	5 454
<i>Censurados</i>	<i>1 830</i>	<i>3 738</i>	<i>247</i>	<i>713</i>
<i>No censuradas</i>	<i>3 624</i>	<i>1 716</i>	<i>336</i>	<i>4 741</i>

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Errores estándar entre paréntesis.

Elaboración propia.

9.2. Periodo del boom de precios de los minerales 2007-2013

Durante el periodo del boom de precios de minerales, las estimaciones muestran que, durante el periodo comprendido entre los años 2007 y 2013, el efecto de las transferencias por **canon** generó un efecto sustitución (pereza fiscal) sobre la recaudación del **impuesto predial**, la **alcabala** y los ingresos por **tasas**. En el caso del impuesto al patrimonio vehicular, el efecto es positivo, pero no significativo. El resultado encontrado se explica por el alto volumen de **transferencias por canon** que recibieron gran parte de los gobiernos locales durante este periodo. En esa línea, tenemos que las transferencias por canon se incrementaron de 68 soles por persona en 2006 a 210 soles por persona en 2013; mientras que, los ingresos por impuesto predial solo se incrementaron de 17 soles por persona en 2006 a 37 soles por persona en 2013.

En el caso de las transferencias por FONCOMUN, también se observa la misma tendencia que se aprecia con las transferencias por canon; ya que, las transferencias por FONCOMUN generaron en ese periodo un efecto sustitución (pereza fiscal) sobre la recaudación del **impuesto predial**, la **alcabala** y los ingresos por **tasas**. En el caso del impuesto al patrimonio vehicular, el efecto es positivo, pero no significativo.

Sobre el resto de las transferencias intergubernamentales, el efecto de las transferencias por **sobrecanon** es negativo sobre la mayoría de los ingresos propios, pero no significativos. En el caso de las **rentas de aduanas**, el efecto es positivo y significativo sobre la recaudación del **impuesto predial**, **alcabala** y los ingresos por **tasas**. Mientras que, por el lado de las transferencias por **recursos ordinarios**, se observa un efecto negativo (pereza fiscal) sobre la recaudación del **impuesto predial**, **alcabala** y el **impuesto al patrimonio vehicular**.

En el caso del efecto del **PBI regional no primario**, este es positivo y significativo para los ingresos propios analizados. Resultado que se mantiene de la estimación del periodo anterior.

Sobre las variables asociadas a la capacidad de gestión, contar con un **catastro municipal** sigue siendo positivo tanto para el **impuesto predial** como para la **alcabala**.

En el caso del número de años de **experiencia** de la autoridad local, se puede observar que hay un efecto positivo de un año adicional de experiencia previa de la autoridad local en el cargo para la recaudación del **impuesto predial**, la **alcabala** y el **impuesto al patrimonio vehicular**, pero solo significativo en la **alcabala**. Mientras que, en el caso de las **tasas**, el efecto es negativo, pero no significativo.

Finalmente, la presencia de un SAT tanto para la recaudación de ingresos a cargo de las municipalidades distritales (**impuesto predial** y **tasas**) como para la recaudación de ingresos a cargo de las municipalidades provinciales (**alcabala** y **patrimonio vehicular**) hay un efecto positivo y significativo sobre los principales ingresos propios (ver tabla 15).

Tabla 15: Resultados del periodo del boom de precios de minerales

	Variables dependientes			
	Impuesto predial	Alcabala	Patrimonio vehicular	Tasas
Canon	-0,0027*** (0,0008)	-0,0034* (0,0020)	0,0004 (0,0014)	-0,0050*** (0,0006)
Sobre canon	-0,0053 (0,0089)	0,0051 (0,0232)	-0,0070 (0,0182)	-0,0005 (0,0070)
Foncomún	-0,0597*** (0,0029)	-0,2527*** (0,0126)	0,0005 (0,0138)	-0,0329*** (0,0039)
Renta de aduanas	0,0624*** (0,0024)	0,0560*** (0,0106)	-0,0662 (0,3255)	0,0801*** (0,0037)
Recursos ordinarios	-0,0994*** (0,0291)	-0,1742** (0,0688)	-0,0966* (0,0564)	-0,0175 (0,0408)
PBI regional no primario	0,0061*** (0,0002)	0,0078*** (0,0007)	0,0036*** (0,0003)	0,0068*** (0,0002)
Catastro municipal	12,2904*** (1,7513)	50,6764*** (4,8653)		
SAT	61,4556** (27,0058)			164,7385*** (2,9991)
SAT provincial		53,9905*** (8,8627)	69,0825*** (4,9521)	
Experiencia	0,5102 (0,4367)	3,1891*** (9789)	0,8781 (0,6484)	-0,0571 (0,3961)
Constante	-39,8586*** (2,3283)	-144,061*** (6,2249)	-27,677*** (6,0897)	-26,6562*** (2,5826)
N° de observaciones	12 761	12 761	1 365	12 761
<i>Censurados</i>	<i>4 570</i>	<i>8 294</i>	<i>386</i>	<i>1 827</i>
<i>No censuradas</i>	<i>8 191</i>	<i>4 467</i>	<i>979</i>	<i>10 934</i>

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Errores estándar entre paréntesis.

Elaboración propia.

9.3. Periodo del post-boom de precios de los minerales 2014-2020

En el último periodo analizado, post-boom del precio de los minerales, las estimaciones muestran que, en el periodo comprendido entre los años 2014 y 2020, el efecto de las transferencias por **canon** genero un efecto sustitución (pereza fiscal) sobre la recaudación del **impuesto predial**, la **alcabala** y los ingresos por **tasas**; sin embargo, el efecto solo es significativo sobre los ingresos por **tasas**. En el caso del **impuesto al patrimonio vehicular**, el efecto es positivo, pero no significativo. Este resultado se explicaría por el descenso del flujo de transferencias por canon, respecto al anterior periodo, hacia los gobiernos locales; mientras que, al mismo tiempo hubo un crecimiento de la mayor parte de ingresos propios analizados.

En el caso de las transferencias por FONCOMUN, se observa que la tendencia del periodo 2007-2013 se mantiene para este periodo. Así, las transferencias por FONCOMUN generaron en ese periodo un efecto sustitución (pereza fiscal) sobre la recaudación del **impuesto predial**, la **alcabala** y los ingresos por **tasas**. En el caso del impuesto al patrimonio vehicular, el efecto es positivo, pero no significativo.

Sobre el resto de las transferencias intergubernamentales, el efecto de las transferencias por **sobrecanon** es positivo solo sobre la recaudación de la **alcabala**. En el caso de los demás ingresos propios, el efecto es negativo, pero no significativo. Por su parte, las transferencias por **renta de aduanas** generaron un efecto complementario sobre la recaudación del **impuesto predial**, la **alcabala** y los ingresos por **tasas**. En el caso de las transferencias por recursos ordinarios, se observó un efecto positivo sobre la recaudación del **impuesto predial**, **alcabala** y los ingresos por **tasas**.

En el caso del efecto del **PBI regional no primario**, este es positivo y significativo para los ingresos propios analizados. Resultado que se ha mantenido a lo largo de todos los subperiodos analizados y las estimaciones agregadas.

Sobre las variables asociadas a la capacidad de gestión, contar con un **catastro municipal** sigue siendo positivo tanto para el **impuesto predial** como para la **alcabala**. Dicho resultado también se ha mantenido a lo largo de todos los subperiodos analizados y las estimaciones agregadas.

En el caso del número de años de **experiencia** de la autoridad local, se puede observar que hay un efecto positivo de un año adicional de experiencia previa de la autoridad local en el cargo para la recaudación del **impuesto predial**, la **alcabala** y el **impuesto al patrimonio vehicular**, pero solo significativo en el caso del **impuesto al patrimonio vehicular**. Mientras que, en el caso de las **tasas**, el efecto es negativo, pero no significativo.

Finalmente, la presencia de un SAT tanto para la recaudación de ingresos a cargo de las municipalidades distritales (**impuesto predial** y **tasas**) como para la recaudación de ingresos a cargo de las municipalidades provinciales (**alcabala** y **patrimonio vehicular**) hay un efecto positivo y significativo en la mayoría de los ingresos propios (ver tabla 16).

Tabla 16: Resultados del periodo post-boom de precios de minerales

	Variables dependientes			
	Impuesto predial	Alcabala	Patrimonio vehicular	Tasas
Canon	-0,0025 (0,0023)	-0,0037 (0,0025)	0,0033 (0,0043)	-0,0076*** (0,0013)
Sobrecanon	-0,0043 (0,0150)	0,0179* (0,0107)	-0,0109 (0,0311)	-0,0026 (0,0074)
Foncomún	-0,1018*** (0,0045)	-0,0964*** (0,0050)	0,0234 (0,0159)	-0,0429*** (0,0026)
Renta de aduanas	0,1672*** (0,0018)	0,0458*** (0,0035)	-0,1172 (0,2357)	0,0954*** (0,0015)
Recursos ordinarios	0,0977*** (0,0069)	0,0443*** (0,0108)	-0,0457** (0,0232)	0,0745*** (0,0037)
PBI regional no primario	0,0105*** (0,0003)	0,0066*** (0,0004)	0,0057*** (0,0005)	0,0063*** (0,0001)
Catastro municipal	21,5498*** (3,5746)	41,8942*** (4,1319)		
SAT	57,4599 (46,8953)			86,7520*** (8,6442)
SAT provincial		42,7146*** (5,3550)	117,0502*** (6,5389)	
Experiencia	0,0601 (0,5200)	0,3674 (0,4946)	3,5139*** (0,6123)	-0,3771 (0,2856)
Constante	-83,5405*** (4,6969)	-130,720*** (4,9510)	-62,5938*** (8,2544)	-23,5137*** (2,5012)
N° de observaciones	12 761	12 761	1 365	12 761
<i>Censurados</i>	<i>4 166</i>	<i>7 886</i>	<i>332</i>	<i>1 855</i>
<i>No censuradas</i>	<i>8 595</i>	<i>4 875</i>	<i>1 033</i>	<i>10 906</i>

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Errores estándar entre paréntesis.

Elaboración propia.

10. Conclusiones

Los resultados del trabajo de investigación muestran que, para el periodo comprendido entre los años 2004 y 2020, las principales fuentes de financiamiento de los gobiernos locales del Perú, como lo son las transferencias intergubernamentales que se otorgan por concepto de canon y FONCOMUN están generando un efecto sustitución, que en la literatura especializada se conoce como pereza fiscal, sobre la recaudación de los principales ingresos propios de los gobiernos locales como el impuesto predial, la alcabala y los ingresos por tasas.

Sin embargo, este efecto negativo de estas transferencias intergubernamentales sobre la recaudación de los ingresos propios no es igual para todos los gobiernos locales. En esa línea, siguiendo el trabajo de Jiménez y Montoro (2018) se agruparon a los gobiernos locales en tres conglomerados. A partir de este análisis se encontró que, en los gobiernos locales catalogados como grandes, las transferencias por canon y FONCOMUN no generan pereza fiscal sobre la recaudación del impuesto predial y los ingresos por tasas. En cambio, en los gobiernos locales medianos y pequeños, que abarca al 96 por ciento de gobiernos locales analizados, las transferencias por canon y FONCOMUN si generan pereza fiscal sobre la mayoría de los ingresos propios analizados.

Otra característica de las transferencias intergubernamentales que han recibido los gobiernos locales del Perú es el volumen de transferencias que han recibido por concepto de canon, que ha tenido altas y bajas, asociadas al movimiento de los precios de los minerales que exporta el Perú. En esa línea, se decidió hacer un análisis considerando tres subperiodos de tiempo asociados al movimiento de estos precios. Los resultados encontrados muestran, durante el periodo del boom de precios de los minerales (2007-2013), las transferencias por canon generaron pereza fiscal sobre la recaudación de la mayoría de los ingresos propios analizados. En cambio, en el periodo pre-boom (2004-2006) y post-boom (2014-2020) se observó que estas transferencias solo generaron pereza fiscal sobre los ingresos por tasas y alcabala. En esos mismos periodos, también se observó que las transferencias por FONCOMUN generaron pereza fiscal en los ingresos propios analizados durante los periodos del boom y post-boom de precios de los minerales.

Debido a que las principales transferencias intergubernamentales, como lo son el canon y el FONCOMUN, generan pereza fiscal sobre los ingresos propios analizados, se hace necesario una revisión del sistema de transferencias intergubernamentales peruano. En esa línea, siendo el FONCOMUN la transferencia que más genera pereza fiscal se recomienda una revisión del criterio de distribución de esta transferencia para evitar que esta genere desincentivos sobre la recaudación de los principales ingresos propios. Por ejemplo, esto se puede lograr mediante el incremento de la participación de la recaudación de los ingresos propios en la fórmula de distribución de estos recursos. Otros cambios en la fórmula de reparto del FONCOMUN es el propuesto por Blanco (2017), que incorpora un indicador de capacidad fiscal como un indicador complementario para repartir los recursos del FONCOMUN entre provincias²⁸. En esa línea de cambio, Blanco (2017) también resalta que

²⁸ Este indicador de capacidad fiscal es igual a la suma entre las transferencias totales recibidas por la provincia diferentes al FONCOMUN más los ingresos propios potenciales de la provincia.

los cambios que se quisieran hacer deben ser graduales para no afectar drásticamente los presupuestos de los gobiernos locales.

En cuanto al resto de variables analizadas, el crecimiento de la actividad económica medida a través del PBI regional no primario, muestra que un mayor crecimiento económico regional siempre incentiva la recaudación de los ingresos propios, sin importar el tamaño del gobierno local a lo largo de todo el periodo analizado.

Sobre las variables asociadas a la capacidad de gestión, las cuales son incluidas por primera vez en este tipo de trabajos de investigación, en el caso de los años de experiencia de la autoridad local en el cargo, los resultados muestran que un año más de experiencia no tiene efectos sobre la recaudación del impuesto predial y los ingresos por tasas; sin embargo, el efecto si es positivo sobre la recaudación de alcabala y el impuesto al patrimonio vehicular.

Los resultados también muestran que la implementación de un catastro municipal incrementa la recaudación de los ingresos propios. En esa línea, aun es una tarea pendiente de algunos gobiernos locales implementen un registro de las propiedades inmueble en sus jurisdicciones, ya que, al 2020, el 80% de los gobiernos locales contaban con un catastro municipal. Además de este grupo de gobiernos locales, a pesar de que tienen un catastro municipal, estos requieren de una actualización²⁹.

Finalmente, respecto a la presencia de oficinas de administración tributaria (SAT), los resultados encontrados muestran que la implementación de estas instituciones, en los pocos gobiernos locales donde se ha realizado, también incrementa la recaudación de ingresos propios. En esa línea, estos resultados pueden servir como punto de partida para iniciar la discusión sobre la implementación de este tipo de instituciones a lo largo del país, empezando, por ejemplo, por las municipalidades provinciales que no cuenten con uno.

²⁹ De los gobiernos locales que cuentan con un catastro municipal, alrededor del 44 por ciento realizó su última actualización catastral antes del año 2012. Para más información véase el anexo 5.

11. Bibliografía

- Aguilar, G., & Morales, R. (2005). Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad. Documento de Trabajo N° 144. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Alvarado, B., Rivera, B., Porras, J., & Vigil, A. (2003). Transferencias intergubernamentales en las finanzas municipales del Perú. Documento de Trabajo N° 60. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).
- Aragón, F., & Gayoso, V. (2005). Intergovernmental transfers and fiscal effort in Peruvian local governments. MPRA Paper N° 2108.
- Barco, D., Chavez, P., & Olivas, K. (2021). Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- Baltagi, B. (2013). Econometric analysis of panel data. In *Econometric Analysis of Panel Data* (5th Edition, pp. 155–185). Wiley.
- Blanco, F. (2017). Perú: Hacia la Creación de un Sistema de Descentralización Fiscal Más Eficiente y Equitativo. Washington, DC: World Bank.
- Bradford, D. F., & Oates, W. E. (1971). The analysis of revenue sharing in a new approach to collective fiscal decisions. *The Quarterly Journal of Economics*, 85(3), 416-439.
- Canavire-Bacarreza, G., Martínez-Vázquez, J., & Sepulveda, C. (2012). Sub-national revenue mobilization in Peru. Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series N° 12-22.
- De los Ríos, R. (2017). Determinantes de la Recaudación de los Impuestos Municipales (Tesis de Licenciatura). Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima-Perú.
- Freire, M. E., & Garzón, H. (2014). Managing local revenues. In C. Farvacque-Vitkovic and M. Kopanyi (Eds.). *Municipal Finances A Handbook for Local Governments* (chapter 1). Washington, DC: World Bank.
- Henningsen, A. (2017). censReg: Censored Regression (Tobit) Models. R package version 0.5. <http://CRAN.R-Project.org/package=censReg>.
- Jiménez, A., & Montoro, C. (2018). Identificando el riesgo fiscal de los gobiernos subnacionales en el Perú. *Revista de Estudios Económicos*, 35, 83-102. Banco Central de Reserva del Perú
- Lockwood, B. (2015). The political economy of decentralization. In E. Ahmad and G. Brosio (Eds.). *Handbook of Fiscal Federalism* (chapter 1). Edward Elgar Publishing.

- Martinez-Vazquez, J., & Sepulveda, C. F. (2011). Explaining property tax collections in developing countries: The case of Latin America. International Studies Program Working Papers 11-09. Georgia State University.
- Melgarejo, K., & Rabanal, J. (2006). Esfuerzo o pereza fiscal en los gobiernos locales. Documento de trabajo N° 3. Ministerio de Economía y Finanzas.
- Morales, A. (2009). Los impuestos locales en el Perú: Aspectos institucionales y desempeño fiscal del impuesto predial. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- Musgrave, R. A. (1971). Economics of fiscal federalism. *Nebraska Journal of Economics and Business*, 10(4), 3-13.
- Muwonge, A., & Ebel, R. D. (2014). Intergovernmental finances in a decentralized world. In C. Farvacque-Vitkovic and M. Kopanyi (Eds.). *Municipal Finances A Handbook for Local Governments* (chapter 1). Washington, DC: World Bank.
- Noel, W. (2019). Pereza fiscal en gobiernos locales: El efecto del canon sobre la recaudación. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, 37(3), 1120-1149.
- Sanguinetti, P. (2010). Canon minero y decisiones fiscales subnacionales en el Perú. Documento de Trabajo N° 2010/01. Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Shah, A. (2007). A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In R. Boadway and A. Shah (Eds.). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* (chapter 1). Washington, DC: World Bank.
- Gamkhar, S., & Shah, A. (2007). The impact of intergovernmental fiscal transfers: a synthesis of the conceptual and empirical literature. In R. Boadway and A. Shah (Eds.). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* (chapter 8). Washington, DC: World Bank.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Tobin, J. (1958). Estimation of relationships for limited dependent variables. *Econometrica: journal of the Econometric Society*, 24-36.
- Vega, J. (2008). Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú. Documento de Trabajo N° 266. Departamento de Economía de la PUCP.

12. Anexos

Anexo 1: Marco legal de los impuestos de los gobiernos locales

a) Impuesto predial

Base imponible: El valor de los predios urbanos y rústicos ubicados en cada jurisdicción distrital.

Frecuencia de pago: El pago es de forma anual.

Sujeto pasivo del impuesto: Las personas naturales o jurídicas propietarias de los predios.

Tasas: Se aplica utilizando una escala progresiva con tasas entre 0,2% y 1,0%.

Entidad que recauda: Municipalidades distritales.

b) Alcabala

Base imponible: El valor de las transferencias de propiedad de bienes inmuebles urbanos o rústicos a título oneroso o gratuito

Frecuencia de pago: El pago del impuesto debe realizarse hasta el último día hábil del mes calendario siguiente a la fecha de efectuada la transferencia.

Sujeto pasivo del impuesto: El comprador o adquirente del inmueble.

Tasas: La tasa del impuesto es de 3%.

Entidad que recauda: Municipalidades distritales. En el caso de las municipalidades provinciales que tengan Fondos de Inversión Municipal, estas transfieren el 50% a la municipalidad distrital y el otro 50% al Fondo de Inversión.

c) Impuesto al patrimonio vehicular

Base imponible: el valor original de adquisición, importación o de ingreso al patrimonio del vehículo.

Frecuencia de pago: El pago es de forma anual.

Sujeto pasivo del impuesto: Las personas naturales o jurídicas propietarias de los vehículos

Tasas: La tasa del impuesto es de 1%.

Entidad que recauda: Municipalidades provinciales.

d) Impuesto a las apuestas

Base imponible: La diferencia resultante entre el ingreso total percibido en un mes por concepto de apuestas y el monto total de los premios otorgados el mismo mes.

Frecuencia de pago: El pago es de forma mensual.

Sujeto pasivo del impuesto: La empresa o institución que realiza las actividades gravadas.

Tasas: La tasa del Impuesto a las Apuestas es de 20%. La tasa del Impuesto a las Apuestas Hípicas es de 12%.

Entidad que recauda: Municipalidades provinciales.

Distribución del impuesto: El monto recaudado se repartirá el 60% a la municipalidad provincial y 40% a la municipalidad distrital.

e) Impuesto a los juegos

Base imponible: Según sea el caso:

- Para el juego de bingo, rifas, sorteos y similares, así como para el juego de pinball, juegos de video y demás juegos electrónicos: el valor nominal de los cartones de juego, de los boletos de juego, de la ficha o cualquier otro medio utilizado en el funcionamiento o alquiler de los juegos, según sea el caso.
- Para las Loterías y otros juegos de azar es el monto o valor de los premios. En caso de premios en especie, se utilizarán como base imponible el valor del mercado del bien.

Frecuencia de pago: El pago es de forma mensual.

Sujeto pasivo del impuesto: La empresa o institución que realiza las actividades gravadas, así como quienes obtienen los premios.

Tasas: Para bingos, rifas y sorteos la tasa es de 10%. Para juegos de video, pinball y demás juegos electrónicos la tasa es de 10%. Para loterías y otros juegos de azar la tasa es de 10%.

Entidad que recauda:

- Para el juego de bingo, rifas, sorteos y similares, así como para el juego de pinball, juegos de video y demás juegos electrónicos es la municipalidad distrital.
- Para las Loterías y otros juegos de azar es la municipalidad provincial.

f) **Impuesto a los espectáculos públicos no deportivos**

Base imponible: El valor de entrada para presenciar o participar en los espectáculos.

Frecuencia de pago:

- Tratándose de espectáculos permanentes, el segundo día hábil de cada semana, por los espectáculos realizados en la semana anterior.
- En el caso de espectáculos temporales o eventuales, el segundo día hábil siguiente a su realización.

Sujeto pasivo del impuesto: Las personas que adquieren entradas para asistir a los espectáculos.

Tasas: Para espectáculos taurinos la tasa es de 10%. Para carreras de caballo la tasa es de 10%. Para espectáculos cinematográficos la tasa es de 10%. Para otros espectáculos públicos la tasa es de 10%.

Entidad que recauda: Municipalidades distritales.

g) **Impuesto a los casinos de juegos**

Base imponible: la diferencia entre ingreso neto mensual y los gastos por mantenimiento de las máquinas tragamonedas y medios de juego de casinos.

Frecuencia de pago: Mensual

Sujeto pasivo del impuesto: El que realiza la explotación de los juegos de casino.

Tasas: La tasa del impuesto es de 12%.

Entidad que recauda: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

Distribución del impuesto: El monto recaudado se repartirá el 30% a la municipalidad provincial y 30% a la municipalidad distrital.

h) **Impuesto a las máquinas tragamonedas**

Base imponible: la diferencia entre ingreso neto mensual y los gastos por mantenimiento de las máquinas tragamonedas y medios de juego de casinos.

Frecuencia de pago: Mensual

Sujeto pasivo del impuesto: El que realiza la explotación de máquinas tragamonedas.

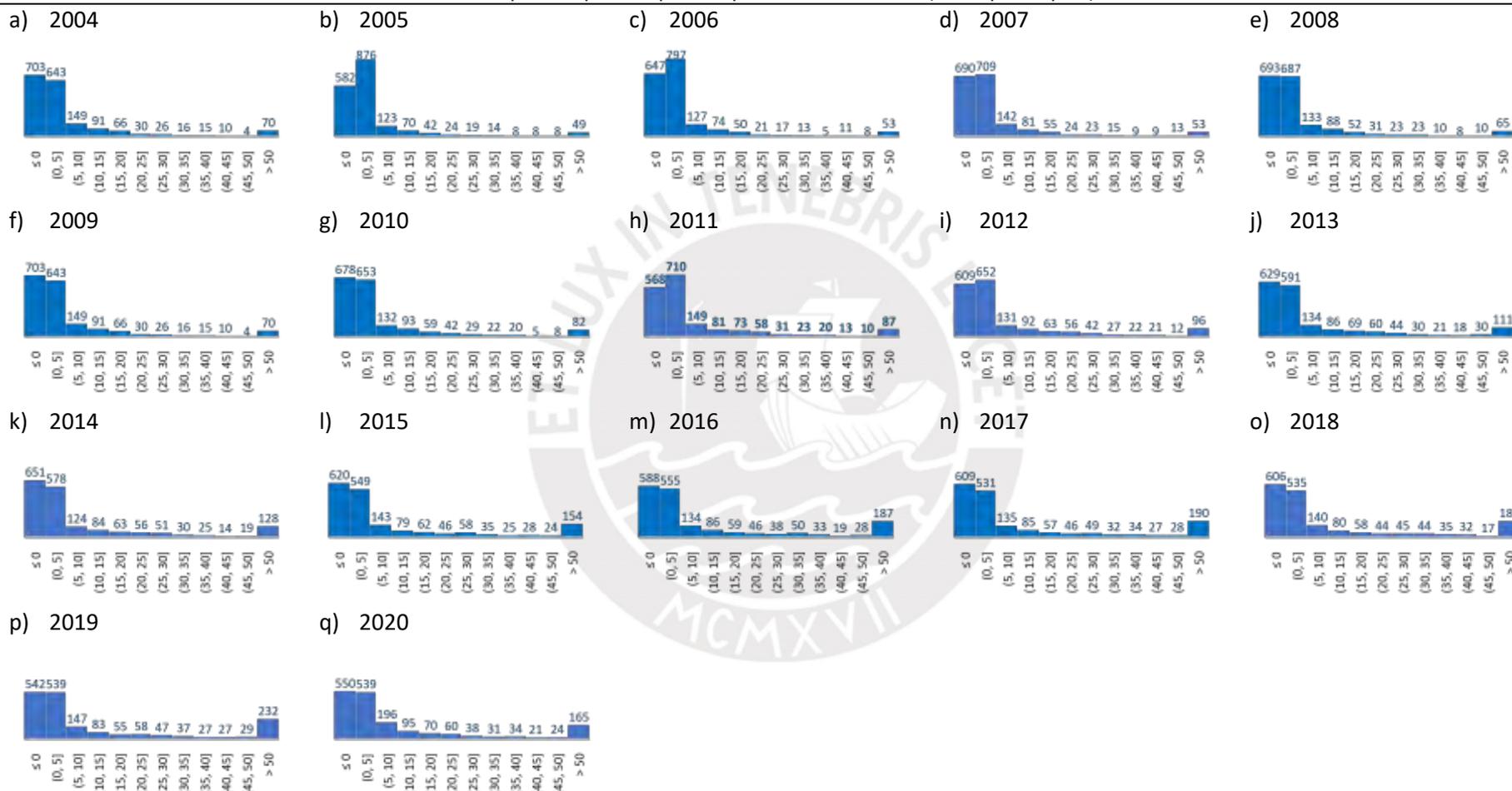
Tasas: La tasa del impuesto es de 12%.

Entidad que recauda: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

Distribución del impuesto: El monto recaudado se repartirá el 30% a la municipalidad provincial y 30% a la municipalidad distrital.

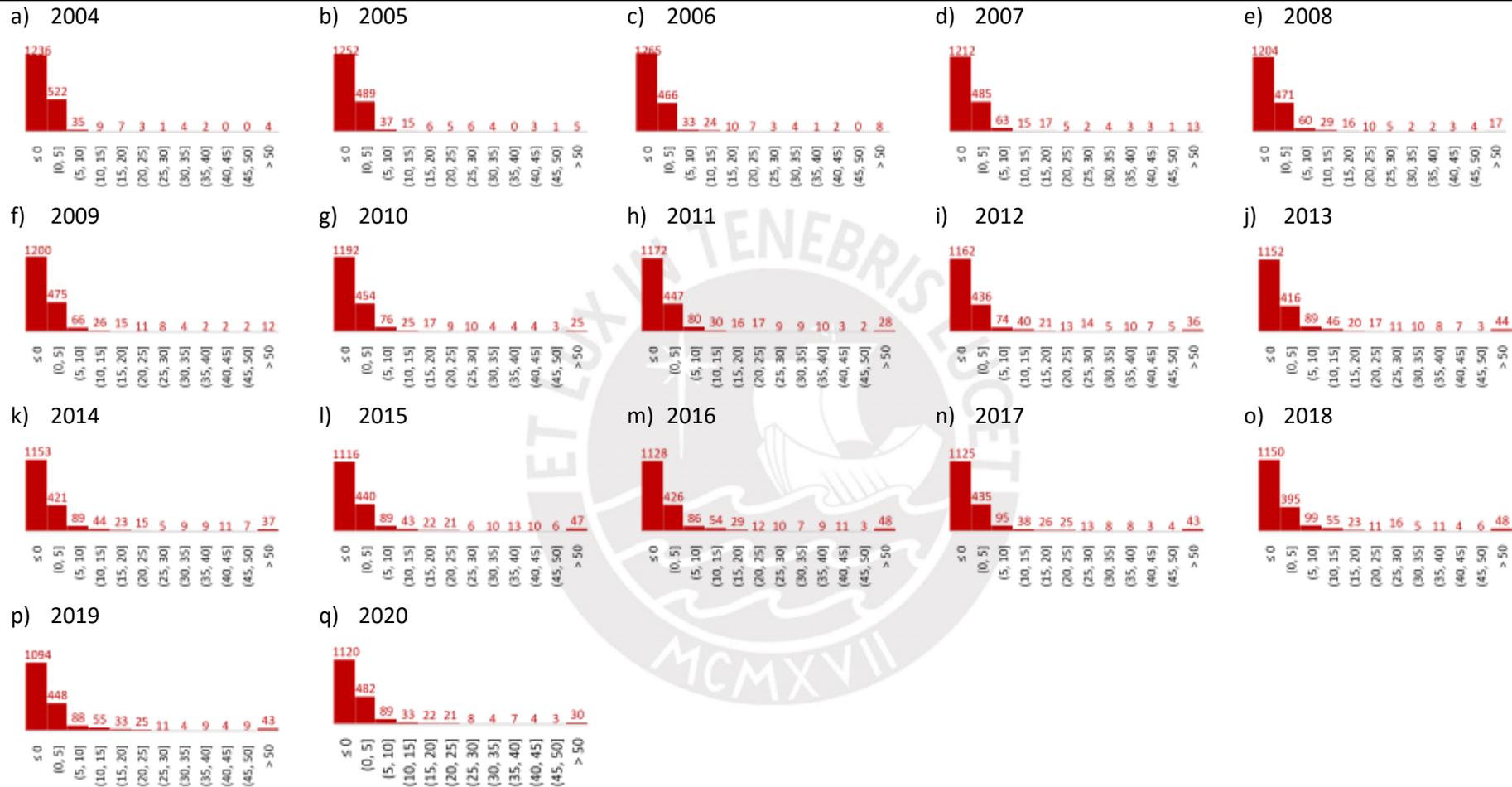
Anexo 2: Distribución de los principales ingresos de los gobiernos locales

Gráfico A3.1: Distribución de la recaudación del impuesto predial para el periodo 2004-2020 (soles per cápita)



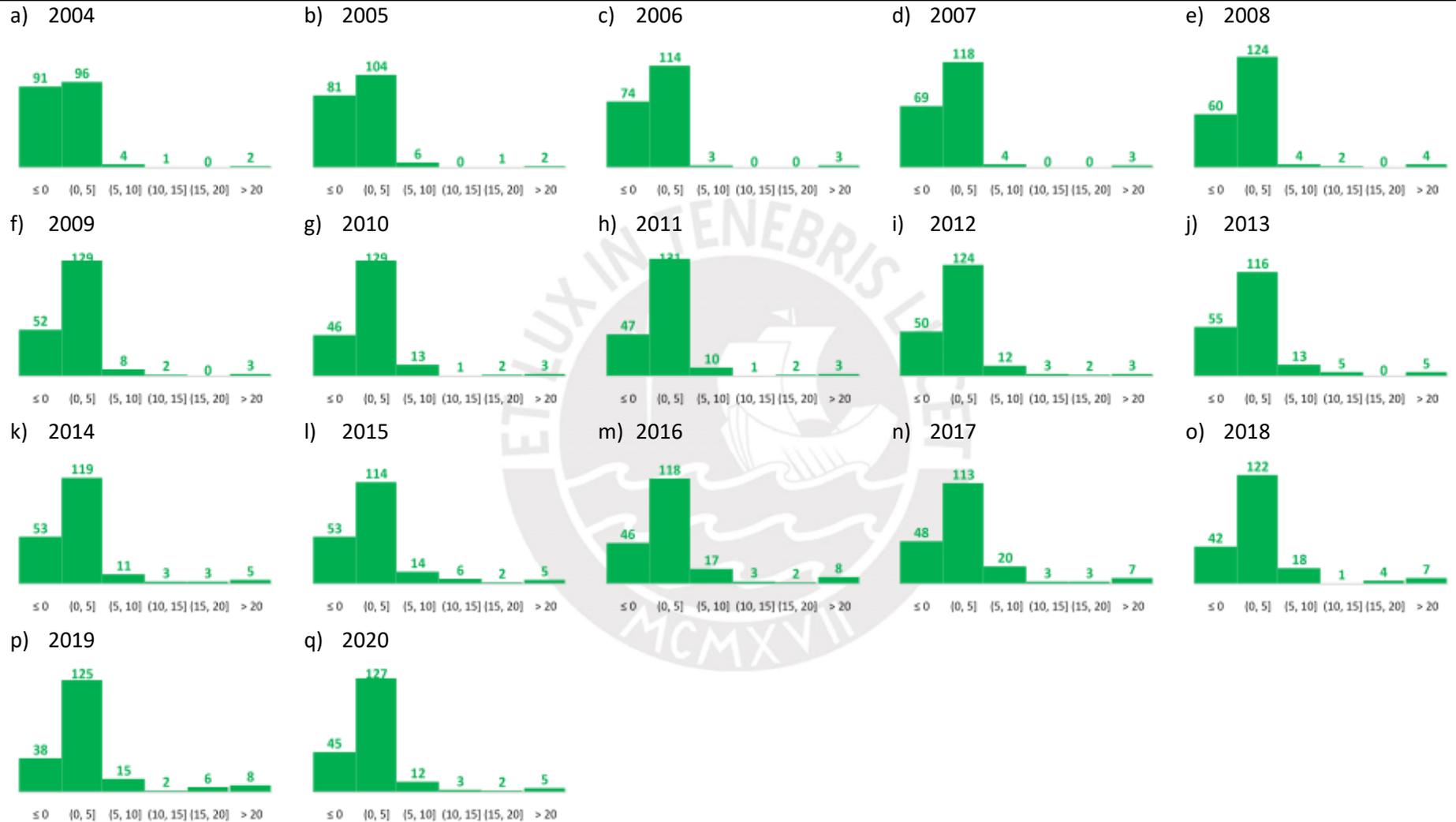
Notas: Las barras azules verticales muestran el número de gobiernos locales ubicados en cada rango de recaudación del impuesto. Fuente: MEF. Elaboración propia.

Gráfico A3.2: Distribución de la recaudación de la alcabala para el periodo 2004-2020 (soles per cápita)



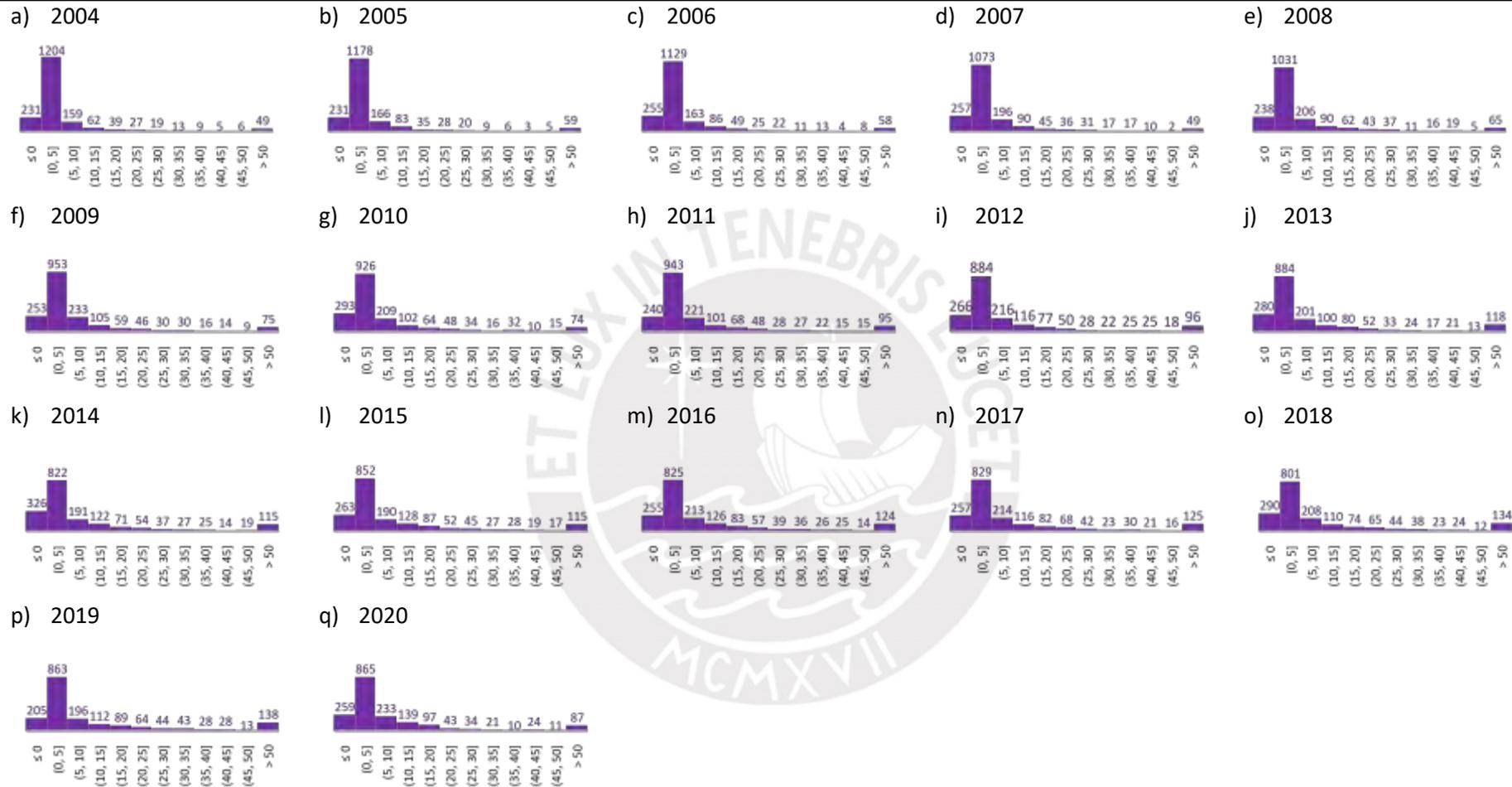
Notas: Las barras rojas verticales muestran el número de gobiernos locales ubicados en cada rango de recaudación del impuesto. Fuente: MEF. Elaboración propia.

Gráfico A3.3: Distribución de la recaudación del impuesto al patrimonio vehicular para el periodo 2004-2020 (soles per cápita)



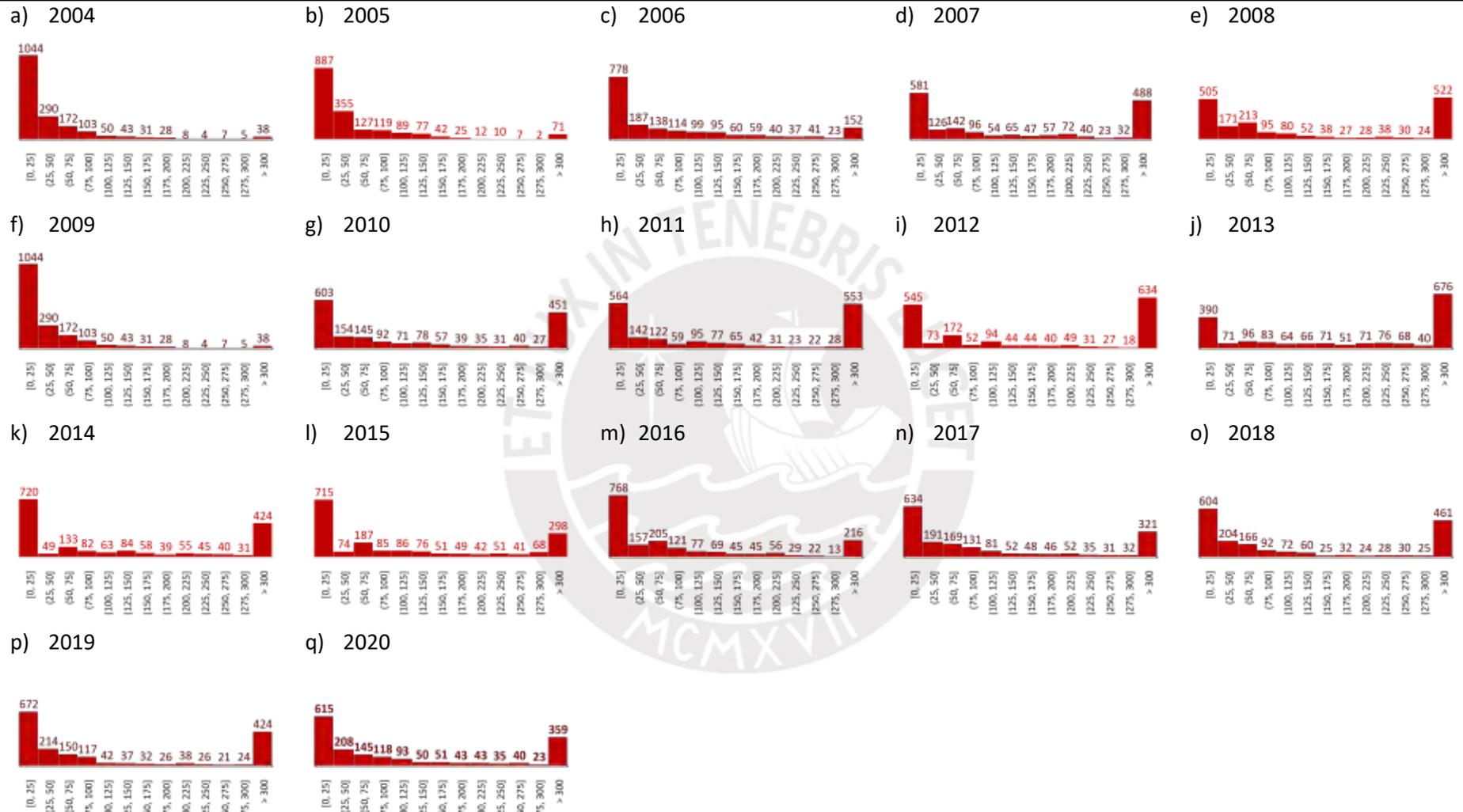
Notas: Las barras verdes verticales muestran el número de gobiernos locales ubicados en cada rango de recaudación del impuesto. Fuente: MEF. Elaboración propia.

Gráfico A3.4: Distribución de la recaudación por tasas para el periodo 2004-2020 (soles per cápita)



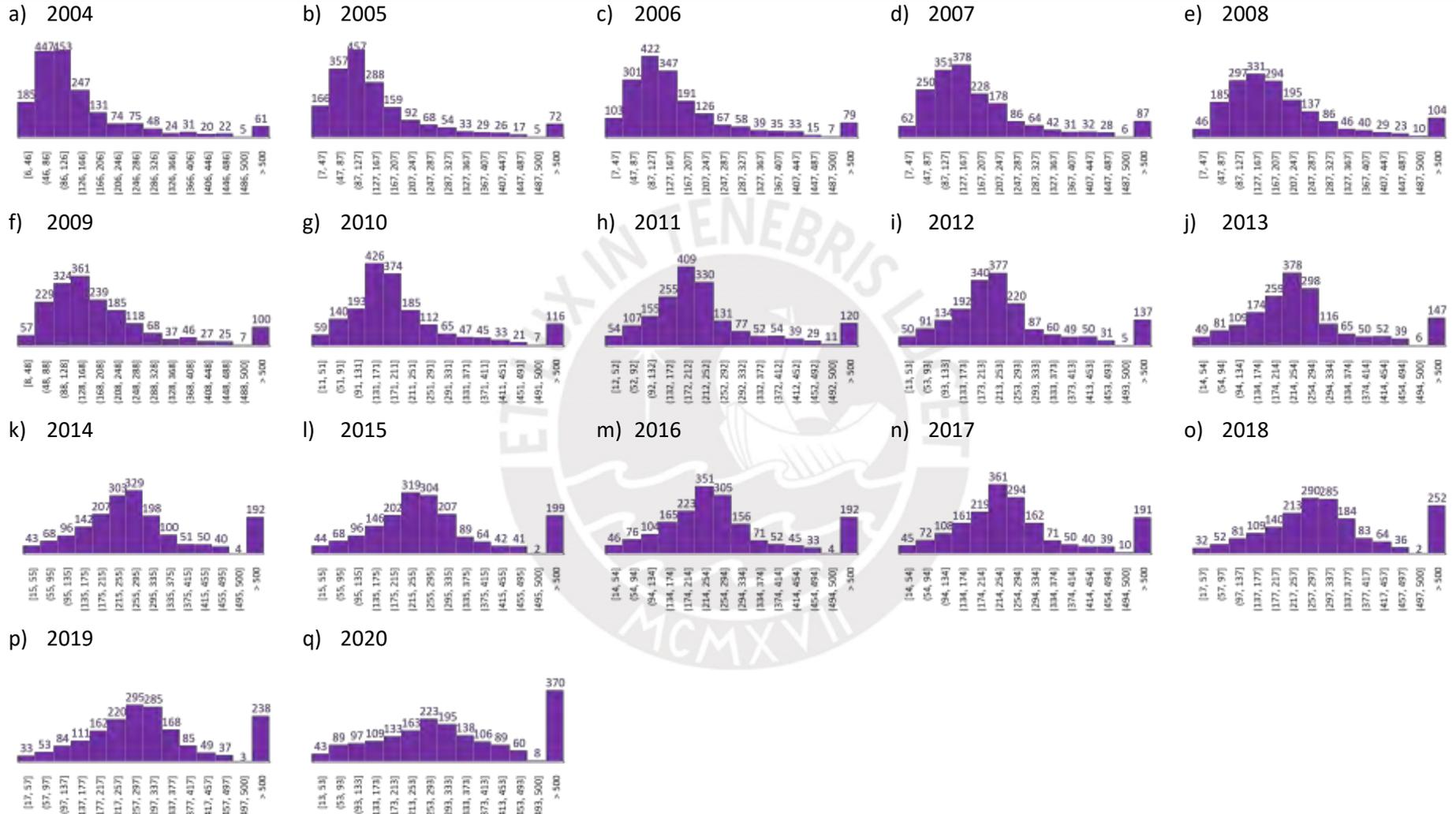
Notas: Las barras moradas verticales muestran el número de gobiernos locales ubicados en cada rango de recaudación del impuesto. Fuente: MEF. Elaboración propia.

Gráfico A3.5: Distribución de las transferencias por canon para el periodo 2004-2020 (soles per cápita)



Notas: Las barras rojas verticales muestran el número de gobiernos locales ubicados en cada rango de transferencias recibidas. Fuente: MEF. Elaboración propia.

Gráfico A3.6: Distribución de las transferencias por FONCOMUN para el periodo 2004-2020 (soles per cápita)



Notas: Las barras moradas verticales muestran el número de gobiernos locales ubicados en cada rango de transferencias recibidas. Fuente: MEF. Elaboración propia.

Anexo 3: Marco legal de las transferencias RRNN de los gobiernos locales

a) Canon

Marco legal: Ley N° 27506, Ley de Canon

Tipos de canon: Minero, hidroenergético, gasífero, pesquero, forestal y petrolero.

Distribución del canon:

- 10% para la municipalidad distrital o municipalidades donde se encuentre localizado el recurso natural.
- 25% para las municipalidades distritales de la provincia donde se explota el recurso natural.
- 40% para los gobiernos locales del departamento donde se explote el recurso natural.
- 25% para los gobiernos regionales donde se explota el recurso natural. De los cuales 20% corresponden a las universidades.
- En el caso del canon petrolero, cada departamento (Loreto, Ucayali, Piura, Tumbes y Huánuco) tiene su propia regla de distribución.

Usos de los recursos: Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local. Además, estos recursos se pueden destinar al mantenimiento de infraestructura básica (hasta el 20%); elaboración de perfiles (hasta el 5%).

b) Sobrecanon petrolero

Marco legal: Decreto Ley N° 21678 (Loreto), Decreto de Urgencia N° 027-98 (Ucayali), Ley N° 23630 (Piura y Tumbes), y Ley N° 24977 (Huánuco).

Distribución del canon:

- La distribución de los recursos dependerá del departamento involucrado

Usos de los recursos: Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de sobrecanon serán utilizados para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local. Además, estos recursos se pueden destinar al mantenimiento de infraestructura básica (hasta el 20%); elaboración de perfiles (hasta el 5%).

c) Regalías mineras

Marco legal: Ley N° 28258, Ley de Regalía minera, y la ley N° 29788, Ley de la nueva regalía minera

Distribución:

- 20% para la municipalidad distrital o municipalidades donde se encuentre localizado el recurso natural.

- 20% para las municipalidades distritales de la provincia del recurso natural.
- 40% para los gobiernos locales del departamento del recurso natural.
- 15% para los gobiernos regionales donde se explota el recurso natural.
- 5% corresponden a las universidades.

Uso de los recursos: Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por regalías mineras serán utilizados para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local. Además, estos recursos se pueden destinar al mantenimiento de infraestructura básica (hasta el 20%); elaboración de perfiles (hasta el 5%).

d) Fondo de desarrollo Socioeconómico de Camisea

Marco legal: Ley N° 28451, Ley que crea el fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea - FOCAM

Distribución:

- 30% para los gobiernos regionales.
- 30% para las municipalidades provinciales.
- 15% para las municipalidades distritales por donde pasan los ductos.
- 15% para las demás municipalidades distritales.
- 10% corresponden a las universidades públicas.
- En el caso del departamento de Ucayali, este tiene sus propias reglas de distribución.

Uso de los recursos: Los recursos del FOCAM son destinados exclusivamente a financiar la ejecución de proyectos de inversión e infraestructura económica y social de los gobiernos regionales y locales. Son también destinados a financiar proyectos de investigación científica y/o tecnológica de las universidades públicas, así como infraestructura y equipamiento para dichos fines de investigación.

e) Derechos de vigencia

Marco legal: Decreto Supremo N° 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.

Distribución:

- 40% para los gobiernos locales donde se encuentra la concesión minera.
- 35% para los gobiernos locales del departamento donde se encuentra la concesión minera.
- 10% para el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET).
- 10% para el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC).
- 5% para el Ministerio de Energía y Minas.

Uso de los recursos: Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de derechos de vigencia serán utilizados para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local.

Anexo 4: Marco legal de las transferencias no RRNN de los gobiernos locales

a) FONCOMUN

Marco legal: Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal

Distribución de los recursos: En el caso del FONCOMUN, la distribución de los recursos se realiza mediante una metodología específica, la cual se encuentra detallada en el Decreto Supremo N° 060-2010-EF. Esta fórmula es la siguiente:

1er paso: Calcular el monto por provincia

$$IGP_j = \frac{[Población_j \times Carencias_j]}{\Sigma(Población_j \times Carencias_j)}$$

$$Carencias_j = \frac{[SINAGUA_j + SINDESAGUE_j + SINELEC_j]}{3}$$

Donde:

IGP_j: Indicador geográfico provincial de la provincia j.

Población_j: Población de la provincia j.

Carencias_j: Indicador de carencias de la provincia j.

SINAGUA_j: Porcentaje de personas que no cuentan con el servicio de agua en la provincia j.

SINDESAGUE_j: Porcentaje de personas que no cuentan con los servicios higiénicos en la provincia j.

SINELEC_j: Porcentaje de personas que no cuentan con el servicio de electricidad en la provincia j.

2do paso: Asignación entre municipalidades provinciales y distritales

- El 20% de lo asignado a la provincia es a favor de la municipalidad provincial.
- El 80% de lo asignado a la provincia es a favor de las municipalidades distritales.

3er paso: Asignación entre municipalidades distritales

- ✓ Si es un distrito de Lima Metropolitana y el Callao:

$$IND.DIST_i = [IPO_i] * 0,85 + [TERRITORIO_i] * 0.05 + [IGM_i] * 0.10$$

- ✓ Para el resto de las municipalidades distritales:

$$IND.DIST_i = [IR_i] * 0,85 + [TERRITORIO_i] * 0.05 + [IGM_i] * 0.10$$

Donde:

IND.DIST_i: Índice de asignación de la municipalidad distrital i.

IPO_i: Índice de pobreza de la municipalidad distrital i.

TERRITORIO_i: Índice de territorio de la municipalidad distrital i.

IGM_i: Índice de gestión municipal de la municipalidad distrital i.

IR_i: Índice de ruralidad de la municipalidad distrital i.

En particular los índices que componen los indicadores distritales son los siguientes:

- ✓ Índice de territorio

$$TERRITORIO_i = \frac{KM_i}{\sum_{i=1}^n [KM_i]}$$

Donde:

KM_i: extensión territorial, en kilómetros cuadrados, de la municipalidad distrital i.

n: el número de distritos que pertenecen a la provincia de la municipalidad distrital i.

- ✓ Índice de pobreza

$$IPO_i = \frac{Pobación_i \times NBI_i}{\sum_{i=1}^n [Pobación_i \times NBI_i]}$$

Donde:

Pobación_i: Población de la municipalidad distrital i.

NBI_i: Indicador de necesidades básicas insatisfechas de la municipalidad distrital i.

n: el número de distritos que pertenecen a la provincia de la municipalidad distrital i.

- ✓ Índice de ruralidad

$$IR_i = \frac{1 * URBANO_i + 2 * RURAL_i}{\sum_{i=1}^n [1 * URBANO_i + 2 * RURAL_i]}$$

Donde:

Urbano_i: Población urbana de la municipalidad distrital i.

Rural_i: Población rural de la municipalidad distrital i.

n: el número de distritos que pertenecen a la provincia de la municipalidad distrital i.

- ✓ Índice de gestión municipal³⁰

$$IGM_i = \frac{\frac{IP_i}{\sum_{i=1}^n IP_i} + \frac{IPGI_i}{\sum_{i=1}^n IPGI_i}}{2}$$

Donde:

IP_i: Indicador de ingresos propios de la municipalidad distrital i.

IPGI_i: Indicador de priorización de gastos en inversión de la municipalidad distrital i.

n: el número de distritos que pertenecen a la provincia de la municipalidad distrital i.

³⁰ En el caso de que algunos de los dos indicadores de gestión municipal registren un valor de cero en los años de evaluación, se considerará para dicha municipalidad distrital el 50% del mínimo valor del indicador de gestión municipal registrado a nivel nacional.

b) Plan de incentivos a la gestión municipal

Marco legal: Ley N° 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la Gestión Municipal

Distribución de los recursos: La transferencia de recursos a las municipalidades depende del cumplimiento de metas en un periodo determinado. Dichas metas son formuladas por diversas entidades públicas del Gobierno Central y tienen como objetivo impulsar determinados resultados cuyo logro requiere un trabajo articulado con las municipalidades.

Uso de los recursos: Los recursos del Plan de Incentivos pueden utilizarse para el cumplimiento y sostenimiento de las metas del Plan de Incentivos, así como, contribuir con los objetivos del Plan de Incentivos.

Objetivos del Plan de Incentivos:

- Mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de estos.
- Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto.
- Reducir la desnutrición infantil en el país.
- Simplificar tramites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local.
- Mejorar la provisión de servicios públicos locales prestados por los gobiernos locales.
- Prevenir riesgos de desastres.

c) Renta de aduanas

Marco legal: Ley N° 27613, Ley de la Participación en Renta de Aduanas.

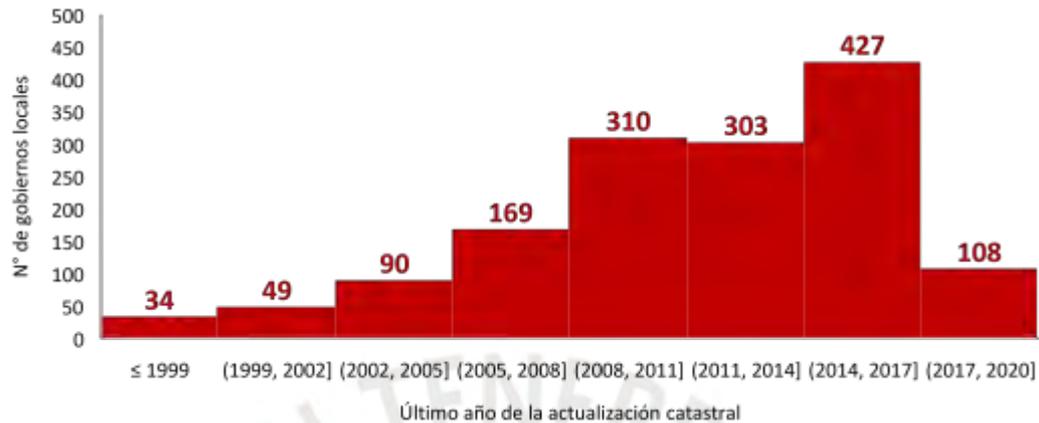
Distribución de los recursos:

- 40% se reparte proporcional a la población de cada municipalidad distrital.
- 10% se reparte proporcional a la extensión territorial.
- 50% se reparte proporcional al número de Órganos de Gobierno Local de cada distrito.

Uso de los recursos: El 10% del total de recursos provenientes de la renta de aduanas, se destinará a la creación de un Fondo Educativo con la finalidad de sufragar los costos de los programas destinados a la Provincia Constitucional del Callao. Sobre el resto de los recursos se establece que deben ser destinados íntegramente para los fines que determinen los Gobiernos Locales.

Anexo 5: Distribución de los gobiernos locales que contaron con un catastro municipal al 2020

Gráfico A5.1: Distribución de los gobiernos locales que contaron con un catastro municipal al 2020 (número de gobiernos locales)



Fuente: INEI. Elaboración propia.

Anexo 6: Listado de gobiernos locales que cuentan con un SAT en su jurisdicción

Tabla A6.1: Listado de gobiernos locales que cuentan con un SAT

Gobierno Local	Año de creación
Municipalidad Metropolitana de Lima	16 de abril de 1996
Municipalidad Provincial de Trujillo	10 de diciembre de 1998
Municipalidad Provincial de Piura	1 de marzo de 2000
Municipalidad Provincial de Ica	13 de junio de 2003
Municipalidad Provincial de Huancayo	7 de octubre de 2003
Municipalidad Provincial de Cajamarca	18 de julio de 2003
Municipalidad Provincial de Chiclayo	4 de noviembre de 2013
Municipalidad Provincial de Tarapoto	17 de julio de 2007
Municipalidad Provincial de Huamanga	5 de setiembre de 2007
Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz	17 de mayo de 2018

Fuente: MEF. Elaboración propia.