
UNIVERSIDAD NACIONAL SAN AGUSTÍN
FACULTAD DE ECONOMÍA

Consortio de Investigación Económica y Social - CIES

**Los impuestos locales en el Perú: Aspectos institucionales
y desempeño fiscal del impuesto predial**

INFORME FINAL

Antonio Morales Gonzales

Julio – 2009

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	3
II. MARCO INSTITUCIONAL DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL PERÚ.	6
2.1. BASE IMPONIBLE.....	7
2.2. TARIFAS DEL IMPUESTO.....	8
2.3. LAS VALUACIONES.....	9
2.4. LAS EXENCIONES.....	10
2.5. LA RECAUDACIÓN Y LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS	11
2.6. USO DE CATASTROS DE PREDIOS.....	13
III. REVISIÓN DE LA LITERATURA	15
3.1. EL IMPUESTO A LA PROPIEDAD PREDIAL EN LAS FINANZAS LOCALES.....	15
3.2. EL ROL DEL IMPUESTO PREDIAL EN LA POLÍTICA FISCAL LOCAL	17
3.3. LAS TRANSFERENCIAS Y TRIBUTACIÓN PREDIAL: EVIDENCIA EMPÍRICA PARA EL PERÚ.	20
IV. EL DESEMPEÑO FISCAL DEL IMPUESTO PREDIAL: RESULTADOS.	23
4.1. INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL.....	23
4.2. RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL SEGÚN EL NIVEL MUNICIPAL Y NIVELES DE POBREZA.....	27
4.3. DESEMPEÑO DEL IMPUESTO PREDIAL EN LAS CIUDADES IMPORTANTES.....	30
4.4. LA RELACIÓN ENTRE EL IMPUESTO PREDIAL Y TRANSFERENCIAS FISCALES.....	33
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	37
BIBLIOGRAFÍA.....	40

I. INTRODUCCIÓN

La modernización del Estado y el proceso de descentralización constituyen una oportunidad para mejorar la provisión de servicios públicos e inversiones en el nivel local. Sin embargo, el proceso, visto desde el punto de vista del financiamiento municipal, se está consolidando como un modelo basado mayormente en las transferencias del gobierno central (FONCOMUN y Canon Minero, principalmente). Si bien ello garantiza recursos para las municipalidades en el corto plazo, también constituye un riesgo para la sostenibilidad financiera de las municipalidades en general, porque ambos instrumentos son una suerte de coparticipación de impuestos nacionales altamente vinculados al ciclo económico. El canon minero, que ha tenido un incremento acelerado en los últimos años se verá muy afectado por la disminución del valor de las exportaciones mineras, producto de la actual crisis internacional¹. El problema es que estas transferencias no garantizan un flujo normal de financiamiento para los servicios e inversiones, especialmente en las ciudades, que es donde viven ahora la mayor parte de peruanos, donde las necesidades son crecientes en términos de infraestructura urbana y servicios sociales. En teoría, en un esquema descentralizado como el que se aspira, los gobiernos locales tendrán que hacerse cargo de esas responsabilidades.

El financiamiento de las ciudades requiere entonces de recursos presupuestarios crecientes y sostenibles en el tiempo, por lo que es importante ir más allá de las transferencias del nivel central. Al respecto, la experiencia internacional ha enseñado que el impuesto predial constituye potencialmente el mejor instrumento financiero en el nivel local, y con mayor pertinencia en las zonas urbanas, el desafío reside en explotarlo eficientemente. En efecto, aunque no existen análisis específicos del caso peruano, algunos trabajos de las finanzas municipales en general identifican al impuesto predial como una fuente subexplotada, en términos de baja recaudación (Alvarado, 2003), por consiguiente, existe un amplio margen de mejora en su rendimiento y utilización para promover el desarrollo urbano.

Algunas municipalidades están realizando esfuerzos por mejorar la recaudación de los tributos municipales en general, especialmente gobiernos locales provinciales de ciudades como Lima, Trujillo y Piura (Boza, 2004), que son iniciativas que han nacido desde los mismos gobiernos locales urbanos, quienes en su afán de optimizar su

¹ En algún momento hubo propuestas para crear un fondo de estabilización del Canon que sirva para los años en que los precios de los minerales baje.

recaudo, han ido formulando reformas en su administración tributaria. Estos cambios han derivado en dos modelos de gestión del impuesto predial marcadamente diferenciados. Por un lado, están los Servicios de Administración Tributaria (SAT) concebidos como agencias descentralizadas, con altos niveles de autonomía administrativa y que operan bajo un régimen privado de contratación de personal y promoción de los mismos. Por otra parte, otras ciudades han optado por fortalecer a sus Oficinas Municipales de Rentas (OMR), que constituyen el esquema tradicional de administración tributaria local, dependen del Alcalde de la ciudad y responden a una estructura centralizada dentro del gobierno municipal. De acuerdo a algunos análisis (Boza, 2004), los nuevos esquemas de administración tributaria local, constituyen esfuerzos destacados dentro de la modernización del Estado, incluso algunos de ellos han sido elegidos como experiencias exitosas de buenas prácticas gubernamentales².

No obstante, los márgenes de mejora de recaudación del impuesto predial se están agotando porque los gobiernos municipales carecen de libertad o criterios para hacer ajustes a aspectos claves de su administración que podrían mejorar ostensiblemente su rendimiento. Por lo tanto, avanzar en mejorar el desempeño del impuesto predial en un futuro cercano implica, necesariamente, replantear aquellas rigideces institucionales que le impone el actual esquema fiscal intergubernamental. Ello es más urgente si se apuesta a aprovecharlo también como una herramienta para promover los mercados inmobiliarios y corregir las distorsiones en los patrones de uso y ocupación del suelo urbano.

En ese sentido, es importante conocer: ¿Cuáles son las deficiencias del actual marco normativo e institucional que subyace al impuesto predial en el Perú en relación al uso del mismo como un instrumento adecuado de financiamiento municipal? ¿Cuál es el desempeño del impuesto predial como instrumento fiscal en las finanzas públicas del país? ¿Cuál es la relación entre las transferencias y el desempeño del impuesto predial?

El objetivo de este trabajo es comprender la forma de institución y operación del impuesto predial en el Perú identificando las limitantes de su actual marco normativo y evaluando su importancia en las finanzas públicas peruanas como instrumento efectivo de financiamiento local.

² En la ciudad de Chiclayo, la implementación del SAT incrementó la recaudación predial en un 66% en dos años. Actualmente la GTZ, promueve la Asociación de Servicios de Administración Tributaria Local (ASAT).

La hipótesis de trabajo inicial es que el impuesto predial carece de un rol de importancia en las finanzas locales después de iniciada la descentralización por las restricciones que le impone el actual marco normativo que lo instituye. Asimismo, respecto a su desempeño fiscal, el incremento de las transferencias ha hecho que haya un efecto sustitución del impuesto. Es decir, las municipalidades prefieren las transferencias como fuente de financiamiento y han relajado su recaudación del impuesto predial.

Para ello, se utiliza información estadística de las finanzas municipales, básicamente de los últimos cuatro años y las normas que rigen esta institución. En el primer caso, la información ha sido recopilada del Ministerio de Economía y Finanzas que administra el Sistema de Administración Financiera (SIAF) para los gobiernos locales, dicho sistema registra las operaciones financieras y presupuestarias de los municipios del país.

Este documento está dividido en cuatro partes, en la segunda se realiza una revisión de la literatura sobre el impuesto predial dentro del esquema de la descentralización fiscal y las finanzas locales, la siguiente constituye la parte central de la investigación y analiza el marco normativo e institucional en el cuál se enmarca el Impuesto Predial en el Perú junto a su importancia dentro de las finanzas públicas, y en particular en las finanzas locales en los últimos años, la última parte presenta las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

II. MARCO INSTITUCIONAL DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL PERÚ.

En el Perú existen gobiernos descentralizados de nivel regional y local. A su vez, éstos últimas se subdividen en dos niveles con atribuciones distintas: municipalidades de nivel provincial y municipalidades de nivel distrital. A pesar de las enormes diferencias en términos de capacidad institucional, carga poblacional, ubicación geográfica, entre otros, el marco normativo, es general, igual para todas, a excepción de la Municipalidad de Lima Metropolitana que tiene un régimen especial.

El Impuesto predial no ha formado parte de la agenda de modernización del Estado y de la descentralización.

Aunque existe una creciente descentralización expresada en un traslado de potestades fiscales, especialmente de gasto, hacia los niveles locales, por lo general, las fuentes de ingresos aún permanecen manejadas por el nivel nacional, que constitucionalmente es quien detenta el poder tributario. Por ello, ningún impuesto puede ser fijado, incluido el predial, sino no es por medio de la propuesta y aprobación del gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales sólo pueden crear ciertos tributos como las tasas y contribuciones.

Respecto a la propiedad, que es el objeto de la aplicación del impuesto predial, ésta es una institución reconocida por la Constitución como un derecho, y se establece las garantías para su protección. El sistema de propiedad predial está restringido en algunos casos asociados a áreas naturales protegidas, predios de valor arqueológico, zonas ecológicas y terrenos a favor de entidades públicas para el cumplimiento de necesidades de interés público. Para el caso de bienes inmuebles, tanto la adquisición, modificación o extinción de derechos se produce con prescindencia de la inscripción registral. Ello dificulta los mecanismos de seguridad jurídica y la actualización de los catastros, aunque los organismos de registros de predios cuentan con registros catastrales donde se incorpora sus características físicas, modificaciones y propietarios, son las municipalidades quienes están encargadas de levantar y mantener la información catastral de los predios, especialmente en las zonas urbanas.

A partir de los años noventa el gobierno ha ejecutado una reforma institucional mediante el Registro Predial y la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), logrando una formalización masiva de los inmuebles informales; no obstante, no se ha logrado una planificación del desarrollo de ciudades ni se ha

creado una oferta suficiente de acceso a la tierra. En relación a la propiedad rural, luego de la derogación de la reforma agraria las propiedades se rigen por el código civil, y se reconoce formas asociativas o colectivas de titularidad en áreas de las comunidades campesinas y nativas. El gobierno ha implementado mecanismos de titularización y levantamiento de información catastral utilizando la geo-referenciación y el saneamiento legal.

El impuesto predial es un tributo que grava el valor de las propiedades inmuebles urbanas y rurales en el Perú es regulado por la Ley de Financiamiento Municipal D.L. 776, ordenamiento que se enmarca dentro del marco normativo e institucional que reparte las fuentes de ingresos entre los niveles de gobierno El gobierno nacional es el titular del impuesto, pues es el único que tiene facultades para crear impuestos, por ello éste tributo es *un impuesto nacional* administrado, fiscalizado y cobrado por los gobiernos municipales.

2.1. Base imponible

El Impuesto predial en el Perú grava anualmente y de forma recurrente el valor de los inmuebles, incluyendo el suelo y las construcciones; esto es, edificaciones, instalaciones fijas y permanentes que constituyan partes integrantes del inmueble, que no puedan ser separadas del mismo sin alterar, deteriorar o destruir la edificación existente. Asimismo, posteriormente se han incluido a aquellos “terrenos ganados al mar, a los ríos y a otros espejos de agua³”.

Existen algunas cuestiones no claras en la legislación sobre la base del impuesto. Por ejemplo, a pesar que se hace distinción entre los inmuebles urbanos y rurales, no se especifica el límite entre ambas categorías para efectos de este impuesto. Aunque existe un antecedente donde se indica que un terreno es urbano solamente si ésta ha sido habilitado de acuerdo al Reglamento Nacional de Construcciones⁴.

Las municipalidades no constituyen el sujeto activo del impuesto dado que no tienen la potestad de fijarlo, pero si tienen una capacidad tributaria activa para las bases en cuya jurisdicción se encuentran ubicados los inmuebles afectos. La municipalidad provincial es sujeto activo del impuesto predial por los inmuebles ubicados en el territorio del distrito capital de la provincia. Los sujetos pasivos, por su parte, en calidad de

³ Véase la Ley N° 27305, del 14 de julio de 2000. Aquí se puede notar, sin embargo, que no se incluyen a aquellas “instalaciones portuarias fijas y permanentes que se construyan sobre el mar, como los muelles y los canales de acceso; tampoco a las vías terrestres de uso público”.

⁴ Resolución del Tribunal Fiscal en la RTF N° 771-1-97 del 25 de junio de 1997.

contribuyentes son las personas naturales o jurídicas propietarias o poseedoras del inmueble. En esa determinación, la legislación prevé que cuando “la existencia del propietario no pueda ser determinada, son sujetos obligados al pago del impuesto, en calidad de responsables, los poseedores o titulares del dominio útil, a cualquier título (tenedores), sin perjuicio del derecho de cobrar de los respectivos contribuyentes”. También se reconoce como sujetos pasivos a los titulares de concesiones de obras públicas de infraestructura y de servicios, durante el tiempo del contrato. En el caso de los inmuebles sujetos a condominios, si no se tiene información sobre la participación, se consideran como pertenecientes a un solo dueño.

2.2. Tarifas del impuesto

Las tarifas aplicadas a la base imponible son de naturaleza progresiva acumulativa y se calculan sobre la base del valor de todos los inmuebles que posee una misma persona en una jurisdicción distrital. En la actualidad, las tarifas del impuesto predial en el Perú son fijadas también por el Gobierno Nacional y existen tres tipos: 0.2%, 0.6% y 1%; dependiendo del valor del inmueble. La siguiente tabla es una versión resumida de las tarifas y los tramos del valor del inmueble al que afectan.

Tabla No 1
Alícuotas del Impuesto Predial 2007

Tramos del autoevalúo	Tramos en S/	Alícuota
- Hasta 15 U.I.T.	Hasta 51.750 S/	0.2%
- Más de 15 U.I.T y hasta 60 U.I.T.	Más de 51.750 S/ y hasta 207.000 S/	0.6%
- Más de 60 U.I.T.	207.000 S/	1.0%

Fuente: Ley de Tributación Municipal (DL. 776).

Respecto a la fijación de tarifas, la experiencia internacional muestra que se logran mejores resultados si éstas son una atribución del gobierno local (De Cesare, 2004). Asimismo, se debe tomar si es mejor fijar tarifas planas o tarifas escalonadas.

Algunos países unitarios latinoamericanos, similares al Perú, que han logrado un buen desempeño con este impuesto, como Colombia y Chile⁵ poseen un sistema de fijación de tarifas bastante diferente. En el primer caso, la tarifa es fijada con autonomía por las

⁵ Ver Anexo 2, ambos países superan el 0.7% de recaudación predial respecto a su PBI.

mismas municipalidades, tal como lo prescribe la teoría de la hacienda pública, pero restringidas dentro de una banda fijada por el Gobierno Nacional que oscila entre el 0.1% y el 1.6% del respectivo avalúo. En el caso Chileno, existe una tarifa plana de 1.5% aplicable a toda la base tributaria, no obstante, paralelamente la ley reconoce algunas excepciones. En el primer caso, el impuesto es una atribución de las municipalidades colombianas, en el segundo, es fijado y cobrado por el gobierno nacional.

El marco de la descentralización peruano tiene similitud con el colombiano, ambos son países descentralizados y con creciente autonomía municipal, por lo que es posible aprender de esta experiencia. En el Perú, el establecimiento de tres tipos de tarifas, pareciera que responden a criterios de equidad en la aplicación del impuesto. Es decir, el diseño se ha hecho pensando en el principio de progresividad; quienes poseen predios de mayor valor pagan más que quienes poseen predios de poco valor. Sin embargo, hay que tener en cuenta que es difícil establecer instrumentos de redistribución en el nivel local, esta es una función del nivel nacional que tiene mayor capacidad (Musgrave, 1991).

Es posible que en el Perú, este escalonamiento de tarifas no ayude mucho a mejorar el desempeño de este impuesto, porque carece de la flexibilidad y los gobiernos locales no tienen libertad, que sí poseen en el caso colombiano, para ajustarse a las especificidades de sus localidades y ciudades. El uso de bandas para fijar la tarifa también puede ser muy útil en el caso del ordenamiento urbano, el gobierno local, por ejemplo, puede desincentivar la ocupación del suelo en algunas áreas protegidas o de riesgo, aplicando las tarifas más altas que permita la banda.

2.3. Las valuaciones

Aunque la determinación del valor de los inmuebles para fines tributarios es determinada finalmente por los gobiernos municipales, existen varios elementos que distorsionan esta labor. Primero, los contribuyentes, según ley, están obligados a presentar una declaración jurada de autoevalúo cada año. Sin embargo, la municipalidad actualiza los valores de los inmuebles (emisión automática de los avalúos) y sustituye esta obligación. Salvo que el contribuyente objete este valor, dentro de un plazo determinado se considera como válido.

De otro lado, las municipalidades deben tomar como referencia los *cuadros de valores unitarios oficiales de edificaciones* establecidos por el Consejo Nacional de Tasaciones – CONATA, agencia del gobierno nacional. Este cuadro difiere de acuerdo a

la ubicación geográfica del predio, mayores valores en la costa, y menores en la sierra y selva. Ambos factores complican las valuaciones pues, existe una contradicción entre el autoevalúo y las disposiciones del CONATA para fijar valores.

Sin embargo, en el año 2007, el gobierno ha liquidado el CONATA, lo que permitirá mayor libertad para las municipalidades a la hora de valorar los inmuebles, especialmente posibilitará el migrar hacia una valuación más realista que exprese valores de mercado, y por consiguiente se logre mayores niveles de equidad al momento del cobro del impuesto predial.

2.4. Las exenciones

Al igual que las tarifas, las exenciones son fijadas por el gobierno nacional. En términos generales, se busca exonerar del pago del impuesto a propiedades inmuebles del sector público y de instituciones privadas de servicio público, siempre y cuando cumplan con el requisito de ser utilizadas para sus fines institucionales. Los predios de instituciones gubernamentales en su mayoría son los de mayor cuantía y valor⁶; algunos que pueden ser privados o públicos como los servicios de educación y salud y, otros predios que pueden catalogarse como privados, tales como los inmuebles de tipo religioso, de organizaciones civiles.

En las zonas rurales, los predios exonerados que resaltan la extensión del espacio geográfico que ocupan son las comunidades campesinas y nativas que poseen un tipo de propiedad colectiva sujeto a un régimen especial⁷. Según datos recogidos por una investigación (ILD, 2005), unas 5.826 comunidades campesinas poseen una superficie total de 23.2 millones de Has, que representa el 75% de la superficie agrícola del país. De éstas, hay 700 mil hectáreas que no están legalizadas.

También existen exenciones parciales del 50% y se aplican a tres grupos de inmuebles: rurales en general, propiedades de jubilados y, aquellos de apoyo a la aeronavegación. Los dos primeros tienen mucha presencia en el total de predios. En el caso de los inmuebles rurales (llamados rústicos en la legislación nacional) son 3.6 millones de parcelas individuales que ocupan un área de 7.5 millones de hectáreas rurales. En el caso de las viviendas exoneradas de los pensionistas con bajos ingresos (menores a mil US\$ al mes), son muy pocas las que superan ese monto, dado el nivel de ingresos en el

⁶ Aquí se tiene en cuenta predios que ocupan gran cantidad de espacio urbano como los cuarteles militares, grandes edificios ministeriales, entre otros.

⁷ De acuerdo con la ley No 24656, los predios de las comunidades campesinas son inembargables, imprescriptibles e inalienables. Se puede poseerlas pero no realizar ningún tipo de transacción con ellas.

Perú. De acuerdo a estadísticas oficiales, existen aproximadamente medio millón de jubilados sólo en el sector público. Ello aproxima al tamaño de este grupo de beneficiados con esta exención, aunque, obviamente, no todos los pensionistas son propietarios.

Tabla N° 2
Tipo de inmuebles exonerados del Impuesto Predial en el Perú

Públicos Gubernamentales	Públicos o Privados	Privados
-Del Gobierno Nacional, Regional o Local. -De Gobiernos Extranjeros (embajadas y residencias). -Servicio de Bomberos. -Sociedades de Beneficencia Pública. -Predios declarados como Patrimonio de la Nación	-Establecimientos educativos y universidades. -Establecimientos de salud.	-Entidades religiosas (templos, conventos, etc.). -Predios de Partidos Políticos y organizaciones sindicales. -Inmuebles de asociaciones de discapacitados. -Predios de las Comunidades campesinas y nativas. -Concesiones forestales.

Fuente: Ley de Tributación Municipal (DL. 776).

2.5. La recaudación y las administraciones tributarias

Tradicionalmente las municipalidades peruanas realizan su recaudación de tributos mediante sus Oficinas de Rentas (entes internos), no obstante, en la última década, existe una tendencia a la modernización de esta función mediante la creación de agencias especializadas en la recaudación municipal: los Servicios de Administración Tributaria - SATs (entes descentralizados). El primero en implementarse fue el de la Municipalidad Metropolitana de Lima (1997), luego otras municipalidades importantes también han establecido sus propios SATs (Ver Cuadro 1).

El objetivo era superar los bajos niveles de recaudación, las altas tasas de morosidad, la corrupción generalizada en la fiscalización. Se profesionalizó la recaudación con recursos humanos calificados, se implementó sistemas informáticos modernos y una cultura de atención al cliente basada en la gestión por resultados, para ello fue necesario otorgarles autonomía financiera, económica y de gestión.

A diferencia de los sistemas tradicionales de administración tributaria, los SATs han implementado programas de recaudación basados en una mejor atención a los contribuyentes, utilizando mecanismos de gobierno electrónico, *call centers*, y sistemas bancarios para la liquidación del impuesto. Asimismo, no se utilizó más las tradicionales

amnistías, que premian a los morosos y desincentivan a los buenos contribuyentes. Tales mecanismos aún son utilizados en los sistemas tradicionales.

Los resultados son satisfactorios en términos de eficiencia, así desde la implementación de su SAT, la Municipalidad de Lima Metropolitana duplicó su recaudación tributaria en cinco años, cifras cercanas en resultado han logrado las municipalidades de Piura y Trujillo. En general, el incremento recaudatorio fue del 87% en el periodo 1997-2003 (CAD, 2004). Asimismo, entre 2001 y 2004, los SATs han crecido en recaudación en promedio 13% cada año, destacando el de Lima Metropolitana.

Cuadro N° 1

Sistemas de Administración Tributaria (SAT) según su año de implementación por municipalidad.

Municipalidad	Año de creación
Municipalidad Metropolitana de Lima	1997
Municipalidad Provincial de Trujillo	1998
Municipalidad Provincial de Piura	1999
Municipalidad Provincial de Huancayo	2003
Municipalidad Provincial de Ica	2003
Municipalidad Provincial de Cajamarca	2003
Municipalidad Provincial de Tarapoto	2007
Municipalidad Provincial de Huamanga	2008

Fuente: Asociación de Servicios de Administración tributaria (ASAT).

Lamentablemente los SATs no constituyen el modelo de administración tributaria local de ciudades importantes como Arequipa, Cusco, Iquitos, Tacna, entre otras. En éstas se administra bajo los esquemas tradicionales de las oficinas de rentas (o gerencias de administración tributaria) junto a sus mecanismos anacrónicos de recaudación. Por lo general, la principal falencia está en la identificación de los predios y sus poseedores, cuestión asociada a la falta de registros catastrales. Por lo tanto, a pesar de los puntuales entusiasmos mostrados por algunas municipalidades en

recaudar el impuesto predial mediante la implementación de los SATs y, a pesar que es evidente que existe un gran potencial para mejorarlo, la tributación predial vista desde la perspectiva de las finanzas municipales, está creciendo aun muy por debajo del crecimiento de los gastos e ingresos locales y su participación respecto a ambas variables aún es muy modesta.

2.6. Uso de catastros de predios

El uso de catastros urbanos es aún muy incipiente en la administración de las ciudades y de las zonas rurales. No obstante que la legislación les encarga a las municipalidades su responsabilidad en la elaboración y actualización de los catastros, obligándoles a utilizar el 5% de la recaudación del impuesto predial para dichos fines, muy pocas cumplen con ello y no cuentan con esta herramienta. En los últimos años, sin embargo, se ha impulsado una Ley General de Catastros que propone un sistema integral de información catastral que integre a los registros de predios (SUNARP), las municipalidades y los programas de legalización de la propiedad informal (COFOPRI).

Ello espera superar los problemas más comunes en los catastros como la falta de coordinación entre instituciones que manejan información de los inmuebles, la no obligatoriedad de registrar el cambio de propiedad en el registro de predios, la escasa utilización de tecnologías de la información, la falta de un código único de identificación de inmuebles, entre otros.

Existen algunas municipalidades que son la excepción y cuentan con catastros desarrollados con múltiples aplicaciones. Son grupo pequeño de municipalidades distritales ubicadas en Lima Metropolitana (por ejemplo Miraflores, Surco y San Borja), donde existe un desarrollo inmobiliario muy dinámico propio de su condición de zonas de altos ingresos en relación con el resto del país. Asimismo, existen municipalidades que están implementando catastros aprovechando las transferencias fiscales (caso Moquegua y Arequipa). En otros casos, la implementación responde a las estrategias de los SATs por mejorar sus instrumentos de fiscalización (municipalidades de Piura y Trujillo).

En las zonas rurales del país, las municipalidades tampoco cuentan con registros catastrales, principalmente por su escasa capacidad institucional y la poca importancia del impuesto como fuente de financiamiento. Recuérdese que los predios agrícolas tienen una exoneración del 50%, y en la práctica es muy poco lo que se logra recaudar. Sin embargo, existe un programa gubernamental de titulación (Programa Especial de

Titulación de Tierras y Catastro Rural PETT) que está cubriendo gran parte del territorio nacional, especialmente las zonas agrarias. Y, aunque este recojo de información no tiene fines tributarios, sí puede constituir en una herramienta fundamental para sentar las bases de un futuro impuesto predial rural manejado por otro nivel gubernamental (como en el caso argentino), dada la escasa capacidad de estas municipalidades. A futuro, la información cartográfica del PETT debería ser compartida con los municipios y otros entes vinculados a la recaudación predial.

III. REVISIÓN DE LA LITERATURA

3.1. El Impuesto a la Propiedad Predial en las finanzas locales.

El impuesto predial es un impuesto real que grava de forma recurrente la propiedad o posesión de los inmuebles, es reconocido ampliamente como un impuesto idóneamente local, dada la inamovilidad de su base, la dificultad para su evasión y la relativa facilidad para identificar la propiedad gravable (McCluskey, 2001), por su naturaleza, es esencialmente un instrumento fiscal para financiar las necesidades de gasto local (Bahl y Martínez-Vázquez, 2007; McLure, s.f.). Asimismo, en el nivel local los costos y beneficios son asimilados con más facilidad por los contribuyentes/ciudadanos lo que se conoce como correspondencia fiscal, entendida como la prudencia que los gobiernos locales tienen en el gasto conforme obtienen sus ingresos directamente de los ciudadanos a quienes sirven. Con este esquema de financiamiento también se mejora el *accountability* y la participación cívica en los asuntos públicos en el nivel local (Piza, 1999).

El impuesto predial también es reconocido como una herramienta indirecta para influenciar los patrones de uso del suelo urbano (World Bank, 1999). En ese sentido, su importancia es crucial en los contextos urbanos de países en desarrollo que están iniciando procesos de descentralización fiscal y transferencia de funciones hacia los gobiernos locales (Bahl y Martínez-Vázquez, 2007). Su relevancia aumenta en América Latina, donde, además, puede constituirse en un vigoroso instrumento para mitigar la informalidad urbana y sus efectos negativos en las ciudades (Smolka y De Cesare, 2006).

La evidencia empírica muestra que en los países de América Latina el impuesto predial, no ha sido una fuente de financiamiento adecuadamente explotada (De Cesare, 2004). De acuerdo con algunos autores, este desempeño, en los países en desarrollo en general, está asociado principalmente a factores institucionales “externos” como el inadecuado marco institucional del instrumento y los escasos avances en la profundización de la descentralización fiscal y, a factores institucionales “internos” vinculados a cómo el impuesto predial está actualmente diseñado y administrado en estos países (Bahl y Martínez-Vázquez 2007).

Asimismo, la literatura muestra que es más eficiente un impuesto predial gravado por los gobiernos locales, a tasas decididas por los gobiernos locales, y cobradas por los gobiernos locales (Oates, 2001). Así, en la medida que hayan variaciones en las demandas urbanas por servicios locales, se supone que los gobiernos locales se ajustarán mejor a las preferencias y lograrán resultados más *pareto eficientes* en la asignación de los recursos (McLure, s.f.). De Cesare, sobre la base de la experiencia latinoamericana, coincide en que lo fundamental para mejorar el desempeño del impuesto predial es un adecuado diseño de las competencias tributarias, la responsabilidad de establecer las alícuotas, así como los márgenes de maniobra que tienen los gobiernos locales en la imposición de exenciones y otros incentivos fiscales (De Cesare, 2004).

El otro factor institucional “interno” es la administración del impuesto. La experiencia con agencias de administración tributaria locales muestra que éstas son ágiles, tienen mejores posibilidades de innovar en el uso de nuevas técnicas y se familiarizan mejor con las condiciones locales (Mikesell, 2003).

No obstante, comparado con el resto de impuestos, el impuesto predial tiene los costos más altos de administración (Bahl y Martinez-Vazquez, 2007) cuestión que aumenta a medida que crece el tamaño de la carga tributaria. Por lo tanto, un modelo de administración intergubernamental basado en un reparto de funciones de acuerdo a sus capacidades y ventajas de cada nivel podría mejorar su desempeño (Mikesell, 2003)⁸.

Por otro lado, a menudo se cree que es imposible administrar el impuesto predial en contextos urbanos informales, sin embargo, el análisis de Smolka y De Cesare (2006) muestra que, incluso en la presencia de informalidad, los gobiernos locales pueden lograr mejores resultados en términos de esfuerzo fiscal, el detalle está en la forma cómo estos tratan a la informalidad. Ello requiere, obviamente, de un aprendizaje mínimo para entender a los mercados informales, sus grupos de interés y principalmente mejorar las capacidades administrativas.

La experiencia internacional muestra que las dificultades administrativas a las que se enfrentan los gobiernos locales, se concentran principalmente en tres tareas: la identificación del predio, la valuación del mismo y la recaudación, porque son procesos complejos e intensivos en el uso de recursos (McCluskey, 2001). Así, en los países en desarrollo, se carece a menudo de catastros completos y bases de datos integrados que

⁸ El autor cita, entre otros, al caso canadiense donde el impuesto predial es recaudado en el nivel local y existe una participación de las provincias en la valuación del mismo.

identifiquen plenamente a los predios y sus propietarios, sus características incluyendo las mejoras, entre otros, asimismo, en algunos casos se recurre al sistema de autoevaluó para enfrentar sus limitaciones técnicas en las valuaciones (De Cesare, 2004). Aunque se reporta casos exitosos como en Bogotá, este sistema tendería a fijar valores bastante bajos, altas tasas de incumplimiento y llevaría a inequidades significativas (McCluskey, 2001). Del mismo modo, la recaudación es notoriamente mala porque la tasa efectiva del impuesto es muy baja, existe una baja probabilidad de detección de la evasión y las penalidades por el incumplimiento son también bajas o inexistentes (Bird, 2002).

Lamentablemente existen escasos análisis para el caso peruano, los pocos estudios realizados están orientados a las finanzas locales en general. Rüling (2005) analizando el efecto sustitución de las transferencias concluye que en el Perú, los impuestos locales, y el impuesto predial en particular, podrían estar en un marco legal poco adecuado y excesivamente centralista, que no favorece el fortalecimiento municipal.

Sobre el desempeño fiscal, el análisis de Alvarado (2003) concluye que entre los tributos locales, el *impuesto predial en el Perú está sub-explotado*, por lo que podría significar un instrumento idóneo para fortalecer las municipalidades, la autora hace una comparación con los *cargos a los usuarios* y éstos, contrario a lo que sucede en la experiencia internacional, logran proporcionar más ingresos que el impuesto predial. Asimismo, en una de las últimas cartas de intención del Gobierno Peruano dirigidas al FMI, el MEF ha declarado el interés por parte del Gobierno para promover al impuesto predial como un autentico instrumento fiscal local.

3.2. El rol del impuesto predial en la política fiscal local

Es común que buscando mayor equidad con este impuesto se empleen escalas progresivas para gravar las bases, existe evidencia que las tarifas planas son regresivas (De Cesare, 2003) ya que los pobres gastan mayor proporción de sus ingresos para cubrir sus necesidades de vivienda y consecuentemente contribuyen más. De otro lado, existen posiciones opuestas que argumentan que por razones de eficiencia, ello no es aconsejable, dado que los gobiernos locales urbanos no tienen las ventajas del nivel

nacional para una función de distribución⁹, que por lo general es realizada mediante el gasto público, no mediante la tributación (Bes, 1998).

De esta manera, el Impuesto Predial está más vinculado al financiamiento de bienes públicos locales (Morales, 2004), es decir quienes tributan están pagando los servicios locales que consumen y el impuesto refleja los costos asociados a su producción constituyendo implícitamente un *benefit tax* (Piza, 1999, Bird, 2003). No obstante, la teoría sugiere que estos tributos se aplican cuando las bases tributarias responden al diferencial de tarifas y proporcionan información sobre los diferentes niveles del bien público (Oates, 1999), cuestión que es más aplicable a los *cargos a los usuarios* o tasas. De hecho, Bird (2006) plantea que antes de acudir a los impuestos locales hay que agotar este mecanismo de financiamiento.

Desde la perspectiva de la *teoría de los clubs* (Buchanan, 1979), el Impuesto Predial puede ser visto como un *benefit tax* pagado por la ciudad (los miembros del club) en equivalencia por los servicios colectivos que consumen y que limitan los beneficios al grupo, eliminando la presencia de congestión y de *free rides*. Desde el punto de vista económico, este esquema promueve la eficiencia en el consumo de los servicios públicos, ya que proporciona información para que los ciudadanos y el gobierno puedan hacer un mejor uso de sus recursos, pero términos de equidad sus efectos son muy limitados (McCluskey, 2001).

En la actualidad no está en discusión la pertinencia del Impuesto Predial como impuesto local, las discrepancias residen más bien, acerca de su base más idónea. Existen propuestas para los mismos países desarrollados de usar como base valor el suelo dejando exenta la construcción (Netzer, 1998). A pesar que en la mayor parte de países prevalece la base valor del inmueble y la de renta anual, otros autores muestran como viable este modelo para América Latina, no sólo porque las administraciones locales cuentan con poco desarrollo administrativo sino por las condiciones y características peculiares del mercado inmobiliario de gran parte de las ciudades latinoamericanas (Morales, 2004 y Bahl, 1998). Sin embargo, las propuestas más desafiantes relacionan al impuesto al suelo con la gestión del desarrollo urbano, especialmente en relación a prevenir las ocupaciones informales del suelo, sus altos precios y la recuperación de plusvalías (Smolka y Morales, s.f.)

⁹ De acuerdo a la clásica división de las funciones del gobierno, hechas por Musgrave (1999), recomienda que de las tres: asignación, distribución y estabilización, sólo la función de asignación, de bienes públicos locales, puede descentralizarse al nivel local.

No todas las administraciones locales se financian con ingresos propios, estos generalmente no llegan a cubrir las necesidades de gasto, por lo que se tiene que recurrir a las transferencias. Desde la perspectiva teórica de la descentralización fiscal, el uso de transferencias fiscales intergubernamentales coadyuva a mejorar los niveles de eficiencia asignativa y la equidad fiscal interjurisdiccional. En el primer caso, la eficiencia asignativa aparece cuando las externalidades interjurisdiccionales conllevan a una subóptima asignación de recursos y las transferencias son utilizadas por el gobierno de mayor jerarquía para corregir dichas externalidades. Por otra parte, la equidad fiscal está relacionada con el supuesto de que las jurisdicciones deben de proporcionar un nivel "promedio" de servicios públicos ejerciendo un nivel "promedio" de esfuerzo fiscal. Sin embargo, por varias razones las jurisdicciones no proporcionan un nivel "promedio" de servicios públicos, por lo que las transferencias reducen estas desigualdades fiscales (Raich, 2001).

Pero, ¿cuáles son los efectos de las transferencias en el desempeño fiscal de los gobiernos locales? La respuesta está en función de tipo de transferencia que se trate. Según la teoría de la elección pública, las transferencias generan efectos negativos en el comportamiento fiscal local, especialmente en la correspondencia. Sin embargo, algunos autores proponen que, en principio, es compatible una administración local financiada con transferencias y, fiscalmente responsable ante sus ciudadanos. Para ello, es necesario que 'controlen' sus ingresos mediante el manejo de sus tarifas. En esa determinación, "para que los gobiernos subnacionales actúen de forma responsable, éstos gobiernos deben de ser capaces de aumentar o disminuir sus ingresos, de tal forma que se vuelvan responsables de sus propios actos" (Bird y Villancourt, 1998).

Por otro lado, la literatura también ha identificado efectos negativos en el esfuerzo fiscal local de los gobiernos urbanos. En ese sentido, Bahl y Linn (1992) muestran que estas transferencias generan un efecto sustitución que reduce el esfuerzo fiscal municipal, ya que ellos "prefieren las transferencias 'gratuitas' del gobierno central, a los altos costos políticos de incrementar sus propios ingresos". Sin embargo, Hines y Thaler (1995) argumentan que los gobiernos locales tratan de forma diferenciada sus recursos propios de los recursos a los que pueden acceder con facilidad (transferencias). Como es de esperarse, los gobiernos locales tienen más cuidado en el uso de sus ingresos propios que en los que obtienen por medio de transferencias.

3.3. Las transferencias y tributación predial: evidencia empírica para el Perú.

El modelo fiscal municipal peruano es altamente dependiente de las transferencias del nivel nacional, especialmente en los últimos años. Asimismo, este es altamente inequitativo e ineficiente. Herrera (2008), sobre la base de una aproximación de las necesidades fiscales en el nivel local encontró que las municipalidades de regiones mineras¹⁰ exceden en su presupuesto a lo requerido por sus necesidades de gasto, ello porque el criterio que subyace al diseño de las transferencias producto de la renta minera es altamente inequitativo, basado en la presencia o no de explotaciones mineras en las jurisdicciones locales

Existen otras investigaciones que han explorado los efectos de las transferencias en los ingresos municipales en el Perú. El trabajo de Rabanal y Melgarejo (2006) se enfoca hacia la identificación de la presencia de esfuerzo o pereza fiscal en las municipalidades en el sistema financiado por transferencias. Sus resultados muestran la existencia de un efecto positivo por parte de éstas, es decir las transferencias del nivel nacional tienen un efecto positivo sobre los ingresos recaudados por los gobiernos locales.

A iguales resultados llegan Aguilar y Morales (2005), demostrando también que en general, las transferencias fiscales intergubernamentales afectan de manera positiva los ingresos que recaudan directamente los gobiernos municipales, y se identifica el efecto *fly paper*, según el cual las transferencias no desincentivan la recaudación directa que hacen los municipios.

Sin embargo, en todos los casos, también coinciden que estos resultados son heterogéneos, y que no se pueden sacar conclusiones generales de los municipios, existe un grupo de municipalidades en las que los efectos son menores (Rabanal y Melgarejo, 2006) o, incluso negativos, vale decir, sí estaría provocando un efecto sustitución (Aguilar y Morales, 2005). Estos gobiernos municipales son generalmente rurales y receptores del “canon por recursos naturales”, transferencia que ha crecido exponencialmente luego del incremento de las exportaciones mineras, producto del incremento del precio de los metales.

Son distintos los hallazgos de Alvarado (2003), cuyo trabajo sobre la base de todos los gobiernos municipales concluye que las transferencias tienen un efecto sustitución en los ingresos municipales que es explicado por la disminución del esfuerzo fiscal en la

¹⁰ Cusco, Tacna, Moquegua, Cajamarca, Ancash y Piura. Éstas concentran el 60% de las transferencias por transferencias por canon y regalías mineras.

recaudación municipal. Además de ello, las municipalidades con mayores transferencias registran mayores cantidades de servicio de la deuda.

En relación a las bases tributarias locales, Alvarado (2003) evidencia una relación estrecha entre niveles de urbanidad y recaudación municipal. Los impuestos son más importantes en ciudades metropolitanas donde alcanzan a representar el 20% de los ingresos, cifra que disminuye mientras que el tamaño y el nivel de urbanidad también disminuyen, inclusive a niveles menores del 1%. Ello puede ser más determinante cuando se trata del impuesto predial, cuestión que se complica cuando las condiciones institucionales y las reglas de juego restringen el desarrollo de las bases.

Otro análisis más reciente es el Vega (2007), quien realiza el mismo análisis de Alvarado (2003) utilizando el método TOBIT, pero con datos más recientes. Los resultados son similares en la relación, pero se nota una atenuación del efecto sustitución cambiando de -0,35 a -0,041, lo que se expresa que aunque aún los flujos de transferencias percibidas por los gobiernos locales en los últimos años han reducido sus esfuerzos de recaudación de ingresos propios, esto ha estado disminuyendo y, por consiguiente hay una recuperación de los esfuerzos fiscales en el nivel local. Si se toma en consideración los impuestos locales, éstos son más propensos a disminuir en comparación con los ingresos no tributarios. Así, ante el incremento de las transferencias, el coeficiente beta para los impuestos es -0.071, mientras que para los otros ingresos es de -0.022 (Vega, 2005). En el mismo trabajo, se hace un análisis de series de tiempo con panel de datos para los años 2001-2005, similar al trabajo de Aguilar y Morales (2005) pero también con datos más actuales. Los resultados, al igual que el primero, muestran que la relación entre ingresos locales propios y transferencias es positiva, es decir, no existe una suerte de *pereza fiscal* en las municipalidades peruanas. En este caso, es posible que las transferencias estén promoviendo los ingresos locales en lugar de sustituirlos.

Para el caso específico de los impuestos locales es destacado el trabajo de Ruling (2006), quien sobre la base de un análisis cuantitativo concluye de que en gran parte de las municipalidades no se puede encontrar evidencias de un efecto de sustitución del esfuerzo fiscal producido por las transferencias fiscales, incluso luego que éstas se convirtieron en no condicionadas, dado que en los últimos años, la recaudación del impuesto predial ha crecido constantemente a tasas anuales del 10%. No obstante, ésta investigación ha tomado como universo de su investigación sólo a un 9% del total de municipalidades del Perú, aquellas que más recaudan el impuesto predial y, aquellas donde las transferencias no son tan significativas en su presupuesto.

En ese sentido, Rling (2006), remarca que la base tributaria del impuesto predial aún es pequeña y, señala como sus limitantes de las mismas a la insuficiencia de incentivos por parte de las autoridades nacionales para incrementar la recaudación, la reducida capacidad local para generar ingresos y al excesivo control existente en el nivel nacional sobre cuestiones críticas como la valuación de los inmuebles y la libertad para fijar las tarifas. De tal forma que cualquier mejora en el desempeño de este impuesto aún depende de la voluntad del gobierno nacional.

IV. EL DESEMPEÑO FISCAL DEL IMPUESTO PREDIAL: RESULTADOS.

Dado que no existen análisis sobre el impuesto predial en el Perú, éste es un análisis exploratorio que pretende mostrar la importancia del mismo en términos fiscales. En la primera parte de este capítulo se presentan indicadores que permitan una aproximación al desempeño de este instrumento fiscal en el país y a su vez comparar la situación peruana con la experiencia internacional y latinoamericana, en una segunda parte se presenta un modelo econométrico que busca explicar los efectos de las transferencias en el desempeño del impuesto predial.

Se comienza ensayando un set de indicadores fiscales, utilizados en la literatura, que no sólo permitirán una comparación con el desempeño de otros países, sino que también permitirán determinar cómo ha variado el desempeño del impuesto predial desde la implementación de la descentralización en 2003 y conocer el nivel de utilización del impuesto como instrumento financiero municipal, desde entonces. De manera complementaria, será posible conocer de forma resumida el desempeño por departamento y jurisdicciones locales.

Las fuentes de información para ambos análisis son la Cuenta General de la República¹¹ para el año 2007 recopilada por la Contaduría Pública de la Nación, ente del Ministerio de Economía y Finanzas y el Mapa de la Pobreza publicados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

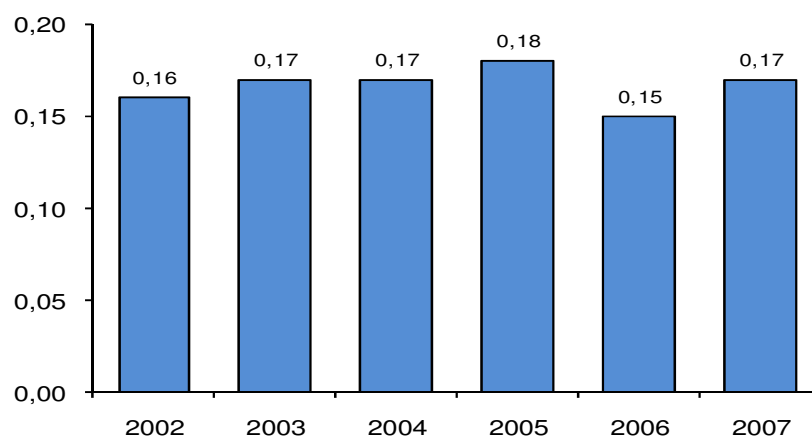
4.1. Indicadores de desempeño fiscal.

Uno de los indicadores más utilizados para determinar la relevancia del impuesto predial en un país es el peso de éste en relación al PBI. En el Perú, el impuesto a la tributación predial tiene poca aún importancia en el financiamiento municipal y en la estructura impositiva general. En efecto, este representó, al 2007, alrededor del 0.17% del PBI nacional, considerando los años anteriores, el indicador se ha mantenido alrededor de dicha cifra, aunque en 2006 esta fue menor, tal como se puede apreciar en el Gráfico 1. Es posible que el ciclo electoral (en ese año se realizaron las elecciones de gobiernos locales) haya influido en dicho resultado. Lo que llama la atención es que no haya habido variaciones significativas luego del inicio de la descentralización, y específicamente, luego de la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades y del

¹¹ Dicho sistema contable tiene registrado las operaciones financieras y presupuestarias de los municipios del país.

Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, que supuestamente potenciaría a los gobiernos locales.

Gráfico N° 1
Impuesto a la Propiedad Predial como participación porcentual del PIB 2002 - 2007



Elaborado en base a datos de la Cuenta General de la República.

Comparada con los estándares latinoamericanos (Ver Anexo 2), este indicador muestra un desempeño irrelevante del Perú, muy por debajo del promedio latinoamericano. Si bien es cierto que existe una estrecha relación entre el grado de desarrollo de un país y la relevancia del impuesto predial, también hay que considerar que el Perú muestra también un resultado por debajo del promedio latinoamericano (0.38%), países como Chile, Argentina y Colombia logran aprovechar este instrumento fiscal casi tres o más veces comparado con el Perú.

Otro indicador importante en el análisis, es el peso que tiene el impuesto predial en las finanzas locales. Como se expuso en el capítulo anterior, la teoría dice que éste es un impuesto eminentemente local. Los resultados para nuestro país muestran que en el año 2007, el impuesto predial es responsable sólo por el 4,2% del total de los ingresos del nivel local. Lo preocupante es que este indicador se ha venido deteriorando constantemente, luego de la implementación de la descentralización en 2003 este financiaba alrededor del 8% de los ingresos locales, desde entonces, y hasta la actualidad, prácticamente ha disminuido a la mitad. Comparado nuevamente con la experiencia internacional, los resultados de nuestro país son bastante mediocres. En general, de acuerdo a De Césare (2004) los países desarrollados financian con el impuesto predial alrededor de entre un 80 y 90% del total de sus ingresos locales (Inglaterra y Australia financian el 100%). Por su lado, los países en desarrollo, como el

nuestro, logran financiar hasta un 40% de los ingresos locales, casi diez veces más que el Perú. Los ejemplos más destacados son Brasil y Chile que financian en promedio un 30% y un 35%, el primero es el dato de De Cesare (2004) y para Chile se toma como referencia a Horts (2005).

Cuadro N° 1

**Resumen de Indicadores del desempeño fiscal del Impuesto Predial en el Perú
2003 - 2007**

Variables^{1/}	2003	2007
Impuesto Predial	367	584
Producto Bruto Interno	213.425	341.227
Impuestos Nacionales	30.415	59.011
Ingresos Locales	4.940	13.858
Tributos Locales	1.305	1.964
Impuestos Locales	565	1.169
Indicadores Fiscales		
Impuesto Predial como % del PBI	0,17	0,17
Imp. Predial en relación a Impuestos Nac.	1,21	0,99
Representatividad del Imp. Predial en Ing. Locales	7,42	4,21
Representatividad del Imp. Predial en los Tributos Locales	28,09	29,73
Representatividad del Imp. Predial en los Imp. Locales	64,96	49,93

^{1/} En millones de Nuevos Soles Corrientes

Fuente: Cuenta General de la República y Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración propia

El impuesto predial como parte del total de ingresos tributarios también es un indicador que muestra la importancia y el nivel de desarrollo que se ha logrado en la utilización de éste. El indicador calculado para el Perú, sobre la base de cifras del 2007, con datos de la Cuenta General de la República es de 0,9%. En contraste, el promedio latinoamericano puede llegar a 2% del total de los tributos, si se compara con el mundo desarrollado, éstos logran recaudar en impuesto predial, hasta un 4% del total de sus tributos.

Visto desde una perspectiva regional, el impuesto predial está muy asociado a la pobreza que hay en los departamentos y al nivel de urbanismo. Departamentos que, de acuerdo al último informe (INEI, 2007), poseen menos pobreza y que tienen a las ciudades más importantes son los que poseen la recaudación per cápita más alta en el impuesto predial. Departamentos como Lima y Arequipa recaudan en promedio

alrededor de 40 y 24 nuevos soles anuales, por el contrario Apurímac y Amazonas no llegan a los tres nuevos soles anuales per cápita en promedio. Si se toma el indicador que muestra la importancia del impuesto predial en los ingresos municipales del departamento, la distribución espacial del indicador varía poco, sólo hay una mayor importancia de departamentos como Ica y Lambayeque por sobre Arequipa y Trujillo.

Cuadro N° 2

Indicadores de desempeño del Impuesto Predial según departamento En Nuevos Soles Corrientes 2007

Departamento	Población total	Ingresos Locales ^{1/}	Recaudación del Impuesto Predial ^{1/}	Imp. Predial en los Ing. Locales ^{2/}	Impuesto Predial per cápita
Lima	8.445.211	2.966.597	328.644	11,08	38,91
Amazonas	375.993	85.240	991	1,16	2,63
Ancash	1.063.459	1.599.441	15.425	0,96	14,50
Apurimac	404.190	138.698	938	0,68	2,32
Arequipa	1.152.303	459.015	27.495	5,99	23,86
Ayacucho	612.489	218.940	2.442	1,12	3,99
Cajamarca	1.387.809	741.172	5.928	0,80	4,27
Callao	876.877	319.636	28.707	8,98	32,74
Cusco	1.171.403	1.129.819	10.246	0,91	8,75
Huancavelica	454.797	258.745	1.944	0,75	4,27
Huanuco	762.223	160.040	2.483	1,55	3,26
Ica	711.932	228.860	14.307	6,25	20,10
Junin	1.225.474	438.475	16.648	3,80	13,59
La Libertad	1.617.050	496.556	28.395	5,72	17,56
Lambayeque	1.112.868	209.911	12.979	6,18	11,66
Loreto	891.732	323.305	5.670	1,75	6,36
Madre de Dios	109.555	25.379	1.371	5,40	12,51
Moquegua	161.533	726.581	3.640	0,50	22,54
Pasco	280.449	437.535	1.593	0,36	5,68
Piura	1.676.315	614.581	17.693	2,88	10,55
Puno	1.268.441	470.967	8.221	1,75	6,48
San Martin	728.808	130.979	4.744	3,62	6,51
Tacna	288.781	1.030.297	6.492	0,63	22,48
Tumbes	200.306	88.615	2.447	2,76	12,21
Ucayali	432.159	182.973	2.757	1,51	6,38
TOTAL	27.412.157	13.482.356	552.201	4,10	20,14

Fuente: Cuenta General de la República, Ministerio de Economía y Finanzas

^{1/} En miles de nuevos soles

^{2/} Recaudación del impuesto predial como proporción de los ingresos locales totales.

Del análisis de estos primeros indicadores se puede concluir que existe un pobre desempeño del impuesto predial en las finanzas públicas del país, cuestión que no ha variado desde la implementación de la descentralización en 2003. Asimismo, es claro que el impuesto predial no constituye aún un elemento importante en el financiamiento

de los ingresos locales y menos un instrumento de fortalecimiento de la descentralización en las regiones del país, ello debido principalmente la existencia de ineficiencias administrativas, pobreza de la base tributaria y a los malos diseños de los marcos normativos que rigen el impuesto predial en el Perú.

4.2. Recaudación del impuesto predial según el nivel municipal y niveles de pobreza.

Para profundizar el análisis, e ir más allá de los indicadores agregados, se ha realizado un análisis a nivel de gobiernos locales, que son los encargados de administrar este tributo. Se tomó datos de la Cuenta General de la República del 2007, último año disponible. En total existen registros de 1760 municipalidades entre distritales y provinciales para este año.¹²

El Cuadro 3 muestra el desempeño del impuesto predial según nivel de municipio, esto es, a nivel distrital y provincial. De acuerdo a cifras del año 2007, un municipio en promedio en el país logra recaudar algo más de 314 mil nuevos soles, si éste es de nivel provincial recauda en promedio más de 840 mil soles, cifra superior a la mostrada por el nivel distrital que logra un recaudo promedio de 249 mil nuevos soles.

Sin embargo, dada la tremenda heterogeneidad de los municipios peruanos, tanto por el tamaño como por su ubicación y condición socioeconómica, estas cifras pueden no ser muy representativas. Teniendo en cuenta ello se ha utilizado valores de recaudación per cápita y también se hizo una desagregación que permita tener un diagnóstico más cercano incluyendo variables sobre la región geográfica donde se encuentra el municipio y otra sobre el estrato de pobreza en el que se ubica (considerando los cinco quintiles del último mapa de la pobreza). También se incluyeron indicadores de las siete principales ciudades del país.

Los resultados, en soles per cápita, muestran que un municipio promedio en el país recauda 10 nuevos soles per cápita al año, y no existe diferencia si es de nivel provincial o de nivel distrital.

Si se tiene en cuenta la ubicación del municipio en una determinada región geográfica, los ubicados en la costa recaudan casi diez veces más en promedio que los municipios ubicados en la sierra y casi cinco veces más que los municipios de la selva. Estos valores no cambian casi nada si se comparan a sólo municipios de nivel distrital. A nivel

¹² No hay un registro de las 1842 municipalidades porque algunas se encuentran omisas o han entregado información incoherente.

de municipalidades de nivel provincial, la sierra incrementa sus valores, éstos logran recaudar más de seis soles por habitante, pero están por debajo del desempeño logrado por las municipalidades provinciales de la selva.

A nivel provincial, en la costa la recaudación promedio es menor que en el nivel distrital (casi 23 nuevos soles per cápita), resultado distinto del observado en la sierra y la selva. Estas diferencias estarían relacionadas con los niveles de desarrollo social y los grados de urbanismo entre las regiones, así la costa posee distritos más poblados, y por ende más urbanizados, y los niveles de pobreza más bajos en comparación con las otras regiones.

Cuadro Nº 3

Recaudación per cápita del Impuesto Predial según nivel municipal por región geográfica y niveles de pobreza.

Valores Promedio en Nuevos Soles 2007

Indicador	Provincial (n=194)	Distrital (n= 1556)	Total (n=1760)
Habitantes	38.031	12.573	15.380
Recaudación de Imp. Predial (En S/)	839.601	248.536	313.725
Predial per capita	9,9	10,1	10,0
Por región geográfica			
Costa	22,7	35,4	34,0
Sierra	6,3	3,4	3,7
Selva	7,8	6,6	6,7
Por niveles de pobreza distrital			
Quintil I	1,0	2,0	1,9
Quintil II	6,0	6,4	6,4
Quintil III	12,7	20,9	19,2
Quintil IV	24,8	95,5	82,7
Quintil V	48,1	68,5	63,8

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas e Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Elaboración: Propia.

Considerando ello se desagregó la recaudación del impuesto de acuerdo al estrato en el que se ubica el municipio dentro de los quintiles de pobreza. El resultado general exterioriza que un municipio ubicado en el quintil menos pobre recauda un promedio anual de 64 nuevos soles por habitante, el menos pobre apenas logra recaudar dos soles. Si bien existe diferencia entre los municipios pobres provinciales y distritales ubicados dentro del quintil I, éstos poseen las mismas asimetrías respecto a los

municipios menos pobres, tanto del nivel distrital como provincial, ubicados en los quintiles superiores. El municipio más pobre de nivel distrital recauda 34 veces más que el municipio distrital menos pobre, en el nivel provincial el menos pobre lo hace 48 veces más que el más pobre.

Para complementar el análisis se han incluido indicadores expresados en valores por vivienda. Ello principalmente, porque el impuesto predial es un impuesto real que grava a las propiedades más que a las personas. Así, los valores por vivienda pueden dar más luces del desempeño municipal de este recurso. Los datos sobre las viviendas desagregados también a nivel distrital han sido tomados del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2007.

De acuerdo al Cuadro N° 4, la recaudación del impuesto predial por vivienda sí muestra diferencias con la recaudación per cápita mostrada antes. En promedio las municipalidades del país recaudan 25,6 nuevos soles por vivienda; a nivel distrital la recaudación cae a 24,4 nuevos soles por vivienda algo más de diez soles de diferencia con el nivel provincial (35 nuevos soles por vivienda). Como se mostró antes, en valores per cápita prácticamente no existían diferencias. Esto puede estar relacionado con la cantidad de viviendas ubicadas en las jurisdicciones en las que el nivel provincial administra el impuesto predial: el distrito capital de provincia. En efecto, de acuerdo al mismo cuadro el nivel provincial tiene en promedio una base tributaria más grande (alrededor de 10,5 mil viviendas) frente a la del nivel distrital que logra un poco menos de 3,5 miles de viviendas en promedio. Además, por su condición, es el distrito capital de provincia que tiene los predios de mayor valor.

Los indicadores por región geográfica, muestran municipios con recaudación por vivienda algo similares tanto en el nivel provincial como distrital en la costa (una diferencia de cuatro soles entre ambos), no obstante, comparados con sus pares de la sierra, estos logran casi cuatro veces más ingresos por el impuesto, en el caso de los provinciales y, casi ocho veces, en el caso de los distritales. Los municipios serranos, en general recaudan poco en valores por vivienda, especialmente los distritales. Las diferencias no son tan fuertes en el caso de los ubicados en la selva que recaudan 21 soles por vivienda y con poca diferencia entre distritales y provinciales.

El análisis según los niveles de pobreza de los municipios en valores por vivienda muestra resultados con diferencias algo más acentuadas. El gobierno municipal menos pobre, ubicado en el quintil cinco, recauda 217 nuevos soles por vivienda, casi 40 veces más que el más pobre, que logra recaudar 5,5 nuevos soles por vivienda en promedio.

Desagregando por nivel de municipio, las diferencias se acentúan en el nivel provincial principalmente, donde el municipio menos pobre recauda 53 veces más que el más pobre ubicado en el quintil uno. Asimismo, en la comparación provincial-distrital, conforme se van disminuyendo los niveles de pobreza los distritos gana mayor recaudación respecto a los provinciales, especialmente desde el tercer quintil hacia arriba, en el quintil de pobreza cinco un municipio distrital puede recaudar en promedio 230 nuevos soles por vivienda, un 36% más que un municipios provincial del mismo estrato que recauda en promedio 176 nuevos soles por vivienda.

Cuadro N° 4

Recaudación por vivienda del Impuesto Predial según nivel municipal por región geográfica y niveles de pobreza.

Valores Promedio en Nuevos Soles 2007

Indicador	Provincial (n=194)	Distrital (n= 1556)	Total (n=1760)
Viviendas	10.475	3.469	4.242
Recaudación de Imp. Predial (En S/)	839.601	248.536	313.725
Predial por vivienda	35,2	24,4	25,6
Por región geográfica			
Costa	84,3	79,1	79,7
Sierra	20,9	9,0	10,3
Selva	28,2	20,9	21,8
Por niveles de pobreza distrital			
Quintil I	3,3	5,7	5,5
Quintil II	19,3	17,0	17,3
Quintil III	45,5	60,6	57,4
Quintil IV	97,2	105,5	104,0
Quintil V	176,2	229,4	217,3

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas e Instituto Nacional de Estadística e Informática.
Elaboración: Propia.

4.3. Desempeño del impuesto predial en las ciudades importantes.

Como se comentó antes, la recaudación está muy relacionada con los niveles de urbanismo logrados en las jurisdicciones locales, lamentablemente en el país las estadísticas no hacen diferencias entre jurisdicciones urbanas y rurales de forma categórica, las jurisdicciones tienen alguna proporción de población urbana, aunque estén inmersas en una zona eminentemente rural y viceversa, lo que hace que la diferenciación entre distritos urbanos y rurales no sea tan precisa. Para superar ello, se

tomaron a las siete ciudades más importantes del país. En este caso, es común que la extensión de una ciudad abarque más de una jurisdicción distrital, por lo que se han identificado a los distritos incluidos en cada conurbación. En total se tomaron a 91 distritos que constituyen a las siete ciudades más importantes del país (Lima y Callao, Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Iquitos, Piura y Cusco).

Los resultados del Cuadro N° 5 nos dan una muestra del desempeño del impuesto predial en las ciudades que puede ser explicado desde tres perspectivas. Primero, un desempeño agregado por cada ciudad, en este caso los niveles de recaudación más altos se dan en la capital, una municipalidad de Lima y Callao sin tener en cuenta su nivel recauda en promedio 136 nuevos soles per cápita y 222 nuevos soles por vivienda, los valores disminuyen de acuerdo a la importancia de las ciudades. En los valores per cápita la segunda recaudación (de Arequipa) es bastante alejada de valor más alto, esta ciudad que recauda un poco más de un cuarto de lo que logra recaudar Lima y el Callao, no obstante, en valor por vivienda, la diferencia es sólo de dos a uno. Ciudades como Trujillo, Piura y Cusco tienen una recaudación entre 64 y 98 nuevos soles por vivienda. Los resultados más bajos se dan en Iquitos y Chiclayo.

Una segunda perspectiva es más institucional, las cifras representan el desempeño individual de cada municipalidad provincial presente en su respectiva ciudad, a excepción de Lima y el Callao. Los resultados revelan a la Municipalidad Provincial de Arequipa (MPA) como la más eficiente, porque logra una recaudación promedio de 488 soles por cada vivienda de su jurisdicción (y 137 nuevos soles per cápita). Si se hace una comparación entre esta Municipalidad, que cuenta con un sistema de administración tributaria tradicional (Gerencia de Administración Tributaria), y la Municipalidad Provincial de Trujillo (MPT), que cuenta con un sistema descentralizado y semiautónomo (Sistema de Administración Tributaria), los resultados muestran bastante diferencia. La MPA recauda más del doble en promedio por vivienda que la MPT (ésta logró recaudar 180 soles por vivienda), lo mismo sucede cuando se compara en promedios por habitante. Este resultado podría mostrar los niveles de eficiencia logrados entre ambos sistemas (SAT y Oficina de Rentas) y, claramente, tomando estas dos municipalidades, los sistemas tradicionales no son tan ineficientes, al menos en el caso de Arequipa.

Los resultados de otras municipalidades de nivel provincial, que administran capitales de provincias donde están otras ciudades importantes del país, como Piura y Chiclayo, y que administran su impuesto predial con sistemas SAT alcanzan indicadores por debajo de Arequipa y Trujillo, tanto en términos per cápita como por vivienda. No obstante, las administraciones locales de Iquitos y Cusco, regidas por el sistema tradicional, tienen las

recaudaciones más bajas en promedio, lo cual demuestra que el caso de Arequipa es excepcional. Hay que recalcar que estos resultados no se pueden atribuir a las ciudades, sino sólo al distrito capital de la provincia donde se ubica la ciudad, es decir, es el resultado de los distritos del Cercado de cada ciudad, ámbito sobre el cual se circunscribe la administración del impuesto predial de su respectiva municipalidad provincial.

Cuadro N° 5

Recaudación del Impuesto Predial por principales ciudades según nivel de municipio 2007

En promedios valores per capita y por vivienda

Ciudad	Provincial		Distrital		Total	
	Per Cápita	Por Vivienda	Per Cápita	Por Vivienda	Per Cápita	Por Vivienda
Lima y Callao	93,8	336,0	137,0	218,9	135,9	221,7
Arequipa	137,3	487,9	23,4	84,6	30,6	109,8
Trujillo	42,3	179,9	21,6	88,6	23,9	98,8
Chiclayo	30,3	130,6	7,4	29,7	11,2	46,6
Piura	27,5	118,5	8,6	36,9	14,9	64,1
Iquitos	16,9	81,5	8,2	39,7	10,4	50,1
Cusco	26,8	101,1	17,8	69,8	19,6	76,0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas e Instituto Nacional de Estadística e Informática.
Elaboración: Propia.

Finalmente se considera el desempeño a nivel de distritos metropolitanos que conforman cada ciudad tomando como unidad de análisis a los gobiernos locales de dichas jurisdicciones. Los resultados más altos están en los distritos de Lima y Callao, donde la recaudación promedio logra 137 nuevos soles per cápita y 219 nuevos soles por vivienda. En Arequipa, sus distritos recaudan más de un cuarto de lo que recauda su Municipalidad Provincial, pero igual sus valores son más altos que el resto de las ciudades.

Diferente es el resultado de los distritos de Trujillo, Iquitos y Cusco, que recaudan en promedio alrededor de la mitad de lo que logra su respectiva municipalidad provincial. Cabe destacar que a nivel de distritos no existen los SAT, no obstante ello, y especialmente en Lima y Callao, los resultados, en términos de recaudación son bastante óptimos en comparación de las municipalidades que utilizan el sistema SAT (exceptuando a Lima). Es decir, las municipalidades distritales de Lima y Calla muestran más eficiencia, en términos de recaudación per cápita y por vivienda que

municipalidades provinciales que utilizan modelos SAT como Trujillo, Piura, Chiclayo, entre otras. Por lo tanto, se puede argumentar que el desempeño a nivel institucional (por municipios) dependería más de donde se encuentra ubicado el municipio que del sistema de administración que utilizan (sistema tradicional o SAT).

En conclusión, los mejores resultados de la recaudación del impuesto predial por ciudades en el país, no necesariamente los más óptimos, se dan en el Área Metropolitana de Lima y Callao, desde la perspectiva institucional, los municipios lograrían mejores resultados de recaudación si están dentro de las ciudades más grandes, al margen del sistema de administración que utilicen.

4.4. La relación entre el Impuesto predial y transferencias fiscales.

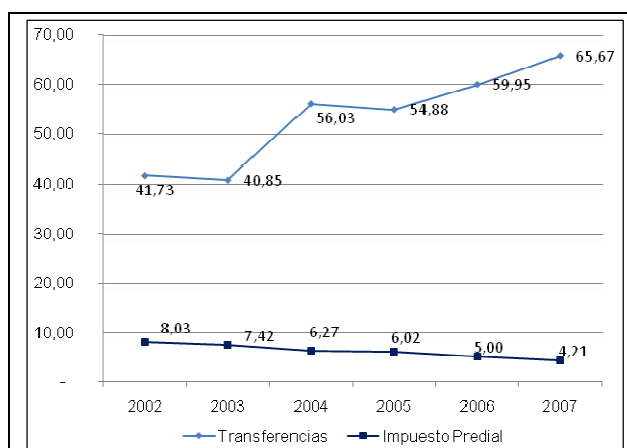
Conocida la escasa importancia del impuesto predial como instrumento de financiamiento en los gobiernos locales así como la distribución geográfica y socioeconómica de los resultados por municipio, en esta segunda parte del análisis se busca determinar la relación que existe entre las transferencias fiscales y el desempeño del impuesto. Es decir, al margen de pobre desempeño agregado, interesa conocer cómo se comporta la recaudación del impuesto en un contexto de constantes incrementos de las transferencias fiscales desde el nivel nacional, teniendo en cuenta que ésta última ha sido la estrategia de descentralización, además de existir transferencias sujetas a reglas de reparto rígidas como los distintos tipos de canon y renta de aduanas.

En una primera aproximación, se construyó el Gráfico N° 2, que muestra la participación tanto de las transferencias como del impuesto predial como proporción de los ingresos locales en los últimos cinco años. En este periodo, la importancia del impuesto predial como parte de los ingresos municipales ha caído de un 8% a sólo 4,2% en el último año, por el contrario las transferencias han ganado terreno llegando a representar, en el último año, casi dos tercios del presupuesto municipal.

A pesar que estos resultados sugieren que existen un deterioro del impuesto predial como instrumento de financiamiento local, no se puede sugerir que existe un efecto sustitución generado por las transferencias dado que el impuesto predial también tiene una tendencia positiva en los últimos años en cifras corrientes (Ver Anexo 1), pero quizás su tasa de crecimiento ha sido mucho menor que la tasa de crecimiento de las transferencias, por lo que es necesario ir más allá de este indicador.

Gráfico N° 2

Impuesto Predial y Transferencias Fiscales como porcentaje de los Ingresos Municipales 2002 - 2007



Elaboración Propia en base a datos del MEF.

Se ensaya un modelo econométrico que permita establecer la relación entre las transferencias fiscales desde el gobierno nacional en la recaudación del impuesto predial en los gobiernos locales. De acuerdo a los indicadores revisados, el impuesto predial en el país es poco relevante en las finanzas municipales, especialmente en las municipalidades rurales (que son la mayor parte de municipalidades), su peso relativo se da en los ingresos del grupo de municipalidades que conforman las ciudades más importantes que poseen una considerable base tributaria. Por ello, para este análisis, se ha tomado un grupo de 90 municipalidades urbanas distritales y provinciales conurbanizadas en las siete ciudades más importantes del país: Lima y Callao, Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Piura y Cusco.

El modelo usado es un modelo de regresión de mínimos cuadrados ordinarios con datos del año fiscal 2007. La variable dependiente es el desempeño del Impuesto Predial, es decir, la recaudación del impuesto expresado en nuevos soles en cada municipalidad. La variable explicativa independiente es el flujo de transferencias desde el gobierno nacional y recibidas por las municipalidades de las ciudades. Aquí se incluyen las transferencias por Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), los distintos tipos de canon que existen y las transferencias por Renta de Aduanas. No se incluyen el ítem conocido como "transferencias y donaciones." También se incluye una variable de

control: el tamaño de la base tributaria expresada en la cantidad de viviendas contabilizadas en cada distrito en el último censo.¹³

La ecuación especificada y a estimar en este caso es la siguiente:

$$IP = \alpha_0 + \alpha_1 TRAN + \alpha_2 VIV + \mu$$

donde:

IP = Recaudación del Impuesto Predial

TRAN = Flujo de transferencias fiscales del nivel nacional

POB = Cantidad de viviendas del distrito

En principio, se espera una relación inversa entre el desempeño del impuesto predial (variable endógena) y las transferencias fiscales del nivel nacional (variable explicativa), reflejando un efecto negativo del incremento de las transferencias en el esfuerzo fiscal de recaudar más impuesto predial. En cuanto a la variable de control viviendas se espera que el coeficiente sea positivo, mientras más grande sea la base tributaria mayor será la recaudación obtenida. Los resultados del análisis se presentan en el Cuadro N° 6, en el que se aprecia que el coeficiente entre ingresos por impuesto predial y transferencias es negativo (-0,268) lo cual indica la existencia de un efecto sustitución entre ambas variables, es decir, por cada nuevo sol adicional de transferencia, las municipalidades de las ciudades dejan de recaudar 26 céntimos.

Del mismo modo se realizó el análisis para el caso donde sólo se toma el FONCOMUN como transferencia, ello porque esta es la principal transferencia hacia el nivel municipal. Los resultados muestran un efecto sustitución algo más acentuado (-0,376) que las transferencias en general.

Comparados ambos resultados con el obtenido por Vega (2008) y Alvarado *et. al* (2003), tiene la misma relación, existe más bien una diferencia en la intensidad. Aunque ambos autores no hacen específicamente un análisis del impuesto predial, si hacen de los impuestos municipales. En el primer trabajo el efecto sustitución de las transferencias en los impuestos locales es de 0,071, mientras que en el de Alvarado es de -0,225. En relación a la variable de control, el signo del coeficiente es positivo y refleja el efecto que

¹³ No se ha tomado en cuenta el tamaño poblacional porque el impuesto predial actúa sobre las viviendas no sobre las personas. La densidad poblacional o de viviendas podría ser una variable muy relevante en el análisis por ciudad, pero los registros no reflejan la densidad urbana. Las jurisdicciones de los distritos metropolitanos no abarcan sólo espacios urbanizados sino también territorio despoblado como es el caso de Carabaillo en Lima, que a pesar su peso poblacional tiene una baja densidad urbana.

esta variable tiene sobre la recaudación del impuesto predial, conforme se incrementa el número de viviendas también hay un incremento de la recaudación predial.

Cuadro N° 6

Resultados de las estimaciones del modelo MCO

Estos resultados muestran la tendencia de la recaudación del impuesto predial en el país y su relación con las transferencias fiscales. Los efectos de estas últimas deben tenerse en cuenta a la hora del diseño de la descentralización fiscal y de su estrategia implícita de fortalecer a los gobiernos municipales con este tipo de recursos, especialmente si se tiene en consideración que buena parte de las mismas dependen de tributos volátiles como el impuesto a las ventas y el impuesto a la renta de empresas exportadoras de materias primas. La experiencia internacional ha mostrado que la sostenibilidad fiscal de una descentralización está basada en el fortalecimiento de la tributación local, y en dicho esquema, el impuesto predial es el más representativo.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En un proceso de descentralización que busca modernizar el Estado y promover la democracia local, acercando los asuntos públicos a los ciudadanos, el impuesto predial puede jugar un rol determinante vinculando a la provisión de los bienes públicos, la tributación y la rendición de cuentas. Esta investigación ha buscado entender la forma de institución del impuesto predial en el Perú analizando su marco institucional y su desempeño en las finanzas locales. Las conclusiones son las siguientes.

1. El impuesto predial en el Perú es uno de orden nacional que es administrado y usufructuado por el nivel local. Su base, tarifas y exenciones son fijadas por el Gobierno Nacional, no dejando espacio al nivel local para ajustarse a las especificidades de sus jurisdicciones y áreas dentro de sus jurisdicciones, cuestión que determina, en otros contextos, la naturaleza eminentemente local de este instrumento.
2. Las valuaciones de predios constituyen una tarea altamente compleja que necesita de alguna cercanía al inmueble y que determina el monto de tributación. En el contexto peruano, esta es una función centralizada por el Gobierno Nacional, quien determina los valores de un predio, desperdiciando las ventajas que pudieran tener sobre esta actividad los gobiernos locales o regionales que poseen mayor cercanía a la base tributaria, dada la naturaleza inmóvil de la misma.
3. En general, existe una debilidad institucional en las municipalidades para administrar el impuesto predial, expresado, por ejemplo, en la carencia de catastros y de unidades especializadas de personal. No obstante, en las municipalidades de mayor importancia se están implementado mecanismos muy eficientes de administración y recaudación, que poseen cierta autonomía y creciente especialización.
4. Comparado con los estándares latinoamericanos y mundiales, el Perú posee un desempeño bastante irrelevante de la recaudación del impuesto predial. En el 2007, año más reciente del que se tiene cifras, recaudó alrededor de un 0.17% del PIB, indicador bastante lejano de los resultados logrados en países de similar desarrollo como Chile o Colombia.
5. Visto desde una perspectiva local, el impuesto predial peruano sólo logra financiar el 4.2% del total de ingresos del nivel local en el año 2007. Este indicador se ha deteriorado bastante en los últimos cinco años, pues logró

financiar hasta cerca del 8% en años anteriores. En países desarrollados como Inglaterra o Australia este impuesto financia el 100% de los ingresos locales, en experiencias cercanas como Chile o Brasil, el predial financia el 30 y 35% de las finanzas municipales.

6. Desde el punto de vista espacial, la recaudación está relacionada con los niveles de riqueza existentes en el territorio, ello porque es un impuesto al patrimonio. No obstante, incluso en departamentos como Lima, la recaudación per cápita es bastante baja, comparada con los estándares internacionales.
7. A nivel local, la recaudación es bastante limitada. En el país un municipio en promedio logra recaudar algo más de 314 mil nuevos soles al año, cifra bastante baja, especialmente si se expresa en valores por vivienda (25,6 nuevos soles) o en valores per cápita donde un municipio promedio recauda 10 nuevos soles por habitante al año, y no existe diferencia si es de nivel provincial o de nivel distrital.
8. El desempeño del impuesto predial según nivel de municipio es bastante heterogéneo, asunto que está relacionado con la diversidad de municipalidades del país. Los municipios ubicados en la costa recaudan casi diez veces más en promedio que los municipios ubicados en la sierra y casi cinco veces más que los municipios de la selva. Si una municipalidad de la sierra es provincial mejora algo este resultado, pero sigue por debajo de sus pares de la costa y selva.
9. De acuerdo a los niveles de pobreza un municipio medio ubicado en el quintil menos pobre recauda un promedio anual de 64 nuevos soles por habitante, el más pobre apenas logra recaudar dos soles. Estas asimetrías se repiten en caso de ser provincial o distrital, lo cual muestra la relación de los niveles de bienestar con la recaudación del impuesto predial.
10. A nivel de ciudades, la recaudación más eficiente está en ciudades como Lima y Arequipa. En la primera sus municipalidades distritales muestran los más altos niveles de recaudación (que no necesariamente son los más óptimos), mientras que en Arequipa es la Municipalidad Provincial de Arequipa la que tiene la más alta recaudación por vivienda de las municipalidades provinciales analizadas, incluso por encima de aquellas que cuentan con Servicios de Administración Tributaria (SAT) como Trujillo, Chiclayo y Piura.
11. Existen indicios de un efecto sustitución generado por las transferencias del nivel nacional en la recaudación del impuesto predial en las ciudades del país, esto es

coherente con la teoría que muestra el efecto nocivo de las transferencias en el esfuerzo fiscal local. Tomando a las municipalidades de las siete ciudades más importantes del país se encuentra que por cada sol adicional de transferencia, las municipalidades de las ciudades dejan de recaudar 26 céntimos de impuesto a la propiedad predial.

Los resultados de esta investigación son exploratorios. No obstante, es posible hacer algunos alcances de política pública que podrían ayudar a mejorar el desempeño del impuesto predial. Las recomendaciones, en ese sentido, son las siguientes:

1. La política de descentralización debería enfocarse hacia el impuesto predial como fuente de financiamiento local, especialmente en las ciudades donde hay un potencial de mejora importante. Si bien las transferencias nivelan las necesidades de recursos, éstas deberían “complementar” los ingresos de tributos como el predial.
2. El impuesto predial debe ser un impuesto administrado (recaudado y fiscalizado) a nivel provincial y transferido (usufructúo) a cada distrito según le corresponda. Ello para lograr economías de escala en su recaudo.
3. Las valuaciones son actividades donde es necesario personal altamente especializado pero no por ello debe estar centralizado en la capital. Esta función podría estar en los gobiernos metropolitanos (en ciudades grandes) o en su defecto en los gobiernos regionales (en regiones más rurales).
4. Revisar ampliamente las exenciones que se hace en el DL 776 Ley de Tributación Municipal, especialmente a jubilados y predios rurales donde podría haber mayor elusión tributaria. Esto teniendo en cuenta que la política redistributiva no se hace en el nivel local, sino en el nivel nacional.
5. Las tarifas fijadas por el nivel nacional no responden a la heterogeneidad de las jurisdicciones y sectores dentro de las jurisdicciones. Se puede implementar un sistema de bandas para fijar las tarifas, permitiendo a los gobiernos locales ajustarlas en función de su realidad y políticas locales.
6. A nivel institucional es necesario promover la implementación de sistemas catastrales (aprovechando las bases de COFOPRI y el PETT), es imposible pensar a municipios rurales como generadores de catastros, siendo estos sistemas de bastante complejidad. Se recomienda trasladar esta función a los gobiernos regionales, entes que tienen un margen de acción a nivel rural regional.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Giovanna y Rosa Morales

2005 *Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad*. Documento de Trabajo. Instituto de Estudios Peruanos.

Alvarado, Betty, et. al.

2003 *Transferencias Intergubernamentales en las Finanzas Municipales del Perú*. Universidad del Pacífico.

Bahl, Roy

1998 "El impuesto al suelo frente al impuesto a la propiedad en países en vías de desarrollo y en transición, Documento del curso financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano.

Bird, Richard y Enid Slack

2006 "Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana". Gobernar la Metropolis. BID. Washington D.C.

Ciudadanos al Día CAD

2004 *Eficiencia en la Recaudación Municipal: El Caso de los SATs*. Ciudadanos al Día: Lima, [en línea] URL < www.cad.org.pe > [consulta: el 22 de abril del 2007].

De Cesare, Claudia

2004 *Características generales del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*, 7a Conferencia Internacional "La Optimización de Los Sistemas del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en Latinoamérica", Guadalajara, 2004.

De Cesare, Claudia

2003 *Progressividade Fiscal no IPTU em Porto Alegre: Discussão y Análise*, Curso de Desarrollo Profesional sobre Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria en América Latina. Abril 2003. Cambridge, MA.

Herrera, Pedro

2008 *Perú: hacia un sistema de transferencias intergubernamentales con criterios de equidad horizontal*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Lincoln Institute of Land Policy

2008 *Indicadores sobre el Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria*. [en línea] URL < <http://www.lincolninst.edu/subcenters/property-tax-in-latin-america> > [consulta: el 22 de julio del 2008].

McLure, Charles

s.f. *O Problema da Atribuição de Impostos: Considerações Conceituais e de Caráter Administrativo para se Alcançar a Autonomia Fiscal das Unidades Subnacionais*, Universidad de Stanford, Califórnia.

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave

1999 *Teoría y práctica de la hacienda pública*. Editorial McGraw-Hill.

Morales, Carlos

2004 *Los Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria en el Financiamiento de las Ciudades en América Latina*, LILP: 2004.

- Piza, Julio
1999 *Local Taxes: Lessons Learned on the Implementation of Real Property Tax*, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Valdivia, Chile Jun 20-22, 1999
- Rabanal, Jean Paul y Karl Melgarejo
2006 *Perú: ¿Esfuerzo o Pereza Fiscal en los Gobiernos Locales? 1999 – 2004*, Ministerio de Economía y Finanzas - MEF [en línea] URL <www.mef.gob.pe/DGAES/Documentos_trabajo/Esfuerzo_Pereza_Fiscal.pdf> [consulta: el 22 de abril del 2007].
- Smolka, Martín y Carlos Morales
s.f. *Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martin Smolka respecto del mercado del suelo y el impuesto a la propiedad en América Latina*. Documento de Trabajo LILP.
- Van Haldenwang, Christian
2008 *Los Servicios de Administración Tributaria (SAT) en el contexto del proceso de descentralización en el Perú*, Asociación de Servicios de Administración Tributaria (GTZ).
- Vega, Jorge
2008 *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*. PUCP Universidad Católica del Perú, Documento de trabajo 266.

ANEXOS

Anexo 1

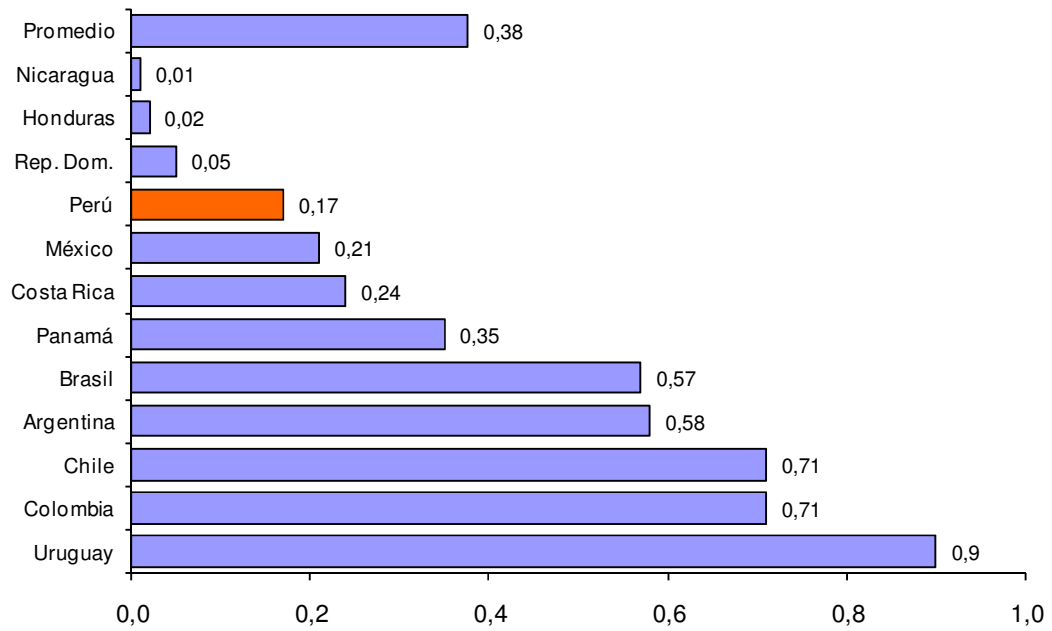
Ingresos por Impuesto Predial según departamento 2004 -2007
En nuevos soles corrientes

Departamento	2004	2005	2006	2007
Amazonas	816,71	988,80	854,35	990,70
Ancash	10.970,55	12.830,18	7.847,95	15.425,00
Apurimac	741,75	740,32	705,29	938,48
Arequipa	23.250,52	22.830,43	24.016,20	27.495,19
Ayacucho	1.820,92	1.873,56	1.907,13	2.441,54
Cajamarca	5.935,59	6.734,02	4.937,53	5.928,30
Callao	23.058,79	27.430,25	27.443,12	28.707,30
Cusco	7.627,87	8.199,25	8.288,74	10.246,03
Huancavelica	1.650,13	1.319,03	1.985,97	1.943,80
Huanuco	2.055,91	1.851,24	2.021,38	2.482,70
Ica	10.601,86	10.964,19	12.237,39	14.306,73
Junin	10.140,56	12.522,35	14.050,94	16.648,26
La Libertad	18.462,44	21.632,57	24.767,11	28.395,44
Lambayeque	9.835,03	11.425,59	12.479,61	12.979,41
Lima	241.067,32	276.862,82	275.078,40	328.644,18
Loreto	4.100,33	5.048,51	5.866,83	5.670,21
Madre de Dios	715,32	728,73	1.041,27	1.370,82
Moquegua	3.142,74	5.518,22	3.181,83	3.640,18
Pasco	1.272,31	907,35	1.316,68	1.592,95
Piura	16.539,71	14.558,46	15.212,53	17.693,02
Puno	3.763,78	4.154,48	4.375,50	8.221,39
San Martin	3.185,20	3.101,42	3.417,59	4.743,93
Tacna	2.598,82	5.390,85	5.021,17	6.491,60
Tumbes	1.311,41	1.625,67	1.666,51	2.446,61
Ucayali	2.305,98	2.173,81	2.596,29	2.756,88
TOTAL	406.971,54	461.412,13	462.317,30	552.200,65

Fuente: Cuenta General de la República. Ministerio de Economía y Finanzas
 Elaboración propia

Anexo 2

Importancia del Impuesto Predial en América Latina (% del PIB)



Elaborado sobre la base de Cesare (2004).

Anexo 3

Indicadores de desempeño del Impuesto Predial según nivel de pobreza En Nuevos Soles Corrientes 2007

Quintil	Impuesto Predial		Transferencias		FONCOMUN	
	Per Cápita	Miles de S/	Per Cápita	Miles de S/	Per Cápita	Miles de S/
I	1,9	12	666	3.925	207	1.145
II	6,4	53	745	3.618	252	1.259
III	19,2	387	1.002	8.167	162	2.558
IV	82,7	2.077	565	19.298	166	6.596
V	63,8	6.347	1.482	21.166	77	7.467

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas e Instituto Nacional de Estadística e Informática
Elaboración propia

Anexo 4

proptax	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
transfer	-.2687901	.0785059	-3.42	0.001	-.4248546	-.1127256
transfer2	2.70e-09	6.02e-10	4.48	0.000	1.50e-09	3.89e-09
houses	127.1116	20.56267	6.18	0.000	86.2344	167.9889
_cons	2511939	827177.3	3.04	0.003	867565.4	4156313

Hallamos la prueba de especificación o variables relevantes omitidas

Ramsey RESET test using powers of the fitted values of proptax

Ho: model has no omitted variables

$$F(3, 83) = 4.36$$

$$\text{Prob} > F = 0.0066$$

El modelo no presenta problemas de especificación

Prueba de Multicolinealidad

Variable	VIF	1/VIF
transfer	7.20	0.138881
transfer2	5.88	0.170021
houses	1.60	0.625848
Mean VIF	4.89	

El modelo no presenta problemas de multicolinealidad. El estadístico vif significa $1 - R^2$. Es decir que la variación o gran parte de la variación de transfer no es explicada por la otra variables independiente y así con las otras, es decir, no existen problemas de multicolinealidad.

Prueba de Heteroscedasticidad

Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity

Ho: Constant variance

Variables: fitted values of proptax

$$\text{chi2}(1) = 22.41$$

$$\text{Prob} > \text{chi2} = 0.0000$$

Esta prueba nos dice que la varianza de los estimadores es constante.