



# NOTA DE POLÍTICA N° 5

## FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA FISCAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES. EL CASO DEL IMPUESTO PREDIAL <sup>1</sup>

**Silvana Huanqui** <sup>2</sup>

**Omar Narrea**

Noviembre, 2018

### **Silvana Huanqui Valcárcel**

Master (MSc) en Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la London School of Economics and Political Science en Londres, Reino Unido. Licenciada en Economía por la Universidad del Pacífico.

Actualmente se desempeña como Asesora del Ministerio de Economía y Finanzas. Ha sido consultora en políticas públicas y descentralización del Estado en la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. Ha desarrollado consultorías para diversas entidades del Poder Ejecutivo, así como para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Cooperación Alemana.

Ocupó el cargo de Asesora Técnica para el programa Buen Gobierno y Reforma del Estado de la Cooperación Internacional Alemana (GIZ). Ha publicado diversas investigaciones sobre Política Fiscal, Gestión Pública y Descentralización Fiscal.

### **Omar Narrea Rivas**

Profesor de pregrado y postgrado en la Universidad del Pacífico. Ha trabajado en el Ministerio de Economía en la reforma del Presupuesto por resultados y el SNIP. Cuenta con un MSc. en Política Social (London School of Economics) y estudios de pobreza en la Universidad de Bologna. Sus temas de investigación se relacionan con la infraestructura, el ordenamiento territorial y la gestión pública.

## 1. Resumen Ejecutivo

El presente documento de política tiene como objetivo explorar la problemática asociada a la generación de ingresos propios por parte de los Gobiernos locales en el Perú. En particular, la recaudación de impuestos, siendo el impuesto predial el más importante, por el potencial recaudatorio y la naturaleza inmóvil de su base tributaria.

La evidencia sugiere, en general, que los ingresos de los Gobiernos locales en países en desarrollo, como el Perú, tienden a depender de manera excesiva de las transferencias del Gobierno nacional, reduciendo con ello la presión sobre los contribuyentes locales. En la actualidad, en el Perú, la recaudación de los impuestos locales explica una mínima proporción de los ingresos totales del país: de 108.000 millones de soles que se recauda a nivel nacional, los impuestos locales apenas alcanzan los 3.000 millones de soles (2,7% del total recaudado). Además, la participación del impuesto predial apenas supera los 1.700 millones (1,58% del total); equivalente a apenas el 0,3% del producto bruto interno (PBI) del país. Esta participación es una de las más bajas del mundo; aun más, si se toma en cuenta el promedio de la recaudación por este mismo concepto en países de la OECD, como Reino Unido o Francia, que mantienen una recaudación por impuesto predial superior al 4% del PBI. O en países de la región, como Argentina y Colombia, cuya recaudación por el mismo concepto supera el 2% de sus respectivos PBI.

1. Este documento de política está basado en el trabajo realizado para la VII Jornada Iberoamericana de Financiación Local: "El Esquema de Incentivos Monetarios y los Efectos Adversos en la Gestión de las Finanzas Locales: el Caso del Impuesto Predial en el Perú", Colombia, setiembre de 2018.
2. La autora agradece el apoyo de la señorita Katherine Gutiérrez Abanto en la realización de la presente investigación. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de la autora y no expresan, necesariamente, aquellas de la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico.

En el presente trabajo se desarrollarán los principales factores que explican el actual contexto de pereza fiscal de los Gobiernos locales en el país, como aquellos asociados a la capacidad en la gestión de los municipios, o las causas atribuibles al diseño de las transferencias intergubernamentales, entre otros.

**Palabras clave:** Impuestos municipales, impuesto predial, pereza fiscal

**Clasificación JEL:** H710

### TABLA DE CONTENIDO

<b>Introducción</b> .....	2
I. Marco teórico sobre recaudación local.....	3
II. Recaudación del impuesto predial en el Perú.....	6
<b>1. Situación actual de la recaudación del impuesto predial</b> .....	9
<b>2. Problemática detrás de la recaudación predial</b> .....	11
2.1 Definición de la base imponible.....	11
2.2 Esfuerzo fiscal.....	12
2.3 Capacidades locales.....	14
<b>Conclusiones y recomendaciones de política</b> .....	15
<b>Bibliografía</b> .....	16

### INTRODUCCIÓN

El último proceso de descentralización en el Perú, implementado hace 15 años, establece una estructura política y administrativa enmarcada en tres niveles de gobierno: nivel nacional, nivel regional y nivel local (provincial y distrital). En el nivel regional existen 26 Gobiernos regionales; la conformación de las regiones se sustentó, en el inicio, en la delimitación territorial de cada uno de los 24 departamentos del país, sumando a Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao<sup>3</sup>. A nivel local, existen 1.874 distritos, cada uno conforma una jurisdicción administrada por las municipalidades distritales. Asimismo, existen 195 provincias que se circunscriben en jurisdicciones territoriales más amplias y congregan a un conjunto de distritos.

El actual diseño del proceso de descentralización está sustentado en un modelo de asignación de competencias y de mecanismos de financiamiento que, si bien busca asegurar el cumplimiento de las responsabilidades de gasto, no contempla el fortalecimiento de la autonomía fiscal de las entidades subnacionales. En lugar de ello, se desarrollaron las bases de un sistema de transferencias intergubernamentales, cuyo propósito, en un inicio, consistía en cerrar las brechas horizontales (entre entidades de un mismo nivel de gobierno) y verticales (entre niveles de gobierno). Sin embargo, a lo largo de los años, este sistema se ha ido tornando cada vez más complejo, desorganizado y sin un horizonte claro. Más bien, está determinado por los objetivos específicos de cada una de las transferencias implementadas durante las últimas décadas.

3. Las provincias de Lima Metropolitana y del Callao cuentan con un tratamiento especial.

La problemática antes descrita concierne, de manera principal, a la gestión de los Gobiernos locales más que a la de los Gobiernos regionales, en vista de que los segundos no cuentan con potestades para la recaudación de impuestos, a diferencia de los Gobiernos locales. Por tanto, el financiamiento de los Gobiernos regionales depende, casi en su totalidad, de las transferencias del Gobierno nacional<sup>4</sup>. Sin embargo, los Gobiernos locales, a pesar de contar con potestades de recaudación de impuestos locales<sup>5</sup> (que fue fortalecida con las normas de descentralización), mantienen una muy alta dependencia de las transferencias del Gobierno nacional, colocándolos en una situación de alta vulnerabilidad fiscal y financiera.

Así, durante la última década, en promedio, más del 75% del total de ingresos de los Gobiernos locales está compuesto por transferencias intergubernamentales. La recaudación por impuestos locales apenas supera el 10% del total de los ingresos.

Esta característica de dependencia de las transferencias no es infrecuente. De hecho, la literatura sugiere que muchas veces los sistemas de transferencias pueden generar efectos importantes en la capacidad de generación de ingresos propios o pereza fiscal. Ello se explica por la tendencia a sustituir los ingresos derivados de la recaudación tributaria local por las transferencias. De esa manera, se logra reducir la presión tributaria a los residentes y, prácticamente, se financian los gastos locales por parte de los no-residentes.

En este contexto, el presente documento de política tiene como objetivo caracterizar la problemática detrás de la deficiente recaudación de los impuestos locales, en especial del impuesto predial, y plantear recomendaciones de política para la adopción de una agenda en torno al fortalecimiento de la autonomía de las municipalidades. El documento se distribuye de la siguiente forma: en el capítulo I se presenta el marco teórico asociado a la recaudación local y del impuesto predial. En el capítulo II se desarrolla una caracterización de la problemática de los ingresos locales en el Perú y los principales factores que pueden condicionar la gestión fiscal hacia contextos de vulnerabilidad de los ingresos. Por último, se presentan las principales conclusiones del estudio.

### I. MARCO TEÓRICO SOBRE RECAUDACIÓN LOCAL

Uno de los supuestos más importantes, sobre el que se sustenta el proceso de descentralización, es la eficiencia económica ganada por la provisión de bienes y servicios públicos bajo una administración local. De esta manera, existe una necesidad de reconocer la heterogeneidad de las preferencias entre localidades y, bajo estos supuestos, los Gobiernos locales poseen una ventaja de información sobre los niveles superiores de gobierno para proveer los servicios públicos (Oates 1972).

Es así que la descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales se dirigen hacia los niveles subnacionales (CEPAL y GTZ 1993), y las necesidades de gasto deben acompañarse con mayores ingresos para responder al incremento de competencias y funciones. Estos ingresos pueden establecerse a partir de mayores potestades para la generación de ingresos propios o mediante transferencias específicas desde el Gobierno central hacia los Gobiernos subnacionales.

4. Si bien los Gobiernos regionales tienen la potestad de crear tasas y contribuciones para la provisión de servicios públicos específicos, estos representan una proporción mínima de su presupuesto total.

5. La potestad de recaudación incluye impuestos como el predial y la alcabala, como los más importantes. Asimismo, tienen la potestad de crear y administrar tasas y contribuciones para financiar la provisión de servicios específicos, al igual que los Gobiernos regionales.

Tiebout sugiere la existencia de un proceso de optimización de los hogares, a partir del cual seleccionan la localidad que satisfaga sus necesidades con los servicios públicos provistos por dicha localidad (Tiebout 1956). Estos servicios son financiados por los Gobiernos locales, de manera específica mediante la recaudación de impuestos locales. De esta manera, la recaudación cumple el rol de precios para guiar las preferencias individuales y llegar, así, a un equilibrio (Oates y Schwab 2004). Cualquier desequilibrio en los precios, entre una y otra localidad, motivará a la población a manifestar sus preferencias por medio de la movilización hacia la localidad que ajuste mejor los precios con los servicios recibidos “modelo de voto con los pies”.

En contraposición con lo anterior, Brennan y Buchanan (1980) apuntan a una “hipótesis de colusión” entre unidades de gobierno. Es decir, los autores sugieren la posibilidad de que no existe competencia fiscal entre entidades del mismo nivel de gobierno y se impone, de modo implícito, una tasa de impuesto similar. En este sentido, si un Gobierno local reduce la presión fiscal en su localidad, el Gobierno puede optar por aplicar mecanismos de enforcement, a partir de la reducción de las transferencias.

Las transferencias intergubernamentales, precisamente, buscan financiar el gasto de los Gobiernos locales, complementando los ingresos que pueden recaudar las entidades. Sin embargo, en la práctica, una gran proporción de las transferencias tiende a financiar gastos con impuestos en el nivel nacional para la ejecución de acciones determinadas por las políticas nacionales (en particular, en países unitarios como el Perú) (Bergvall et al. 2006).

En general, los esquemas de transferencia tienden a responder a dos diferentes objetivos (Piffano 2004):

- Por un lado, bajo un enfoque normativo o tradicional, las transferencias son necesarias para garantizar el adecuado financiamiento de las funciones de los Gobiernos subnacionales, y la correcta provisión de bienes y servicios públicos.
- Por otra parte, según un enfoque positivo, las transferencias son el resultado de la separación de las decisiones de gasto y el financiamiento. Es decir, las decisiones de financiamiento tienden a ser establecidas en el ámbito nacional y las decisiones de gasto, en el nivel local, generando las condiciones para una gestión ineficiente por parte del nivel local.

Para algunos autores, mantener un desbalance fiscal vertical y, por lo tanto, un sistema de transferencias intergubernamentales tiene una ventaja, tal como lo sustenta Break (1980), bajo el argumento que los impuestos recaudados en el nivel de Gobiernos locales tienden a ser altamente regresivos (como el impuesto predial); en cambio, la estructura impositiva administrada a nivel nacional suele ser progresiva. Por otro lado, Musgrave y Musgrave resaltan la importancia de la movilidad de los factores de producción entre localidades, cuando las diferencias impositivas son similares (como se cita en Alvarado et al. 2003: 18).

De una u otra forma, los esquemas de transferencias intergubernamentales buscan reducir los desbalances fiscales horizontales (o las desigualdades que se pueden presentar en torno a entidades de un mismo nivel de gobierno) y los desbalances verticales (a fin de asegurar el financiamiento de las funciones y competencias asignadas a cada nivel de gobierno). Sin embargo, el modelo de transferencias implementado

puede generar impactos significativos en el nivel de ingresos propios de los municipios, incrementando la situación de vulnerabilidad de estos últimos. En especial, cuando el sistema está conformado por ingresos que presentan alta vulnerabilidad, como aquellos fondos financiados con ingresos derivados de las industrias extractivas.

4

### ¿Cuáles son los impuestos que los gobiernos locales deben administrar?

En general, la teoría tradicional sobre federalismo fiscal plantea diversos criterios que deben mantener algunos impuestos locales para el financiamiento de las necesidades de gasto.

Por un lado, Martínez-Vázquez (2008: 37) sugiere la existencia de cuatro principios que deben cumplirse detrás de un impuesto local:

- En primer lugar, el principio del beneficio, que relaciona los ingresos tributarios con los beneficios derivados de los servicios provistos. A nivel local, se espera que la relación entre el beneficio y el impuesto pagado sea la más alta posible.
- En segundo lugar, las fuentes de ingresos subnacionales deben tener una base impositiva que debe estar distribuida a lo largo de sus jurisdicciones.
- En tercer lugar, deberían tener bases inmóviles para reducir la competencia tributaria.
- En cuarto lugar, deben ser geográficamente neutrales, es decir, sin intervenir en el comercio internacional o nacional.

Además, según el mismo autor, los impuestos deben ser factibles y viables administrativamente, pues hay impuestos más fáciles de recolectar en el nivel local, como el impuesto a la propiedad; mientras que otros, como el impuesto a la renta, representan una desventaja en dicho nivel. De esta manera, los impuestos locales deben afrontar menos fluctuaciones, pues el Gobierno Central tiene mayores herramientas para afrontar las volatilidades, producto de los ciclos económicos (Martínez-Vázquez 2008).

Por otro lado, Bird (1994) establece una serie de condiciones o requisitos que deben cumplir los impuestos locales:

- La base tributaria debe ser relativamente inmóvil y el impuesto debe permitir a las autoridades locales tener un margen de acción en la modificación de la tasa, sin que haya una pérdida significativa de su base.
- La recaudación debe ser capaz de satisfacer las necesidades y ser sostenible en el tiempo.
- La recaudación debe ser estable y predecible en el tiempo.
- La base tributaria debe ser visible, a fin de asegurar la rendición de cuentas.
- El impuesto debe ser percibido como justo por parte de los contribuyentes.
- El impuesto debe ser fácil de administrar.

Con todo lo anterior, es casi un consenso que el impuesto predial es uno de los mecanismos de recaudación transferible a la administración local (Bartle et al. 2003; Martínez-Vázquez 2008; Oates y Schwab 2004), pues posee una serie de ventajas frente a otro tipo de impuestos. Por un lado, debido a su base relativamente inmóvil, las posibilidades de evasión son menores que en otro tipo de impuestos; además, permite el financiamiento de bienes y servicios públicos locales, minimizando las distorsiones generadas por la locación de recursos.

Por otro lado, el impuesto predial puede ser muy difícil y costoso de administrar de manera adecuada. Uno de los problemas en la administración pasa por la valuación de los predios que conforman la base tributaria. Las diferentes metodologías existentes amplían el margen para la discrecionalidad en el cálculo del valor del inmueble, lo que puede llevar a fuertes diferencias entre localidades o, simplemente, a una recaudación menor en comparación con otras metodologías de valuación.

Asimismo, este tipo de impuesto tiende a ser políticamente impopular, quizá por la discrecionalidad en la valuación del predio, así como por la alta visibilidad frente a los contribuyentes. Por ello, los mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana son más frecuentes, lo que puede no ser tan atractivo para las autoridades locales. Aun más, si se tiene en cuenta el destino de la recaudación del impuesto: el financiamiento de servicios públicos, como el mantenimiento de calles y la recolección de basura; es decir, servicios tangibles y altamente visibles para la población (Bird 2003). Esa es la razón por la cual, la motivación política por aumentar la presión tributaria es muy baja y los mecanismos de transferencias intergubernamentales existentes se aprovechan para reducir la brecha fiscal.

No obstante, tal como lo sugiere Bird (2000), los esfuerzos por incrementar la capacidad fiscal de los Gobiernos locales deben partir del principio de correspondencia fiscal, es decir, el pago de tributos debe estar relacionado con los servicios provistos por el Gobierno local. La existencia de mecanismos adicionales de transferencias genera una percepción errónea, por parte de las autoridades locales, del financiamiento de los gastos locales de los no-residentes y de la reducción de la presión tributaria de los residentes locales. De otro modo, estas pueden ser usadas para financiar déficits subnacionales, lo cual crea incentivos para mayores déficits en el futuro (Boadway y Shah 2006).

## II. RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL PERÚ

Durante la formulación del proceso de descentralización en el año 2002, se diseñó un modelo de asignación de competencias acompañado de mecanismos de financiamiento que permitan la sostenibilidad del proceso. Es así que uno de los puntos principales incluido en el diseño del proceso de descentralización fue el incremento las potestades tributarias a los gobiernos locales, que se complementa con un sistema de transferencias a fin de reducir los desbalances fiscales que pueden existir.

De esta forma, el marco legal que sucedió a la Reforma Constitucional del 2002, y que contiene los principales aspectos de las finanzas de los gobiernos regionales y locales está contenido en: la Ley de Bases de la Descentralización<sup>6</sup>, la Ley de Descentralización Fiscal<sup>7</sup> y la Ley de Tributación Municipal,<sup>8</sup> además de las Leyes Orgánicas<sup>9</sup> que enmarcan las principales funciones y competencias de los niveles de gobierno.

6. Ley No 27783 promulgada en julio del año 2002.

7. Decreto Legislativo No 955 promulgada en el año 2004.

8. Decreto Legislativo No 776 promulgada en el año 2004

9. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley No 27867 promulgada en noviembre del año 2002 y la Ley Orgánica de Municipalidades Ley No 27972 y promulgada en el año 2003; esta última reemplaza a la norma de 1984

En el caso de los ingresos propios, destacan los rubros de impuestos, tasas y contribuciones, y la venta de servicios. En el primer caso, si bien los Gobiernos locales no cuentan con la potestad de crear impuestos a su favor, sí tienen a su cargo la administración de los impuestos contenidos en la Ley de Tributación Municipal (Perú 31 de diciembre de 1993), que son los siguientes:

- Predial. Grava el valor de los predios urbanos y rústicos.
- De alcabala. Grava las transferencias de inmuebles urbanos y rústicos a título oneroso o gratuito, a excepción de la primera venta.
- Al patrimonio vehicular. Impuesto que grava la propiedad de los vehículos, automóviles, camionetas, station wagon, camiones, buses y los ómnibus, con antigüedad no mayor a tres (3) años de propiedad de personas naturales.
- A las apuestas. Grava los ingresos de las entidades organizadoras de eventos hípicas y similares, donde se realicen apuestas.
- A los juegos. Grava la realización de actividades relacionadas con los juegos, como la lotería y el bingo, y los premios asociados a este tipo de actividades.
- A los espectáculos públicos no deportivos. Grava los ingresos de los espectáculos públicos no deportivos en locales o parques cerrados.

Asimismo, en el caso de las tasas y contribuciones, los Gobiernos locales tienen la potestad de crear sus propias tasas y contribuciones, siempre que sean consistentes con las normas establecidas a nivel nacional. Las tasas buscan financiar un servicio público específico; en cambio, las contribuciones tienen como fin la realización de obras públicas o de actividades estatales determinadas.

Sin embargo, a pesar de ello, las municipalidades mantienen una excesiva dependencia de las transferencias del Gobierno nacional. Tal como se observa en la tabla 1, las transferencias han llegado a representar las  $\frac{3}{4}$  partes del total de los ingresos de los Gobiernos locales; mientras que la recaudación por impuestos locales apenas supera el 10% del total de ingresos.

**TABLA 1. GOBIERNOS LOCALES: DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS, 2010-2017**

Concepto		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos Propios	Impuestos	10,0 %	9,6%	10,0%	10,9%	10,9%	12,6%	13,6%	10,7%
	Tasas y contribuciones	4,1%	3,6%	3,6%	2,4%	2,2%	2,1%	2,5%	1,7%
	Otros ingresos propios	10,0%	8,9%	9,0%	9,6%	9,6%	10,6%	12,9%	12,1%
	<b>Total ingresos propios</b>	<b>24,0%</b>	<b>22,1%</b>	<b>22,5%</b>	<b>22,9%</b>	<b>22,7%</b>	<b>25,3%</b>	<b>29,0%</b>	<b>24,5%</b>
Trans-ferencias	Canon, Sobrecanon y regalías	28,6%	32,1%	34,6%	28,8%	25,8%	20,3%	13,6%	12,8%
	Foncomun	19,9%	19,1%	18,6%	19,2%	21,1%	22,0%	22,6%	17,1%
	Plan de incentivos	7,7%	6,4%	3,2%	4,6%	4,6%	4,8%	3,9%	3,6%
	Donaciones	7,3%	5,2%	6,7%	5,4%	8,8%	6,3%	4,7%	4,6%
	Recursos ordinarios	10,9%	14,5%	13,4%	16,4%	15,0%	16,1%	14,8%	17,7%
	<b>Total transferencias</b>	<b>74,5%</b>	<b>77,2%</b>	<b>76,6%</b>	<b>74,3%</b>	<b>75,3%</b>	<b>69,5%</b>	<b>59,5%</b>	<b>55,8%</b>
Endeudamiento	Endeudamiento	1,5%	0,7%	0,9%	2,8%	2,0%	5,2%	11,5%	19,6%
	<b>Total de endeudamiento</b>	<b>1,5%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,9%</b>	<b>2,8%</b>	<b>2,0%</b>	<b>5,2%</b>	<b>11,5%</b>	<b>19,6%</b>
<b>Total (en millones de soles)</b>		16.374	19.720%	22.277%	23.305%	23.506%	22.616%	25.882%	27.926%

Fuente:

Sistemas integrados de administración financiera (SIAF)-

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

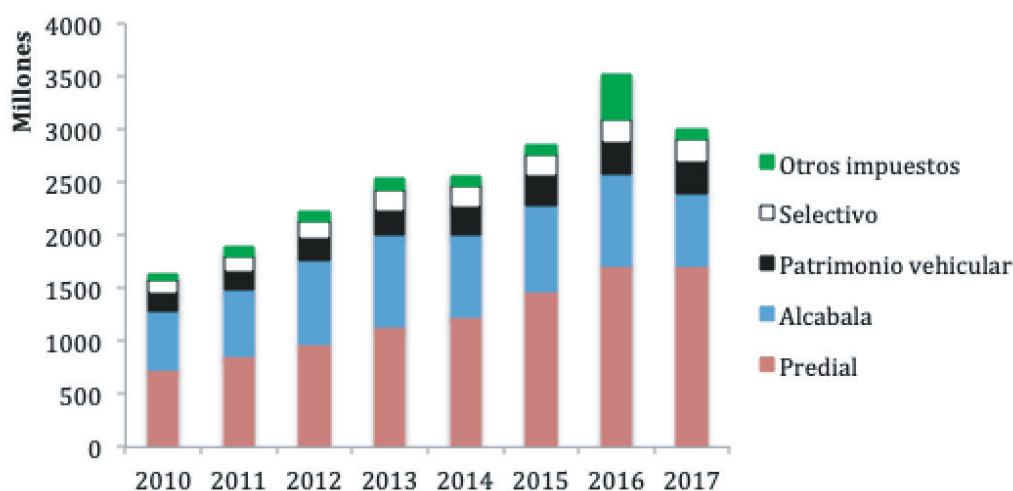
Elaboración propia.



1. SITUACIÓN ACTUAL DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL

Dentro de los ingresos tributarios, el impuesto predial es la fuente de ingresos tributarios con mayor peso, seguido por el impuesto de alcabala. En los últimos años, el impuesto predial ha representado, en promedio, la mitad de los ingresos tributarios de las municipalidades; a pesar de que este rubro represente solo el 6% de sus ingresos totales, tal como se muestra en el gráfico 1.

Gráfico 1.  
Participación de los impuestos locales  
en los ingresos tributarios, 2010-2017



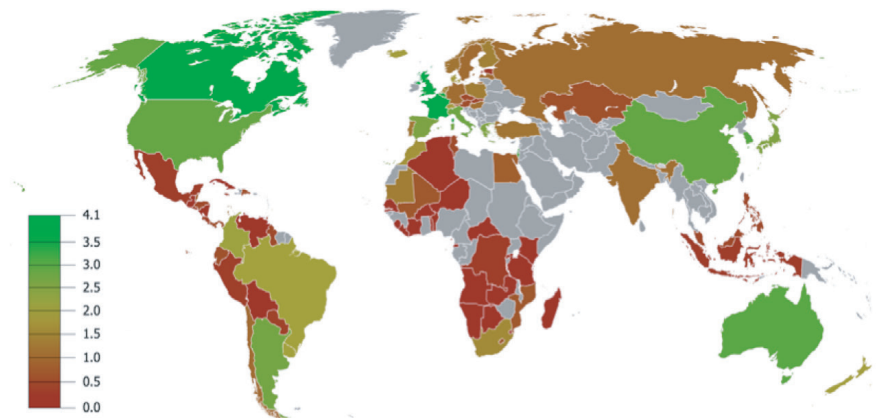
Fuente: Data SIAF-MEF.  
Elaboración propia.

Por tanto, el impuesto predial, en la práctica, explica una mínima proporción de los ingresos totales a nivel nacional (tomando en cuenta la recaudación del nivel nacional y del nivel local).

Así, los tributos internos recaudados por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), en el año 2017, suman 105.000 millones de soles, mientras que la recaudación por tributos locales, para el mismo año, ascendió a 3.000 millones de soles. Dentro de estos, el impuesto predial apenas alcanzó 1.700 millones de soles; es decir, el 1,58% de los ingresos totales en el nivel nacional.

En términos del PBI, el impuesto predial recaudado en el Perú equivale al 0,3% del PBI, el cual es uno de los más bajos de la región; incluso, si se toma en cuenta el promedio de la recaudación por este mismo concepto en países de la OECD, como lo muestra el mapa 1. Países como Reino Unido o Francia tienen una recaudación por impuesto predial superior al 4% del PBI o Argentina y Colombia, en América Latina, cuya recaudación por el mismo concepto supera el 2% del PBI. Perú se encuentra a la par con Bolivia, México y países del África, respecto a la recaudación del predial.

Mapa 1.  
Mapa de calor de la recaudación del impuesto predial (como % del PBI)

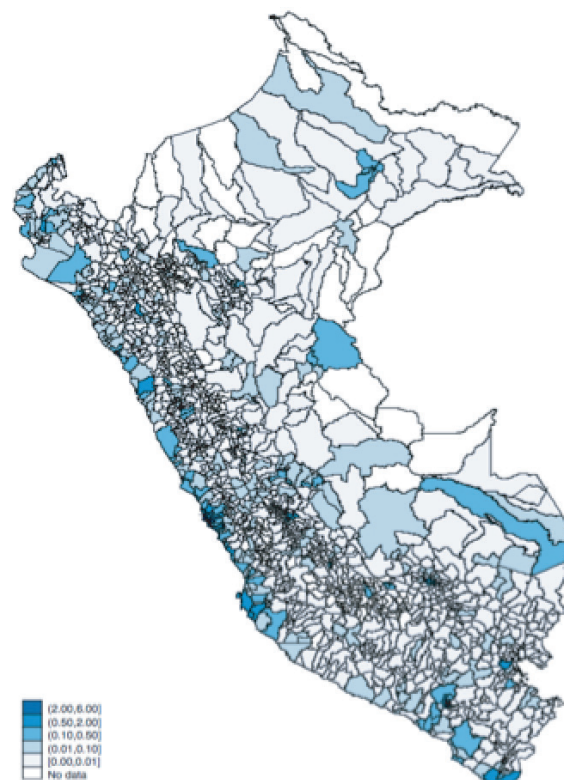


Fuente:  
Franzen y McCluskey 2017; OECD. Stats, 2015-2016; Rutkowski 2014.  
Elaboración propia.

Más aún, el problema se agrava cuando se realiza un análisis desagregado, pues tienden a disimular problemas asociados a las enormes disparidades entre municipios.

Al realizar un análisis más detallado, se obtiene que la recaudación del impuesto predial es altamente heterogénea. Así, en el año 2017, solo 87 municipalidades (que representan el 4,7% del total de municipalidades) explican la recaudación del 80,2% del impuesto predial a nivel nacional; mientras que 236 municipalidades (el 12,8% del total de municipalidades), la recaudación del 95% del impuesto predial nacional (ver mapa 2).

Mapa 2.  
Participación en la recaudación nacional del impuesto predial, 2017



Como se observa en el mapa anterior, son pocos los distritos que tienen una participación relativamente alta en el total del predial recaudado a nivel nacional; y la mayoría se encuentra en Lima Metropolitana. De hecho, el 30,4% de la recaudación total del impuesto predial proviene de las municipalidades de Lima y Callao. En general, la mayor parte de los distritos no tiene recaudación por predial o su recaudación no representa ni el 0,1% del total recaudado.

En términos per cápita, esto implica que las diferencias entre distritos respecto a la presión del impuesto predial serán importantes. En algunos distritos, la recaudación per cápita del año 2017 supera los 500 soles; en la gran mayoría, la recaudación es menor a 10 soles y en otros casos extremos, la recaudación es nula. Para el mismo año, solo 1.216 municipalidades registraron una recaudación por predial mayor a cero.

## 2. PROBLEMÁTICA DETRÁS DE LA RECAUDACIÓN PREDIAL

Es importante tener en cuenta que los problemas en la recaudación del impuesto predial no son exclusivos de países como el Perú, ni siquiera de los países en desarrollo; incluso, se repiten en países desarrollados.

### 2.1 DEFINICIÓN DE LA BASE IMPONIBLE

Uno de los aspectos asociados a la definición de la base implica, por un lado, pasar por el proceso de su identificación y, en segundo lugar, de la valoración de los predios, de manera objetiva y reduciendo el margen de arbitrariedad.

Respecto a la identificación de la base del predial, es necesario un proceso que sea capaz de identificar todos los predios gravables y desarrollar una descripción de cada uno de ellos en un sistema de datos georeferenciados. Dicha información incluye las características principales del predio (área de terreno, construcción, edad de la edificación e información de mejoras o renovaciones), así como información del propietario y ubicación. Asimismo, se vincula dicha información con los datos de administración de los impuestos y los registros de transferencia de propiedad.

En el Perú, la Ley de Tributación Municipal rige la valuación de los predios. La norma, en su artículo 11, indica que

A efectos de determinar el valor total de los predios, aplicará los valores arancelarios de terrenos y valores unitarios oficiales de edificación vigentes al 31 de octubre del año anterior y las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación, que formula el Consejo Nacional de Tasaciones – CONATA y aprueba anualmente el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante Resolución Ministerial (Perú 31 de diciembre de 1993).

En este sentido, los valores arancelarios se asignan para cada calle, jirón, avenida, pasaje o zona dentro de la jurisdicción (medido en soles por metro cuadrado) con el fin de obtener el valor del terreno. Asimismo, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneramiento (MVCS) determina los valores unitarios de las edificaciones<sup>10</sup>, con el objetivo que cada jurisdicción pueda obtener el cálculo de su base imponible. Sin embargo, en las metodologías utilizadas por el MVCS se percibe una alta subjetividad en la determinación de los valores arancelarios y, en particular, en la de los valores unitarios de las edificaciones. Como consecuencia, la diferencia entre el valor comercial del inmueble y la base imponible es muy grande.

Por otro lado, este sistema implica que cada municipio debe contar con un sistema de recolección de la información de los predios (tanto del terreno como de la edificación). En este aspecto existen una serie de obstáculos para una buena identificación de la base. Por un lado, no existe una coordinación entre instituciones para mejorar el flujo de información que permita alimentar los sistemas de información de las municipalidades respecto a los predios, como la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp) responsable de administrar la información de la existencia y valoración comercial de los predios<sup>11</sup> o la información sobre la valorización realizada por el MVCS. Sin embargo, en países en desarrollo, el porcentaje de predios que no están debidamente saneados es alto. Como la información genera fuertes distorsiones en las fuentes oficiales, es necesario incluir otros métodos para la determinación de su base.

En la práctica, una minoría de municipalidades opta por desarrollar y actualizar, de manera periódica, sistemas de información cartográfica (catastro) que son muy costosos y, de acuerdo con muchos autores, poco efectivos para la inversión requerida. Asimismo, complementan la información con declaraciones juradas de autovalúo por parte de los mismos contribuyentes, declaraciones que muchas veces subestiman la valorización del predio.

## 2.2 ESFUERZO FISCAL

En la literatura sobre los esquemas de transferencia intergubernamentales a los Gobiernos locales, se suele sugerir la presencia del problema de “pereza fiscal”; en el sentido de que las transferencias tienden a generar incentivos perversos a las municipalidades, hacia la reducción de la presión tributaria de la población de sus respectivas jurisdicciones.

La racionalidad apunta a la preferencia por sustituir los ingresos derivados de los procesos de recaudación tributaria local por los ingresos por transferencias intergubernamentales. En otras palabras, esto implica buscar el financiamiento de los gastos locales por parte de los no-residentes, reduciendo la necesidad de presionar la base tributaria local y, en su lugar, buscar los aportes del Gobierno nacional.

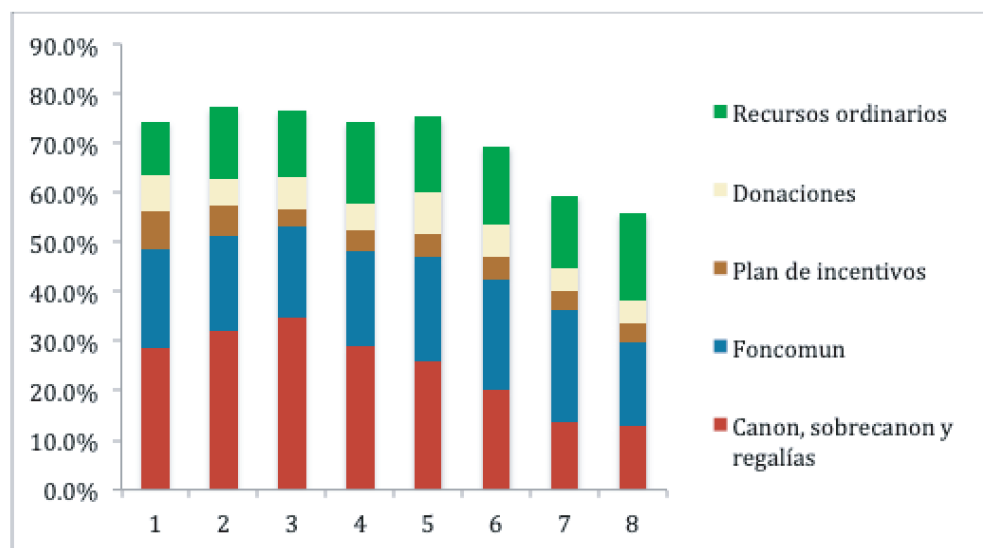
Actualmente en el país existen diversos esquemas de transferencias (Ver Gráfico 2), uno de los más importantes es el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que es una transferencia no condicionada financiada mayormente por el Impuesto de Promoción Municipal (2% de la recaudación del Impuesto General a las Ventas). Otra transferencia relevante, se refiere a los recursos derivados de la explotación de las industrias extractivas (Canon, sobrecanon y regalías mineras).

10. Estos valores están en función de las estructuras, acabados, instalaciones eléctricas y sanitarias. Obteniendo el valor de la edificación, se ajusta por depreciación y estado de conservación (según el material predominante.)

Esta fuente se ha incrementado significativamente desde que inició el proceso de descentralización, explicado básicamente por el incremento de los precios internacionales de las materia primas y la puesta en marcha de nuevos proyectos mineros en el país. A partir de ello, los ingresos por canon minero se convirtieron en la mayor fuente de ingresos para algunos gobiernos regionales y locales e incrementando las diferencias de ingresos entre entidades de un mismo nivel de gobierno. Por su parte, los Recursos Ordinarios, para el 2017 representaban el 31.8% de los ingresos por transferencia y el 17.7% de los ingresos totales del nivel local. Este recurso tiende a ser altamente discrecional, y la distribución responde a los criterios que determina el Ministerio de Economía y Finanzas (Casas 2018).

En el caso del Plan de Incentivos, la asignación de este tipo de transferencias, como se explicará en los siguientes capítulos, se realiza en función del cumplimiento de determinadas metas publicadas cada año asociado a objetivos específicos. En términos presupuestales, el monto transferido se ha mantenido relativamente constante, alrededor de mil millones de soles cada año; para el año 2017, este monto equivale al 6.4% de los recursos por transferencias a los gobiernos locales o al 3.6% de los ingresos totales de las municipalidades.

**Gráfico 2.**  
**Principales transferencias a los Gobiernos locales, 2010-2017 (en porcentaje)**



Fuente: Data SIAF-MEF.  
Elaboración propia.

Como en el Perú el sistema de transferencias no se encuentra articulado y no mantiene una naturaleza compensatoria de los desbalances en el nivel horizontal (en especial, las transferencias derivadas de la explotación de industrias extractivas), se puede deducir que podría generar un impacto negativo en el esfuerzo de las municipalidades.

En general, la literatura sobre el efecto de las transferencias es variada y muchos trabajos sugieren la necesidad de modificar el sistema de transferencias con el fin de mejorar las condiciones de eficiencia en la gestión de las finanzas regionales y locales (Casas 2017; Herrera 2008; Casas y Málaga 2013; Melgarejo y Rabanal 2006).

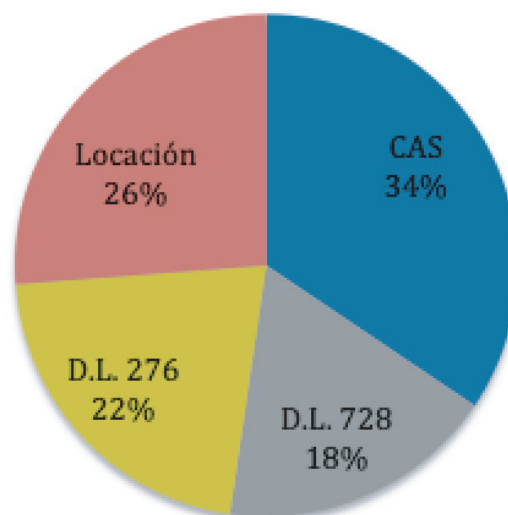
### 2.3 CAPACIDADES LOCALES

Uno de los principales puntos asociados a una débil autonomía fiscal recae en las capacidades de las municipalidades. Esto implica en qué medida las municipalidades cuentan con recursos físicos y humanos capaces de implementar y mantener un sistema de recaudación altamente efectiva y eficiente.

Sin embargo, se sostiene que uno de los problemas más importantes asociados a las deficientes capacidades en la gestión local es la alta rotación del recurso humano, debido al frecuente uso de contratos de trabajo temporales, en particular para los profesionales que perciben un salario mayor al establecido por la legislación laboral del sector público. Estas modalidades son los Contratos de Administración de Servicios (CAS) o los contratos de locación de servicios temporales.

Según los datos del Registro Nacional de Municipalidades (Renamu) para el año 2017, el 34% del total de personal contratado por las municipalidades se encontraba en la modalidad CAS; el 26%, en locación de servicios y solo la tercera parte tenía contratos registrados en la planilla estatal<sup>11</sup> (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Distribución de trabajadores de las municipalidades según tipo de contratación, 2017



Fuente: Renamu.  
Elaboración propia.

11. Bajo regímenes establecidos por los Decretos Legislativos N.º 276, “Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público” o el Decreto Legislativo N.º 728, “Ley de Productividad y Competitividad laboral”, que regula el régimen laboral privado.

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

En la actualidad, la normatividad establece potestades tributarias a las municipalidades para la recaudación y administración de algunos impuestos. Sin embargo, los resultados de la recaudación en el nivel local son ínfimos, si se compara con el nivel internacional, situándonos en los niveles más bajos de recaudación, equiparado con Bolivia y México, y algunas economías de África.

A pesar de que el impuesto mantiene una base inmóvil, lo cual hace que la administración local sea en teoría más eficiente, los indicadores de gestión muestran graves falencias en las capacidades de los municipios.

Si bien se han realizado muchos esfuerzos, como la implementación de un Programa de Incentivos (PI) monetarios a la recaudación del impuesto predial, vigente desde hace varios años, la capacidad de recaudación del impuesto se mantiene baja. Este hecho se debe, principalmente, a la falta de complementariedad de la estrategia del PI con una reforma global del sistema de transferencias que permita incluir criterios de esfuerzo fiscal y, con ello, darle una naturaleza sostenible al proceso. En ausencia de este tipo de medidas, los municipios tienden a implementar acciones de corto plazo con el fin de lograr el cumplimiento de las metas; por ejemplo, la reducción de intereses y multas, la tercerización de la ejecución coactiva, entre otras. Sin embargo, estas acciones no necesariamente se traducen en un incremento de la recaudación efectiva.

Asimismo, una de las deficiencias más comunes recae en los inadecuados o inexistentes sistemas de catastro. La mayoría de municipalidades no cuenta con un sistema de catastro y si lo tuvieran, por lo general, se encuentran desactualizados y son incapaces de proveer una información estimada que permita aproximar la recaudación potencial. Sin embargo, respecto de la existencia de catastros urbanos, en la actualidad, la literatura discute sobre el costo-beneficio de mantener un sistema actualizado, si se tiene en cuenta los altos costos que implica su implementación o actualización, bajo las técnicas acostumbradas.

A pesar de ello, hoy, las técnicas para la construcción y actualización de los sistemas de catastro están adoptando tecnologías más eficientes, en la medida que se desarrollan nuevos métodos de recolección de información geográfica. Existen una serie de alternativas de herramientas de levantamiento de información menos costosas, como los sistemas aéreos virtuales (drones, imágenes satelitales, entre otros). No obstante, si bien este tipo de sistemas no permite tener cálculos exactos aún, posibilita aproximar el potencial de recaudación en comparación con catastros inexistentes o desactualizados. Aun más, en combinación con otros sistemas de información, como declaraciones de autovalúo, o la base de registros públicos, se podría orientar los esfuerzos de recaudación de manera más efectiva y eficiente.

Por otro lado, las capacidades en la recaudación del impuesto predial requiere necesariamente de reformas de gran escala, empezando con el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los funcionarios; un adecuado equipamiento; así como la adquisición de tecnologías que permita una mejor gestión del impuesto. Se tienen ejemplos importantes de municipios que han logrado un incremento en la recaudación, a partir de un acercamiento al ciudadano con plataformas virtuales, entre otros mecanismos.

Por último, una alternativa a la mejora de la gestión implica la delegación de las facultades para la administración del impuesto a entidades con autonomía administrativa y presupuestal, como los actuales Servicios de Administración Tributaria. La entrega de una autonomía para la administración, fiscalización y recaudación de los ingresos, a cambio de la coparticipación de ingresos, permite contar con un sistema que funciona sobre la base de incentivos directos, basados en el incremento de la recaudación.

En la actualidad, son muy pocas las municipalidades que cuentan con sistemas de administración tributarias y aún no se ha evaluado la capacidad de estos sistemas para mejorar la capacidad fiscal. Sin embargo, bajo medidas complementarias, representan una opción clara para la mejora de la autonomía de las municipalidades.

#### BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, G. y Morales, R. (2005). Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad [Economía N.º 42]. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Disponible en: <<http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/791>>.

Alfaro, J. y Rühling, M. (2007). La incidencia de los Gobiernos locales en el impuesto predial en el Perú. [En línea]. Lima: Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (Inicam). Disponible en: <[https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Incidencia\\_GL\\_Imp\\_predial\\_Peru.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Incidencia_GL_Imp_predial_Peru.pdf)>.

Alvarado, B., Rivera, B., Porras, J. y Vigil, A. (2003). Transferencias intergubernamentales en las finanzas municipales del Perú. [Documento de Trabajo N.º 60]. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. <<http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/266>>.

Bartle, J. R., Ebdon, C. y Krane, D. (2003). "Beyond the Property Tax: Local Government Revenue Diversification". *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, vol. 15 (4), pp. 622-648. <<https://digitalcommons.unomaha.edu/pubadfacpub/2>>.

Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D. y Merk, O. (2006). Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending. [Working Paper N.º 3]. París: OECD.

Bird, R. M. (2000). *Local and Regional Revenues: Realities and Prospects*, (1983), 1-31.

Bird, R. (2003). *Local and Regional Revenues: Realities and Prospects*. Canadá: Rotman School of Management, Universidad de Toronto.

Bird, R. M. (2000). "Local and Regional Revenues: Realities and Prospects", (1983), 1-31.

Bird, R. (1999). "Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations". Conferencia de la ABCD-LAC. Valdivia, Chile, junio.

Bird, R. (1994). *Decentralising Infrastructure - For Good or for Ill?* [Policy Research Working Paper 1258]. Washington, D.C.: Banco Mundial.



Boadway, R. y Shah, A. (eds.) (2006). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. [En línea]. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/IntergovernmentalFiscalTransfers.pdf>>.

Brennan, G. y Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press

Cadena, X. (2002). "¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia". *Desarrollo y Sociedad*, vol. 50, pp. 67-108. <<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.13043/dys.50.2>>.

Casas, C. (2017). Perú. En "Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina. El potencial de las transferencias de igualación". Editores: Andrés Muñoz, Emilio Pineda y Axel Radics editores. Washington D.C.

Casas, C. (2018). *El Sistema de Transferencias Intergubernamentales Peruano, Desigualdad Fiscal y Propuesta de Reforma*. Documento de Trabajo realizado para Agenda 2018. Universidad del Pacífico. Lima.

Casas, C y Málaga, A (2013). *La importancia de los recursos naturales en la generación de recursos para el Estado y el Sistema de transferencias intergubernamental peruano*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima

CEPAL y GTZ (1993). *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9485/1/S9300147\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9485/1/S9300147_es.pdf)>.

Herrera, P. (2008). Perú: *Hacia un Sistema de Transferencias Intergubernamentales con Criterios de Equidad Horizontal*. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Lima

Franzsen, R. y McCluskey, W. (ed.) (2017). *Property Tax in Africa: Status, Challenges, and Prospects*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Lozano, I. (1998). *Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia*. <<http://www.banrep.org/docum/ftp/borra099.pdf>>.

Martínez-Vázquez, J. (2008). "Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization". En: Bosch, N. y Durán, J. (eds.). *Fiscal Federalism and Political Decentralization*.

*Lessons from Spain, Germany and Canada*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 27-55. <[https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1053&context=econ\\_facpub](https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1053&context=econ_facpub)>.

Melgarejo, K. y Rabanal, J. P. (2006). Perú: *¿Esfuerzo o pereza fiscal en los gobiernos locales? 1999-2004*. [En línea]. Lima. Disponible en: <[http://www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Seminarios/Conferencia-12-2006/Paper\\_0612\\_16-Melgarejo\\_Rabanal.pdf](http://www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Seminarios/Conferencia-12-2006/Paper_0612_16-Melgarejo_Rabanal.pdf)>.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E. y Schwab, R. M. (2004). "What Should Local Governments Tax: Income or Property?". En: SCHWARTZ, A. E. (ed.). *City Taxes, City Spending*. Reino Unido: Edward Elgar, pp. 7-29. <<https://doi.org/10.4337/9781845421632.00009>>.

Perú (31 de diciembre de 1993). Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal. Lima.

Piffano, H. (2004). Notas sobre federalismo fiscal. Enfoques positivos y normativos. [En línea]. Argentina: Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <[http://sedi-ci.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15911/Documento\\_completo\\_.pdf?sequence=45](http://sedi-ci.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15911/Documento_completo_.pdf?sequence=45)>.

Rutkoswki, R. (2014). "China Has Property Taxes, Just Not The Right Ones". En: Peterson Institute for International Economics. Washington, D.C.: PIIE. <<https://piie.com/blogs/china-economic-watch/china-has-property-taxes-just-not-right-ones>>.

Tiebout, C. M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures". Journal of Political Economy, vol. 64 (5), pp. 416-424. <<https://www.jstor.org/stable/1826343>>.

### **La Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico (EGP)**

La EGP tiene como objetivo contribuir con la mejora de la gestión pública en nuestro país, a través de la formación de funcionarios en el diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas, programas y proyectos de alta rentabilidad económica y social; el asesoramiento de iniciativas de los agentes que estén involucrados en la toma de decisiones públicas; y el desarrollo de investigación y consultoría aplicada. Todo ello en el marco de una cultura ética y responsable.

### **Escuela de Gestión Pública (EGP) Universidad del Pacífico**

Jr. Sánchez Cerro N° 2050 - Jesús María, Lima, Perú  
Teléf: (+51) 1 219-0100  
<http://www.up.edu.pe/egp>  
[informesegp@up.edu.pe](mailto:informesegp@up.edu.pe)