

APROXIMACION ECONOMICA AL IMPUESTO PREDIAL

Estudio y propuesta para un manejo eficiente de la toma de decisiones locales

Daniel Belaúnde y Harold Marcenaro*
Bachilleres en Economía
Universidad del Pacífico

INTRODUCCION

Los gobiernos locales son las autoridades con oportunidad de prestar el servicio más eficiente porque conocen más de cerca las preferencias de sus comunidades; pero atribuir independencia económica a los gobiernos de niveles menores implica para el poder central arriesgarse a limitar sus posibilidades de control. Los expertos concuerdan sobre las bondades de la descentralización; sin embargo afirman que ésta no es una decisión unívoca, sino que depende de la realidad a la que se aplique. Los efectos negativos de descentralizar ya han sido comentario de algunos autores: Rémy Prud'homme¹ advierte que una mala comprensión de la descentralización y una consecuente aplicación de políticas equivocadas causarían en un país, en el balance final, mayores costos por el desorden que los beneficios técnicos que acarrearían.

Dos grandes problemas distinguen la situación del Perú y nos obligan a desarrollar una estrategia propia de descentralización: la disposición excesivamente centralista de los recursos y de las responsabilidades², lo cual es consecuencia del sistema político heredado desde hace muchos años, que desorienta las quejas de la población hacia el poder central y lejos de las autoridades locales; y el alto índice de corrupción, que representa un gran riesgo para el

* Los autores agradecen los valiosos comentarios de Carlos Casás, Roberto Urrunaga, Betty Alvarado y Leony Roca a versiones preliminares de este artículo

¹ Véase Prud'homme, Remy, *On the dangers of decentralization*, CY Research Working Paper 1252, Washington D.C.: *The World Bank*, February 1994.

² El análisis de *ratios* de descentralización (gastos de gobiernos locales sobre gastos totales del gobierno, o el *ratio* análogo para los ingresos) presentado en el capítulo Descripción, análisis y propuestas, nos indica que somos el país más centralizado de la muestra tomada para América Latina. Además, Betty Alvarado Pérez, en su libro *Relaciones fiscales entre el gobierno central y los gobiernos locales*, hace el mismo análisis de *ratios* para los años entre 1975 y 1984, el cual arroja para el Perú un resultado de 3% -el segundo más centralizado luego de Panamá que tiene 2.2%- contra un promedio de 22.1% en América Latina y de 25.2% para economías industrializadas.

Estado si decide compartir ingresos con las autoridades menores, sobre las cuales no tendría control directo para obligarlas a trabajar ni para que rindan cuentas.

En consecuencia, al gobierno central no le falta razón para negarse a otorgar fondos a los gobiernos locales, ya que de hacerlo pondría en manos de terceros su prestigio: desconfía de la capacidad administrativa de los niveles locales de gobierno, de su honestidad y de que las personas lo continúen culpando por los problemas que éstos causen. Por ello, es comprensible que prefiera seguir acaparando la toma de decisiones y los recursos, y que opte por asumir la responsabilidad de sus propias acciones. Sin embargo, una comparación de la concentración de recursos entre los dos niveles opuestos de gobierno no debe hacerse entre los casos extremos porque la principal característica de la descentralización es su naturaleza dinámica, la cual permite desarrollar una estrategia para ajustar el proceso en función de las características de cada comunidad y de las necesidades que surjan. Así, este trabajo consiste en una propuesta para una primera etapa, ante cuyos resultados podrían incorporarse medidas aún más descentralistas.

Dado este carácter dinámico de la descentralización, no sólo debe planificarse el contenido de las medidas sino también el momento para llevarlas a la práctica. Creemos que la actual situación presta las condiciones propicias para iniciar el proceso porque las trabas estructurales más importantes del crecimiento, que fueron la inestabilidad macroeconómica y la inseguridad ciudadana, han sido superadas. Como el objetivo de descentralizar es reconocer la autonomía de los gobiernos locales, tanto en la generación de los ingresos como en la determinación de los gastos, es fundamental un manejo adecuado de los impuestos locales. Sin embargo, la correcta implementación de estos impuestos tiene un carácter necesario más no suficiente para una descentralización efectiva, y deberá ser complementada en materia de ingresos con un sistema de transferencias intergubernamentales que contribuya a la redistribución interjurisdiccional de la riqueza repartiéndolo de acuerdo a la capacidad de pago de los contribuyentes de los municipios, lo cual no se puede lograr mediante los impuestos locales.

En nuestro país el impuesto local más importante es el impuesto predial. Este constituye uno de los seis que sobrevivieron al Decreto Legislativo 776 de

diciembre de 1993, junto al de alcabala, y a los que gravan el patrimonio automotor, las apuestas, los juegos y los espectáculos públicos. El impuesto predial es un impuesto directo y de administración local que grava los predios urbanos y rústicos. Se paga en función del valor de las propiedades, el cual se mide a través de una tabla que publica el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA) de acuerdo a una estructura creciente de alícuotas que impone el gobierno central. La autoridad encargada de su recaudación, y que a la vez se beneficia con él, es la municipalidad de cada distrito.

Para una adecuada regulación del impuesto predial se requiere ordenar dos aspectos complementarios: uno económico, cuya finalidad es proponer la estructura de tasas y la base imponible, el cual por su naturaleza técnica abarca la mayor parte de nuestro trabajo; y otro de corte operativo, que tocaremos sólo de manera tangencial, aunque estamos conscientes de lo necesario que es su adecuado funcionamiento para que las medidas económicas tengan los resultados esperados. Este segundo aspecto tiene como finalidad descubrir los predios, valuarlos, actualizar la información, cobrar, notificar a los contribuyentes impagos y castigar a los morosos. Cabe resaltar que, a pesar de que el grueso de las recomendaciones que haremos apuntan a incrementar los ingresos municipales, el sistema impositivo que proponemos no tiene como objetivo aumentar la presión tributaria sino aportar eficiencia a las finanzas locales.

En cuanto al alcance de nuestra propuesta, vamos a limitarlo a los municipios de Lima Metropolitana dado que éstos prestan las condiciones necesarias: tienen una cantidad considerable de predios y están políticamente establecidos con solidez. Sin embargo, creemos que en una segunda instancia nuestras recomendaciones podrían extenderse a otras ciudades de municipios igualmente bien establecidos; después incluso podrían ampliarse los alcances a municipios más pequeños sobre la base de los resultados que hayan dado las medidas en los municipios más grandes. Los gobiernos locales que no puedan asimilar nuestra propuesta porque tienen bajo potencial de recaudación no quedarán al margen, sino que deberán recibir una compensación a través de transferencias intergubernamentales en relación a sus recursos potenciales. En el siguiente cuadro puede verse que en el Perú todavía existen muchos distritos con población inferior a 500 y 1000 habitantes³. En éstos será imposible llevar a cabo

³ Contrariamente a lo que podría esperarse, la zona con menor proporción de distritos pequeños es la sierra, así que probablemente los excesos en cuanto al número de gobiernos locales no son causa ni consecuencia de la pobreza.

nuestra propuesta de descentralización a menos que se reformen sus divisiones políticas.

En cuanto a la metodología utilizada, el principio fundamental pero no exclusivo que guía nuestro análisis es el de rendición de cuentas -*accountability*-según el cual la población debe identificar a los responsables de la gestión de los servicios públicos que consume, y debe tener los mecanismos adecuados para reclamar si fuera necesario. Otro principio básico es el de eficiencia, aceptar el cual involucra haber reconocido la heterogeneidad entre las personas, porque apuesta a que una autoridad podrá satisfacer mejor las preferencias de una localidad y cobrar por ello un precio representativo mientras se encuentre en mayor contacto con ésta.

rencias de la población. Además, la competencia intergubernamental estimula la eficiencia local porque si la gente no estuviese contenta con la actuación del gobierno local se mudaría de jurisdicción o cambiaría de gobernante. Finalmente, la descentralización de la toma de decisiones permite experimentar e innovar en pequeña escala.

Uno de los principales argumentos para no descentralizar la toma de decisiones es evitar la generación de externalidades. La jurisdicción limitada del gobierno local implica que éste no internalice las posibles externalidades de sus acciones. Por lo tanto, se necesita que las decisiones sean tomadas por un gobierno central que sí involucre en sus decisiones la utilidad de los habitantes de todas las localidades. En

Cuadro No. 1
Distribución de los distritos según población

	No. de distritos	Menos de 500 hab.	Entre 501 y 1000 hab.	Entre 1001 y 5000 hab.	Entre 5001 y 10000 hab.	Más de 10001 hab.
Costa	617	44	50	246	85	192
Sierra	952	21	69	469	220	173
Selva	226	19	20	102	37	48
Total	1795	84	139	817	342	413

Fuente: Perú en Números 1995.
Elaboración propia.

DESCENTRALIZACION E IMPUESTOS LOCALES

La toma de decisiones

La principal razón por la que se justifica la descentralización de la toma de decisiones es que las personas no tienen gustos homogéneos; por lo tanto, sus preferencias son diferentes, aún más en países tan heterogéneos como el nuestro. La única forma de que se asignen recursos eficientemente es conociendo estos gustos y necesidades peculiares de cerca, y no hay organismo central que pueda abarcar este propósito. Cualquier autoridad de este nivel tenderá a reducir costos a través de economías de escala y a homogeneizar su provisión de bienes y servicios. En cambio, el éxito y la permanencia en el poder de los gobiernos locales⁴ dependerá de que éstos logren sintonizar sus programas con las prefe-

segundo lugar, mediante la toma centralizada de decisiones, se aprovechan economías de escala para la provisión de bienes públicos y para la recolección de impuestos. Un gobierno local muy pequeño no podría manejar unilateralmente sistemas de gestión eficientes; en cambio, si varios de estos pequeños gobiernos locales manejasen un solo sistema, compartirían los costos fijos y accederían a implementarlo. En tercer lugar, permite redistribuir riqueza. No se puede redistribuir localmente porque existe movilidad de individuos entre las localidades. De darse este caso, los que aportaran al sistema redistributivo se mudarían fuera de las localidades con políticas redistributivas y los beneficiados migrarían a las mismas. No se podrían financiar los sistemas redistributivos porque en algunas localidades todos recibirían beneficios y nadie los financiaría. Por lo tanto, las políticas redistributivas deben darse a nivel nacional, no local.

⁴ Dadas las condiciones actuales, los gobiernos locales en el Perú están representados por los municipios distritales y provinciales. Este es el único nivel de gobierno descentralizado institucionalizado y elegido por los habitantes de la localidad. Por lo tanto, es el único nivel local en el que se cumple el principio de *accountability*. Por otro lado, la labor de los municipios no es manejar zonas geográficas sino servir a las personas. Para ello, el tamaño de su jurisdicción les permite estar en contacto directo con sus gobernados, lo cual es una condición por la que el gobierno local tiene ventajas sobre el central.

Independencia económica para una descentralización efectiva

Podemos dividir los gastos locales en dos grupos. El primero es el de los gastos cuyos beneficiarios no sólo son los habitantes de la comunidad que los financia. Éstos suelen ser gastos de inversión. En este caso, dada la magnitud del gasto -por ejemplo, en la construcción de grandes avenidas- y las externalidades interjurisdiccionales que generaría, es importante que la decisión incorpore no sólo la utilidad de los habitantes de la localidad sino la de todos los implicados, para lo cual sería económicamente deseable que la fuente de financiamiento sea un gobierno que sí internalice las preferencias de todos los individuos. Por ello, sería eficiente que un gobierno de mayor nivel financie este tipo de gastos mediante transferencias con fines específicos, entre los cuales exija el cumplimiento de condiciones necesarias para que se maximice el bienestar social. Por lo general, dada la magnitud de esos gastos, el gobierno local se verá obligado a acudir a algún financiamiento externo para realizarlos. Aún en el caso de que el gobierno local no tuviera que acudir al financiamiento externo, el gobierno central estaría en capacidad de utilizar impuestos y subsidios pigouvianos⁵ o transferencias condicionadas.

El segundo grupo de gastos es el que sólo beneficia a las personas de la comunidad que los financia. Incluye, principalmente, los gastos corrientes del gobierno local como por ejemplo el pago de planillas, los servicios que involucran a los habitantes de la localidad como el recojo de basura y el serenazgo, las pequeñas obras de mantenimiento de inversión como el arreglo de veredas, y todos aquellos gastos en los que los posibles efectos de las externalidades no trasciendan en medida importante los límites de la localidad. En estos casos, el beneficio no trasciende a otras jurisdicciones y, por lo tanto, es más eficiente y simple que la decisión corresponda al gobierno local. La única forma de asegurarnos de que esto ocurra es a través de que el financiamiento no dependa de terceros, sino de la misma municipalidad. Si no existiese esta relación de independencia, el organismo que otorga los fondos podría interferir en las decisiones del gobierno local condicionando

los desembolsos. Por otro lado, es indispensable que los impuestos de una comunidad reflejen el precio de los beneficios que conllevan para proporcionarle señales correctas sobre las decisiones fiscales locales; también es necesario que no distorsionen la actividad económica local.

Según el principio de rendición de cuentas -*accountability*-, el identificar a los responsables del gasto público estimula eficiencia en el mismo. Esto se debe a que, en la medida en que la unidad presupuestal sea pequeña, las personas pueden tener conocimiento directo y detallado de los usos de los fondos gubernamentales y controlarlos según los mecanismos de *voice*⁶ y *exit*⁷. En el caso de los municipios, el cambio de alcalde mediante elecciones o la revocación inmediata del mismo⁸ reemplazarían la figura de acudir al competidor.

De esta forma se maximizaría la eficiencia del gasto local: aquellos gastos que involucran externalidades fuera de la localidad serían financiados y condicionados por un gobierno de mayor nivel, mientras que aquellos que no lo hacen lo serían por el gobierno local.

Justificación de los impuestos locales

Existen dos formas de financiar aquellos servicios públicos locales que involucran externalidades dentro de la localidad. Una intenta gravar a cada persona exactamente por el costo del bien o servicio público local que recibe, y se aplica cuando es posible identificar a los individuos que causan las externalidades. Cuando esto no sucede la provisión de servicios públicos debe financiarse con impuestos. Por ejemplo, pensemos en el caso de la basura, en el cual la pérdida individual de utilidad de botar papeles a la calle es menor que el costo de no hacerlo. Eso obliga a que la sociedad imponga un sistema público de limpieza y a que lo financie a través de impuestos; si el cobro no fuera general, el individuo tendría un incentivo a esconder sus preferencias y a actuar como *free rider*.

El sistema tributario ideal sería uno que combine ambos métodos y mediante el cual se cobren tasas o

⁵ Impuestos y subsidios pigouvianos son aquellos que tienen como finalidad que los agentes internalicen el efecto de sus externalidades.

⁶ Participación o propuesta para inducir a los proveedores a actuar. Véase Paul, Samuel, *Strengthening Public Service Accountability*, Washington, D.C.: *The World Bank*, 1991, p. 4.

⁷ Acudir a una fuente de provisión competidora. *Ibid.*, p. 4.

⁸ La Ley 26300: "Ley de Participación y Control Ciudadanos", incorpora a la legislación el referendo vecinal, la iniciativa popular vecinal, la revocación de alcaldes y regidores, el rendimiento de cuentas y la audiencia pública.

contribuciones siempre que se pueda identificar a los causantes de externalidades o a los beneficiarios del servicio, e impuestos en caso contrario.

Para que un tributo local sea óptimo, debe permitir a los habitantes de la localidad conocer los costos de los servicios que financia, de tal modo que puedan escoger con información completa la asignación que prefieran. Asimismo, la eficiencia de cualquier sistema de financiamiento local depende de que lo paguen todos los implicados. Ante la imposibilidad de conocerlos no se puede establecer una relación usuario-pagador; entonces, lo único que queda es financiar estos servicios de la forma menos ineficiente, es decir, a través de todos los habitantes de la localidad.

CONSIDERACIONES BASICAS SOBRE EL IMPUESTO PREDIAL

Los impuestos locales pueden ser indirectos o directos. Los primeros no recaen en última instancia sobre los beneficiados por los servicios financiados a través del impuesto, sino que son exportados en parte a otras jurisdicciones porque se terminan cargando a precios. En el corto plazo, los residentes tienen un incentivo a establecer solamente impuestos indirectos sobre el comercio. En el largo plazo, las empresas sobre las que se incide formalmente estarán incentivadas a reducir su producción, a aumentar los precios transfiriendo la carga a contribuyentes en otras jurisdicciones o a mudarse a otro lugar más atractivo tributariamente⁹. Estos impuestos distorsionan las decisiones privadas: las personas no pueden percibir los costos de los servicios entre los que pueden optar al votar y, por lo tanto, no toman decisiones óptimas. En cambio, los impuestos directos buscan incidir sólo sobre las personas gravadas formalmente¹⁰.

Por lo tanto, el financiamiento de los servicios públicos que involucran externalidades entre las personas dentro de la localidad, en los cuales no se puede

identificar a los agentes con incentivos a comportarse como *free riders*¹¹, debe hacerse a través de un impuesto local, directo y generalizado. Para ello, el más adecuado es el impuesto a la propiedad inmueble porque la base imponible es visible, porque a través de él se grava a la mayor parte de los habitantes de la localidad directamente y porque cumple con los criterios de eficiencia y equidad. Con respecto al criterio de eficiencia, el impuesto predial no interfiere con la asignación de recursos de la economía privada debido a que la oferta de terrenos es inelástica y en el corto plazo también la de construcción¹². En lo que se refiere al criterio de equidad, se puede considerar que el valor de los predios es una buena aproximación de la capacidad de pago de las personas¹³, y además que el impuesto predial genera correspondencia entre los beneficiarios de los servicios y quienes los financian. Finalmente, en la práctica es más fácil valorar predios que ingresos, ya que los primeros se pueden ver y constatar. Por ello, para un organismo pequeño como un municipio distrital será más fácil basarse en lo primero.

Es importante tener en cuenta que los impuestos locales no pueden ser redistributivos. Si en una localidad un grupo subsidia a otro, entonces todos los beneficiarios potenciales se mudarían a ésta y los aportantes la abandonarían, desfinanciando el proyecto. Por ello, los impuestos locales deben decretarse de acuerdo con los gastos locales. Esto implica que pueda existir un impuesto predial alto¹⁴ donde se presten muchos servicios, y uno bajo donde se dé lo contrario.

Sin embargo el impuesto predial tiene desventajas evidentes que diferencian su manejo del de los otros impuestos. Esto se debe a que (a) si la tasación es hecha equivocada o corruptamente el impuesto se percibe como injusto, (b) es visible, ya que el impuesto no se esconde detrás de otros pagos sino que los contribuyentes saben exactamente cuánto aportan, (c) es percibido como regresivo porque no grava los ingresos (esta imagen se acentúa en los

⁹ Véase Dillinger, William, Reforma del régimen tributario sobre la propiedad urbana: Directrices y recomendaciones, Programa de Gestión Urbana, Washington D.C.: The World Bank, PNUD y Habitat, octubre de 1991, p. 4.

¹⁰ Sin embargo, en muchos casos los impuestos directos terminan siendo cargados a terceras personas, así que en la práctica funcionan como indirectos.

¹¹ Este sería el caso de aquellos servicios como la colocación de semáforos, el parchado de pistas, el mantenimiento de parques y la limpieza pública.

¹² Véase Rosen, Harvey, *Public Finance*, EE.UU.: Irwin Publishing, 1993, p. 547.

¹³ La mejor manera de medir la capacidad de pago es a través del valor de construcción del predio, y no en función del valor de venta.

¹⁴ No necesariamente un impuesto predial alto significa que se prestan más y mejores servicios públicos, ya que la provisión de los mismos se podría abaratar mediante costos de escala.

casos en que se cobra a jubilados con bajos ingresos y propiedades), y (d) es fácil oponerse al pago del impuesto predial por ser local¹⁵.

Por otro lado, como el impuesto a la propiedad no es retenido por la fuente, como lo son los impuestos indirectos, es más fácil de evadir.

Asignación de responsabilidades entre los niveles de gobierno

Existen algunos patrones de comportamiento intrínsecos a la naturaleza de los diferentes niveles del gobierno con respecto al impuesto predial. El gobierno central no tiene razones para perseguir un rendimiento efectivo del mismo porque la recaudación corresponde a los gobiernos locales. Por lo tanto, tendrá un incentivo político para reducir la presión del impuesto si la gente lo identifica como responsable de su manejo; también tendrá la tentación de reducir la presión de los impuestos locales para aumentar la de los nacionales; y no tendrá incentivo alguno para mantener un impuesto que permita financiar la provisión de los servicios locales que las personas desean. Por otro lado, los gobiernos locales, que son los interesados en manejar correctamente el impuesto predial, muchas veces no pueden enfrentar los costos fijos que éste implica. Sólo los gobiernos locales grandes manejan montos suficientes como para que ameriten costear la infraestructura necesaria.

Son tres las responsabilidades a tomar en cuenta: quién recauda, quién realiza los aforos¹⁶ y quién fija la tasa impositiva. Sin embargo, atribuir las por separado a diferentes niveles de gobierno conduciría a que las medidas de unos tengan como finalidad neutralizar las de los otros. Por ejemplo, una gran inversión de un gobierno local para determinar la base imponible podría verse neutralizada a través de una reducción de la tasa por el nivel central. Por lo tanto, las tres responsabilidades deberían ser asumidas por el gobierno local siempre que éste tenga la capacidad de afrontar los gastos que demanden. De no ser posible, éste debería cederlas al nivel central.

Manejo de tasas impositivas

No existe una sola tasa adecuada de impuestos sobre la propiedad. Si el impuesto predial funciona como precio de los servicios municipales, el nivel

adecuado de la tasa impositiva es el que refleje el precio de las preferencias locales.

En algunas ciudades la tasa efectiva del impuesto predial es progresiva. En Calcuta, por ejemplo, los predios de menor valor están afectados por una tasa impositiva del 11 por ciento del alquiler anual; los de mayor valor, en cambio, lo están por una de 40 por ciento. Pero la estructura de las tasas impositivas no es la única forma de que el impuesto sea progresivo. En Filipinas, por ejemplo, el gobierno central utiliza un sistema de aforos que causa que las propiedades de menor valor se coticen al 15 por ciento de su verdadero valor, mientras que las propiedades de mayor valor se cotizan al 80 por ciento; así, aunque la tasa impositiva sea única, las tasas efectivas son progresivas. La progresividad del impuesto predial también puede llevarse a cabo a través de exoneraciones, si es que éstas se aplican a los predios de más bajo valor.

De cualquier forma que se logre la progresividad del impuesto predial, ésta no tiene sustento teórico contundente. En primer lugar, no hay ninguna razón para pensar que los predios con mayor valor de construcción utilizan más servicios que los otros, y en segundo lugar, la diferencia entre las capacidades de pago ya está medida por los valores de construcción y no hay razón para creer que es mayor. Además, un alto grado de progresividad causa evasión en las escalas altas y una reducción de la recaudación en las escalas bajas hasta el punto en que el costo de recaudar el impuesto de los predios de poco valor sea mayor que el monto potencial por recaudar. La exoneración, por lo tanto, sería justificable por razones administrativas.

Hay casos en los que la tasa impositiva aplicable a las propiedades industriales o comerciales es mayor a la de las residenciales, por ejemplo en Calcuta y en Indonesia hace algunos años. Esta estructura busca quitarle visibilidad al impuesto, traspasándolo a otras jurisdicciones. Con esto se reduce la eficiencia del impuesto ya que no lo pagan los usuarios de los servicios que financia. Finalmente, puede no ser necesario aplicar tasas impositivas diferenciadas para recaudar más de los predios comerciales, ya que el valor del terreno que ocupan es mayor que el de las residencias porque éste incluye la capitalización del flujo de los ingresos que el propietario del negocio espera recibir.

¹⁵ Véase Rosen, Harvey, op. cit., p. 544.

¹⁶ Acción de valuar los géneros o mercaderías para el pago de derechos.

También es usual en algunas ciudades que la tasa impositiva aplicada a las propiedades alquiladas sea mayor que la aplicada a las que están ocupadas por el dueño. Esto hace al impuesto menos directo porque se pasa a los alquileres y deja de incidir en los propietarios. De la misma forma que con las tasas impositivas diferenciadas entre los predios comerciales y residenciales, existe un incentivo para los votantes de diferenciarlas en el corto plazo, pero uno en el largo plazo de no hacerlo porque las personas dejarían de alquilar predios en la localidad.

Otro caso de tratamiento diferenciado se da a través de la aplicación de menores tasas impositivas a los terrenos baldíos que a los terrenos construidos, como en las ciudades de Nigeria y Jordania. Esto se ha fundamentado tradicionalmente en que los terrenos baldíos no utilizan los servicios locales ni generan externalidades, mientras que los terrenos construidos, sí. Sin embargo, esta diferenciación en las tasas impositivas podría estar fomentando la subutilización y la especulación de los terrenos. Por otro lado, los terrenos baldíos aumentan los costos de la infraestructura que no comparten. Además, el valor de los terrenos baldíos representa la capitalización de los beneficios futuros esperados por el propietario, lo cual refleja que, aunque el propietario no reciba beneficios actualmente, sí tiene tanta potencialidad para hacerlo como los propietarios de cualquier otro tipo de predio. En América Latina la diferenciación usualmente se da al revés para desalentar la especulación y subutilización de los predios. Sin embargo, esta no es la finalidad inherente del impuesto predial.

Como hemos visto, no existe ningún sustento teórico contundente para diferenciar tasas impositivas según el uso que se le dé al predio.

Administración del impuesto predial

Existen cinco pasos que se deben llevar a cabo para una recolección efectiva del impuesto predial una vez delegadas las responsabilidades del mismo. Basta que alguno no se cumpla para que la cadena se rompa y los criterios que justifican el impuesto predial se incumplan. Los pasos son descubrir las propiedades dentro de la localidad, realizar los aforos, actualizar la información, notificar a los contribuyentes sobre sus obligaciones y recolectar el impuesto. Por lo tanto, el éxito del impuesto predial depende de la proporción de las propiedades descubiertas, de la exactitud de los aforos, de la capacidad de actualizar los datos, de la proporción de las notificaciones del impuesto que se entreguen efectivamente y de la proporción de las liquidaciones que se paguen.

Es importante tener en cuenta que el impuesto predial tiene un carácter dinámico: es necesario descubrir nuevas propiedades, evaluarlas, ajustar las tasas impositivas y completar el ciclo de notificación y recaudación constantemente. No existe ningún momento en el tiempo en el que se recaude todo lo que se podría, ya que el proceso demora y, cuando termina, ya se ha modificado la base imponible nuevamente. Por lo tanto, una recaudación eficaz requiere revisar las cinco etapas del proceso permanentemente.

El primer paso del proceso de recaudación del impuesto predial es el descubrimiento de los predios. Los métodos para realizar esto son a través de una declaración individual, como en algunas zonas de Indonesia, Filipinas, India, Turquía y Perú, o a través de un inventario del gobierno que se puede realizar con mapas por calles, asignando territorios a inspectores, con inventarios casa por casa o con fotografías aéreas. La ventaja del primer sistema son los costos bajos, y la del segundo, la exactitud. En las localidades pequeñas es lógico pensar en un sistema de declaración individual, ya que resultaría fácil comprobar la exactitud de los datos proporcionados. En cambio en una localidad grande, podría justificarse el costo de realizar fotografías aéreas, por ejemplo. También es importante considerar las condiciones coyunturales de la localidad para escoger uno de los dos métodos. Así, si existiesen impuestos altos y controles de alquiler, entonces se fomentaría el mercado clandestino y sería difícil recolectar datos precisos proporcionados por las declaraciones individuales.

El segundo paso es el aforo. La valorización de los predios puede basarse sobre el precio de alquiler, que mide el valor de uso corriente del predio, como en el Reino Unido, en Francia y en sus ex-colonias; o sobre el precio de venta, que mide el valor de uso futuro del predio, como en Estados Unidos y en América Latina. Por lo general, esta diferencia no debe ser tan grande y, por rapidez, sería conveniente utilizar los precios de alquiler para efectos de calcular la base, ya que es un precio concreto y verificable fácilmente. Sin embargo, este sistema sería inaccesible en aquellos países en los que no existe un mercado activo de alquileres. Por otro lado, el precio de venta podría calcularse a través de información directa del mercado, extrapolando los valores hallados en alguna muestra para todos los predios a través de los costos de construcción o mediante corredores de bienes raíces.

Como los cambios en los determinantes del impuesto predial son permanentes, es necesario establecer sistemas de actualización de datos. Estos pueden

hacerse a través de estudios regulares sobre el terreno o de referencias cruzadas, como los registros públicos o los permisos de construcción. El segundo sistema es menos costoso, una vez instalada la infraestructura de informática y establecidas las relaciones entre los diversos organismos competentes. Sin embargo, queda pendiente establecer los mecanismos que incentiven a las diferentes instituciones a compartir y compatibilizar su información.

Si existiese inflación alta no se podría basar el sistema en información del mercado porque, si la gente se acostumbra a impuestos bajos, el costo político de subirlos es mayor y se demora aún más el ajuste. La solución es ajustar las bases imponibles mediante métodos de indexación que podrían basarse en aumentos de precios de terrenos y de construcción¹⁷.

Con respecto a las notificaciones, lo primordial es identificar al responsable de pagar el impuesto. Éstas pueden estar referidas al propietario, al ocupante o al predio en sí. La mayoría de países desarrollados establecen al propietario como responsable. Este sistema reduce el número de contribuyentes individuales y aprovecha el carácter inmueble de la propiedad. En países subdesarrollados puede no ser tan fácil conocer al propietario del predio debido a los constantes y largos litigios sobre las propiedades. Para evitar este inconveniente se puede considerar al predio en sí como responsable, como en Filipinas y Liberia, y administrar los castigos mediante embargos, ya sea que el predio lo ocupe el propietario o el inquilino. También se podría establecer como responsable a cualquiera que ocupe el predio, como en Brasil y Nigeria.

Finalmente existen algunos puntos a tomar en cuenta sobre los castigos. En primer lugar, las multas deben fomentar que el impuesto se pague a tiempo, especialmente en países con inflaciones altas; es decir, las multas no deben ser una forma de recaudación en sí misma, ya que se dejarían de financiar los servicios locales eficientemente a través del impues-

to, sino que deben buscar estimular el pago a tiempo del impuesto predial. Para ello se debe buscar, en primer lugar, incentivar pagar a tiempo y, en segundo lugar, que se pague de todas maneras. La multa debe ser mayor que la tasa de interés relevante y, por otro lado, se deben aplicar multas altas selectivamente a aquellos contribuyentes que no tienen intención de pagar. Por ejemplo, en Delhi se duplicaron las recaudaciones al concentrar esfuerzos en los doscientos deudores más importantes. Por último, se pueden establecer mecanismos mediante los cuales el contribuyente reciba algo a cambio por pagar el impuesto *-quid pro quo-*. En Brasil y Turquía se prohíbe por ley que se transfiera un predio en los registros públicos si tiene deudas atrasadas y en Caracas se interrumpen los servicios eléctricos si no se pagan los impuestos sobre la propiedad. Sin embargo, como mecanismo de presión para el pago del impuesto predial no debe interrumpirse ningún servicio financiado por el mismo, ya que su provisión es beneficiosa para toda la sociedad.

MARCO JURIDICO¹⁸

El análisis económico puede llevarnos a proponer recomendaciones que no sean viables por restricciones en la normatividad. Por ello creemos necesario que, antes de preocuparnos por llevar la teoría de las finanzas públicas¹⁹ a nuestro sistema tributario municipal, es importante una revisión y un análisis de la procedencia y de los cambios en las regulaciones del impuesto a la propiedad predial, así como de las restricciones vigentes que impone la ley.

Este capítulo consta de dos partes. Una primera compila la cadena de leyes y decretos que han legislado el impuesto predial. En ella nos interesa hacer un análisis comparativo para rescatar las políticas que fueron acertadas con el fin de recomendar su permanencia, observar cuáles pueden ser modificadas de modo que cumplan un rol eficiente y descartar las otras. Para esto consideramos la legislación promulgada desde 1960²⁰.

¹⁷ Véase Dillinger, William, op. cit., p. 6.

¹⁸ Este capítulo se hace sobre el análisis de las siguientes normas legales, en orden cronológico desde 1960: Ley 17044, Tít. II: Impto. al valor de la propiedad predial, del 09/08/68; Ley 19654, Tit. II: Del impto. al patrimonio predial empresarial, del 12/12/72; Ley 23552: Impto. al valor del patrimonio predial que gravaba el valor de los predios urbanos y rústicos, del 29/12/82; Ley 24030 del 28/12/84, Decreto Legislativo 362 del 28/12/85, Ley 24750 del 4/12/87, y Ley 26173 del 19/03/93, que alteran el Artículo 9 de la Ley 23552 vigente en ese momento, que se refería a los tramos de alícuotas; los segundos artículos de las leyes 24405 y 24625, que declaran inafectos a los pensionistas, del 19/12/85 y 30/12/86, respectivamente; y el Decreto Legislativo 776 del 31/12/93 que en su Tit. II rige los impuestos municipales.

¹⁹ Todo este cuerpo teórico se inició en EE.UU. a fines de la década de 1950, y recibió cierta formalización hacia 1972 por Wallace Oates, en su libro *Federalismo fiscal*, en el cual demostró que el tema de la descentralización, que parecía fundamentalmente político, encerraba una amplia problemática económica.

²⁰ La intención inicial de esta compilación era establecer una correlación entre las diferentes estructuras de la tasa -los tramos de alícuotas- y las variaciones en la recaudación. Sin embargo, la información de los montos recaudados no consta en registro alguno.

En la segunda parte discutimos la racionalidad de la incapacidad legal que la Constitución peruana impone a los gobiernos locales para modificar y disponer de sus propios tributos, las opciones a las que los faculta, las limitaciones que les establece, y las consecuencias económicas que ello trae a la luz de los criterios de eficiencia, de equidad y de rendición de cuentas. La conclusión de este subcapítulo es de vital importancia para las recomendaciones posteriores sobre el manejo adecuado del impuesto predial.

Historia del impuesto predial

Si bien la normatividad del impuesto predial no ha cambiado drásticamente durante los últimos treinta años, ésta se ha derogado y vuelto a redactar cuatro veces. Primero en 1968, a través de la Ley 17044, se le determinó como renta del gobierno central. Luego, en 1972 se reestructuró el sistema, siendo las principales innovaciones haber otorgado el beneficio a los concejos provinciales, y haber diferenciado el tratamiento de los predios de propiedad empresarial. El tercer cambio fue en el año 1982, con el cual se establecieron como beneficiarios del tributo a los gobiernos locales, y se dio igual tratamiento a todos los predios. El último cambio fue en diciembre de 1993, a través del Decreto Legislativo 776, mediante el cual se ha intentado simplificar el sistema tributario municipal.

Sin embargo, a pesar de los cambios de legislación, se han mantenido constantes algunas consideraciones. El objeto de cobro lo constituyen los predios, entendiéndose por ello los terrenos y las construcciones e instalaciones fijas. Tampoco se ha modificado a los sujetos del gravamen, que continúan siendo los propietarios en primera opción y los poseedores en segunda, excepto en condominios, donde cualquiera asume la responsabilidad por el valor total del condominio, a menos que por un procedimiento legal se tramiten responsabilidades independientes. También continúa vigente la estrategia de tomar la declaración de autovalúo como referencia del valor de las propiedades²¹.

Se mantuvieron también desde 1968, a través de los únicos dos artículos de la Ley 17044 que subsisten a derogatorias, que son el 130 y el 131, las responsabilidades asignadas al Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA)²². La función de este órgano desconcentrado del nivel central es formular los aranceles oficiales y las tasas de depreciación para los predios ubicados en áreas urbanas y rústicas sobre los cuales se realizan los cálculos oficiales para el pago del impuesto predial.

Del mismo modo, no se ha modificado considerablemente la extensa lista de propiedades exoneradas de pagar el impuesto predial. Están exonerados desde 1968 los predios que pertenecen al sector público nacional, los hospitales y orfanatos, los cuarteles de bomberos, los colegios de enseñanza gratuita, los predios de propiedad de gobiernos extranjeros a condición de reciprocidad²³, las fundaciones y las universidades nacionales, entre otros. Además desde 1985, a través del segundo artículo de la Ley 24405 del 19 de diciembre, ratificado por la Ley 24625 del año siguiente²⁴, se incorporaron a la lista de exonerados los predios de los pensionistas, a condición de que sea su única vivienda y de que esté ocupada por su propietario, quien debe recibir como único ingreso su pensión de jubilado. A ellos se les reduce la base imponible en 50 por ciento.

El tema de las numerosas exoneraciones es muy delicado. El problema no son las exoneraciones mismas sino la forma en la que se atribuyen. Por ley el gobierno central es quien las determina²⁵, pero no son suyos los ingresos que sacrifica por las exoneraciones que establece, sino que castiga fondos que pertenecen a los gobiernos locales. De esta manera, los vecinos de un distrito están obligados a financiar los servicios que su municipalidad provee a jubilados, embajadas y organismos del gobierno central, entre otros. La única alternativa de corregir este desbalance es a través de transferencias intergubernamentales a los gobiernos distritales por el monto de las exoneraciones que el gobierno central establece.

²¹ Algunas municipalidades, como las de Miraflores y San Isidro, efectúan el autovalúo por el contribuyente. Esto no quita a las personas el derecho de hacer reclamos por sumas que consideren elevadas en el autovalúo de sus propiedades.

²² Perú, Normas Legales, artículos 130 y 131 del Texto Único del Impuesto a la Renta, al Valor de la Propiedad Predial y al Patrimonio Accionariado, Ley 17044, D.S. 287-68-HC, Lima: 9/08/1968.

²³ Esta exoneración que beneficia a predios de gobiernos extranjeros recién apareció en el año 1972 en la Ley 19654, del 12 de diciembre de ese año.

²⁴ Arnao Rondán, Raymundo y Maritza Meza Carey, Economías municipales en la provincia de Lima. Retos de un problema nacional, Fundación Friedrich Ebert e Instituto de Investigación Económica IECOS-UNI, Lima: setiembre de 1990, p. 36.

²⁵ El artículo 74 de la constitución vigente, en su primer párrafo lo establece así: "...se establece una exoneración exclusivamente por ley o decreto legislativo, ...".

El motivo principal de la mayoría de las derogaciones ha sido establecer una autoridad diferente para que se beneficie del monto recolectado. Primero lo fue el propio nivel central de gobierno; luego en 1972 Velasco lo pasó a manos de los concejos provinciales, dando un primer paso de intención descentralista; después en 1982 se avanzó más y se transfirió el impuesto a beneficio de los municipios distritales, que es como se mantiene hasta la fecha. A diferencia de los otros tres importantes cambios en la legislación del impuesto predial, el Decreto Legislativo 776 no modificó al beneficiario. En lo que se refiere a las responsabilidades de administración, de fiscalización y de recaudación del impuesto predial, éstas han sido siempre de quien se ha beneficiado con el mismo.²⁶

Asimismo, la incorporación de los terrenos sin construir como parte del monto sobre el que se cobra el impuesto predial es una reforma,²⁷ porque antes se les gravaba bajo otro concepto y a una tasa más alta.²⁸ Esta nueva medida de estandarización deja sin un importante recurso a los gobiernos locales y no incentiva el uso de los recursos potenciales que

como requisito para trámites ante autoridades públicas. Esta norma obligaba a ponerse al día en sus pagos a las personas que solicitaban algún documento o trámite municipal en el que interviniese su predio. La medida funcionaba como un filtro de bajo costo para detectar evasiones.

El punto que más veces cambió ha sido el tramo de alícuotas, desde la tasa mínima, incluidos los intervalos, hasta la tasa máxima. Entre 1968 y 1994, han sido ocho las estructuras de tasas que impuso el gobierno central, a pesar de que se mantuvo la idea de diferentes tasas acumulativas crecientes, de modo tal que se castigaran con una tasa más alta los predios de mayor valor de acuerdo a la declaración de autovalúo.

Debe precisarse que los tramos entre las tasas están expresados en unidades impositivas tributarias (UIT) desde 1982 porque antes lo eran en soles.

El cambio más saltante entre las estructuras de alícuotas fue el último, en el cual sin modificar las tasas de los extremos se pasó de siete tramos a tres.

Cuadro N° 2
Escalas diferenciadas para el cobro del impuesto predial

	Ley 17044 09/08/68 *	Ley 19654 12/12/72	Ley 23552 29/12/82	Ley 24030 28/12/84	D.L. 362 28/12/85	Ley 24750 04/12/87	Ley 26173 19/03/93	D.L. 776 31/12/93
Tasas acumulativas	0% 0.25% 0.50% 0.75% 1%	0% 0.60% 1.50% 2%	0.05% 0.09% 0.13% 0.22% 0.32% 0.40%	0% 0.08% 0.12% 0.24% 0.36% 0.42%	0.03% 0.10% 0.14% 0.24% 0.33% 0.48%	0.10% 0.25% 0.45% 0.65%	0.20% 0.30% 0.40% 0.50% 0.60% 0.80% 1%	0.20% 0.60% 1%

(*) En esta ley se establecía un tramo diferente de tasas de recaudación para los predios rurales, para los cuales los intervalos eran más largos con el fin de disminuir su contribución.

tiene cada distrito; por el contrario, promueve la especulación.

Otra política que se mantuvo hasta el Decreto Legislativo 776, fue la medida de exigir la presentación de los últimos recibos de pago del impuesto predial

Esta reducción gana en simplicidad, pero la variación agregada en la recaudación a nivel distrital dependerá del tipo de inmueble que prime en la localidad: se debe esperar mayor recaudación sobre los predios de valor intermedio, menor sobre los de menor valor, e igual sobre los más valiosos.

²⁶ Incluso en 1968 cuando el beneficiario era el gobierno central, y lo administraba a través de la Superintendencia Nacional de Contribuciones.

²⁷ El Decreto Legislativo 776 dejó sin efecto el Impuesto a los Terrenos sin Construir en su afán por racionalizar el sistema tributario municipal, priorizando la simpleza sobre la eficiencia.

²⁸ El Decreto Legislativo 21980, que rige desde el 01/01/78, impuso una tasa mayor a la del impuesto predial con la finalidad de incentivar la construcción y evitar la especulación. Hasta ese momento los terrenos urbanos sin construir eran normados por diferentes dispositivos.

La Constitución de 1993

El Artículo 74 de la Constitución Peruana de 1993 también estuvo incluido en la Constitución de 1979. Este artículo implica un debate fundamental sobre la negación de la facultad a los gobiernos locales para establecer sus propias tasas para el cobro de los impuestos locales en busca de un sistema tributario local más eficiente. En su primer párrafo establece lo siguiente:

“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”²⁹

El análisis económico concluye que es conveniente otorgar libertad en la determinación de las tasas impositivas a los gobiernos de niveles locales³⁰. Sin embargo, la Constitución no faculta esa posibilidad: el objetivo es proteger los intereses de las personas de abusos de poder que pudieran cometer autoridades locales.

Ante este *trade off* entre criterios económicos y políticos proponemos una alternativa de equilibrio. Si el gobierno central fijase una tasa impositiva máxima, mantendría cierto control y no quedaría transgredida la Constitución. Este control se podría reforzar con límites de variaciones sobre la tasa, para así dar seguridad a las personas en sus decisiones de mediano plazo.

En cuanto al análisis e interpretación jurisdiccional de los propios abogados sobre la viabilidad de nuestra propuesta, hubo diferentes opiniones entre los consultados: algunos manifestaron su acuerdo pleno y otros dijeron estar también de acuerdo, pero consideraron que podría haber terceros que nos obligasen a entrar en una discusión; de todas maneras, lo remarcable es que ninguno estuvo en contra³¹.

DESCRIPCION, ANALISIS Y PROPUESTAS

El primer problema en los municipios es el desorden de sus finanzas. Lo eficiente sería que cada impuesto

funcione como el precio correcto de los servicios que financia; pero éste no es el caso del impuesto predial, ni de los otros tributos locales en la actualidad. En la práctica, todos los ingresos municipales se destinan a un fondo común con el que se financian los gastos que realiza el municipio. Esto queda en evidencia en la estructura de las partidas de gastos de los municipios, mediante las cuales no se puede determinar el gasto total incurrido para financiar cada servicio, sino sólo el concepto de los gastos, es decir, si se usaron para pagar remuneraciones, para comprar bienes de oficina o para adquirir gasolina. Con este sistema presupuestal se impide a los habitantes de la localidad conocer los costos de los servicios que prefieren.

Si el gobierno central liberase las finanzas municipales, sería necesario que los municipios manejasen un sistema contable más significativo. Sería necesario que el municipio reconociera que la eficiencia debe ser uno de sus objetivos, y que los gobernados presionaran a su gobierno local en este sentido.

Este capítulo consta de cinco partes. En la primera señalamos el nivel de centralización del Perú frente a otros países de América Latina. En la segunda desarrollamos un análisis de la estructura fiscal de los gobiernos locales. En la tercera parte examinamos cómo se debe determinar la base imponible del impuesto. En la cuarta parte analizamos la determinación de las tasas. Finalmente, damos algunas pautas para un sistema administrativo efectivo del impuesto predial.

Estructura fiscal del gobierno

En el Cuadro No. 3 utilizamos un *ratio* de la composición del gasto fiscal como índice de descentralización. El objetivo es hacer una comparación del gasto que ha manejado cada nivel de gobierno en algunos países de América Latina.

Históricamente el Perú ha mantenido el presupuesto más centralizado. La gravedad de la enfermedad a la que se refiere Prud'homme se hace evidente en el Perú a la luz de estos resultados³². A pesar de que el Perú es el país en América Latina de geografía

²⁹ Perú, Constitución Política de 1993, Capítulo IV: Del régimen tributario y presupuestal, Artículo 74.

³⁰ El detalle de este análisis puede verse en el capítulo Consideraciones Básicas sobre el Impuesto Predial.

³¹ Entre los abogados que consultamos estuvieron José Luis Sardón, investigador del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Leonie Roca, consultora del Consejo de Ministros, y Ricardo Marcenaro, Congresista de la República, quien además formó parte del Congreso Constituyente de 1993.

³² Véase Prud'homme, Remy, op. cit.

Cuadro No. 3
Ratios de descentralización según la composición del gasto³³

	Estructura porcentual en algunos países latinoamericanos																
	Argentina		Bolivia			Brasil			Chile		Colombia			Paraguay		Perú	
	GL	GC	GL	GR	GC	GL	GR	GC	GL	GC	GL	GR	GC	GL	GC	GL	GC
1975	36.8	63.2	--	--	--	8.6	29.5	61.9	3.1	96.9	--	--	--	--	--	3.7	96.3
1976	39.9	60.1	--	--	--	10.0	26.2	63.8	4.4	95.6	--	--	--	--	--	3.3	96.7
1977	41.0	59.0	--	--	--	8.6	23.0	68.4	2.8	97.2	--	--	--	--	--	2.7	97.3
1978	36.1	63.9	--	--	--	8.3	23.1	68.6	3.1	96.9	--	--	--	--	--	2.5	97.5
1979	34.4	65.6	--	--	--	8.6	23.1	68.3	3.0	97.0	7.6	23.1	69.3	--	--	3.0	97.0
1980	34.9	65.1	7.1	6.1	86.8	8.2	20.9	70.9	3.6	96.4	8.8	22.6	68.6	5.2	94.8	2.9	97.1
1981	32.4	67.6	6.9	9.3	83.8	7.2	20.8	72.0	6.7	93.3	8.9	25.0	66.1	--	--	3.3	96.7
1982	29.1	70.9	4.7	7.6	87.8	7.6	21.2	71.2	10.5	89.5	8.8	23.8	67.4	--	--	3.0	97.0
1983	31.1	68.9	3.2	6.1	90.7	6.7	18.5	74.8	8.5	91.5	9.3	24.8	65.9	--	--	3.0	97.0
1984	36.8	63.2	1.4	4.3	94.3	7.2	18.3	74.5	7.9	92.1	9.1	25.1	65.9	4.6	95.4	3.0	97.0
1985	29.3	70.7	5.0	8.8	86.3	7.7	24.5	67.9	7.5	92.5	7.8	24.3	67.9	5.9	94.1	1.6	98.4
1986	35.3	64.7	4.1	10.6	85.2	8.6	23.6	67.8	7.6	92.4	6.3	21.4	72.3	5.6	94.4	2.2	97.8
1987	39.2	60.8	6.4	11.4	82.2	9.0	26.4	64.6	7.6	92.4	--	--	--	5.0	95.0	2.8	97.2
1988	44.4	55.6	7.6	12.3	80.0	8.6	20.8	70.5	8.4	91.6	--	--	--	4.7	95.3	3.5	96.5
1989	46.6	53.4	7.9	10.0	82.1	7.3	21.3	71.4	--	--	--	--	--	2.2	97.8	2.7	97.3
1990	--	--	6.2	12.0	81.8	10.3	24.2	65.5	--	--	--	--	--	1.9	98.1	1.5	98.5
1991	--	--	6.6	11.8	81.7	13.6	28.8	57.6	--	--	--	--	--	1.8	98.2	6.4	93.6
1992	--	--	5.8	10.6	83.6	11.5	26.5	62.0	--	--	--	--	--	1.8	98.2	6.7	93.3
1993	--	--	6.0	12.8	81.2	--	--	--	--	--	--	--	--	2.6	97.4	6.5	93.5
Prom.	36.5	63.5	5.6	9.5	84.8	8.8	23.4	67.9	6.0	94.0	8.3	23.8	67.9	3.7	96.3	3.4	96.6

GL=Gobierno Local, GR=Gobierno Regional, GC=Gobierno Central.

Fuentes: International Monetary Fund, *Government Finance Statistics*, varios años.

Alvarado Pérez, Betty, Relaciones fiscales entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Webb, Richard y Graciela Fernández Baca, Perú en Números, varios años.

Elaboración propia.

más accidentada, y por ello el de necesidades y preferencias menos homogéneas entre sus habitantes, es el que ha presentado la estructura más centralista en comparación con otros países de la misma zona.

Distribución de los ingresos en los municipios

Para el análisis de la estructura de ingresos de los gobiernos locales recurrimos a los presupuestos ejecutados del año 1993³⁴. Si bien el objetivo principal de esta parte del trabajo es estudiar la distribución de los ingresos de los distritos de Lima Metropolitana, también hemos agregado los de una muestra nacional de municipalidades provinciales y distritales de tal modo que se puedan hacer algunas comparaciones entre las fuentes de ingresos de municipios de la capital y las del interior del país.

El Cuadro No. 4 muestra la estructura porcentual de ingresos de los municipios. Los de Lima Metropolitana, que no incorporan las municipalidades de Breña, Cieneguilla ni La Victoria, están estratificados en cuatro grupos de diez municipios que se diferenciaron según el porcentaje de viviendas que cuentan con al menos alguno de los siguientes problemas: características físicas inadecuadas, hacinamiento, falta de desagüe, al menos un niño que no asiste a la escuela o viviendas con alta dependencia económica;³⁵ el complemento del cuadro lo constituyen los presupuestos nacionales, los cuales se tomaron de una muestra de 39 municipalidades provinciales y 63 distritales que no incluyen las de Lima Metropolitana³⁶.

Como puede observarse, el impuesto predial constituye cerca del 30 por ciento de los ingresos totales

³³ La elaboración de un cuadro similar para la composición de los ingresos de los diferentes niveles de gobierno arroja resultados muy similares.

³⁴ Los presupuestos del año 1994 no estaban disponibles todavía al elaborar este trabajo; aún estaban siendo auditados por la Contraloría de la República en octubre de 1995.

³⁵ La información necesaria para la estratificación fue tomada de INEI, Perú: mapa de necesidades básicas insatisfechas de los hogares a nivel distrital, Tomo II, Lima: INEI, 1994.

³⁶ Esta muestra se tomó de Casas, Carlos, y otros, Marco normativo e institucional de los servicios públicos locales, mimeo, Lima: CIUP, 1995.

Cuadro No. 4
Presupuestos municipales

Código Ingreso	Concepto	Ingresos de los municipios (ejecutado para el año 1993)						Nacionales	
		Lima Metropolitana				Total	Prov.	Dist.	
		Estratos							
		I	II	III	IV				
1.	INGRESOS CTES.	95.98%	95.18%	95.85%	92.45%	95.37%	73.27%	80.82%	
1.1.	IMPUESTOS	46.29%	45.13%	47.14%	37.85%	45.41%	28.77%	53.41%	
1.1.2.	AL PATRIMONIO	37.47%	32.56%	31.75%	22.89%	33.47%	11.39%	10.64%	
1.1.2.01	Patrimonio Predial	34.10%	28.84%	27.24%	19.72%	29.79%	8.74%	7.69%	
1.1.2.02	Terrenos sin Construir	1.19%	1.02%	0.96%	1.38%	1.07%	0.10%	0.11%	
1.1.2.03	Alcabala	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1.69%	2.16%	
1.1.2.07	Funcionamiento Establec.	2.18%	2.70%	3.55%	1.78%	2.62%	0.65%	0.68%	
1.1.5.	A LA PROD. Y CONSUMO	8.82%	12.57%	15.39%	14.96%	11.93%	17.35%	42.74%	
1.1.5.02	Rodaje	0.05%	0.11%	0.13%	1.03%	0.12%	1.45%	2.93%	
1.1.5.05	Promoción Municipal	3.43%	8.80%	14.58%	13.24%	8.07%	8.80%	24.11%	
1.1.5.11	Otros	5.35%	3.66%	0.69%	0.69%	3.74%	7.10%	15.72%	
1.2.	TASAS	31.35%	29.92%	30.99%	26.85%	30.30%	17.76%	5.05%	
1.2.1.	DE ADM.GENERAL	1.48%	1.33%	1.91%	0.64%	1.40%			
1.2.1.01	Reg. Civil	0.94%	0.79%	0.87%	0.58%	0.83%			
1.2.1.02	Lic. Especial	0.54%	0.55%	1.03%	0.06%	0.58%			
1.2.3	DE EDUCACION	0.07%	0.09%	0.01%	1.03%	0.10%			
1.2.4	DE SALUD	9.28%	10.74%	13.95%	9.81%	10.63%			
1.2.4.01	Limpieza Pública	9.28%	10.66%	10.21%	9.81%	10.24%			
1.2.4.02	Mantenimiento Rell. Sanit.	0.00%	0.08%	3.74%	0.00%	0.39%			
1.2.5	DE VIV.Y CONST.	6.34%	6.03%	5.13%	3.55%	5.96%			
1.2.5.01	Alumbrado Público	2.35%	2.32%	1.55%	1.36%	2.23%			
1.2.5.02	Parques y Jardines	1.98%	1.82%	1.77%	0.75%	1.83%			
1.2.5.03	Otros	2.01%	1.90%	1.81%	1.44%	1.90%			
1.2.7	DE IND., MIN. Y COM.	6.47%	6.44%	6.86%	8.21%	6.53%			
1.2.7.01	Anuncios y Propagandas	3.39%	3.94%	3.75%	6.34%	3.85%			
1.2.7.02	Puestos, Kioskos	1.20%	1.14%	1.49%	1.41%	1.19%			
1.2.7.03	Autorización de Establecim.	0.23%	0.18%	0.21%	0.11%	0.19%			
1.2.7.04	Otros	1.65%	1.19%	1.41%	0.36%	1.31%			
1.2.9	OTRAS TASAS	7.72%	5.28%	3.13%	3.60%	5.67%			
1.3	CONTRIBUCIONES	0.25%	0.39%	0.44%	2.22%	0.41%	0.28%	0.04%	
1.4	VTA. BS. CTES. Y SERV.	8.10%	10.72%	9.57%	19.54%	10.19%	4.45%	6.56%	
1.5	RENTAS PROPIEDAD	1.84%	2.25%	1.65%	1.11%	2.06%	5.38%	11.19%	
1.6	MULTAS, SANCIONES	7.03%	6.17%	5.63%	4.66%	6.30%	1.19%	0.36%	
1.6.1	MULTAS Y ANÁLOGAS	5.13%	5.35%	3.41%	4.50%	5.10%			
1.6.1.01	Infracciones de Tránsito	0.07%	0.08%	0.33%	0.00%	0.10%			
1.6.1.02	Infracciones otros tributos	4.19%	4.68%	2.90%	3.79%	4.37%			
1.6.1.03	Mora	0.87%	0.60%	0.19%	0.71%	0.63%			
1.6.2	OTRAS SANCIONES	1.90%	0.82%	2.21%	0.16%	1.20%			
1.7	TRANSF.CORRIENTES	0.00%	0.03%	0.00%	0.08%	0.02%	13.02%	1.31%	
1.8	SALDOS BALANCE	1.12%	0.57%	0.44%	0.13%	0.69%	2.42%	2.91%	
1.9	OTROS	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.85%	0.46%	
2	INGRESOS DE CAPITAL	4.02%	4.82%	4.15%	7.55%	4.63%	26.73%	19.18%	
	TOTAL INGRESOS	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	

Fuentes: Presupuestos municipales de Lima Metropolitana 1993, Municipalidad Provincial de Lima.
Casas, Carlos y otros, Marco normativo e institucional de los servicios públicos locales, mimeo.
Elaboración propia.

de los distritos de Lima Metropolitana, y alrededor del 90 por ciento de los impuestos al patrimonio. Además, la recaudación por impuesto predial es más significativa en los distritos del estrato superior, lo cual era de esperar por el valor más alto que tienen los predios en esos distritos.

También es posible notar que la recaudación por tasas para los distritos de Lima Metropolitana es muy parecida en volumen a los ingresos por impuestos, y que constituyen otro 30 por ciento de los ingresos municipales. El tercer rubro importante de

ingresos es el total de lo que reciben los municipios del gobierno central, que para el año 1993 podía obtenerse sumando el Impuesto al Rodaje, el Impuesto de Promoción Municipal (IPM), las transferencias corrientes (Programa del Vaso de Leche) y las transferencias de capital; este rubro totaliza el 13 por ciento del total de los ingresos.

Los presupuestos de los municipios del interior del país tienen una estructura diferente en sus componentes de ingresos. Los impuestos al patrimonio sólo alcanzan el 10 por ciento del total, y las tasas el

17 por ciento en provincias y el 5 por ciento en distritos, diferencia que puede justificarse porque los municipios de provincias son los encargados de los centros de las ciudades importantes y prestan allí algunos servicios por los que cobran esas tasas. Los ingresos a través del gobierno suman el 50 por ciento de los ingresos totales para las provincias y el 48 por ciento para los distritos, los cuales son notablemente superiores a su participación en los ingresos de Lima Metropolitana.

Hay un problema muy interesante en cuanto a las tasas que puede analizarse a partir de este cuadro, porque técnicamente éstas son tributos cuya obligación "tiene como hecho generador la prestación efectiva de un servicio individualizado en el contribuyente"³⁷, es decir, deben intentar representar el precio del servicio individualizado que se recibe. Pero en realidad muchas de las tasas, como las que se cobran por limpieza pública, relleno sanitario o alumbrado público, no cumplen con su naturaleza y deberían ser financiadas a través del impuesto predial. Sin embargo, se cobran por separado debido al control que impone el gobierno central sobre la determinación de ese impuesto. Este es un ejemplo muy puntual de la heterogeneidad de preferencias porque, al comparar la diferencia en la recaudación por tasas que tienen los municipios de Lima contra los del resto del país, nos damos cuenta de las diferentes necesidades que los primeros deben cubrir, razón por la cual acuden a tasas que no tienen sustento económico; ello demuestra la necesidad de descentralizar las responsabilidades del manejo de los impuestos locales, entre los cuales el principal es el impuesto predial.

Determinación de la base imponible

La primera decisión económica que debe tomarse adecuadamente es la determinación de la base imponible porque así se precisa el monto potencial de recaudación por impuesto predial que pueden obtener los gobiernos locales. Esta discusión debe hacerse independientemente en tres campos: el primero sobre cómo medir el valor de construcción de las propiedades, el segundo respecto a cómo descubrir las nuevas propiedades y las verdaderas dimen-

siones de las que ya se tienen registradas, y el tercero sobre qué predios exonerar y cómo hacerlo. La autoridad que cobre el impuesto predial recaudará más, y más eficientemente, si es mayor el número de predios que se gravan, si el tamaño registrado de los ya conocidos se acerca al verdadero, y si la valuación es correcta. La otra decisión importante es cómo establecer una tasa óptima que represente el precio de los servicios que va a brindar la autoridad municipal a la localidad. Según nuestra propuesta de determinación local de base y tasa, la última depende de la primera porque, como la intención es acercar equitativamente el impuesto al verdadero valor de los servicios que la localidad elija recibir, debe efectuarse una distribución del costo total de estos servicios entre todos los contribuyentes del distrito de acuerdo al valor de los predios.

Son dos los métodos que se aplican para la determinación del valor de las propiedades. El primero se realiza sobre la base del alquiler que se podría obtener por la propiedad, y el segundo, sobre su precio de venta probable. Específicamente en el Perú se aplica una variación del segundo tipo porque la medición de nuestro sistema se da en función al valor de construcción de las propiedades³⁸. Actualmente esta responsabilidad de la determinación del valor recae sobre el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA), creada en el año 1968 a través de los artículos 130 y 131 de la Ley 17044³⁹. Según éstos, la labor del CONATA debería consistir en publicar al final de cada año, de modo que sirva para la valuación del impuesto predial del año siguiente, tres cuadros de aranceles de múltiple opción (uno para la costa, otro para la sierra y un tercero para la selva), en los cuales se pueda acomodar cada propiedad de acuerdo a sus características, tal que sea posible establecer un valor para cualquier predio sumando sus componentes. También publica un cuadro de coeficientes de depreciación que sirve para disminuir progresivamente el valor del predio de acuerdo a los años que tiene.

Sin embargo el CONATA en realidad elabora dos veces los cuadros que publica⁴⁰. Los primeros y originales intentan reflejar los valores verdaderos de construcción de las propiedades, los cuales utili-

³⁷ Perú, "Código Tributario, Título Preliminar", Norma II, definición de tasas, en *El Peruano* del 31 de diciembre de 1993.

³⁸ Sin embargo, la tasación de dos casas semejantes en dos distritos distintos, en las cuales el valor de los terrenos sea importante, varía porque se incorpora un estimado del valor de los mismos.

³⁹ Toda la descripción que hacemos sobre datos específicos del funcionamiento del CONATA es producto de una entrevista al funcionario Ing. José Luis Casado (Director General de Costos), porque no existe otra información de acceso al público aparte de las tasas de aranceles y de depreciaciones que emite esa entidad.

⁴⁰ Esto lo constatamos personalmente.

za para hacer tasaciones privadas que le sirven para obtener ingresos propios. Luego, sobre la base de esos cuadros castiga los números con un "criterio político"⁴¹ que obedece a los intereses del gobierno central. Esta presión es comprensible microeconómicamente porque el gobierno central puede estar interesado en reducir la recaudación del impuesto predial para poder incrementar los impuestos nacionales; y el CONATA, que no es autónomo en sus finanzas, cede a las presiones políticas.

A continuación intentamos cuantificar los efectos de la subvaluación de los predios por parte del CONATA. La primera elaboración de los cuadros, según las declaraciones del técnico del CONATA, se diferencia en alrededor de 2 por ciento de las tasaciones de otras entidades privadas. Luego se castigan con un criterio político que pretende rebajar más los valores de los predios más caros y menos los de los otros, seguramente con la idea de poder ajustar por otros impuestos más a quienes más capacidad de pago tienen. Finalmente, elaboramos una comparación entre una tasación de la revista especializada Medio de Construcción de diciembre de 1994 y los cuadros oficiales que publicó el CONATA para fines de ese mismo año. Como muestra escogimos dos estructuras representativas de los predios de la costa, una para un predio de clase media alta, con techos de losa aligerada, columnas de concreto armado, baños con aparatos de color, etc., y otra para un predio de clase media baja, con muros de ladrillo sin columnas de amarre, revestimientos con tarrajeo y pintura, baños blancos sin tina, etc. (véase ambos cuadros utilizados para la comparación siguiente en los Anexos No. 1 y No. 2).

Cuadro No. 5
Comparación entre tasaciones del CONATA y de la revista Medio de Construcción para fines de 1994, en nuevos soles corrientes por metro cuadrado⁴²

	CONATA	Medio de Construcción	% de diferencia
Predio de nivel medio alto	532.73	964.72	81.09%
Predio de nivel medio bajo	270.37	353.57	30.77%

Elaboración propia.

El resultado es elocuente. Queda demostrado el criterio político que mencionamos mediante el cual

se castiga más a los predios de mayor valor. Además, porcentajes de la magnitud observada dejan en evidencia el pésimo servicio que brinda el CONATA a los municipios, porque a distritos pudientes como Miraflores, San Isidro o San Borja probablemente les quite cerca del 45 por ciento de su potencial de recaudación, y a otros menos acomodados alrededor de un 24 por ciento.

La razón central del problema es que políticamente hablando el CONATA es un órgano desconcentrado del nivel nacional de gobierno, ya que si bien tiene tres fuentes de financiamiento la principal son los fondos que el nivel central le transfiere; por ello no tiene autonomía clara para cumplir su función. El segundo ingreso que obtiene es 3/1000 de la recaudación por impuesto predial, que cada gobierno local está en la obligación de transferirle. Si consideramos lo ineficiente de los servicios que reciben, estos aportes no les significan una buena inversión sino un enorme obstáculo que les impide mejorar sus ingresos. La tercera fuente es producto de prestaciones privadas de servicios técnicos que brinda con la información que no publica. Esta última fuente de ingreso no es transparente porque escapa a la finalidad formal del CONATA.

Luego del análisis desarrollado, recomendamos que en relación a la determinación de la base imponible se aparte al gobierno central de las decisiones. Es necesario quitarle al CONATA los incentivos para subvaluar los predios desligándolo del gobierno central. Proponemos que cada municipio pueda tomar o no los servicios de tasaciones del CONATA y que le quede abierta la opción de contratar a cualquier empresa privada, o instalar un sistema interno de tasaciones si los costos de escala se lo permiten⁴³. Sin embargo, creemos que de todas maneras debería mantenerse el CONATA como mecanismo opcional para los municipios de distritos que no puedan financiar otro servicio. De esta manera, si el distrito siente que con el CONATA pierde potencial de recaudación, entonces no utilizaría sus servicios y contrataría los de una empresa privada; así el gobierno central no podría mantener un control político sobre la base imponible de los ingresos locales de todo el Perú.

Los casos de Brasil y Filipinas son una referencia interesante para justificar nuestra propuesta. Estos

⁴¹ Esta es una cita textual de las declaraciones del ingeniero Casado.

⁴² La metodología para la elaboración de este cuadro ha sido escoger una estructura de predio de calidad media alta y otra de media baja. En la mayoría de casos eran las características presentadas en las columnas A y C del cuadro de la revista y en las filas B y E del cuadro del CONATA.

⁴³ La alcaldesa de San Borja, Luisa Cuculiza, defiende enérgicamente esta opción, y manifestó que sin duda su distrito optaría por algún otro mecanismo de tasación más eficiente.

países delegan con éxito la responsabilidad total de la determinación del valor de los predios al nivel local, y junto a ello mantienen un servicio de asistencia técnica opcional en manos del gobierno central. Colombia también es un buen ejemplo, y más cercano, que nos respalda: tiene un sistema combinado para la determinación del valor de las propiedades en el cual el gobierno sólo participa en los distritos que no puedan costear su propio equipo de tasaciones, ya que en las ciudades grandes los municipios sí lo hacen independientemente⁴⁴.

Nosotros consideramos que la empresa privada debe entrar a competir para brindar el servicio de tasaciones. De esta manera se solucionarían los dos problemas económicos encontrados: el de la indiferencia del gobierno central para valuar los predios correctamente, y el de la incompetencia de los gobiernos locales para realizar tasaciones.

La viabilidad de nuestra propuesta descansa en el cumplimiento del principio de *accountability*, porque si como resultado de una determinación privada de la base imponible se imponen montos extremadamente altos, entonces sólo los habitantes, con un sistema ágil y democrático de protesta, podrán defenderse y exigir el retroceso de la autoridad en esta iniciativa o su destitución por no velar por los intereses de sus gobernados.

La segunda variable relevante para una adecuada determinación de la base imponible es descubrir todas las propiedades que puedan ser objeto de impuestos, y conocer su verdadera dimensión y estructura. Lograr esto es posible a través de dos mecanismos, las declaraciones de los contribuyentes y la participación del gobierno interesado en la elaboración de un inventario, en el cual la autoridad fiscal obtenga información sobre el terreno. Confiar en las declaraciones individuales tiene un enorme beneficio por la reducción de costos económicos pero también implica el riesgo de no obtener datos

reales. Por el contrario, un trabajo de campo es más confiable pero significativamente más costoso. Ninguno es absolutamente conveniente; por ello lo óptimo es que no deban excluirse. En el Perú, el impuesto predial se calcula en función al valor que declaran los contribuyentes, el cual es verificado por un catastro de responsabilidad municipal⁴⁵.

La legislación actualmente estipula que cada municipio puede contratar el servicio de catastro que prefiera. Sin embargo, obliga a que un 5 por ciento de la recaudación total del impuesto predial sirva para el catastro del propio municipio. Esta norma es ineficiente porque cada municipio debería tener derecho a invertir en lo que considere más rentable cada año. Además, como consecuencia de las propuestas sobre autodeterminación del verdadero valor de los predios y de la tasa imponible, los incentivos a mejorar los catastros distritales y a mantenerlos es mucho mayor; por lo tanto las imposiciones sobre los manejos presupuestales locales no tienen cabida en un esquema de toma local de decisiones.

En Lima diferentes empresas prestan servicios de catastros. La principal es el Instituto Catastral de Lima (ICL)⁴⁶, la cual en diciembre de 1995 estaba ejecutando catastros para 27 distritos de Lima Metropolitana dentro del marco de un acuerdo entre regidores de los distritos y el ICL. Sin embargo, aparentemente los municipios no están contentos con este servicio. Por ejemplo, San Juan de Lurigancho tiene a la vez un contrato con la empresa Pritec para que fiscalice a los 1500 contribuyentes más importantes⁴⁷. Además los precios que cobra el ICL no son diferentes a los del mercado: todos giran alrededor de US\$ 7.00⁴⁸ por unidad catastral⁴⁹. En consecuencia no hay razón para mantener el ICL.

Nosotros recomendamos que cada distrito implemente su propio servicio de catastro si se lo permiten los costos de escala⁵⁰; también algunos

⁴⁴ Véase Dillinger, William, op. cit.

⁴⁵ Sin embargo, para un buen catastro, los municipios distritales dependen del Servicio Aerofotográfico Nacional, pues sólo se puede tomar fotos aéreas de Lima con el permiso de la Fuerza Aérea Peruana.

⁴⁶ El Instituto Catastral de Lima depende de la Municipalidad de Lima.

⁴⁷ La Dra. Morris, de la Dirección Municipal de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho manifestó que "el servicio del ICL dejaba mucho que desear" porque les habían hecho un significativo desembolso y hasta la fecha no recibían resultados.

⁴⁸ Ver Apoyo, "El impuesto predial" en Apoyo a la gestión municipal, No. 2, Instituto Apoyo, Lima, diciembre 1993, p. 4.

⁴⁹ Una unidad catastral no es lo mismo que un predio. Un predio -por ejemplo un edificio- puede contener varias unidades catastrales -en este ejemplo serían los departamentos-.

⁵⁰ Algunos distritos como Miraflores y San Borja ya lo hacen así. En Miraflores esa empresa se llama Inflores.

distritos podrían firmar convenios con otros similares para montar entre varios una empresa o para prestar servicios de catastro con la propia y así justificar los costos de mantenerla. De no ser esto rentable se podría contratar a alguna empresa privada como de hecho ya se hace⁵¹.

La estrategia que proponemos para el manejo de la base imponible en cada distrito es partir de un buen catastro y mantenerlo hasta que el beneficio de implementar uno nuevo sea rentable. Si el mantenimiento es bueno, la decisión de renovación puede prolongarse por más años. Este posible ahorro incentivaría a los municipios a internalizar el crecimiento del distrito⁵².

San Juan de Lurigancho es un buen ejemplo de la necesidad de un catastro: desde hace dos años a la fecha las autoridades tienen identificadas cerca de 60,000 unidades catastrales; sin embargo se estima que existen 110,000⁵³. Durante 1993 la recaudación por impuesto predial fue de S/. 2'015,150.77, lo cual arrojó una recaudación promedio de aproximadamente S/. 33.59 por unidad catastral que equivale a 45.65 soles constantes de 1995. Si asumimos que los predios no se han devaluado, que los niveles de evasión son los mismos y que los predios por descubrir son parecidos a los ya registrados, entonces el beneficio de descubrir los 50,000 predios actualmente no registrados sería de aproximadamente S/. 2'282,500. Por otro lado, el costo de realizar un catastro es de US\$ 7.00 por unidad catastral; por lo tanto, la inversión de realizar uno costaría aproximadamente US\$ 770,000, es decir, S/. 1'786,400. Por lo tanto, San Juan de Lurigancho recuperaría la inversión de realizar un catastro durante el primer año de la aplicación del mismo. Este catastro también permitiría descubrir los cambios en los predios anteriormente registrados, incrementando aún más los beneficios⁵⁴.

Finalmente, si las exoneraciones son determinadas sin cuidado, se podría reducir la base imponible considerablemente. Por eficiencia, éstas deben hacerse localmente sólo si la recaudación potencial de los predios en cuestión es menor que el costo de descubrirlos y valuarlos, o si las preferencias de los

habitantes locales requieren que se les exonere. Por ejemplo, si los habitantes de una localidad quisieran favorecer la permanencia del Cuerpo General de Bomberos del Perú en su localidad, entonces los exonerarían del pago de tributos. Predios de interés local, como éste, serían exonerados en todos los distritos porque los habitantes tendrían la oportunidad de dar a conocer su opinión al respecto mediante los mecanismos de la Ley 26300. Otra manera de subvencionar, sin tener que exonerar, dentro de la localidad es a través de transferencias directas. Entre un sistema de mayor orden, como el segundo, y otro de menos desembolsos de fondos, como el primero, cada localidad debería escoger el que prefiera.

Actualmente las exoneraciones son determinadas sólo por el gobierno central. Esta medida es ineficiente porque no enfrenta a las personas con los verdaderos precios de los servicios que utilizan, ya que los obliga a internalizar localmente costos del gobierno central. Por ejemplo, la Municipalidad de Lima pierde un enorme potencial de recaudación al estar exonerados del pago del impuesto predial los inmuebles de propiedad del Estado. Los servicios que utilizan deberían ser financiados por todos los peruanos, que son los beneficiarios de su trabajo, y no solamente por los habitantes no exonerados de la localidad. Por otro lado, la exoneración del impuesto predial permite la subutilización de los recursos del Estado.

La distorsión creada por las exoneraciones del nivel central debería corregirse con una transferencia no condicionada que compense al municipio por los fondos que deja de percibir.

Determinación de la tasa impositiva

Un impuesto óptimo funciona como precio de los servicios que financia. En este caso, el impuesto predial debería representar el costo de mantener aquellos servicios de responsabilidad local que involucren externalidades dentro de la jurisdicción, cuyos usuarios no son conocidos o es muy costoso identificarlos. De esta forma, los habitantes del distrito contarían con toda la información necesaria

⁵¹ En Lima Metropolitana las empresas Urbe S.A. y Lima 2000 son dos ejemplos de empresas que brindan servicios catastrales.

⁵² Por ejemplo a San Borja no le sería rentable implementar un nuevo catastro porque cuenta con uno actualizado y ordenado del año 1991. La Dirección de Rentas tiene un mapa donde se precisa la ubicación de cada predio y la situación fiscal del dueño con el municipio.

⁵³ Estas cifras sobre la cantidad de unidades catastrales fueron proporcionadas por el Instituto Catastral de Lima, y confirmadas por la Jefa de la Unidad de Informática de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho. Ester Salvador.

⁵⁴ Para hacer estos cálculos utilizamos un tipo de cambio de 2.32 soles por US\$, y los índices de precios al consumidor que publica el BCR en su Nota Semanal.

para maximizar su utilidad: tendrían preferencia por algunos servicios y conocerían los costos en que incidirían si decidiesen votar por su provisión. Esta votación se llevaría a cabo eligiendo al candidato que ofrezca proveer la cartera de servicios que la gente prefiere y se reforzaría a través de los mecanismos de control y participación ciudadanos que establece la Ley 26300. De cualquier manera, el cálculo de una tasa impositiva eficiente debe estar precedido por el descubrimiento y la valuación exacta de los predios en la localidad. Entonces, cada persona conocería el valor de su predio, sabría cuánto le costaría individualmente la modificación de las tasas impositivas para incluir algún servicio en la cartera provista por la municipalidad y podría decidir, maximizando su utilidad.

Es imprescindible, para que el impuesto predial sea eficiente, que la facultad de escoger una cartera de servicios propia esté en manos de cada distrito. Solamente de esta forma cada población podría escoger los bienes y servicios públicos que prefiera. Esta facultad de decidir localmente tasas impositivas óptimas permitiría que las localidades maximicen su utilidad con información perfecta. Actualmente, como las tasas impositivas son fijadas centralmente, los municipios recurren a otros mecanismos fiscales, cobrando tributos que no deberían y generando distorsiones en el mercado.

Dentro de este esquema descentralizado de toma de decisiones, el gobierno central dejaría su papel actual de hacedor de políticas locales. Podría establecer un nivel máximo para la tasa impositiva por debajo del cual cada municipio distrital pueda escoger una tasa o un grupo de tasas óptimas de acuerdo a las preferencias del distrito. Sería prudente establecer inicialmente una tasa máxima de 1 por ciento. Ésta no superaría la tasa impositiva más alta que se aplica actualmente a los predios por el margen en que superen las 60 UIT y sería considerablemente menor que el 2 por ciento determinado por el gobierno central chileno para todas las localidades de ese país⁵⁵. Esta tasa impositiva máxima impediría a los gobiernos locales compensar sus fallas en el cálculo de la base imponible mediante tasas altas. Además, la fijación de un tope por parte del gobierno central podría ser malentendida por las municipalidades como una señal para subir las tasas hasta el máximo permitido, ya que históricamente la relación entre ambos niveles de gobierno ha sido tal que el gobierno central limitaba las facultades de los gobiernos locales y éstos siempre escogían los máxi-

mos permitidos para, por lo menos, intentar acercarse a satisfacer las preferencias locales. Sin embargo, este límite debería irse ampliando en la medida que los municipios reconozcan la eficiencia que esta norma les permitiría alcanzar. En el largo plazo, el límite en la tasa impositiva permisible sólo tendría una finalidad formal, para de esta forma no tener que modificar el Artículo 74 de la Constitución, tal como se analizó en el Marco Jurídico. No es necesario incorporar una tasa mínima porque la provisión de servicios es inherente a la finalidad de los gobiernos locales

Por otro lado, sería importante incorporar algún mecanismo que genere estabilidad en las finanzas municipales y en las decisiones intertemporales de los individuos, ya que si existiese incertidumbre respecto al futuro de la tasa del impuesto predial entonces podrían generarse pérdidas de eficiencia social al distorsionarse las decisiones de consumo y ahorro de los individuos. Para ello, se podría establecer un sistema mediante el cual el alcalde distrital no pueda modificar las tasas impositivas en más de un determinado porcentaje cada año, que podría estar alrededor 0.1 en términos absolutos. Sin embargo, si quisiese modificar la tasa impositiva en un porcentaje mayor, tendría que convocar a un referendo vecinal. De esta forma, impediríamos que el gobierno municipal pueda compensar sus fallas en el descubrimiento y la valuación de los predios con tasas impositivas radicalmente más altas, para lo cual tendría incentivos políticos en el corto plazo, e incorporar ineficiencias a la asignación local de recursos; pero tampoco le impediríamos incorporar cambios radicales al sistema de provisión de servicios municipales si es que las preferencias de la población así lo exigen.

Las tasas impositivas vigentes son fijadas centralmente y son progresivas, en parte con la finalidad de redistribuir riqueza. Esta redistribución es factible en el sistema vigente de decisión centralizada, pero no lo sería en un sistema de determinación local de las tasas impositivas. La redistribución de riqueza no debe ser la finalidad del impuesto predial, ya que hay otros métodos más efectivos y eficientes para hacerlo. Por lo tanto, las alícuotas no deben ser progresivas para redistribuir riqueza, sino sólo si es que se lograse determinar que los habitantes de los predios más valiosos utilizan los servicios con una intensidad mayor o que la diferencia de la capacidad de pago de las personas no corresponde al valor de sus predios. Nadie está en mejor posición para percibir estas

⁵⁵ Las mayores facultades y responsabilidades de los gobiernos locales chilenos con respecto a los peruanos nos indican que, por lo menos mientras no se modifiquen las responsabilidades de los municipios, la tasa del impuesto predial debería ser menor en el Perú. Irarrázaval, Ignacio y Carla Lehmann, editores, Más recursos para la ciudad, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1994, p. 60.

características peculiares de los predios y sus habitantes que el municipio distrital. Por eso, consideramos que debe ser potestad de cada municipio decidir la progresividad o no de sus tasas impositivas.

Para la decisión de cada municipalidad, recomendamos que se imponga una tasa impositiva única por simplicidad. Sin embargo, creemos que debe quedar abierta la posibilidad de que cada municipio detecte y resuelva mediante tasas diferenciadas los casos especiales que sólo ellos pueden percibir. Un claro ejemplo de esto es lo que ocurrió en Moyobamba. Luego del terremoto de 1995, el municipio prohibió la construcción de predios con quincha, que era el material predominante, y obligó a construir con cemento. Esta decisión incentivó a la empresa privada a montar una fábrica en la localidad. Mientras tanto, el cemento se traía desde la costa con altos costos por flete. Por lo tanto, los valores de construcción estaban sobrevaluados, por lo que los predios de cemento construidos a partir de la norma y hasta que la fábrica se instalara deberían haber recibido un tratamiento especial.

Una vez que cada municipio haya ordenado el nuevo sistema descentralizado de determinación de tasas impositivas y que la gente se haya desacostumbrado al sistema de tasas crecientes, en el cual existe un incentivo para subvaluar el autovalúo porque el valor marginal declarado se castiga a una tasa más alta, se podría considerar la aplicación de tasas impositivas marginalmente decrecientes que busquen desincentivar la subvaluación de las declaraciones individuales.

No existe sustento teórico para fundamentar tasas impositivas diferenciadas según el uso que se de al predio. Cualquier servicio que sea utilizado solamente por cierto tipo de propiedades deberá ser financiado con un tributo exclusivo, ya que esto facilita la información a los votantes y les permite decidir en forma óptima. Por ejemplo, en muchos países se cobra tasas diferenciadas a los terrenos baldíos para desincentivar la especulación o subutilización de los mismos⁵⁶. Sin embargo, este incentivo no debería darse a través del impuesto predial porque distorsionaría el precio que debería reflejar el impuesto, sino a través de un *overhead* o de otro impuesto específico para proveer a los votantes la información que necesitan para decidir óptimamente.

Para determinar la factibilidad de estas propuestas, realizamos una simulación de cuál sería la tasa óptima en algunos distritos de Lima. Intentamos analizar las partidas de gastos con el fin de separar aquellos que deberían financiarse a través del impuesto predial. Sin embargo, la estructura de los presupuestos no permitió discriminar entre los mismos. Entonces, realizamos un análisis de las partidas de ingresos y seleccionamos aquellas partidas de impuestos y tasas que no deberían ser recolectadas por separado, sino que, por los servicios que dicen financiar, deberían ser cobradas a través del impuesto predial. Estamos conscientes de que este análisis a través de los ingresos no es exacto, ya que en la práctica no existe orden en las finanzas municipales. Sin embargo, creemos que la metodología utilizada puede servir como una buena aproximación.

Cuadro No. 6
Simulación para la determinación de la tasa óptima del impuesto predial en el distrito de San Borja, 1995*
(En soles constantes promedio de 1994)

Ingresos propios que deberían cobrarse a través del impto. predial	Impuesto predial	5,353,488
	Tasa de limpieza pública	2,459,254
	Tasa de parques y jardines	1,380,568
	Tasa de relleno sanitario	368,888
	Tasa de serenazgo	1,750,912
	Total	11,313,110
	Como porcentaje de los ingresos propios **	71.60%
	Total autovalúo	1,307,048,415
	Tasa óptima del impuesto predial	0.87%
	Número de predios	29,179
Valor del predio promedio	44,794	
Impuesto predial anual promedio por predio	390	

(*) Sobre la base de ingresos presupuestados.

(**) Otros ingresos propios son el impuesto de alcabala, el impuesto a los espectáculos públicos no deportivos, las licencias de anuncios y propagandas, las licencias de funcionamiento, las licencias especiales, las licencias a los puestos, kioscos y otros, las multas y los intereses moratorios.

Fuentes: Presupuesto municipal de San Borja de 1995.

Entrevista al director de rentas de dicho municipio.

⁵⁶ En el Perú el Impuesto a los Terrenos sin Construir fue derogado a través del Decreto Legislativo 776 de diciembre de 1993.

La Municipalidad de San Borja ha realizado un catastro recientemente y lo actualiza constantemente, mediante un seguimiento ordenado de las unidades catastrales. Por ello, no es razonable pensar que el valor de todos los predios está subvaluado por fallas en el descubrimiento de los mismos. Sin embargo, hemos demostrado que éstos sí están subvaluados por la tasación del CONATA. Por lo tanto, la tasa del impuesto predial debería ser considerablemente menor a la resultada del ejercicio.

La tasa óptima resultante del ejercicio para San Borja por 1995 es de 0.87 por ciento. Actualmente, la tasa promedio que percibe es de aproximadamente 0.46 por ciento, la cual no incluye otros gravámenes que sí consideramos en el ejercicio como parte del impuesto predial. En la simulación incluimos los 3,348 predios exonerados totalmente del impuesto predial, los cuales representan el 11.43 por ciento del total. Si se siguiesen dando las exoneraciones, los predios afectos al impuesto predial pagarían una tasa de 0.98 por ciento, la cual aún es menor que el tope inicial de 1 por ciento propuesto. Por lo tanto, este máximo supera ampliamente lo necesario para mantener los servicios municipales provistos ac-

tualmente y permite ampliarlos en la medida en que la población lo prefiera.

El predio promedio en San Borja hubiese tenido que contribuir, durante 1995, 428 soles corrientes para financiar los servicios de serenazgo, de limpieza pública, de mantenimiento de parques y jardines y de mantenimiento del relleno sanitario, además de lo que ya se financiaba con el impuesto predial. Esto equivale a pagar S/. 36 mensuales.

El caso de Miraflores es muy parecido al de San Borja. Esta municipalidad también cuenta con un catastro actualizado y con registros relativamente bien ordenados; el valor promedio de los predios es muy cercano en ambos distritos y, probablemente, las preferencias de los vecinos también. Sin embargo, Miraflores cuenta con más predios. Esto le permite aprovechar la escala para la provisión de servicios, redundando en una tasa óptima considerablemente menor. Por otro lado, Miraflores recaudó en 1993, por concepto de multas, 4,146,653 soles constantes promedio de 1994, mientras que San Borja en 1993 sólo recaudó por este concepto 715,364 soles constantes promedio de 1994, lo cual indica que el sistema de cobros de San Borja es más eficiente que en Miraflores⁵⁷.

Cuadro No. 7
Simulación para la determinación de la tasa óptima del impuesto predial
en el distrito de Miraflores, 1993*
(En soles constantes promedio de 1994)

Ingresos propios que deberían cobrarse a través del impto. predial	Impuesto predial	9,244,433
	Tasas de administración general	963,130
	Tasas de educación	16,542
	Tasa de limpieza pública	2,465,874
	Tasa de relleno sanitario	0
	Tasa de alumbrado público	753,533
	Tasa de parques y jardines	412,155
	Total	13,855,667
	Como porcentaje de los ingresos propios **	50.32%
	Total autovalúo	2,093,492,037
	Tasa óptima del impuesto predial	0.66%
Número de predios	47,320	
Valor del predio promedio	44,241	
Impuesto predial anual promedio por predio	292	

(*) Sobre la base de ingresos ejecutados.

(**) Otros ingresos propios son el impuesto de alcabala, el impuesto a los espectáculos públicos no deportivos, las licencias de anuncios y propagandas, las licencias de funcionamiento, las licencias especiales, las licencias a los puestos, kioscos y otros, las multas y los intereses moratorios.

Fuentes: Presupuesto municipal de Miraflores de 1993.

Entrevista al director de rentas de dicho municipio.

Elaboración propia.

⁵⁷ En las visitas a las municipalidades pudimos constatar mayores posibilidades de *accountability* en San Borja, ya que los funcionarios son más accesibles al público.

Cuadro No. 8
Simulación para la determinación de la tasa óptima del
impuesto predial en el distrito de San Juan de Lurigancho, 1993*
(En soles constantes promedio de 1994)

Ingresos propios que deberían cobrarse a través del impto. predial	Impuesto predial	2,493,382
	Tasas de administración general	107,237
	Tasas de educación	181
	Tasa de limpieza pública	1,786,128
	Tasa de relleno sanitario	0
	Tasa de alumbrado público	53,072
	Tasa de parques y jardines	0
	Total	4,440,000
	Como porcentaje de los ingresos propios **	70.07%
	Total autovalúo	1,091,700,000
Tasa óptima del impuesto predial	0.41%	
Número de predios registrados	60,000	
Valor del predio promedio	18,195	
Impuesto predial anual promedio por predio	75	

(*) Sobre la base de ingresos ejecutados.

(**) Otros ingresos propios son el impuesto de alcabala, el impuesto a los espectáculos públicos no deportivos, las licencias de anuncios y propagandas, las licencias de funcionamiento, las licencias especiales, las licencias a los puestos, kioscos y otros, las multas y los intereses moratorios.

Fuentes: Presupuesto municipal de San Juan de Lurigancho de 1993.
Entrevista al director de rentas de dicho municipio.

Elaboración propia.

La información recabada para San Juan de Lurigancho se basó en la ofrecida por el Departamento de Informática de dicha municipalidad, que se basa en una muestra tomada de los 60,000 predios registrados. La tasa óptima resultante del ejercicio es de 0.41 por ciento. Actualmente, la tasa promedio que perciben es aproximadamente 0.23 por ciento. La tasa óptima para un distrito como San Juan de Lurigancho es considerablemente menor a la de un distrito como San Borja y Miraflores porque sus preferencias por servicios públicos provistos localmente son diferentes.

El predio promedio en San Juan de Lurigancho hubiese tenido que contribuir, durante 1993, apenas 75 soles constantes promedio de 1994 para financiar los servicios de limpieza pública y alumbrado público, entre otros. Esto equivale a pagar 6.25 soles constantes promedio de 1994 mensuales.

Finalmente, un efecto secundario positivo de tener tasas impositivas más altas es que éstas incentivarían la utilización óptima de la infraestructura física. Si una familia pequeña vive en un predio grande, el cual subutiliza, estaría incentivada a mudarse a una vivienda más pequeña porque el costo de poseer la infraestructura que no necesita aumentaría.

La administración del impuesto predial en el Perú

Aun si se llegase a descubrir y valorar correctamente todos los predios del distrito y se determinase una tasa que refleje el precio de los servicios que el

impuesto financia, es necesario establecer sistemas administrativos que aseguren la efectividad de la aplicación del impuesto, particularmente, para que se recaude a tiempo todo lo que la municipalidad tiene derecho a cobrar y para que se fomente una relación estable y constante entre los individuos y sus gobiernos. El hecho de que el impuesto sea determinado localmente incentiva que el municipio lo administre efectivamente.

En primer lugar, es imprescindible que se instalen sistemas de informática modernos que permitan manejar toda la información que se requiere para poder establecer tasas óptimas del impuesto y determinar en quién y por cuánto incidirían estas tasas. El ejercicio de simulación realizado en páginas anteriores sólo fue posible para algunos municipios, ya que no todos contaban con la información necesaria. También es importante para realizar el seguimiento de los morosos. Sin embargo, no todos los municipios tienen el tamaño suficiente como para desarrollar estos sistemas; para ellos existe la posibilidad de contratar, por lo menos temporalmente, a empresas que cuenten con la infraestructura necesaria. Este sistema se utiliza con éxito para el cobro de tarifas por consumo de electricidad, de agua y de teléfono.

En segundo lugar, es necesario establecer normas claras para determinar responsables y multas que incentiven el pago a tiempo del impuesto. Un sistema de castigos efectivos es imprescindible para un impuesto predial que funcione efectivamente. Has-

ta setiembre de 1995 la Municipalidad de Lima había emitido órdenes de pago del impuesto predial por S/. 22'039,297. Sin embargo, solamente había cobrado S/. 6'097,795. Durante 1994 emitió órdenes de pago del impuesto predial por S/. 16'924,714 y sólo cobró S/. 9'591,846. Esto indica un nivel de evasión de 43.33 por ciento, el cual se justifica por la bajísima probabilidad de ser identificado como evasor, la no aplicación de castigos y la sobreemisión de órdenes de pago. El sistema de informática de la Municipalidad de Lima es tan deficiente que ni siquiera puede determinar quiénes han pagado, y muchas veces emite erróneamente órdenes de pago por duplicado o a contribuyentes exonerados⁵⁸.

Por lo tanto, las multas deben tener, como primer fin, que los contribuyentes paguen a tiempo. Para ello, es necesario que se imponga una tasa moratoria mayor que el costo de oportunidad del mercado financiero, el cual podría medirse mediante la tasa de interés bancaria más alta. Como segundo objetivo, las multas deben buscar que los deudores que no tienen ninguna intención de pagar lo hagan. Esto se lograría mediante tasas moratorias crecientes en función al tiempo de la deuda. De esta forma, no importa hace cuánto tiempo se deba, siempre habrá un incentivo a pagar antes de que pase más tiempo. Además, la aplicación estricta de los castigos serviría como ejemplo a los evasores potenciales. La finalidad de las moras no es que se conviertan en un ingreso *per se* para la municipalidad, sino que incentiven el pago oportuno de la deuda de los contribuyentes. El impuesto predial, no las multas, representa el precio correcto de los servicios que financia.

En tercer lugar, es imprescindible determinar claramente a los responsables por el pago del impuesto y establecer mecanismos de presión ajenos al mismo. En la medida de lo posible, debe intentar identificarse a una persona responsable, la cual debería ser el propietario del predio. Debido a la informalidad respecto a la propiedad de inmuebles en el Perú, las trabas legales para determinar al dueño formal de una propiedad podrían entrapar la identificación del mismo. Por lo tanto, el impuesto predial debe incidir, en segunda instancia, sobre el ocupante de la propiedad. Si es que no se pudiese identificar al ocupante, la responsabilidad del im-

puesto predial debería recaer sobre el predio, y los castigos, sobre el mismo. El embargo del predio o de los muebles en él podría ser la salida a una deuda persistente y la imposibilidad de identificar a la persona responsable. De esta forma, cualquiera que se beneficie del predio se preocuparía por pagar sus deudas, aunque no se le pudiera identificar. El Decreto Legislativo 776 establece actualmente como responsables al propietario, en primera instancia, y a los ocupantes, en caso de que no se encuentre al primero.

Por otro lado, además de encontrar formas de castigar financieramente las deudas atrasadas, es importante establecer mecanismos de incentivos para pagar. Uno de estos sistemas es el *quid pro quo*, mediante el cual se da algo a cambio por el pago del impuesto. En Caracas, por ejemplo, el pago del impuesto se realiza con el recibo de luz y su incumplimiento redundaba en que se corte su suministro⁵⁹. Dada la alta evasión del impuesto predial en la actualidad, es improbable que alguna empresa esté dispuesta a participar en este sistema. Sin embargo, podríamos establecer otros mecanismos que se adapten a la realidad peruana. Por ejemplo, se podría admitir el recibo de pago del impuesto predial como prueba de propiedad de un predio informal y facilitar que acceda a títulos formales o que sirva como prueba de la ocupación del predio, la cual es requisito para formalizar la propiedad de un terreno. Estos mecanismos incentivarían el pago del impuesto predial por parte de todos aquellos que de otra manera no lo pagarían porque confiarían en la dificultad de ser identificados.

Finalmente, es importantísimo fortalecer los mecanismos de *accountability*. Es imprescindible que se fomente una relación estrecha entre los municipios y sus gobernados para que los primeros conozcan las preferencias de los segundos y puedan incorporarlas en las decisiones sobre la provisión de servicios, la determinación de las tasas impositivas y la determinación de exoneraciones, y para que los segundos puedan tomar sus decisiones electorales con toda la información posible. Si la tasa óptima del distrito involucra montos de pago altos, entonces se podrían fraccionar los pagos, disminuyendo la periodicidad de los mismos. De esta forma, el contribuyente estaría en contacto permanente con el mu-

⁵⁸ Monroy, Nora, La herencia de Belmont, en El Mundo del 9 de octubre de 1995. Información de la Caja Municipal de Crédito Popular de Lima.

⁵⁹ Debe descartarse de antemano la posibilidad de castigar a los evasores del impuesto predial negándoles el acceso a la provisión de los servicios que el impuesto financia. En primer lugar en estos casos resulta difícil identificar a los usuarios de dichos servicios (en caso contrario, no serían financiados mediante un impuesto). En segundo lugar, las externalidades positivas que la provisión de estos servicios conllevan implican que su provisión deba darse aun a los que evadan su financiamiento.

nicipio y se cuestionaría constantemente sobre si los servicios que recibe son los que quiere recibir. Podría percibir personalmente la relación entre los servicios que el municipio provee y el impuesto que paga, y reclamar cuando éstos no coinciden con sus preferencias. Por otro lado, si las tasas impositivas que el distrito escoge son bajas, los pagos deberían estar más espaciados en el tiempo porque no representarían un desembolso importante para los contribuyentes y porque no sería necesario recibir tanta retroalimentación de los contribuyentes sobre los pocos servicios que el municipio ofrece.

Una buena forma de fortalecer la relación entre los pagos de los contribuyentes y los servicios municipales que financian sería detallando en el recibo del impuesto predial el destino de los fondos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Es el momento de descentralizar los gastos y los ingresos locales. El Perú es un país centralizado en comparación con el resto de países de América Latina, pero debería ser el más descentralizado por sus características geográficas y culturales. Las condiciones para comenzar a descentralizar el Perú a través de las municipalidades están dadas. Debemos aprovechar las estructuras políticas existentes en los distritos de Lima Metropolitana para iniciar el proceso, y empezar otorgándoles independencia económica. El siguiente paso será ampliar la descentralización económica a otros distritos del Perú según los resultados de esa primera etapa.

2. Los tributos locales deben servir para financiar aquellos servicios que no involucran externalidades fuera de la localidad. El impuesto predial se debe utilizar para financiar aquellos servicios con externalidades entre las personas dentro de la localidad y para los cuales existe dificultad en la identificación de los usuarios. Este impuesto debe funcionar como el precio de los servicios que financia. No debe cobrarse a través de otros tributos lo que debería cobrarse por el impuesto predial: deben derogarse los cobros por tasas de serenazgo, de mantenimiento de parques y jardines, de alumbrado público, de limpieza pública, de mantenimiento de rellenos sanitarios, de administración general y de educación.

3. Se debe descentralizar la determinación de la base imponible del impuesto predial para eliminar los incentivos políticos de subvaluación y por razones económicas de eficiencia y de equidad. Debe implementarse un sistema de dos opciones para la valuación de las propiedades: por un lado, cada distrito debe tener derecho a una valuación propia,

para lo cual puede utilizar el sistema que considere más conveniente; por otro, el CONATA debe mantenerse activo con el mecanismo actual de cobranza para prestar servicios a aquellos distritos que así lo deseen. En el largo plazo el CONATA tenderá a desaparecer. El Instituto Catastral de Lima debe eliminarse porque se rige con precios de mercado y porque ya existen empresas competidoras que pueden reemplazarlo sin crear distorsiones en el mercado. Se recomienda partir de un buen catastro distrital. Los municipios deben tratar de actualizarlo permanentemente. Sólo deben darse exoneraciones a nivel local si la comunidad así lo prefiere o por razones administrativas. Las exoneraciones que otorgue el gobierno central deben ser compensadas por éste a los distritos donde se encuentren los predios exonerados. Cuando existen problemas de inflación agudos, el mecanismo adecuado para actualizar la base imponible debería ser el de indexación.

4. Debe otorgarse a los gobiernos locales la facultad de establecer sus propias estructuras de tasas impositivas del impuesto predial. En el corto plazo las tasas impositivas para cada distrito deben tener un límite máximo. Recomendamos comenzar con un límite de 1 por ciento, que luego debe irse relajando hasta que no sea efectivo y tienda a desaparecer. Debe fijarse un máximo para la variación de las tasas impositivas por parte de la autoridad local dentro de un período determinado de tiempo que otorgue mayor seguridad a las personas para invertir en bienes inmuebles; sin embargo las tasas impositivas podrían cambiarse drásticamente a través de un referendo vecinal. Las municipalidades deben utilizar una tasa óptima que refleje el precio de los servicios públicos, la cual debe obtenerse dividiendo el total de gastos que involucran esos servicios entre el valor total de los predios. En el largo plazo las municipalidades podrían incorporar un sistema de alícuotas decrecientes para incentivar una mayor declaración de parte de los contribuyentes.

5. Deben incorporarse sistemas de procesamiento adecuados que permitan el acceso a la información que facilite la toma de decisiones. Deben cumplirse de manera inflexible las multas y los castigos para no sentar precedentes que desincentiven el pago de los impuestos locales; sin embargo, las multas no deben significar un fin en sí mismas, sino que solamente deben buscar que se pague efectivamente el impuesto predial. Se debe cruzar información con otras entidades para una mejor detección de los evasores. Las municipalidades, cuyos gobernados lo deseen, deben establecer vínculos más estrechos con los contribuyentes a través de pagos fraccionados del impuesto predial; las que no, deben establecer un sólo pago anual. Las municipalidades pue-

den agilizar el pago de los contribuyentes subcontratando entidades financieras. Deben determinarse como responsables del pago del impuesto predial, en este orden, al dueño, al ocupante y al predio. Debe darse al inquilino la opción de pagar el impuesto predial y descontarlo del alquiler. Debe aceptarse el comprobante de pago del impuesto predial como una prueba de la ocupación del predio para incentivar que los predios informales también contribuyan.

6. Debe estrecharse la relación entre los habitantes y sus gobernantes locales. Los primeros deben identificar a los otros como los responsables de la provisión de los bienes y servicios públicos municipales. Para ello, deben fortalecerse los mecanismos de referendo vecinal, de iniciativa popular vecinal, de revocación de alcaldes y regidores, de rendimiento de cuentas y de audiencia pública que estipula la Ley 26300. El gobierno central debe participar activamente en el proceso de fortalecimiento de estos mecanismos creando un organismo de orientación legal a los ciudadanos. Las labores de éste serían brindar asesoría a quienes lo requieran para poder ejercer sus derechos de *accountability* y realizar campañas informativas con ese mismo fin. Este organismo no tendría capacidad de fiscalizar a las municipalidades. Por otro lado, la contabilidad de los

municipios debe diferenciar los bienes y servicios en los que se utilizan los fondos. Para ello, cada municipalidad debe publicar sus estados financieros con una frecuencia no mayor a un año. Además, en los recibos del impuesto predial deben detallarse los fines para los que se cobre este impuesto.

7. Antes de la aplicación de las medidas recomendadas, el gobierno central debe realizar un programa de capacitación técnica que involucre, en esta primera etapa, a las municipalidades de Lima Metropolitana. Luego, debe crear un pequeño organismo técnico que asesore a las autoridades municipales que lo soliciten en la aplicación de las nuevas medidas. Este organismo debe funcionar como una empresa consultora que proponga soluciones de acuerdo a los problemas de cada municipalidad. El precio para acceder a este servicio debe equivaler al costo de realizarlo.

8. Las transferencias intergubernamentales tienen un rol fundamental para promover un buen funcionamiento de los impuestos locales. Los criterios para su repartición deben incluir premios al esfuerzo en la recaudación y castigos en caso contrario. Debe cobrarse un *overhead* o un impuesto específico sobre los terrenos sin construir para disminuir la especulación y subutilización de los recursos.

ANEXO No. 1
Revista Medio de Cambio
Valor del m² de la construcción en Lima (al 30 de nov de 1994, en nuevos soles corrientes)

Categoría	A	B	C	D
1 CIMENTACIÓN	Zapatos de concreto armado.	Cimientos corridos armados.	Cimientos corridos simples.	Soldados de concreto simple.
	55.37	35.11	28.43	17.78
2 ESTRUCTURA PORTANTE	Vigas y columnas de concreto armado.	Muros ladrillo. Columnas y soleras de amarre.	Muros de ladrillo sin columnas de amarre.	Adobe, quincha (madera, caña y barro, o mezcla).
	149.78	102.80	26.49	10.86
3 TECHOS	Losa aligerada o nervada para luces mayores de 5 metros.	Losa aligerada o simple para luces de hasta 5 metros.	Viguería de tornillo o similar, más planchas de fibras industriales.	Viguería de tornillo o similar, más calamina. Viguería o caña, más carrizo y barro.
	71.44	41.40	34.63	16.66
4 PISOS	Mármol nacional, terraza, caoba o allombra.	Parquet, cerámicos, lajas, gres, loseta veneciana.	Losetas de cemento o asfálticas.	Cemento frotachado y pulido.
	93.14	55.66	49.16	16.09
5 REVESTIMIENTOS	Enchapes en mármol, piedra, madera, vinílico texturado.	Tarrajeo de cemento, enchape madera, vinílico. Ladrillo caravista.	Tarrajeo y pintura.	Sin revestir o en bruto.
	143.43	65.42	47.73	-.-
6 COBERTURAS	Tejas, cerámicas, planas o serranas. Tejas de madera.	Pastelero hecho a máquina.	Mezcla de cemento o pastelero hecho a mano.	Torta de barro.
	39.99	10.74	4.99	4.04
7 PUERTAS Y VENTANAS	Caoba, pino selecto, aluminio, pesado. Cristal templado. Puertas apaneladas.	Cedro apanelado o machihembrado, aluminio, fierro con reja de seguridad.	Puertas contraplacadas, ventanas de fierro sin reja, o aluminio sin celosía.	Carpintería sólo en exterior, de madera rústica o fierro.
	93.93	83.23	44.14	4.99
8 ROPEROS	Vestidos de madera con cajonaría cedro. Puertas, persianas o de paneles.	Con repisas y tubos, puertas contraplacadas.	Sólo puertas contraplacadas.	Sin puertas.
	28.58	16.67	11.91	-.-
9 CERRAJERÍA	Cerraduras tipo Yale o Schlage. Sistema corredi-zo, levadizo, cierrapuertas de vaivén. Bisagras de bronce.	Cerraduras tipo Alpha vaivén.	Puerta principal tipo LGO de dos golpes, o forte de dos golpes. Resto de puertas con picaporte.	Sólo puerta principal tipo LGO o Forte, de dos golpes.
	5.86	4.74	4.67	2.26
10 AGUA Y DESAGÜE	Sistema empotrado, agua fría y caliente, cisterna, tanque. No de puntos > 12	Sistema empotrado, agua fría y caliente. 12 > No de puntos > 9	Sistema empotrado, agua fría y caliente. 9 > No de puntos > 6	Tubos a la vista, agua fría. No de puntos < 6
	50.17	31.80	19.31	13.23
11 ELECTRICIDAD	Instalación, empotrada, corriente trifásica, intercomunicador, alarma, teléfono. No de puntos > 30	Instalación empotrada. Corriente trifásica, teléfono. 30 > No de puntos > 20	Instalación empotrada. Corriente trifásica, teléfono. 20 > No de puntos > 10	Instalación a la vista. No de puntos < 10
	26.40	21.20	14.92	5.85
12 BANOS	Aparatos de color, tina, ovalín, mayólica decorada o mármol.	Aparatos en color blanco, con tina, mayólica blanca o parcialmente de color.	Aparatos sanitarios de color blanco, sin tina. Mayólica parcial.	Aparatos (WC lavatorios) en color blanco. Muros sin mayólica.
	22.18	18.34	11.20	3.93
13 COCINAS	Muebles de madera 6 ml. Extractor, mayólica de color, mármol, lavaderos de acero.	Muebles de albañilería y madera 4 ml. Mayólica blanca, lavadero de acero.	Muebles de albañilería tarrajada. Lavaderos de fierro enlozado.	Sin muebles de cocina, lavadero de granito o albañilería.
	29.64	8.09	4.88	3.58

ANEXO No. 2

Publicación oficial, CONATA: determinación del valor de inmuebles para la costa del Perú

VALORES POR PARTIDA EN NUEVOS SOLES POR METRO CUADRADO DE AREA TECHADA							
	Estructuras		Acabados				Instalaciones eléctricas y sanitarias
	Muros y columnas	Techos	Pisos	Puertas y ventanas	Revestimientos	Baños	
A	Estructuras laminares curvadas de concreto que incluyen en una sola armadura la cimentación y el techo	No se considerará este rubro para el caso del punto A de la columna anterior	Mármol importado, terrazo, parquet fino (olivo, chonta o similar). Mayólica decorativa	Aluminio pesado con perfiles especiales, madera fina ornamental (caoba, cedro o pino selecto importado), cristales	Mármol importado, madera fina (caoba o similar) enchape acústico en techo o similar	Baños completos de lujo de color impostados con enchape fino (mármol o similar)	Aire acondic., iluminación especial, agua caliente y fría, intercomunicador, alarmas, parlantes, ascensor (equipo) desague bombeo, grifo incendio
	265.43	--	65.46	107.84	101.43	26.13	116.67
B	Columnas y vigas de concreto armado y/o metálicas	Losa o aligerado de concreto armado con luces > 6 mts. que soporten carros	Mármol nac. o reconstruido, terrazo, parquet fino, mayólica decorativa, madera fina	Aluminio o madera fina (caoba o similar), enchapes en techos	Baños completos importados de color con mayólicas decorativas	Sistema de bombeo del agua potable, ascensor (equipo) teléfono, agua caliente y fría	Sistema de bombeo del agua potable, ascensor (equipo), teléfono, agua caliente y fría
	139.60	95.66	42.37	87.69	78.02	21.47	67.92
C	Ladrillo o similar con columnas y vigas de amarre	Aligerados de losas inclinadas de concreto armado	Madera fina machimbrada (pino selecto, caoba o similar)	Aluminio o madera fina (caoba similar) vidrio polarizado gris	Superf. caravista por encofrado especial, enchape en techos	Baños completos nacionales de color, mayólica color	Igual al punto B, pero sin ascensor
	119.74	69.71	34.52	60.20	63.84	15.76	36.47
D	Ladrillo o similar	Aligerado a losas de concreto armado horizontales	Parquet de guayacán, bálsamo, mayólicas de color, papel-ma, loseta veneciana 40 40	Ventanas de aluminio, puertas de madera selecta, vidrio transparente	Enchape de madera o laminados, piedra o material vitrificado	Baños completos nacionales blancos con mayólica blanca	Agua fría, agua caliente, corriente trifásica, teléfono
	106.22	53.42	29.43	50.04	44.33	10.33	29.33
E	Madera	Clamina metálica o eternit sobre viguería metálica	Parquet de 2da. loseta veneciana 30 * 30, lajas de cemento con canto rodado	Ventanas de fierro, puertas de madera selecta (caoba o similar), vidrio transparente	Superficie de ladrillo caravista	Baños con mayólica blanca sin tina	Agua fría, agua caliente, corriente monofásica, teléfono
	93.83	43.61	20.48	40.97	39.94	8.16	23.42
F	Adobe, tapial o quincha	Madera con material impermeabilizante	Loseta corriente o tipo corcho, canto rodado	Ventanas fierro, puertas contraplacadas madera (cedro), vidrio transparente semidoble	Tarrajeo frotachado y/o yeso moldurado, pintura lavable	Baños blancos sin tina ni mayolica	Agua fría, corriente monofásica empotrada
	74.14	33.60	12.90	24.82	31.47	5.97	18.76
G	Pircado con mezcla de barro	Calamina metálica eternit o tejas sobre viguería madera	Loseta vinílica, cemento bruñado coloreado	Madera corriente	Estucado de yeso y/o barro, pintura al temple o agua	Sanitarios básicos de fierro fundido de granito	Agua fría, corriente monofásica sin empotrar
	34.38	25.38	10.46	12.05	26.07	4.42	15.03
H		Madera rustica o caña con torta de barro	Cemento pulido, ladrillo corriente, entablado corriente	Rusticas	Pintado en ladrillo rustico o similar	Sin aparatos sanitarios	Sin instalaci on eléctrica ni sanitaria
	--	19.94	8.50	5.23	6.72	0.00	0.00
I		Sin techo	Tierra compacta	Sin puertas ni ventanas	Sin revestimientos en ladrillo, adobe o similar		
	--	0.00	1.93	0.00	0.00	--	--
J			Sin acabados				
	--	--	0.00	--	--	--	--