

# EL IMPUESTO PREDIAL Y SU IMPACTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS\*

Grupo de Investigación THĒMIS\*\*

*Public finance is of much importance for the sustainability of a State. For that purpose, there are diverse tax mechanisms that are key to achieve that purpose, such as the case of Property Taxes. However, can we affirm that this tax achieves that goal in Peru? Is the rate properly fixed? Is there an adequate administration and recollection of taxes?*

*In this investigation, THĒMIS studies the diverse challenges that come up in fiscal decentralization in this country, showing off a legal perspective as well. It also brings a dynamic study of Property Taxes, concluding that it has a very decisive impact on public finance, and for that reason, the rate must be progressively modified and increased. It will be fundamental that the recollection may be done with good governance that allows both the decentralization and maximization of the funds use, in order to benefit all sectors.*

**KEY WORDS:** *Property taxes, public finance, fiscal decentralization, tax rate, inafectaciones, exemptions.*

*El financiamiento público es un factor de suma importancia para el sostenimiento de un Estado. Es por ese motivo que existen diversos tributos que son fundamentales para lograr tal cometido, como es el caso del Impuesto Predial. Sin embargo, ¿aquel impuesto cumple su finalidad en el Perú? ¿Su tasa es fijada adecuadamente? ¿Existe un buen sistema de recaudación?*

*En esta investigación, THĒMIS analiza los retos que encuentra la descentralización fiscal en nuestro país, proveyendo además, un enfoque jurídico. Asimismo, se presenta un dinámico estudio del Impuesto Predial en el país, concluyendo que tal afecta definitivamente a las finanzas públicas y que, por ello, la tasa debe ser progresivamente modificada y alzada. Será fundamental que éste sea recaudado mediante una adecuada gestión pública que permita descentralizar los fondos y maximizar su uso para beneficiar a todos los sectores.*

**PALABRAS CLAVE:** *Impuesto predial, finanzas públicas, descentralización fiscal, tasa impositiva, inafectaciones, exoneraciones.*

\* El editor de THĒMIS-Revista de Derecho desea agradecer la colaboración de Rafael Torres Miró Quesada en la producción y diseño de infografía para esta investigación.

\*\* El Grupo de Investigación que elaboró el presente artículo estuvo conformado por Otto Alonso Acosta Berredo, director de la comisión de Administración; Adriana del Pilar Tapia Quintanilla, miembro de la comisión de Actualidad Jurídica y Christian Fernando Wong Vargas, director de la comisión de Seminarios.

## I. BREVE APROXIMACIÓN FINANCIERA-JURÍDICA

### A. Enfoque financiero

#### 1. La difícil descentralización fiscal

El centralismo es uno de los males que desde siempre ha acompañado a la construcción de la República<sup>1</sup> y que hasta el día de hoy resulta difícil de combatir. Es, pues, la concentración de poderes, recursos y otros en torno a un único centro común: El gobierno central. Éste no solo reúne en sí mismo las funciones que le corresponden, sino que, además, absorbe las labores y responsabilidades de los otros niveles de gobierno con el objetivo de mantener un correcto control y observación de los mismos. Asimismo, ello conllevaría a poder evitar el desorden.

En contraposición a este fenómeno se encuentra el proceso de descentralización<sup>2</sup>, el cual busca redistribuir las funciones que —equivocadamente— ha tomado el gobierno central. Este proceso ha sido concebido como un medio para reducir los problemas de desigualdad y oportunidad para el desarrollo humano, surgidos a propósito de la centralización política y económica. Aunque el referido proceso de descentralización sea concebido como un propósito difícil de realizar, ciertamente el objetivo es necesario para lograr un crecimiento más homogéneo y equilibrado en el país.

La descentralización, en su dimensión fiscal, está referida a la asignación de competencias y funciones entre los distintos niveles de gobierno, lo que implica que el Estado se organice de tal manera que se puedan proveer distintos bienes y servicios públicos en función al impacto geográfico de determinada región. Es de suma importancia que, luego de realizado

el esquema anterior, se ubiquen las fuentes de financiamiento en los distintos niveles de gobierno que permitan contar con los recursos suficientes para cumplir con dichas responsabilidades y llevarlas a la realidad<sup>3</sup>.

Ahora bien, el problema radica en que, en el caso del Perú, se presentan diversos motivos para consolidar este proyecto de descentralización, así como para no hacerlo. La única forma de que se asignen recursos eficientemente es conociendo los gustos y necesidades particulares de cerca. Empero, no existe un organismo central que pueda abarcar este propósito, debido principalmente a la gran heterogeneidad de preferencias, gustos y recursos en nuestro país. Asimismo, cualquier autoridad de este nivel tenderá a reducir costos a través de economías de escala, así como homogeneizar su provisión de bienes y servicios<sup>4</sup>. Por otro lado, otros de los argumentos para no descentralizar la toma de decisiones es evitar la generación de externalidades<sup>5</sup>, así como la posible corrupción y falta de conocimiento técnico por parte de los Gobiernos Locales.

#### 2. Los impuestos locales

Los impuestos cuya administración debe recaer sobre el Gobierno Central son aquellos que gravan un factor relativamente móvil. Aquellos que cuentan con tasas progresivas, son procíclicos y sus bases se encuentran desigualmente distribuidas en el territorio nacional<sup>6</sup>. Los impuestos locales son tributos creados por ley a favor de los gobiernos locales, cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la municipalidad al contribuyente. Es un ingreso corriente que se obtiene de forma regular y periódica, con carácter permanente<sup>7</sup>. Se caracterizan, a diferencia de las tasas y de las contribuciones, por la imposibi-

<sup>1</sup> ADRIANZEN, Alberto, "Perú Hoy: Centralismo y concentración". Perú: Editorial DESCO (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo). 2010.

<sup>2</sup> También legislada en el Gobierno de Alejandro Toledo a través de la Ley 27783 (Ley de Bases de La Descentralización). Publicada el 26 de junio de 2002 en el diario oficial "El Peruano".

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 16.

<sup>4</sup> BELAÜNDE, Daniel y Harold MARCENADO. "Impuesto Predial. Estudio y Propuestas para un Manejo Eficiente de la Toma de Decisiones Locales». Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. 1997.

<sup>5</sup> La externalidad (concepto originalmente expuesto por Alfred Marshall y Arthur Cecil Pigou) es efecto negativo o positivo de la producción o consumo de algunos agentes sobre la producción o consumo de otros, por los cuales no se realiza ningún pago o cobro.

<sup>6</sup> SHAH, Anwar. "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies". Washington. 1994.

<sup>7</sup> ROBLES, Elizabeth. "Tributación y Rentas Municipales". Cusco: Centro Huamán Poma de Ayala y COINCI-DE. 1996.

lidad de hallar al causante de externalidades o a los beneficiarios del servicio.

Los impuestos locales tienen por finalidad beneficiar sólo a las personas que tributan. El beneficio no trasciende a otras jurisdicciones y no se generan externalidades. Por lo tanto, el Gobierno Local tendría la independencia necesaria para distribuir los ingresos de manera ideal, optimizando los recursos y satisfaciendo las necesidades de las personas de la localidad.

### 3. Principios financieros y criterios que sustentan el impuesto local

- Principio de subsidiaridad: Según el presente principio, la responsabilidad de la toma de decisiones y el ejercicio de las competencias corresponden al nivel de gobierno más pequeño. Se busca que tal gobierno guarde consistencia con la eficiencia en la asignación de recursos y sea capaz de representar al área geográfica que internalizará los costos y beneficios de las decisiones en torno a la provisión de bienes y servicios que reciban<sup>8</sup>. Es necesaria la existencia de impuestos regulados y recaudados por gobiernos locales<sup>9</sup>, los mismos que serán una importante fuente de financiamiento para el desarrollo de la población.
- Principio de beneficio: Los servicios y bienes ofrecidos por un gobierno local deben estar financiados por aquellas personas que los consumen. Toda persona racional tiene la libertad de elegir la comunidad de su preferencia, pues cada una ofrece un conjunto de bienes y servicios consistentes con un nivel de impuestos determinado<sup>10</sup>.
- Principio de rendición de cuentas: El identificar a los responsables del gasto

público estimula su eficiencia. En la medida que la unidad sea más pequeña, las personas pueden tener conocimiento más directo y detallado de los usos de los fondos gubernamentales y, así, poder controlarlos.

- Eficiencia económica: Es importante que el gobierno local sea eficiente en el uso de recursos con el fin de optimizar la calidad de vida de la población. Para ello, es necesario que esté dotado de recursos que brinden autonomía y estabilidad a largo plazo. Autonomía para lograr tomar decisiones orientadas al bienestar de su población sin ser afectados por intereses externos y estabilidad para poder planificar el desarrollo de su localidad.
  - Efectividad administrativa: En vista de la complejidad del aparato estatal, debe existir una capacidad gerencial local adecuada para poder promover el desarrollo en las comunidades locales y satisfacer necesidades específicas.
- ### 4. Justificación financiera del Impuesto Predial

El adecuado manejo financiero de las municipalidades se mide según los resultados efectivos de su gestión en relación con los medios de los que disponen, los cuales dependen de las transferencias y de los ingresos propios<sup>11</sup>. Dichas rentas municipales se encuentran enumeradas en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, y son las siguientes: (i) Los tributos creados por ley a su favor, donde se encuentra el impuesto predial, la alcabala, entre otros; (ii) las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias, multas y derechos, creados por su Consejo Municipal; (iii) los recursos asignados por el Fondo de Compensación Municipal (Foncomún)<sup>12</sup>; (iv) las asignaciones y transferencias

<sup>8</sup> CASAS, Carlos. "Aspectos económicos y fiscales de la descentralización en el Perú". Lima: Defensoría del Pueblo. 2005.

<sup>9</sup> En el Perú, dichos gobiernos están compuestos por los gobiernos provinciales y los gobiernos regionales.

<sup>10</sup> "Propuestas para Avanzar en la Descentralización Fiscal en el Perú". En: Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Lima: Editorial GTZ. 2009.

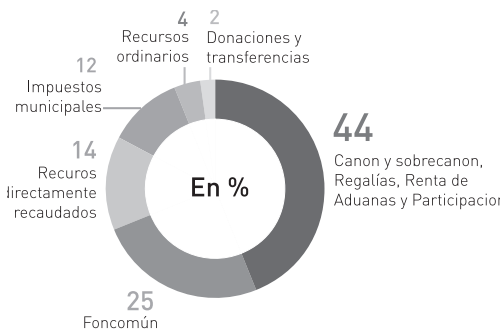
<sup>11</sup> PINZÁS, Teobaldo. "Descentralización Fiscal en el Perú". Documento de Trabajo 69. Lima: IEP Ediciones. 1994.

<sup>12</sup> Según el Ministerio de Economía y Finanzas, el Foncomún es un fondo establecido en la Constitución Política del Perú, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país. Está compuesto por (i) el Impuesto de Promoción Municipal, que representa el 94% del total; (ii) el Impuesto al Rodaje, que representa aproximadamente el 6% del Foncomún; (iii) el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo, que representa menos del 1% del Foncomún.

presupuestadas del gobierno nacional; (v) los recursos asignados por concepto de canon y renta de aduana; (vi) las asignaciones y transferencias específicas establecidas en la Ley Anual de Presupuesto; entre otros.

Desde el punto de vista del financiamiento municipal, éste se está consolidando como un modelo basado mayormente en las transferencias del gobierno central (ver Gráfico 1). Si bien ello brinda seguridad a corto plazo para la gestión de los gobiernos locales, puede a su vez generar efectos negativos. En primer lugar, se genera una dependencia dañina, la cual puede tener como consecuencia la imposición de políticas públicas por parte del gobierno central hacia el gobierno local. En segundo lugar, se genera una pereza en la recaudación fiscal municipal ya que se hacen menos esfuerzos por cobrar los tributos y finalmente, se dificulta la planificación de ingresos ya que se depende del rendimiento financiero del gobierno central.

**Gráfico 1: Fuentes de Financiamiento de los gobiernos locales**



**Recursos ordinarios:** Son los ingresos provenientes principalmente de la recaudación tributaria. También incluye los fondos por la monetización y los ingresos obtenidos ilícitamente en perjuicio del Estado.

**Recursos directamente recaudados:** Son los ingresos generados por las entidades públicas y administradas directamente por éstas, entre los cuales destacan las tasas, rentas de propiedad, venta de bienes y prestación de servicios, entre otros.

**Recursos por operaciones oficiales de crédito:** Comprende los fondos de fuente interna y externa provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con instituciones, organismos internacionales y gobiernos extranjeros.

**Donaciones y transferencias:** Comprende los fondos financieros no reembolsables recibidos por el sector privado, público, interno o externo.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Ciudadanos al Día. Elaboración propia.

Según la escuela del *public choice*, las transferencias generan efectos negativos en el comportamiento fiscal local. Por un lado, disminuyen los niveles de correspondencia fiscal local. Según el principio de correspondencia fiscal, la prudencia en el gasto aumenta conforme los gobiernos obtienen sus ingresos directamente de los ciudadanos a quienes sirven. Por ello, tradicionalmente, las transferencias han sido tratadas como una amenaza potencial a la correspondencia de los gobiernos locales<sup>13</sup>.

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 y basarse en los tributos locales. 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. No obstante, el desafío reside en explotarlo eficientemente<sup>14</sup>.

**B. Enfoque jurídico**

**1. El Sistema Tributario Peruano**

El Sistema Tributario Peruano es el conjunto de impuestos, contribuciones y tasas que existen en el Perú. Conforme lo establece el Decreto Legislativo 771<sup>15</sup>, vigente a partir del 1 de enero de 1994, el Sistema Tributario comprende: (i) El Código Tributario; (ii) los tributos del Gobierno Central, dentro de los cuales resaltan el Impuesto a la Renta (IR), el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), entre otros; (iii) los tributos para los Gobiernos Locales, donde se encuentran el Impuesto de Alcabala, el Impuesto al Patrimonio Vehicular, el Impuesto Predial, entre otros. Finalmente, dicho decreto concluye enumerando diversos tributos que existen para otros fines, tales como las contribuciones al Seguro Social, al Sistema Nacional de Pensiones, al Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (Senati) y al Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (Sencico).

<sup>13</sup> NEYRA, Gonzalo. "Una Aproximación a la Conducta Fiscal de los Gobiernos Municipales de Arequipa". Arequipa: Consorcio de Investigación Económica y Social, Universidad Nacional San Agustín de Arequipa. 2005.  
<sup>14</sup> MORALES, Antonio. "Los impuestos locales en el Perú: Aspectos institucionales y desempeño fiscal del Impuesto Predial". Arequipa: Consorcio de Investigación Económica y Social, Universidad Nacional de San Agustín. 2009.  
<sup>15</sup> Denominado "Ley Marco del Sistema Tributario Nacional".

Los tributos para los gobiernos locales se encuentran legislados mediante el Decreto Legislativo 776<sup>16</sup>, publicado el 30 de diciembre de 1993. Dicha norma regula: (i) Los impuestos municipales; (ii) las contribuciones y las tasas municipales; (iii) los tributos creados en favor de las municipalidades y (iv) los convenios de cooperación. Dicha norma tiene la finalidad de simplificar la administración de los tributos que constituyan parte de la renta de los gobiernos locales y, así, optimizar su recaudación.

El Impuesto Predial, por su parte, se halla contenido en la ley anteriormente descrita –Ley de Tributación Municipal– desde el artículo 8 hasta el artículo 20 del Decreto Legislativo 776. El análisis completo de la norma que reglamenta el Impuesto Predial se desarrollará en la segunda parte de la presente investigación.

## 2. La Constitución Política del Perú de 1993

La incorporación de los principios tributarios a la Constitución constituye la más alta expresión del sometimiento del poder financiero al imperio de la Ley, característico del Estado de Derecho e instrumento de garantía y de control, tanto jurídico cuanto político<sup>17</sup>. Sobre el tema que nos compete, la Constitución actual dispone, entre los artículos 74 y 82, el Régimen Tributario y Presupuestal de la Nación. Interesa analizar el siguiente artículo de la actual Constitución<sup>18</sup> que menciona lo siguiente:

Artículo 74.- “Del régimen tributario y presupuestal: Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. Los gobiernos regionales y los gobiernos locales pueden crear, modificar

y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la Ley [...]”.

De lo anterior, se desprenden dos ideas que resultan motivo de análisis. En primer lugar, la creación del tributo se establece exclusivamente por ley o decreto legislativo. Se constituye, de esta forma, el principio de reserva de ley. Ha de señalarse que la reserva de ley en materia tributaria es *prima facie*, es decir, una reserva relativa. Salvo para el caso previsto en el último párrafo del artículo 79 de la Constitución, que está sujeto a una reserva absoluta de ley expresa, para los supuestos contemplados en el artículo 74 de la Constitución, la sujeción del ejercicio de la potestad tributaria al principio de reserva de ley, en cuanto al tipo de norma, debe entenderse como relativa. Ello se debe a que también las creaciones, modificaciones, derogaciones y exoneraciones tributarias pueden realizarse previa delegación de facultades, mediante un decreto legislativo. Se trata, en estos casos, de una reserva de acto legislativo<sup>19</sup>.

En segundo lugar, se brinda facultades a los gobiernos locales y regionales sobre las contribuciones y las tasas. Por ende, en el caso del Impuesto Predial, sólo podrán ser agentes que administren y recauden el tributo, mas no lo regularán.

## 3. El análisis histórico del Impuesto Predial

El Impuesto Predial no fue siempre un tributo local. Recién en el año 1961, mediante Ley 13689, se establece que los gobiernos departamentales y provinciales gozarían del producto de los Impuestos Prediales rústicos y urbanos en sus respectivas circunscripciones, pero no serían los encargados de recaudar directamente<sup>20</sup> el impuesto referido. Los gobiernos

<sup>16</sup> Norma existente desde la Constitución de 1979. Se encuentra ubicada en el artículo 139 y expresa lo siguiente: “Sólo por ley expresa se crean, modifican o suprimen tributos y se conceden exoneraciones y otros beneficios tributarios. La tributación se rige por los principios de legalidad, uniformidad, justicia, publicidad, obligatoriedad, certeza y economía en la recaudación. No hay impuesto confiscatorio ni privilegio personal en materia tributaria. Los gobiernos regionales pueden crear, modificar y suprimir tributos o exonerar de ellos con arreglo a las facultades que se les delegan por ley. Los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones, arbitrios y derechos o exonerar de ellas, conforme a Ley”.

<sup>17</sup> Denominada “Ley de Tributación Municipal”.

<sup>18</sup> RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. “El Sistema Tributario en la Constitución”. En: Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid. 1992.

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente 2762-2002-AA/TC. Recurso extraordinario interpuesto por *British American Tobacco South América Ltda.* Sucursal Perú, contra la sentencia de la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. Fecha 10 de octubre del 2002. Declaró infundada la acción de amparo de autos.

<sup>20</sup> Sólo a partir de 1965, mediante la Ley 15248, se otorgó a las municipalidades provinciales la competencia de administrar y recaudar directamente el Impuesto Predial, realizado hasta entonces por una entidad privada

provinciales tenían, a su vez, la obligación de distribuir en favor de los gobiernos distritales el 50% de ese producto. Finalmente, es curioso analizar el artículo 3 de la mencionada ley, la cual declara al Impuesto Predial como una herramienta de financiamiento para la ejecución de obras públicas de carácter reproductivo o útil para la localidad.

Posteriormente, por Ley 17044, del 20 de junio de 1968, el Congreso de la República autorizó al Poder Ejecutivo para que, dentro de un plazo de sesenta días, dicte las medidas de carácter extraordinario para dar solución al desequilibrio estructural de las finanzas públicas y legislara, entre muchos otros tributos, el Impuesto Predial. Fue, precisamente, en uso de las facultades otorgadas por ley que se expidió el Decreto Supremo 203-68-HC y se dio la reforma tributaria.

Posteriormente, se publicó el Decreto Supremo 287-68-HC, el cual contenía al decreto anterior y otra serie de decretos sobre temas tributarios relacionados. Con el presente decreto se crean dos importantes instituciones<sup>21</sup>: (i) El Consejo Nacional de Tasaciones, con la función de aprobar los aranceles de áreas urbanas y rústicas, y publicarlas; y, (ii) el Servicio del Catastro Nacional. Se instaura, asimismo, la primera escala progresiva para el cálculo del impuesto. Tal diferenciaba al predio urbano del predio rústico<sup>22</sup>.

Por medio del Decreto Ley 19654, publicado el 12 de diciembre de 1972, se sustituye el régimen tributario constituido por los impuestos al patrimonio accionario, de patente comercial e industrial y el Impuesto al Valor de la Propiedad Predial por un impuesto anual que se aplicará sobre el patrimonio empresarial y sobre el patrimonio predial no empresarial. Aquella sustitución tenía la finalidad de beneficiar a los concejos provinciales. Se considera, por primera vez, al valor del predio como la suma del valor del terreno, más la construcción e instalaciones fijas y permanentes.

Diez años después se publica, el 29 de diciembre de 1982, la Ley 23553 y se establece el Impuesto al Valor del Patrimonio Predial en sustitución del Impuesto al Patrimonio Predial no Empresarial, con la finalidad de financiar a los municipios distritales. A partir de esta ley, los tramos entre las tasas eran expresados en unidades impositivas tributarias [en adelante, UIT], pues antes estaban expresados en moneda (soles). Se crea también, a través del artículo 23, el Fondo de Compensación Municipal, cuyo único recurso será el 10% del ingreso producido por el presente tributo.

Seguido de ello, la Ley 24030, publicada en el año 1984; la Ley 24750, publicada en el año 1987; y la Ley 26173, publicada en marzo de 1993, modificaron las escalas diferencia-

**Gráfico 2: Escalas para el cobro del Impuesto Predial**

Leyes	Ley 17044 09/08/1968	Ley 19654 12/12/1972	Ley 23552 29/12/1982	Ley 24030 28/12/1984	Ley 24750 01/12/1987	Ley 26173 19/03/1993	DL 776 31/12/1993
						0.20 ▶	
			0.05 ▶	0.00		0.30 ▶	
Tasas acumulativas (en %)	0.00		0.09 ▶	0.08 ▶		0.40 ▶	
	0.25 ▶	0.00	0.13 ▶	0.12 ▶	0.10 ▶	0.50 ▶	
	0.50 ▶	0.60 ▶	0.22 ▶	0.24 ▶	0.25 ▶	0.60 ▶	0.20 ▶
	0.75 ▶	1.50 ▶	0.32 ▶	0.36 ▶	0.45 ▶	0.80 ▶	0.60 ▶
	1.00 ▶	2.00 ▶	0.40 ▶	0.42 ▶	0.65 ▶	1.00 ▶	1.00 ▶

Elaboración propia

denominada la Caja de Pensiones y Consignaciones. Texto extraído de: ALFARO, Javier. "La incidencia en los Gobiernos Locales en el Impuesto Predial en el Perú". Lima: Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM). 2007.

<sup>21</sup> Tanto la Conata, cuanto el Servicio del Catastro Nacional, hoy en día no existen.

<sup>22</sup> Los intervalos de éste último eran más largos con la finalidad de disminuir la contribución.



das para el cobro del impuesto predial, como se puede observar claramente en el Gráfico 2.

Sin embargo, a pesar de los constantes cambios legislativos, se han mantenido algunas consideraciones: (i) La base imponible es el valor del predio urbano o rústico, conformado por la suma de valor del terreno, más las construcciones e instalaciones fijas y permanentes; (ii) los sujetos pasivos en calidad de contribuyentes son los propietarios de los predios o poseedores; y, (iii) la estrategia de tomar la declaración de autovalúo como referencia del valor de las propiedades.

La base imponible es, como se mencionó, una característica permanente. Ésta se establece desde que se crea el impuesto predial hasta hoy en día. Resulta claro que la fijación de la base imponible es objetiva y clara; para ello sólo basta ver el predio y a ello añadirle el valor de la construcción. Empero, la dificultad nace ante el incremento de predios y la dificultad de actualizar los datos sobre ellos. De esa manera, la base imponible sufre un desfase que incrementa día a día.

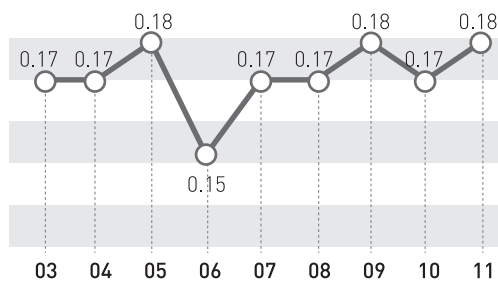
Por otro lado, el tema civil acompaña al tributario y se encarga de definir al propietario y al poseedor para el pago efectivo del Impuesto Predial. Así, la propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. En cambio, la posesión es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad. Tanto el propietario, en primer lugar, como el poseedor, en segundo, son sujetos pasivos del impuesto.

Finalmente el autovalúo se establece mediante declaración jurada ante las autoridades municipales correspondientes, con la finalidad de evitar el gran costo que significaría ir predio por predio y descubrir el valor imponible del bien inmueble.

## II. EL IMPUESTO PREDIAL EN EL PERÚ

El Impuesto Predial es un impuesto directo y de carácter real que grava el valor de determinados inmuebles de forma anual. Es un impuesto sobre la propiedad que intenta gra-

**Gráfico 3: Impuesto a la Propiedad Predial como participación porcentual del PBI 2003-2011 (Expresado en porcentajes)**



Fuente: Cuenta General de la República, Dirección Nacional de Contabilidad Pública, Ministerio de Economía y Finanzas.

var a quien tenga su titularidad jurídica. Su hecho imponible está constituido por la titularidad de los bienes inmuebles de naturaleza rústica y urbana en el respectivo territorio municipal<sup>23</sup>.

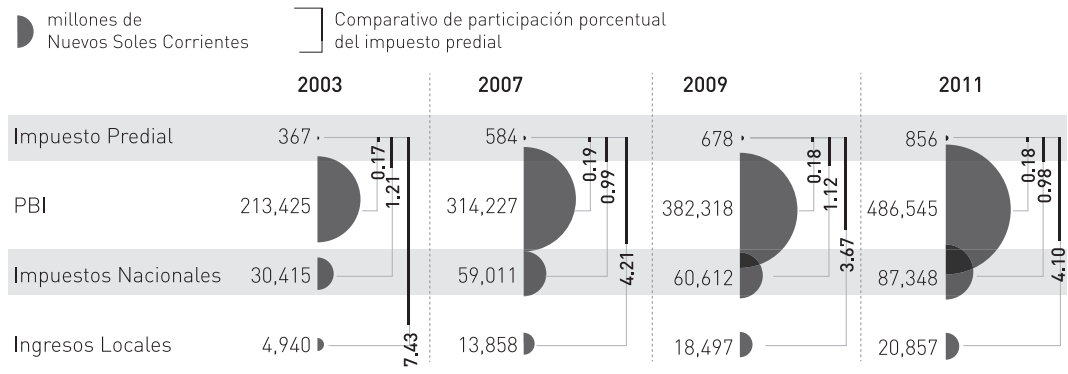
Como se puede analizar, en el Gráfico 3, el Impuesto Predial representa el 0.17%, aproximadamente, en relación con el Producto Bruto Interno [en adelante, PBI]. Así como el PBI ha crecido, también lo ha hecho Impuesto Predial, pero no tiene la representatividad que debería de tener. El promedio en la recaudación del Impuesto Predial en relación con el Producto Bruto Interno es de 0.8% aproximadamente<sup>24</sup>, cuatro veces más de lo que se recauda en el Perú.

Del mismo modo, es de mucha utilidad analizar el desempeño del Impuesto Predial a través del tiempo. Como se puede observar en el Gráfico 4, la representatividad respecto de los impuestos nacionales ha disminuido, así como la representatividad en los ingresos locales. Sobre el primer punto se puede deducir que la presión tributaria del gobierno central, ejecutada por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas (Sunat), ha incrementado en relación a la de los Gobiernos Locales, quienes han “relajado” la presión. En segundo lugar, la representatividad en los Ingresos Locales ha disminuido también. Ello producto del incremento de las transferencias directas del gobierno central al gobierno local, principalmente Foncomún y Canon.

<sup>23</sup> CASTELAO, Julio; GONZÁLEZ, Arturo y Marta VILLAR. “Régimen Local y Autónomo”. Madrid: Editorial Universos. 1998.

<sup>24</sup> SÁNCHEZ GAVITO, Rodrigo. “Los Impuestos Locales en México”. México DF. 2011.

**Gráfico 4: Resumen de Indicadores del desempeño fiscal del Impuesto Predial en el Perú (Periodo 2003-2011)**



Fuente: Cuenta General de la República, Dirección Nacional de Contabilidad Pública, Ministerio de Economía y Finanzas.

A continuación se analizarán los elementos que componen al Impuesto Predial:

**A. La base imponible**

Las municipalidades no constituyen el sujeto activo del impuesto dado que no tienen la potestad de fijarlo, pero sí 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.

La base imponible del impuesto predial, conforme al artículo 11 de la Ley de Tributación Municipal, se encuentra constituida por el valor total del predio del contribuyente. Para determinar el valor del predio hay que sumar el valor del terreno, el valor de la edificación y el valor de otras instalaciones, tales como obras complementarias.

- El valor del terreno está determinado por el área del terreno, multiplicado por

el arancel de la vía en la que se ubica el terreno<sup>25</sup>. A través de resolución ministerial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento<sup>26</sup> se aprueban anualmente los valores arancelarios de los terrenos, los cuales entran en vigencia a partir del 31 de octubre del año anterior al que corresponde la obligación.

- El valor de la edificación está determinado por el área construida, multiplicada por el valor unitario de la edificación<sup>27</sup>, menos la depreciación<sup>28</sup>. La resolución emitida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que brinda los valores unitarios oficiales de edificación, diferencia las edificaciones en Costa, Sierra y Selva. Además, establece las partidas por metro cuadrado para las estructuras (muros, columnas y techos), acabados (pisos, puertas, ventanas, revestimientos y baños) e instalaciones eléctricas y sanitarias.
- Por su parte, la depreciación se determinará de acuerdo a los usos predominan-

<sup>25</sup> Para el año 2012 los valores arancelarios de terrenos fueron aprobados por el Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción mediante Resolución Ministerial 218-2010-VIVIENDA, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de octubre del 2011.

<sup>26</sup> El artículo 11 del TUO de la Ley de Tributación Municipal hace referencia a que los valores serán formulados por el Consejo Nacional de Tasaciones (Conata) y aprobados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Sin embargo, a través del Decreto Supremo 25-2006-VIVIENDA, publicado el 8 de setiembre de 2006, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento absorbió al Conata. Luego, mediante resolución Ministerial 219-2006-VIVIENDA se dispuso que las funciones de Conata sean asumidas por la Dirección Nacional de Urbanismo.

<sup>27</sup> Para el año 2012 los valores unitarios oficiales de Edificación para la Costa, Sierra y Selva fueron aprobados por el Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción mediante Resolución Ministerial 220-2011-VIVIENDA, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de octubre del 2011.

<sup>28</sup> Para el año 2011, ya las Tablas de Porcentajes para el cálculo de la depreciación por antigüedad y estado de conservación, según el material estructural predominante, se encuentra en el Reglamento Nacional de Tasaciones. Tal fue aprobado mediante la Resolución Ministerial 126-2007-VIVIENDA, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 13 de Mayo del 2007.



tes, tales como casa habitación, tiendas, depósitos, edificios, oficinas, colegios, talleres, hospitales, entre otros y en función al estado de conservación, clasificado como muy bueno, bueno, regular o malo.

- Finalmente, el valor de otras instalaciones está determinado por: El valor de otras instalaciones, multiplicado por el factor de oficialización<sup>29</sup>. En la Resolución Ministerial 220-2011-VIVIENDA, se presenta la metodología para la determinación de la base imponible de las instalaciones fijas y permanentes para el cálculo de impuesto predial<sup>30</sup> y se toma como factor de oficialización 0.68.

**B. Catastro**

Una variable importante de analizar dentro de la base imponible es el descubrimiento de las nuevas propiedades y el conocimiento de las dimensiones y estructuras reales de los bienes inmuebles. Ello es posible de lograr mediante dos mecanismos:

- Mediante las declaraciones juradas de los contribuyentes. De acuerdo con el artículo 14 del Decreto Legislativo 776, los contribuyentes están obligados a presentar declaración jurada de forma anual –el último día hábil del mes de febrero– cuando se efectúe una transferencia de dominio; el predio sufra modificaciones que superen el valor de las cinco UIT; entre otras razones.
- Mediante la participación del gobierno, en la cual se realiza una labor de catastro:

Según el artículo 20 del Decreto Legislativo 776, el 5% del rendimiento del Impuesto Predial se destina exclusivamente a financiar el desarrollo y mantenimiento del catastro distrital, así como a las acciones que realice la administración tributaria, destinadas a reforzar su gestión y mejorar la recaudación. Anualmente la municipalidad distrital deberá aprobar su plan de desarrollo catastral para el ejercicio correspondiente, el cual tomará como base lo ejecutado en el ejercicio anterior.

Confiar en las declaraciones individuales tiene como ventaja la reducción de costos económicos, pero tiene como desventaja el riesgo de obtener datos no reales. Por su lado, el trabajo de campo o sistema de inventario tiene un costo elevado, a pesar de que brinda más confianza. En vista de ello, la legislación peruana permite el uso de ambas con determinados límites anteriormente descritos.

**C. Análisis de la tasa impositiva**

En la actualidad, la tasa impositiva es fijada por el gobierno central. El artículo 13 de la Ley de Tributación Municipal señala la alícuota aplicable a cada tramo del autovalúo según las UIT establecidas (ver Gráfico 5).

Es de resaltar que dichas tasas se mantienen vigentes desde el 1 de enero de 1994, fecha en la que entró en vigencia el Decreto Legislativo 776. Aquel, además, derogó la Ley 26173, publicada el 20 de marzo de 1993, que consideraba siete rangos de alícuotas, comprendidas entre el 0.2% y 1.0%. Es oportuno mencionar que debido a que las tasas han sido fijadas por

**Gráfico 5: Tramo Actual de Autovalúo<sup>31</sup>**



(\*) El valor de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) para el 2013 es de S/. 3,700

<sup>29</sup> Establecido en el Anexo 02 de la Resolución Ministerial 175-2010- VIVIENDA: “Metodología para la determinación de la base imponible de las instalaciones fijas y permanentes para el cálculo del Impuesto Predial”.

<sup>30</sup> Tanto como para la determinación de la base imponible de las instalaciones fijas y permanentes para el cálculo del Impuesto Predial, se tomará como metodología lo señalado en el Título II, Capítulo D y artículo II.D.32 del Reglamento Nacional de Tasaciones del Perú.

<sup>31</sup> Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal.

norma con rango de ley, las municipalidades no tienen competencia para establecer alcuotas diferentes, como sí sucede en los casos de Colombia y España<sup>32</sup>, donde los municipios establecen las tasas dentro de los rangos establecidos por ley. Respecto de la fijación de tasas, la experiencia internacional muestra que se logran mejores resultados si éstas son una atribución del gobierno local<sup>33</sup>.

#### D. Inafectaciones, exoneraciones y otras figuras

La facultad de desgravar, al igual que la de gravar, recae sobre el gobierno central. Con ello, el legislador pretende cumplir ciertos objetivos de política fiscal, económica y social, dentro de los límites y principios que emanan de la ley. Las exoneraciones se dan con el objetivo de promover determinados sectores, actividades, grupo de sujetos, propiciar inversiones de capital, fomentar instalación de industrias nuevas, entre otros.

En vista que con ello se afecta la cantidad de recaudación de los municipios, deberían ser estos últimos los encargados de determinar, mediante estudio técnico, los beneficios que por ley se otorgarán. Lamentablemente, el encargado de ello es el Poder Ejecutivo, mediante delegación de facultades, quien muchas veces no toma en cuenta las heterogéneas realidades de los gobiernos locales. El escenario anteriormente descrito conduce a que la legislación ha sido formada de manera sumamente desordenada.

La inafectación es aquel beneficio tributario que se encuentra fuera del hecho imponible por la naturaleza de la actividad. Es decir, se encuentra fuera del ámbito de la aplicación del tributo. De acuerdo al artículo 17 del Decreto Legislativo 776, están inafectos al pago del impuesto predial los predios de propiedad de:

- El gobierno central, gobiernos regionales y gobiernos locales, con excepción de los predios que hayan sido entregados en concesión al amparo del Decreto Supremo 059-96-PCM. Al respecto, el Tribunal Fiscal ha señalado a través de reiteradas

resoluciones, tales como la Resolución del Tribunal Fiscal 5421-2-2004, que las instituciones públicas descentralizadas no pueden considerarse parte integrante del gobierno central debido a que el concepto de organismo público descentralizado se encuentra vinculado al proceso de descentralización funcional o administrativa de la Administración Pública, respondiendo a una definición administrativa frente a la noción de gobierno central que responde a un concepto básico.

- Los gobiernos extranjeros, en condición de reciprocidad, siempre que el predio se destine a residencia de sus representantes diplomáticos o al funcionamiento de oficinas dependientes de sus embajadas, legaciones o consulados, así como los predios de propiedad de los organismos internacionales reconocidos por el gobierno que les sirvan de sede. La Resolución del Tribunal Fiscal 7012-2-2002 señala que la exoneración establecida por el artículo 23 de la Convención de Viena es aplicable cuando el Jefe de la Misión resulta ser el sujeto pasivo de la obligación tributaria como propietario o arrendatario del inmueble.
- Las sociedades de beneficencia, siempre que se destinen a sus fines específicos y no se efectúe actividad comercial en ellos. El artículo 3 del Decreto Legislativo 356 establece que las sociedades de beneficencia son personas jurídicas de Derecho público interno que, por encargo de la ley, realizan funciones de bienestar y promoción social complementarias de los fines sociales y tutelares del Estado. Según la Resolución del Tribunal Fiscal 529-7-2009, no se encuentran dentro del presente supuesto los predios de propiedad de instituciones civiles sin fines de lucro.
- Las entidades religiosas, siempre que se destinen a templos, conventos, monasterios y museos. La Resolución del Tribunal Fiscal 1558-3-2002 señaló que el

<sup>32</sup> BARREDA, Saúl. "Impuesto Predial en el Perú (segunda parte)". En: Revista Análisis Tributario 290. Lima. 2012.

<sup>33</sup> DE CESARE, Claudia. "Características generales del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina". En: Séptima Conferencia Internacional "La Optimización de Los Sistemas del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en Latinoamérica". Guadalajara. 2004.

artículo X del concordato celebrado entre la Santa Sede y la República del Perú, aprobado mediante Decreto Ley 23211, dispuso que la Iglesia Católica, las Jurisdicciones y Comunidades Religiosas que la integran continuarán gozando de exoneraciones y beneficios tributarios que le otorgue la Ley.

- El Cuerpo General de Bomberos, siempre que el predio se destine a sus fines específicos. Según lo señalado en la Resolución del Tribunal Fiscal 1641-7-2009, la inafectación no alcanza respecto de predios de propiedad de instituciones civiles sin fines de lucro.
- Las universidades y centros educativos, debidamente reconocidos, respecto de sus predios destinados a sus finalidades educativas y culturales, conforme a la Constitución. La Resolución del Tribunal Fiscal 6619-7-2008 señala que para que se configure la inafectación de lo citado, es necesario que las actividades educativas o culturales se estén llevando a cabo en los predios respecto de los cuales se solicita su inafectación. En la sentencia del Tribunal Constitucional 1271-2006-PA, se señaló que el artículo 19 de la Constitución Política consagra una inmunidad tributaria. Es decir, un límite constitucional al ejercicio de la potestad tributaria a través de la exclusión de toda posibilidad impositiva a las universidades, institutos superiores y centros educativos.
- Otros como: Predios de entidades públicas destinadas a prestar servicios médicos asistenciales, predios de Comunidades Campesinas y Nativas de la sierra y selva, predios de las concesiones mineras y predios que hayan sido declarados monumentos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación por el Ministerio de Cultura (ex Instituto Nacional de Cultura).

Por otro lado, las exoneraciones son técnicas de desgravación por las cuales se busca evitar el nacimiento de la obligación tributaria, la cual se caracteriza por su temporalidad<sup>34</sup>. No son permanentes; tienen un periodo de vigencia señalado por la norma que lo instituye.

Con el fin de incentivar el turismo, se creó el Decreto Legislativo 820, el cual establece que las empresas de servicio de establecimiento de hospedaje que iniciaron antes del 31 de diciembre de 2003 están exoneradas del Impuesto Predial. Al respecto deberá tenerse en consideración lo siguiente: (i) Para las empresas ubicadas fuera de la provincia de Lima y la provincia constitucional del Callao, los beneficios establecidos tendrán una vigencia de cinco años contados a partir de la fecha de inicio de sus operaciones; y, (ii) para las empresas ubicadas dentro de la provincia de Lima y provincia constitucional del Callao, la exoneración del Impuesto Predial será de tres años contados a partir de la fecha en que inicien sus operaciones.

Asimismo, de acuerdo al Texto Único Ordenado de la Ley de Creación de los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios [en adelante, Ceticos] –aprobado mediante el Decreto Supremo 112-97-EF–, las empresas que se constituyan o establezcan en los Ceticos de Ilo, Matarani, Tacna y Paita, hasta el 31 de diciembre de 2004 y cuyas operaciones anuales correspondan en no menos del 92% a la exportación de los bienes que producen, están exonerados hasta el 31 de diciembre de 2012 de todo impuesto municipal.

Además, cabe señalar otros beneficios adicionales a los ya tratados. Según el artículo 18 de la Ley Tributaria Municipal, se efectuará una deducción del 50% en la base imponible por los siguientes predios, para efectos de la determinación del impuesto: (i) Predios rústicos destinados a la actividad agraria, siempre que no se encuentren comprendidos en los planos básicos arancelarios de áreas urbanas; y, (ii) predios urbanos declarados monumentos históricos, siempre y cuando sean dedicados a casa habitación o sean declarados inhabitables por la municipalidad respectiva.

Asimismo, el artículo 19 de la Ley Tributaria Municipal precisa que los pensionistas propietarios de un solo inmueble, a nombre propio o de la sociedad conyugal, el cual esté destinado a vivienda de los mismos, se deducirá de la base imponible del Impuesto Predial un monto equivalente a cincuenta UIT, vigentes al 1 de enero de cada ejercicio gravable. Se con-

<sup>34</sup> VILLANUEVA BARRÓN, Clara. "Los Beneficios Tributarios: Exoneración, Inafectación, entre otros". En: Actualidad Empresarial 238. Lima. 2011. pp. 1-15.

sidera que se cumple el requisito de la única propiedad, cuando además de la vivienda, el pensionista posea otra unidad inmobiliaria constituida por la cochera<sup>35</sup>.

Finalmente, para efectos tributarios, según la Ley 27037, las personas naturales o jurídicas ubicadas en la Amazonía, deducirán del valor correspondiente a los predios de autoavalúo, en la forma y el porcentaje que establezca el reglamento de la presente ley. El Decreto Supremo 031-99-EF reglamenta el beneficio referido a la deducción del valor correspondiente a los predios para efecto tributario, dispuesto en el artículo dieciocho de la Ley 27037. Las municipalidades de la Amazonía establecerán, anualmente, el porcentaje de deducción a que se refiere el párrafo anterior. Para ello, debe tomarse en consideración, entre otros criterios, los valores unitarios oficiales de edificación que formula el Consejo Nacional de Tasaciones<sup>36</sup> y aprueba anualmente el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, para las diferentes zonas del país, así como la ubicación y uso del predio.

### III. LA ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN AREQUIPA

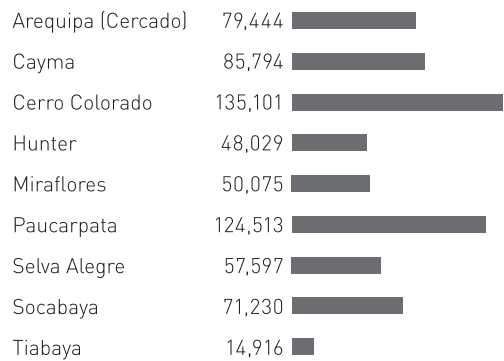
Arequipa —una provincia peruana—, es una de las ocho que conforman el departamento de Arequipa, bajo la administración del gobierno regional de Arequipa. Sus límites son: (i) Al norte con la provincia de Caylloma; (ii) al este con el departamento de Puno y el departamento de Moquegua; (iii) al sur con la pro-

vincia de Islay; y, (iv) al oeste con la provincia de Camaná. Además, está conformado por un total de veintinueve distritos.

Para efectos de la presente investigación, se han considerado nueve municipalidades, tal y como se muestra en el Gráfico 6. Tales se caracterizan por poseer una elevada concentración de habitantes y, por ende, de predios. Tan sólo estas nueve municipalidades representan más del 70% del total de la población de la provincia de Arequipa.

**Gráfico 6: Provincia de Arequipa**

En la provincia de Arequipa la población ascendía a 936,464 al 30 de junio de 2012

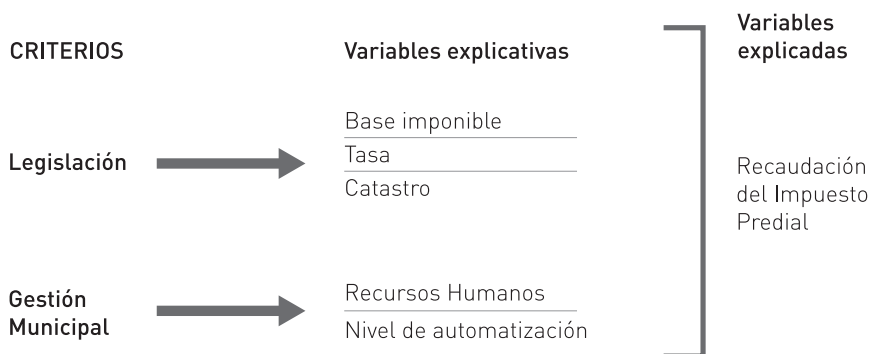


**Representatividad 666,699 (71.2%)**

Fuente: INEI. Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2012. Elaboración propia.

Para poder analizar de manera ordenada y sistemática la administración del Impuesto Predial en Arequipa, según lo analizado a través de las entrevistas y la observación directa, se propone la siguiente estructura de análisis (Gráfico 7):

**Gráfico 7: Propuesta de estructura de análisis**



<sup>35</sup> Desde 1985, a través del artículo 2 de la Ley 24405 del 19 de diciembre, ratificado por la Ley 24635 del año siguiente, se incorporan a la lista de exonerados los predios de los pensionistas donde se les reducía su base imponible en 50%. Posteriormente, la Ley 26952, publicada el 20 de mayo de 1998, modifica la norma de la reducción del 50% de la base imponible por la deducción de cincuenta UIT. Ello con la finalidad de que los que tienen menos recursos —por ende predios más baratos— no paguen monto alguno.

<sup>36</sup> Hoy en día, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es el encargado de realizar dicha labor.

Los criterios principales, a partir del trabajo de campo efectuado, son la legislación y la gestión municipal. Se entiende por gestión municipal la capacidad que tienen los funcionarios locales para diseñar e implementar programas que, en primer lugar, doten de recursos necesarios a los gobiernos locales para así afianzar su autonomía y proyectos a corto y largo plazo. En segundo lugar, se busca que tengan efectividad en el gasto e inversión.

**A. Legislación**

A partir de lo analizado en las diversas municipalidades, los principales problemas que dificultan la eficacia en la recaudación del Impuesto Predial son:

1. Base imponible

La base imponible es el principal problema identificado. De los nueve municipios analizados, todos coincidieron en que la base dista en demasía de la realidad; razón por la que el monto recaudado se reduce considerablemente.

En el mundo existen dos métodos que se aplican para la determinación del valor de las propiedades. Uno de ellos se realiza sobre la base del alquiler que se podría obtener por la

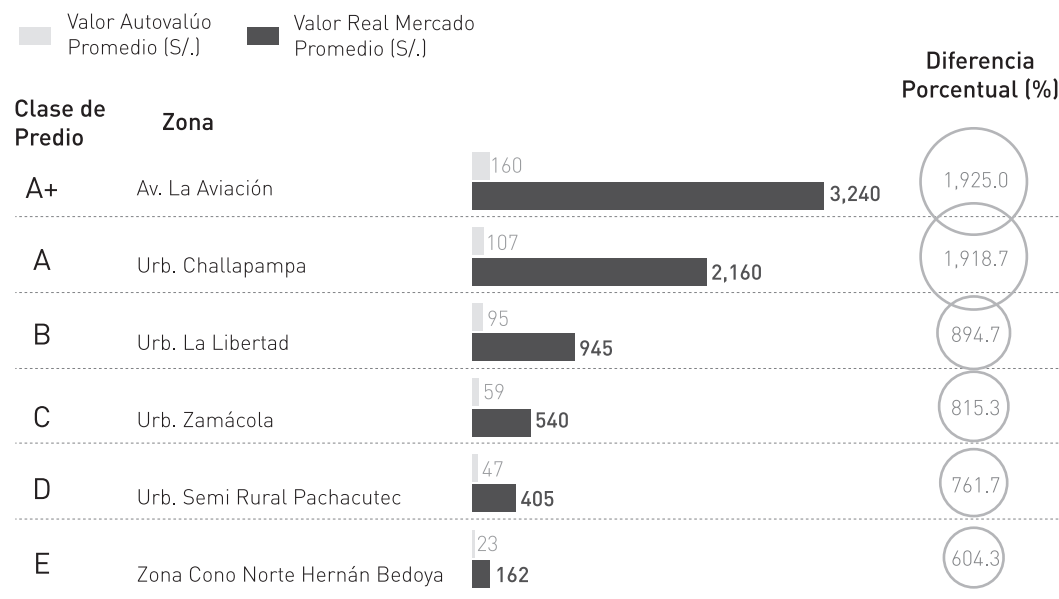
propiedad; y el otro, sobre el posible precio de venta o valor de mercado. En el Perú se aplica de forma indirecta el segundo tipo porque la medición se da en función del valor del terreno más el valor de la construcción (Gráfico 8).

A continuación se muestra un gráfico que resume las diferencias –por metro cuadrado– entre el valor actual de la base imponible, que es el valor de autovalúo y el valor real de mercado, que se supone es el que debería ser usado.

El cuadro se divide en seis sectores económicos, siendo “A+” el mayor y “E” el menor. Asimismo, muestra claramente que los grandes beneficiados son las propiedades más costosas. Ello atenta contra el principio de capacidad contributiva, que es la potencialidad de contribuir a los gastos públicos de los individuos sometidos al poder tributario del Estado. Así se advierte que la capacidad contributiva es la aptitud económica personal para soportar las cargas públicas en mayor o menor grado, donde se deben tener en cuenta las condiciones de cada uno de los individuos<sup>37</sup>.

Por otro lado, en la actualidad, la responsabilidad de la determinación de los elementos de la base imponible –el valor arancelario, el valor unitario de edificación y el factor de oficia-

**Gráfico 8: Comparación entre valor de Autovalúo y de mercado por metro cuadrado**



Fuente: Municipalidad Distrital de Cerro Colorado. Elaboración propia.

<sup>37</sup> GARCÍA NOVOA, César. “La Doctrina del Principio de Solidaridad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano”. En: Revista Peruana de Derecho Tributario. Año 3. Número 11. Lima: Centro de Estudios Tributarios de la Universidad San Martín de Porres. 2009.

lización—, están en manos del gobierno central mediante el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Dichos valores están afectados por un criterio político que obedece a los intereses del gobierno central. Esta afectación es comprensible a nivel microeconómico porque el gobierno central puede estar interesado en reducir la recaudación del impuesto predial para incrementar la presión sobre los impuestos nacionales, tales como el del Impuesto a la Renta, del Impuesto General a las Ventas, entre otros<sup>38</sup>.

## 2. Tasa

La tasa imponible, según los entrevistados, no se ajusta a la realidad. Es curioso analizar que cada gerente municipal propone una tasa diferente que oscila entre 1% y 0.6%. En la actualidad, la tasa está regulada por el gobierno central y es aplicada a todos los municipios del Perú.

Por un lado, el beneficio de aplicar tasas diferentes es que se podrá recaudar más o de mejor manera en municipios tan heterogéneos. No obstante, la dificultad aparece en el tecnicismo necesario para poder descubrir cual es la tasa ideal. Lamentablemente, no todos los gobiernos locales del país están en condiciones de poder asumir semejante reto. Aún existe un elevado nivel de corrupción que desembocaría en la aplicación de medidas populistas y no posibles desde la perspectiva financiera.

Algunos países unitarios latinoamericanos, que han logrado un buen desempeño con este impuesto, tales como Colombia y Chile, poseen un sistema de fijación de tarifas bastante diferente. En el primer caso, la tarifa es fijada con autonomía por las mismas municipalidades, como lo prescribe la teoría de la hacienda pública. No obstante, están 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<sup>39</sup>.

## 3. Catastro

El problema principal es que el catastro urbano municipal que se encuentra disgregado, regulado por una profusa y diversa normatividad sobre la materia, sin que exista un único ente regulador de la misma. En los municipios, además, la información catastral no se usa para fines prediales. La que actualmente se utiliza para esa finalidad es obtenida de las propias declaraciones juradas de los propietarios, las cuales, en la mayoría de los casos, no concuerdan con la realidad. Ello genera que se agrave el problema por el alto grado de omisión a la declaración que existe en el Perú. Por otro lado, las oficinas catastrales municipales no cumplen su misión, salvo algunas excepciones<sup>40</sup>.

Según la investigación desarrollada, el tema catastral tiene severas dificultades descritas a continuación. En primer lugar, desde una perspectiva económica, limitar con el 5% de la recaudación del Impuesto Predial a todos los gobiernos locales del Perú es una decisión equivocada, ya que cada municipio debería invertir lo que considere rentable. Asimismo, existiendo tan poco empoderamiento al gobierno local, como por ejemplo el cálculo de la tasa y de la base imponible, los incentivos al desarrollo de un catastro disminuyen considerablemente<sup>41</sup>.

En segundo lugar, desde una perspectiva administrativa, existe falta de coordinación entre diversos órganos gubernamentales. Por un lado, los valores para la aplicación de los impuestos relativos a la propiedad inmobiliaria son establecidos por el gobierno central a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Por otro lado, la propiedad es declarada y administrada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, quien tiene la administración de los Registros Públicos

<sup>38</sup> BELAÚNDE, Daniel y Harold MARCENADO. Op. cit.

<sup>39</sup> NEYRA, Gonzalo. Op. cit.

<sup>40</sup> ALFARO DIAZ, Javier. El Catastro y el Planeamiento Urbano en el Perú. Instituto de Investigación y Capacitación Municipal. 2006.

<sup>41</sup> De todas las municipalidades visitadas, ninguna de ellas efectúa una labor de catastro incumpliendo lo señalado por el artículo 20 del Decreto Legislativo 776.



(Sunarp). No obstante, no se mantiene relación alguna en cuanto a la información literal o cartográfica de su competencia. Asimismo, las áreas de valorización del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, por estar en el gobierno central, se encuentran alejadas del impacto final de su obligación tributaria traducida como el Impuesto Predial, diluyéndose toda posibilidad de retorno o *feedback* necesario para el afinamiento de los procesos de valorización. Esto al margen de que, de acuerdo a la Ley de Tributación Municipal, parte del rendimiento del Impuesto Predial financia la actualización de valores unitarios y de aranceles, con un resultante problema de agencias entre gobiernos locales y gobierno central<sup>42</sup>.

Finalmente, de todos los municipios en estudio, ninguno de ellos cumple con realizar la labor catastral anual del 5% del rendimiento del Impuesto Predial por la baja importancia que le otorgan. Empero, hay estudios que sustentan que ante la inversión catastral de un 5%, se obtiene un retorno de 7% más sobre lo recaudado<sup>43</sup>, y por la nula fiscalización del incumplimiento a la Ley.

## B. Gestión municipal

El primer punto a rescatar es el nivel de **recursos humanos** que tienen los diversos funcionarios públicos. Muchos de los gerentes de renta de los municipios estudiados no cuentan con los estudios adecuados para poder asumir el cargo, teniendo en cuenta el nivel de tecnicismo que se necesita para el ejercicio de las funciones tributarias. Asimismo, algunos equipos conformados para atender el área en cuestión se hallan ausentes de meritocracia, lo cual se evidencia en la recaudación final.

Por otro lado, el nivel de automatización alcanzado en muchos municipios es muy respetable y hasta ha contribuido positivamente a la recaudación del Impuesto Predial. Un ejemplo de ello es el caso del distrito de Cayma. Implementaron un software, una base de datos y una infraestructura en el interior de la municipalidad para facilitar el pago de los tributos. La rapidez con la que se atiende es la

ideal y lo recaudado por el impuesto ha incrementado sosteniblemente.

Ambos factores, la Legislación y la gestión, inciden en una mayor recaudación de tributos.

## IV. CONCLUSIONES

- El Impuesto Predial es una herramienta financiera vital para otorgar autonomía a los gobiernos locales, así como brindar un recurso económicamente estable y ayudar con la difícil descentralización fiscal en el Perú. Esta herramienta presenta dos grandes dificultades: (i) El marco normativo que la instituye presenta incompatibilidad con la eficacia en la recaudación; y, (ii) la gestión municipal limita la obtención de recursos por medio del Impuesto Predial.
- La base imponible del Impuesto Predial debe ser sincerada. Si bien es poco político incrementarlo, ello debe de hacerse paulatinamente. En vista que ello lo regula el gobierno central y éste tiene el beneficio de mantener la base imponible baja, se debe descentralizar esta atribución o idear algún mecanismo que regule la fijación de los aranceles por parte del gobierno central de manera descentralizada, tomando en cuenta la heterogeneidad del Perú.

De esta forma, se tiene la capacidad de incrementar, considerablemente, la recaudación del Impuesto Predial y asegurar la obtención de recursos financieros para el gasto y la inversión pública.

- La Tasa Impositiva no es técnicamente la adecuada. Sobre la tasa podría proponerse: (i) La fijación de la tasa con autonomía total por las mismas municipalidades, pero restringidas dentro de una banda fijada por el gobierno nacional que oscila entre el 0.2% y el 1% del respectivo avalúo; (ii) la aplicación de una tarifa plana aplicable a toda la base tributaria. No obstante, paralelamente, la Ley puede reconocer algunas excepciones.

<sup>42</sup> NEYRA, José. "La problemática del impuesto predial desde la perspectiva del catastro en el Perú". Lima: Escuela SAT. 2011. p. D6.

<sup>43</sup> OBLITAS, Claudia y Elena VILLENA. "El Impuesto Predial en el Perú y sus Principales Determinantes". Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. 2004.

- La labor de catastro está regulada expresamente por Ley y precisa que el 5% de lo recaudado del Impuesto Predial debe ser destinado exclusivamente a financiar el desarrollo y mantenimiento del catastro distrital, así como a las acciones que realice la administración tributaria, destinadas a reforzar su gestión y mejorar la recaudación. Para ello, se deben de
- 
- crear medios de control efectivos que regulen este punto.
  - La gestión municipal para la recaudación del Impuesto Predial es indispensable. Dentro de ello la capacitación de los integrantes del equipo y el nivel de automatización es proporcional a lo recaudado.