

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**ESCUELA DE POSGRADO**



**ANÁLISIS DE LOS DETERMINANTES DE LA RECAUDACIÓN DEL  
IMPUESTO PREDIAL EN EL PERÚ**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN  
ECONOMÍA**

**AUTOR**

ANTONIO VÍCTOR MORALES GONZALES

**ASESOR**

JAVIER GONZALO ALVARADO GUERRERO

NOVIEMBRE, 2021

# Análisis de los determinantes de la recaudación del Impuesto Predial en el Perú

## Abstract

The property tax is a key fiscal instrument in local finances. This importance is especially relevant in developing countries such as Peru where there is a need to finance the infrastructure and public services gap in their cities. The literature on this tax in developing countries shows that the property tax is exposed to a variety of factors linked not only to local politics, but also to the fiscal framework such as transfers from the national level and other institutional aspects. The results of this thesis, based on a sample of local governments, find that there are institutional, fiscal and political factors that discourage local collection.

**Key words:** public finance, property tax, public economics, political economy and fiscal decentralization

**JEL Classification:** H27, H71, H77

## Resumen

El impuesto predial es un instrumento fiscal clave en las finanzas locales. Esta importancia cobra especial relevancia en los países en desarrollo como el Perú donde existe una necesidad para financiar la brecha de infraestructura y servicios públicos en sus ciudades. La literatura sobre este impuesto en los países en desarrollo da cuenta que el impuesto predial está expuesto a una variedad de factores vinculados no solo a la política local, sino también al marco fiscal como las transferencias del nivel nacional. Los resultados de esta tesis, basados en una muestra de gobiernos locales, encuentran que existen factores institucionales, fiscales y políticos que desincentivan a la recaudación local.

**Palabras clave:** finanzas locales, impuesto predial, economía política de la descentralización fiscal.

**Clasificación JEL:** H27, H71, H77

## Índice

1. Introducción.....	6
1.1. Planteamiento del Problema de Investigación .....	6
1.2. Justificación de la Investigación.....	7
1.3. Objetivo general y específicos .....	8
1.4. Viabilidad .....	8
2. Marco Teórico .....	10
2.1. La Teoría de la tributación .....	10
2.2. Teoría de la tributación local.....	11
2.3. El Impuesto Predial en la teoría.....	12
2.4. La recaudación local y las transferencias intergubernamentales.....	14
3. Revisión de literatura empírica .....	16
3.1. Estudios empíricos internacionales .....	16
3.2. Estudios empíricos nacionales .....	17
4. Contexto actual de la recaudación en el Perú.....	21
4.1. Contexto institucional y normativo de la recaudación en el Perú.....	21
4.2. El impuesto predial en las finanzas locales .....	23
4.3. El Programa de Incentivos Municipales.....	25
5. Hechos estilizados .....	27
6. Hipótesis.....	35
6.1. Hipótesis .....	35
7. Metodología de la investigación .....	36
7.1. Datos .....	36
7.2. Especificación del Modelo .....	37
8. Discusión de Resultados .....	40
8.1. Resultados estadísticos .....	40

8.2. Resultados econométricos.....	43
8.2.1. Transferencias fiscales .....	43
8.2.2. Los incentivos municipales .....	46
8.2.3. La variable política: las amnistías tributarias .....	47
8.2.4. Los cargos a los usuarios .....	47
9. Conclusiones.....	49
10. Recomendaciones.....	51
11. Referencias Bibliográficas.....	53
12. Anexos .....	58
Anexo N°1. Tipología del Programa de Incentivos.....	58



## ÍNDICE DE TABLAS

- Tabla N° 1: Impuestos Municipales
- Tabla N° 2: Municipalidades por Tipología y Metas de Fortalecimiento de la Administración y Gestión del Impuesto Predial
- Tabla N° 3: Recaudación del impuesto predial según municipalidad, 2019. (Millones de Soles)
- Tabla N° 4: Variables utilizadas y su signo esperado
- Tabla N° 5: Estadísticas descriptivas
- Tabla N° 6: Variable dependiente: recaudación del impuesto predial – estimación de panel de datos (2012 – 2018) para municipalidades de Lima Metropolitana
- Tabla N° 7: Variable dependiente: recaudación del impuesto predial – estimación de panel de datos (2012 – 2018) para municipalidades rurales

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

- Gráfico N° 1: Evolución de la recaudación del Impuesto Predial en Perú (2009-2019)
- Gráfico N° 2: Recaudación del impuesto predial en Latinoamérica (Como porcentaje del PBI)
- Gráfico N° 3: Recaudación de Impuestos Locales como % del PBI (2000-2017)
- Gráfico N° 4: Impuestos locales e ingresos no tributarios, 2012-2018. (Millones de Soles)
- Gráfico N° 5: Principales transferencias intergubernamentales a las municipalidades, 2012-2018. (Millones de Soles)
- Gráfico N° 6: Transferencias por el Programa de Incentivos, 2012-2018. (Millones de Soles y % de los Ingresos Locales)

## **1. Introducción**

### **1.1. Planteamiento del Problema de Investigación**

La actual crisis económica y sanitaria que ha sido generada por la irrupción de la pandemia del Covid-19 está teniendo efectos inmediatos en la fiscalidad de los gobiernos locales. La caída del ritmo de crecimiento económico ha implicado, por lo menos, tres efectos negativos. Por un lado, la provisión de servicios esenciales que constituyen responsabilidad de las municipalidades ha tenido un estrés a consecuencia de la emergencia; así, servicios como la limpieza pública y el recojo y disposición de los residuos sólidos constituye una arista de importancia para contribuir a enfrentar la epidemia. Asimismo, el financiamiento de estos servicios, entre otros, ha sufrido una caída porque las principales fuentes de financiamiento de las que disponen las municipalidades han disminuido en línea con la caída de la actividad económica. La principal fuente de ingresos constituye el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun). Al depender este Fondo de la recaudación del Impuesto General a las Ventas (IGV), es previsible que en los próximos años las municipalidades tengan dificultades para financiar los servicios locales que están a su cargo y es probable que pospongan la provisión nueva de infraestructura urbana.

Ante esta situación, serán las ciudades del país, donde se concentra la mayor parte de la población, las que requieren potenciar otras fuentes de financiamiento urbano para enfrentar este déficit de infraestructura y la provisión de los servicios locales básicos. Considerando que los activos inmobiliarios se encuentran en las ciudades, la capacidad de financiamiento del impuesto predial hace de este instrumento una fuente sostenible de generación de recursos (Ahmad, Viscarra y Farfan, 2019). Son los gobiernos descentralizados, en particular las municipalidades de las ciudades, los que se enfrentan al desafío de fortalecer el financiamiento de servicios a los ciudadanos, lo que implica una mejora de la gobernanza descentralizada (De Mello y Barenstein, 2001).

A diferencia de las municipalidades pequeñas y rurales, que poseen muy baja capacidad institucional, las municipalidades que administran las ciudades tienen la posibilidad de aprovechar el impuesto predial, que es básicamente un tributo municipal, que se caracteriza por ser un instrumento idóneo para financiar servicios e infraestructura urbana en el mediano plazo. A diferencia de otros tipos de impuestos, el impuesto predial no es un ingreso de carácter procíclico porque está orientado al

stock de riqueza que son los inmuebles y no al flujo de ventas o rentabilidad de las empresas, por lo que constituye un instrumento ideal (Loayza, Rigolini y Calvo-González, 2014).

## **1.2. Justificación de la Investigación**

Por un lado, la investigación es relevante por su importancia teórica y de política. Como se ha constatado en estudios sobre la tributación local la recaudación de impuestos constituye un pilar fundamental en la modernización del Estado, especialmente en los países en desarrollo (Brautigam, Fjeldstad y Moore, 2008). No obstante, a diferencia de otros países de América Latina, el Perú es uno de los países que menos ha aprovechado este impuesto. Así, al 2018, la recaudación en el país representó solo el 0.24% del PBI, cifra bastante modesta si se compara con el desempeño de países descentralizados y de similares niveles de ingreso per cápita, tal como Colombia, con un 0.70% de su PBI, o de países descentralizados con alta urbanización como Chile, con 0.81% de su PBI. De acuerdo a estudios realizados para dichos países, diversos factores subyacen al desempeño de sus municipalidades en la administración y recaudación de este impuesto, los mismos que serán analizados en esta investigación.

De otro lado, el presente estudio se justifica a nivel empírico, debido a que el estudio del impuesto predial en el Perú es de sustancial relevancia por su rol como fuente de financiamiento de las mismas ciudades. En las últimas décadas el país ha vivido un explosivo crecimiento de sus ciudades, dicho crecimiento ha sido, en general, de forma desordenada e informal. Todo este proceso reflejó, en el fondo, la incapacidad estatal de entonces, en todos sus niveles para responder a las nuevas necesidades de la población y, en particular, a la inexistencia de una estrategia de financiamiento y planificación de lo urbano. Como consecuencia, las ciudades peruanas se han consolidado sobre esta lógica de crecimiento urbano y, a pesar de que gran parte de las ocupaciones informales han sido legalizadas mediante los procesos de formalización, aún persiste un severo déficit tanto en infraestructura urbana básica como en la cobertura de la provisión de servicios locales, cuestiones que remiten a un recurrente problema de financiamiento urbano.

En tal contexto, en un estado que está consolidando la descentralización se busca, entre otras cosas, fortalecer el rol de las administraciones locales en la gestión de las ciudades y la provisión de servicios públicos locales. De esta manera, nuevamente el

financiamiento local urbano se pone en agenda, y se está discutiendo las diversas formas de generar recursos para las ciudades, dentro de ellas, el impuesto a la propiedad inmobiliaria conocido como impuesto predial.

Se debe tener en cuenta que los gobiernos locales peruanos solo tienen autonomía en la administración del impuesto, lo que implica que la fijación de tasas tributarias y las bases afectas no es discrecionalidad de las municipalidades sino del gobierno nacional (Canavire-Bacarreza y Martínez-Vázquez, 2012). En este estudio nos focalizaremos en la fase de la recaudación que está a cargo de las administraciones tributarias locales.

### **1.3. Objetivo general y específicos**

El objetivo de esta tesis es analizar cuáles son los determinantes de los niveles de recaudación del impuesto predial, función que reside en las municipalidades distritales.

Objetivos específicos

- a) Determinar la relación entre la recaudación del impuesto predial y las transferencias fiscales intergubernamentales distribuidas desde el nivel central.
- b) Analizar esta relación en dos grupos de municipalidades que tienen una dinámica diferente dada sus especificidades.

### **1.4. Viabilidad**

El presente trabajo es viable en la medida que existe bibliografía, fuentes secundarias así como información estadística para realizar el análisis empírico. Para alcanzar el objetivo se utiliza información estadística de las finanzas municipales para un periodo de siete años y el marco normativo que rige a dicho impuesto. El horizonte temporal que abarca este análisis de este documento cubre desde el año 2012 hasta el 2018.

Un aspecto importante a resaltar en este estudio es que la cobertura temporal del análisis no cubre los años 2019 y 2020. Aunque la motivación del trabajo es que la caída de las transferencias fiscales, producto de la emergencia Covid-19, moverá a las municipalidades a poner el foco en la mejora de la recaudación de sus impuestos locales, no se está considerando el periodo en el cual este fenómeno ha tenido incidencia en las finanzas municipales.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera: La primera sección considera la introducción. En la segunda sección se presenta el marco teórico. En la tercera sección se muestra la evidencia empírica sobre recaudación encontrada para el caso



internacional y peruano en estudios previos. En la cuarta sección se plantea el contexto actual de la recaudación en el Perú incluyendo los hechos estilizados. La quinta sección abarca los hechos estilizados. La sexta sección contiene la hipótesis. En la séptima sección se detalla acerca de la metodología que se ha utilizado para el trabajo, incluyendo los datos y especificación del modelo econométrico. En la sección octava se destacan los resultados encontrados. En la sección novena se muestran las conclusiones del trabajo y en la décima sección se presentan las recomendaciones.



## **2. Marco Teórico**

### **2.1. La Teoría de la tributación**

La teoría de la tributación establece que un gobierno debería poder recaudar suficientes ingresos para llevar a cabo sus políticas de desarrollo y bienestar social, sin perturbar significativamente la eficiencia de su mercado. Evidentemente, cuando existe una sobrecarga de la imposición, es decir cuando un impuesto provoca una distorsión en la asignación de recursos o en los patrones de gasto, conduce inevitablemente a una pérdida de bienestar (Buchanan y Musgrave, 1999).

Uno de los conceptos claves de la teoría de los impuestos es la llamada curva de Laffer, que establece que, a medida que aumentan las tasas impositivas del gobierno, aumentan los ingresos fiscales que se recaudan, pero después de cierto punto, los aumentos de estas tasas se vuelven improductivas en términos de recaudación y los ingresos fiscales del gobierno disminuyen. Esta curva da cuenta de que las variaciones de las tasas impositivas generan en la recaudación tributaria, un impacto positivo cuando son bajas y tienden a dinamizar la economía y, en consecuencia, la recaudación; asimismo, cuando se opta por tasas impositivas altas es previsible que tengan un efecto económico. Así, el gobierno tendrá una recaudación nula cuando imponga una tasa impositiva extrema del cien por ciento, haciendo que los contribuyentes no realicen actividad económica o apuesten por el mercado negro (Casparri y Elfenbaum, 2013).

Uno de los temas del análisis de la tributación es el nivel de cumplimiento de los contribuyentes. La teoría económica del comportamiento de cumplimiento de los contribuyentes da cuenta que la viabilidad de los diferentes niveles de incumplimiento está determinada por el entorno predominante, en particular la eficacia de la administración tributaria. La teoría supone que los individuos tienden a maximizar sus ingresos, pero tienen restricciones dadas por su inherente aversión al riesgo y la probabilidad de castigo. Entonces, estos no cumplirán con pagar sus impuestos a menos que el incumplimiento reduzca sus ingresos reales, lo que implica su consumo de bienes públicos, o aumente su riesgo. Otros factores que la teoría toma en cuenta son los niveles de la carga fiscal, el desarrollo financiero, la facilidad de detectar la evasión, la concentración industrial y otros factores culturales como la percepción de los contribuyentes de cómo el gobierno utiliza los ingresos (Chattopadhyay y Das-Gupta, 2004).

## **2.2. Teoría de la tributación local.**

La teoría normativa de la descentralización establece que los tributos locales son aquellos cuya base fiscal es poco móvil o localizada. Bird y Slack (2006) proponen que un impuesto local puede definirse si este satisface cinco criterios: los gobiernos locales deciden si imponen o no el impuesto, pueden determinar la base fiscal del mismo, la tasa impositiva a aplicar, la forma como se administra el impuesto y la recaudación producto del impuesto son sus ingresos propios.

En la práctica, los impuestos locales tienen una o dos de estas condiciones. Por lo general, es común encontrar que el titular del impuesto siempre es el gobierno nacional, tal como sucede en el Perú donde los impuestos locales son creados a favor de las municipalidades, en particular, el impuesto predial.

En la línea clásica de la descentralización surge el modelo de Tiebout quien planteó que para obtener la eficiencia o el nivel de producción eficiente en la generación de bienes públicos locales se debe dejar que los ciudadanos revelen sus preferencias moviéndose hacia aquellas jurisdicciones locales que ofrecen una tasa impositiva determinada la que refleja la cantidad de servicios locales a prestarse (Oates, 1981). Esta votación con los pies establece una elección libre de los ciudadanos ante diferentes ofertas de servicios y su correspondiente carga impositiva local. Desde la perspectiva local constituye un modelo con bastante lógica, pero con limitaciones para reflejar los motivos por los que los ciudadanos eligen una jurisdicción u otra, que no son precisamente el nivel de imposición.

Este esquema descentralizado debe tener una equivalencia con fuentes propias de ingresos locales; teniendo en cuenta que un impuesto verdaderamente local podría definirse como el impuesto gravado por los gobiernos locales, a tasas decididas por los gobiernos locales, y cobradas por los gobiernos locales (Bird y Slack, 2006). Así, en sentido estricto, una descentralización fiscal es aquella donde los gobiernos locales se financian exclusivamente de su tributación propia (Tanzi, 1995).

Ello también está asociado a las ganancias que se logran en la correspondencia fiscal, entendida como la prudencia que las administraciones tienen en el gasto, conforme obtienen sus ingresos directamente de los ciudadanos a quienes sirven; también se mejora la responsabilidad de rendir cuentas y la participación cívica en los asuntos públicos en el nivel local (Piza, 1999). Por ello, la teoría normativa de la descentralización fiscal recomienda que, en la medida de lo posible, se debe acudir a

los ingresos propios para financiar a las ciudades (Martínez-Vázquez, Lago-Peñas y Sacchi, 2016); la propuesta de la descentralización fiscal, en general, es financiar las ciudades con ingresos propios, preferentemente asociados al suelo urbano en sus distintas formas (De Cesare, 2004; Smolka y Morales, 2003).

### **2.3. El Impuesto Predial en la teoría**

El impuesto predial es reconocido ampliamente como un impuesto idóneamente local, dada la inamovilidad de su base, la dificultad para su evasión y la relativa facilidad para identificar la propiedad gravable (McCluskey, 2012), en contextos como el latinoamericano donde la propiedad inmobiliaria es altamente inequitativa (Ameriso, et al, 2007) puede contribuir a reducir el precio de acceso al suelo, recuperar plusvalías, desarrollar infraestructura, generar información para la gestión de las ciudades, entre otras (De Cesare, 2004). Además, si es bien administrado asegura un flujo estable de recursos, al ser relativamente poco vinculado al ciclo económico (Bes, 1998); sin embargo, comparado con el resto de los impuestos, éste tiene los costos más altos de administración (Irrarrázaval, 2003), cuestión que aumenta a medida que crece el tamaño de la carga tributaria (Bird y Slack, 2006).

Es común que buscando mayor equidad con este impuesto se empleen escalas progresivas para gravar las bases; existe evidencia que las tarifas planas son regresivas, ya que los pobres gastan mayor proporción de sus ingresos para cubrir sus necesidades de vivienda y, consecuentemente contribuyen más (De Cesare, 2003). De otro lado, existen posiciones teóricas opuestas que argumentan que, por razones de eficiencia, ello no es aconsejable, dado que los gobiernos locales urbanos no tienen las ventajas del nivel nacional para una función de distribución que, por lo general, es realizada mediante el gasto público, no mediante la tributación (Bes, 1998). De esta manera, el impuesto predial está más vinculado al financiamiento de bienes públicos locales (Morales, 2004), es decir quienes tributan están pagando los servicios locales que consumen y el impuesto refleja los costos asociados a su producción constituyendo implícitamente un impuesto que sigue el principio del beneficio, en el cual los ciudadanos locales contribuyen a su gobierno local y este beneficia solo a los que viven en la jurisdicción (Piza, 1999; Bird y Slack, 2006). No obstante, la teoría sugiere que estos tributos se aplican cuando las bases tributarias responden al diferencial de tarifas y proporcionan información sobre los diferentes niveles del bien público, cuestión que es más aplicable a los cargos a los usuarios, los arbitrios, o tasas que se cobran por los servicios locales (Oates, 1999). De hecho, Bird

y Slack (2006) plantean que antes de acudir a los impuestos municipales hay que agotar este mecanismo de financiamiento, es decir, optar por cargos a los usuarios en lugar de otros impuestos locales como el impuesto de alcabala o impuesto a los vehículos.

Desde la perspectiva de la teoría de los clubs, el impuesto predial puede ser visto como un benefit tax pagado por la ciudad, los miembros del club, en equivalencia por los servicios colectivos que consumen y que limitan los beneficios al grupo, eliminando la presencia de congestión y de free rides (Buchanan, 1993). Desde el punto de vista económico, este esquema promueve la eficiencia en el consumo de los servicios públicos, ya que proporciona información para que los ciudadanos y el gobierno puedan hacer un mejor uso de sus recursos; pero en términos de equidad sus efectos son muy limitados (McCluskey, 2012).

En la actualidad no está en discusión la pertinencia del impuesto predial como impuesto local por excelencia, las discrepancias residen más bien, acerca de su base más idónea, si esta grava el valor de suelo, de la construcción o de ambos componentes. Existen propuestas para los mismos países desarrollados de usar como base el valor del suelo, lo que dejaría de lado la construcción (Netzer, 1998). A pesar de que en la mayor parte de países prevalece la base valor del inmueble y la de renta anual, otros autores muestran como viable este modelo para América Latina, no solo porque las administraciones locales cuentan con poco desarrollo administrativo sino por las condiciones y características peculiares del mercado inmobiliario de gran parte de las ciudades latinoamericanas (Morales, 2004 y Bahl, 1998). Sin embargo, las propuestas más desafiantes relacionan el impuesto predial con la gestión del desarrollo urbano, especialmente en relación a prevenir las ocupaciones informales del suelo, sus altos precios y la recuperación de plusvalías (Smolka y Morales, 2003).

No todas las administraciones locales se financian con ingresos propios, estos generalmente no llegan a cubrir las necesidades de gasto, por lo que se tiene que recurrir a las transferencias de otros niveles de gobierno. Desde la perspectiva teórica de la descentralización fiscal, el uso de transferencias fiscales intergubernamentales coadyuva a mejorar los niveles de eficiencia asignativa y la equidad fiscal interjurisdiccional. En el primer caso, la eficiencia asignativa aparece cuando las externalidades interjurisdiccionales, como los beneficios que obtiene un distrito cuando los distritos vecinos por ejemplo tienen una buena seguridad ciudadana, conllevan a una subóptima asignación de recursos y las transferencias son utilizadas por el

gobierno de mayor jerarquía para corregir dichas externalidades. Por otra parte, la equidad fiscal está relacionada con el supuesto de que las jurisdicciones deben proporcionar un nivel promedio de servicios públicos ejerciendo un nivel promedio de recaudación tributaria (Bird y Slack, 2006). Sin embargo, por varias razones las jurisdicciones no proporcionan un nivel promedio de servicios públicos, por lo que las transferencias reducen estas desigualdades fiscales (Raich, 2011).

En relación a las causas más comunes de los bajos niveles de recaudación del impuesto predial existe escasa literatura. Kelly (2017) remarca que, si bien los niveles de recaudación en los países desarrollados se acercan al 100 por ciento de su facturación, el desempeño en los países en desarrollo oscila entre el 30 y el 60 por ciento considerando estudios de casos realizados en Asia, América Latina y África. Incluso en países europeos como Albania, se da cuenta de un nivel de recaudación en torno al 15% y el 25% en los noventa, debido a la resistencia de los contribuyentes y al mal estado de la economía (Almy, 2001).

El buen desempeño de la recaudación del impuesto predial, en teoría, está en función de cómo se diseñen las estructuras fiscales intergubernamentales, esto es, las potestades que tengan los gobiernos locales en relación a su discrecionalidad de gasto, poder tributario y el sistema de transferencias del nivel central, pero también de las expectativas e intereses de los políticos locales. Este es un tema que se revisa en los siguientes puntos.

#### **2.4. La recaudación local y las transferencias intergubernamentales**

Pero, ¿cuáles son los efectos de las transferencias en la recaudación de los impuestos locales y en particular del impuesto predial? La respuesta está en función del tipo de transferencia que se trate. Según la teoría de la public choice, las transferencias generan efectos negativos en el comportamiento fiscal local, especialmente en la correspondencia entre la recaudación de los ingresos y la provisión de servicios. Sin embargo, algunos autores proponen que, en principio, es compatible una administración local financiada con transferencias y fiscalmente responsable ante sus ciudadanos (Balh, 1998). Sin embargo, “en cualquier circunstancia, el punto clave es que, a menos que los gobiernos locales tengan algún grado significativo de libertad para alterar el nivel y la composición de sus ingresos, ni la autonomía local ni la responsabilidad local son significativas” (Balh y Bird, 2008, p. 10).

Por otro lado, la literatura también ha identificado efectos negativos en el esfuerzo fiscal local. En efecto, “tienden a disuadir a los municipios de recaudar sus propios ingresos fiscales, ya que los municipios que aumentan su capacidad fiscal deben aceptar inevitablemente una reducción en los derechos de subvenciones” (Blöchliger y Petzold, 2009, p. 24). Sin embargo, Hines y Thaler (1995) argumentan que los gobiernos locales tratan de forma diferenciada sus recursos propios de los recursos a los que pueden acceder con facilidad, como lo son las transferencias. En esa línea, los hallazgos presentados por Brosio y Jiménez (2012) dan cuenta de una relación positiva entre las transferencias fiscales, especialmente las relacionadas con los recursos naturales, y un aumento de la recaudación predial el mismo que estaría vinculado a la acumulación de capital físico. Como es de esperarse, los gobiernos locales tienen más cuidado en el uso de sus ingresos propios que en los que obtienen por medio de transferencias.

El análisis de Martínez-Vázquez y Sepúlveda (2011) y el de Henríquez y Fuenzalida (2011) para América Latina encuentran que las transferencias intergubernamentales tienen efectos sobre la recaudación del impuesto predial. Estas están correlacionadas de manera negativa y significativa con la recaudación del impuesto predial en países como Brasil y Perú. Esto parecería sugerir que, en promedio, las transferencias corrientes actúan como un desincentivo para la recaudación del impuesto predial.

La presencia de catastros fiscales como instrumentos de la administración tributaria municipal constituye otro factor relevante a ser tomado en cuenta en el desempeño del impuesto predial. Los gobiernos locales que poseen mejores registros catastrales de su base tributaria logran mejores resultados dado que pueden fácilmente identificar sus bases tributarias (Otero, 2011). Los beneficios del catastro municipal también se dan a través de la fiscalización tributaria, en estos casos las estrategias municipales apuntan a realizar fiscalización de los contribuyentes, información que sirve también para actualizar los registros catastrales (Morones-Hernández, 2014). La ventaja de contar con estos instrumentos además de identificar la base tributaria y mejorar la fiscalización permite establecer la valuación de predios (Blanco, Fretes y Muñoz, 2016). La relación del catastro y del impuesto predial es corroborada en los análisis de Larios (2007), Vázquez (2011), Morones-Hernández (2017) e Ibarra-Salazar y Sotres-Cervantes (2009).

### **3. Revisión de literatura empírica**

#### **3.1. Estudios empíricos internacionales**

La literatura existente sobre el desempeño de la recaudación de impuestos sugiere que los factores políticos tienen relevancia. El análisis de Alt y Lowry (1994) realizado en Estados Unidos usando un panel de datos de sus estados para el período entre 1968 a 1987, concluye que los políticos locales apuntan al manejo político de los impuestos estatales. En otro documento, que utiliza datos de los estados norteamericanos entre 1961 y 1989, aplicando un modelo de series de tiempo se encuentra que los factores políticos como la cultura y el ciclo electoral afectan la recaudación de los impuestos (Clingermayer y Wood 1995). Otro análisis sobre los déficits fiscales en América Latina establece que el ciclo electoral y la ideología política afectan estos déficits, dicho estudio se basa en data electoral para una muestra de diez países latinoamericanos usando un panel de datos entre 1980 y 1998 (Amorim-Neto, Blanco y Borsani, 2001).

En particular para el impuesto predial, la rendición de cuentas funciona en parte a través del escrutinio electoral en el nivel local, encargado de administrar el impuesto predial (Slack y Bird, 2014). La lógica funciona de la siguiente manera: si a los electores/contribuyentes no les gusta lo que hace o no hace su gobierno local con la recaudación local, pueden (intentar) no reelegirlos en la siguiente elección. Si no lo hacen, los electores/contribuyentes deberían, en un sistema diseñado adecuadamente, asumir las consecuencias de su inacción. La libertad de cometer errores y de asumir las consecuencias de los propios errores es un componente importante de la autonomía local en cualquier país. Así, si aquellos políticos locales que no recaudan impuesto o gastan los ingresos de manera ineficiente en el caso de los malos políticos, no serán reelegidos.

La literatura desarrollada sobre el tema de la recaudación de los gobiernos locales y su relación con el ciclo político y demás variables de este tipo dan cuenta que, por lo general, las administraciones locales maximizan sus beneficios políticos en lugar de apuntar a una maximización de la recaudación. Así, es común que estas manipulen la recaudación de sus ingresos cuando tienen discrecionalidad amplia en la administración de estos, sea afinando tasas, estableciendo amnistías tributarias o modificando las bases tributarias. Los hallazgos muestran que las administraciones tributarias locales manipulan el momento de la recaudación de impuestos para



suavizar los ingresos tributarios, de modo que puedan cumplir con la meta de ingresos tributarios cada año fiscal dependiendo del ciclo electoral (Deng y Lou, 2011).

Un atributo particular de la recaudación en los países en desarrollo son las amnistías tributarias, que constituyen otra arista a ser analizada desde la perspectiva de los factores políticos que afectan a la recaudación. En la práctica internacional las amnistías tributarias han sido justificadas con frecuencia como formas políticamente populares de generar aumentos en los ingresos públicos. En relación a su impacto en la recaudación a largo plazo, Stella (1989) concluye que, si bien en general puede ser necesario poner un incentivo a personas que podrían ponerse al día en el pago que tienen pendiente, es poco probable que estas amnistías de corta duración generen ingresos adicionales genuinos en el largo plazo, en particular cuando se analiza contra el riesgo potencial de disminuir el cumplimiento tributario en el futuro, esto es, la pérdida de credibilidad de las administraciones tributarias.

### **3.2. Estudios empíricos nacionales**

El Perú es un país descentralizado con un nivel de gobierno regional y otro local, de acuerdo con la Constitución Política, las municipalidades son las únicas que tienen ingresos propios en la forma de impuestos. Sin embargo, una porción considerable de su financiamiento se basa en transferencias del nivel central (Ahmad y García-Escribano, 2006), en este escenario el impuesto predial cobra un rol sustantivo para fortalecer las finanzas municipales. Sobre este tema existen estudios que buscan indagar los determinantes de los niveles de recaudación del predial. Algunos de estos trabajos buscan probar los efectos negativos de las transferencias fiscales intergubernamentales en los esfuerzos para incrementar la recaudación por parte de las localidades; o, en otras palabras, la pereza fiscal. Aragón y Gayoso (2005) realizan un análisis usando un modelo de diferencias en diferencias para grupos de municipalidades peruanas usando la recaudación per cápita como indicador de esfuerzo fiscal y a las transferencias como principal variable explicativa; sus hallazgos muestran que las transferencias conforme aumentan tienden a disminuir en el esfuerzo fiscal.

Otro de estos trabajos lo realizaron Melgarejo y Rabanal (2006) quienes aplican un modelo de panel datos para gobiernos locales del país, entre 1998 y 2004, donde el esfuerzo fiscal también es considerado como el nivel de ingresos que recaudan. Los autores encuentran efectos diferenciados de las transferencias intergubernamentales

a los gobiernos locales, según el tipo de transferencias. De esta manera, los gobiernos locales que percibieron transferencias por canon o sobrecanon, mostraron cierta pereza fiscal. No obstante, Rühling (2005) señala que en el caso peruano los incrementos en las transferencias no han tenido un impacto negativo en general. No obstante, su análisis es básicamente de estadística descriptiva. Previamente, Aguilar y Morales (2005) usando una base de datos de panel para los municipios de nivel distrital y provincial del país para un periodo de tiempo entre 1998-2002, estiman modelos de efectos fijos y variables, y, encuentran que las transferencias generan un mayor esfuerzo fiscal en promedio, no obstante, este análisis es previo al boom minero. Por otro lado, Huanqui y Narrea (2018) también usando un modelo de panel de datos para las municipalidades peruanas entre 2002 y 2014 encontraron que las transferencias que el gobierno nacional asigna a las municipalidades incrementaban el esfuerzo fiscal en el nivel local, aunque reconociendo los efectos diferenciados entre departamentos y la existencia de un gran número de resultados no significativos estadísticamente, no permitiendo concluir con precisión acerca de la relación entre transferencias intergubernamentales y el esfuerzo fiscal local.

Son distintos los hallazgos de Alvarado (2003) cuyo trabajo, sobre la base de todos los gobiernos municipales y usando una extensa base de datos entre 1998 y 2002, usando un modelo de panel de datos, concluye que las transferencias tienen un efecto sustitución en los ingresos municipales, que es explicado por la disminución del esfuerzo fiscal en la recaudación municipal que es identificado en los niveles de recaudación de las municipalidades. Además de ello, encuentra que las municipalidades con mayores transferencias registran mayores cantidades de servicio de la deuda.

Para el caso específico del impuesto predial es destacado el trabajo de Rühling (2005), quien sobre la base de un análisis cuantitativo que utiliza un modelo de regresión simple usando una muestra de 240 municipalidades urbanas, concluye que, en gran parte de las municipalidades, no se puede encontrar evidencias de un efecto de sustitución del esfuerzo fiscal, recaudación, producido por las transferencias fiscales, principalmente canon, dado que, en los últimos años, la recaudación del impuesto predial ha crecido constantemente a tasas anuales del 10%. Empero, esta investigación ha tomado como universo de su análisis sólo a unos 9% del total de municipalidades del Perú, aquellas que más recaudan el impuesto predial y, aquellas donde las transferencias no son tan significativas en su presupuesto.

En relación con las bases tributarias locales, el documento de Aguilar y Morales (2005), antes citado, evidencia una relación estrecha entre niveles de urbanidad y recaudación municipal. Los impuestos son más importantes en ciudades metropolitanas donde alcanzan a representar el 20% de los ingresos, cifra que disminuye mientras que el tamaño y el nivel de urbanidad también disminuyen, inclusive a niveles menores del 1%. Ello puede ser más determinante cuando se trata del impuesto predial, cuestión que se complica cuando las condiciones institucionales y las reglas de juego restringen el desarrollo de las bases tributarias.

En efecto, Rühling (2005) remarca que la base tributaria del impuesto predial aún es pequeña y, señala como sus limitantes a: la insuficiencia de incentivos por parte de las autoridades nacionales para incrementar la recaudación, la reducida capacidad local para generar ingresos y el excesivo control existente en el nivel nacional sobre cuestiones críticas como la valuación de los inmuebles y la discrecionalidad para fijar las tarifas. De tal forma que cualquier mejora en el desempeño de este impuesto aún depende de la voluntad del gobierno nacional.

Asimismo, los otros estudios abordan las transferencias condicionadas como otra variable que condiciona la recaudación de ingresos propios. En el análisis de Huanqui y Narrea (2018), se encontró que la implementación de la meta predial del Programa de Incentivos (PI) como una medida que busca mejorar las capacidades de generación de ingresos propios de los gobiernos locales, no ha sido efectiva en su propósito final. Más aún, se encontraron efectos adversos en la generación de ingresos propios a través del incremento del gasto corriente y la reducción de la participación de los ingresos propios en los ingresos totales. La explicación detrás de este fenómeno se sustenta en la falta de complementariedad de la estrategia del PI con una reforma global del sistema de transferencias que permita incluir criterios de esfuerzo fiscal y con ello, darle una naturaleza sostenible al proceso. Adicionalmente, el mismo estudio encontró que la participación de las transferencias genera pereza fiscal, especialmente aquellas transferencias derivadas de la explotación de las industrias extractivas, es decir canon y regalías.

Por otro lado, en un informe de GRADE (2018), se estimó el valor del impuesto predial potencial en el distrito de Huancayo a través de la actualización del universo predial mediante un catastro virtual vía el levantamiento fotogramétrico y el procesamiento de imágenes. Se comparó con la base catastral que maneja el Servicio de Administración Tributaria de Huancayo (SATH), encontrándose que dicha base se encuentra bastante

actualizada en los sectores centrales del distrito de Huancayo, precisamente aquellos donde el potencial de recaudación es mayor. Es decir, según el informe, la base del SATH registra un impuesto predial potencial de S/ 17.3 millones; mientras que el impuesto recaudado por del SATH es de S/ 16.8 millones para el año 2018. Esto significaría que el cobro de este tributo se realiza de manera bastante eficiente.



## **4. Contexto actual de la recaudación en el Perú**

### **4.1. Contexto institucional y normativo de la recaudación en el Perú**

Aun cuando existe una enorme heterogeneidad de las jurisdicciones municipales del país, en términos de población, ruralidad, bienestar, capacidad institucional, entre otros, el marco normativo es general para todas, a excepción de la Municipalidad de Lima Metropolitana y las municipalidades de frontera que tienen un régimen especial.

Aunque existe una creciente descentralización política; es decir, por lo general, las autoridades de las municipalidades son elegidas directamente por su localidad, las fuentes de ingresos locales aún permanecen manejadas por el nivel nacional, que constitucionalmente es quien detenta el poder tributario en todos los impuestos. Por ello, ninguno puede ser fijado, incluido el predial, sino es por medio de la propuesta y aprobación del gobierno nacional; las municipalidades sólo pueden crear ciertos tributos como los cargos a los usuarios y las contribuciones.

Tal como lo establece la legislación peruana (Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo No. 776) los ingresos locales se conforman de impuestos municipales y otros ingresos no tributarios. Los impuestos municipales, que son detallados en la Tabla N°1, corresponden a los ingresos propios del cobro que se efectúa a los contribuyentes o personas que realizan actividades en la jurisdicción local. La normativa establece que los impuestos que pueden cobrar los gobiernos locales, son creados por el Gobierno Nacional, es así que las municipalidades no cuentan con la potestad para crear nuevos impuestos, de manera que su rol se limita a la recaudación de los mismos.

Algunos impuestos se asignan a las municipalidades distritales, mientras que otros impuestos corresponden a municipalidades cuya jurisdicción tiene alcance provincial. En este sentido, la administración de los impuestos a nivel distrital incluye al Impuesto Predial, el Impuesto a los Juegos como pimball, bingo, rifas y similares, el Impuesto de Alcabala y el Impuesto a los Espectáculos Públicos no deportivos. Mientras que los impuestos de las municipalidades provinciales son: el Impuesto al Patrimonio Vehicular, Impuesto a las Apuestas y los Impuesto a los Juegos como loterías.

**Tabla N° 1. Impuestos Municipales**

<b>Impuesto Municipal</b>	<b>Administración</b>	<b>Base</b>
Predial	Distrital	El valor de los predios urbanos y rústicos.
De Alcabala	Distrital	Las transferencias de inmuebles urbanos y rústicos a título oneroso o gratuito a excepción de la primera venta.
Al Patrimonio Vehicular	Provincial	La propiedad de los vehículos automóviles, camionetas, <i>station wagon</i> , camiones, buses y omnibuses con antigüedad no mayor a tres (3) años de propiedad de personas naturales.
A las Apuestas	Provincial	Los ingresos de las entidades organizadoras de eventos hípicas y similares donde se realicen apuestas.
A los espectáculos públicos no deportivos	Distrital	Los ingresos de los espectáculos públicos no deportivos en locales o parques cerrados.
A los Juegos (Pimball, bingo, rifas)	Distrital	La realización de actividades relacionadas con los juegos, y los premios asociados a este tipo de actividades.
A los Juegos (loterías)	Provincial	La realización de actividades relacionadas con los juegos, y los premios asociados a este tipo de actividades.

Fuente: Ley de Tributación Municipal  
Elaboración Propia

Otros ingresos no tributarios incluyen a todos aquellos cargos que responden a una contraprestación específica por parte de la municipalidad. En la legislación se incluyen las tasas y las contribuciones. Las tasas son los cobros que responden al costo de un servicio prestado por la entidad como los arbitrios, las licencias y derechos, mientras que las contribuciones responden a los costos derivados de la realización de obras públicas o de actividades específicas. A diferencia de los impuestos, las municipalidades tienen potestad para la creación de tasas y contribuciones a través de ordenanzas municipales, de acuerdo con la Ley N°27972 (Ley Orgánica de Municipalidades, 2003) y el Decreto Supremo N°133-2013-EF (TUO del Código Tributario, 2013).

No hay que dejar de mencionar que las transferencias son aquellos ingresos de las municipalidades que provienen del Gobierno Nacional. Actualmente el sistema de

transferencia lo conforman un conjunto de conceptos que se han ido creando con el tiempo a fin de reducir los desbalances fiscales entre niveles de gobierno. También se incluyen los impuestos nacionales a favor de las municipalidades, como el FONCOMUN, que está conformado principalmente por el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) que es el producto de una sobretasa al Impuesto General a las Ventas (IGV). Asimismo, las transferencias provenientes de los ingresos nacionales derivados de la explotación de las industrias extractivas como el Canon, el sobrecanon, el Fondo de Desarrollo de Camisea, la regalía y la renta de aduanas; también la transferencia por programas sociales como el Vaso de Leche, entre otros.

#### **4.2. El impuesto predial en las finanzas locales**

El impuesto predial grava anualmente y de forma recurrente el valor de los predios, incluyendo el suelo y las construcciones lo cual es regulado por la Ley de Tributación Municipal Decreto Legislativo N° 776 (1994), ordenamiento que se encuentra en el marco normativo que reparte las fuentes de ingresos a las municipalidades. En términos tributarios, los titulares del impuesto, sujeto activo, no son los gobiernos locales dado que no tienen la potestad de fijarlo, pero si tienen una capacidad tributaria activa para las bases tributarias localizadas en su jurisdicción. Los sujetos pasivos, son los contribuyentes propietarios del predio.

Aun cuando la norma establece que son los contribuyentes los que hacen una declaración jurada de autoavalúo cada año, la administración tributaria local actualiza los valores de los predios mediante la emisión automática de los avalúos y sustituye esta obligación. En esta parte de la gestión del impuesto predial es necesaria una mayor clarificación del marco normativo, tal como lo recomiendan expertos en el tema (Riano, 2002 y McCluskey, 2013). Asimismo, los gobiernos locales deben tomar como referencia los cuadros de valores unitarios oficiales de edificaciones establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), el mismo que difiere de acuerdo con la región geográfica.

Las exenciones constituyen otra parte importante del impuesto. De manera similar a las tarifas, estas son determinadas por el gobierno nacional. La política tributaria ha buscado exonerar del pago del impuesto predial a inmuebles del gobierno central y de instituciones privadas dedicadas al servicio público, como los Bomberos, Templos, Universidades, Colegios y Hospitales, siempre y cuando sean utilizadas para sus fines.

De otro lado, el uso de catastros urbanos es aún muy incipiente. A pesar de que la legislación les encarga a las municipalidades ser generadores de catastro, obligándoles a utilizar el 5% de la recaudación del impuesto predial para dichos fines, muy pocas cumplen con ello y no cuentan con esta herramienta. Existen algunas municipalidades que son la excepción y cuentan con catastros desarrollados con múltiples aplicaciones, especialmente en la zona moderna de Lima Metropolitana.

El hecho generador del Impuesto Predial está compuesto por la propiedad urbana y rural. Sin embargo, la participación en la tributación por parte de los inmuebles rurales es bastante limitada por las exenciones del 50%. Asimismo, la norma determina que el sujeto pasivo es el propietario del predio. Sin embargo, establece que cuando la existencia del propietario no pueda ser determinada, son sujetos obligados al pago del impuesto, en calidad de responsables, los poseedores o titulares del dominio útil, a cualquier título, los tenedores, sin perjuicio del derecho de cobrar de los respectivos contribuyentes. El reconocimiento del poseedor es extremadamente relevante en países como el Perú marcados por la informalidad urbana.

Para la determinación del impuesto predial, la base gravable está constituida por el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital. De acuerdo con esta norma, a efectos de determinar el valor total de los predios, se aplican los valores arancelarios de terrenos y valores unitarios oficiales de edificación y las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación, que aprueba anualmente el MVCS mediante Resolución Ministerial. Con relación a este tema, un factor que tiende a resultar ineficiente es la determinación de que la base gravable es compuesta por la suma de todos los predios de un contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital. De tal forma que, si un contribuyente es dueño de dos inmuebles que suman 30 UIT en el mismo distrito, pagaría más impuesto de que si el mismo contribuyente es dueño de dos inmuebles de 15 UIT ubicados en municipios vecinos.

Por su parte, la norma establece que las alícuotas aplicadas son progresivas de acuerdo con la suma del valor de los predios ubicados en el mismo distrito. Asimismo, no es recomendable utilizar la suma del valor de los predios, sino por el contrario solo el valor individual de cada predio, por lo que el sistema carece de una diferenciación de usos entre tierra rural, terrenos vacantes urbanos e inmuebles urbanos construidos, quizá entre viviendas, y otros inmuebles. Finalmente, sobre el tema de las exenciones, el marco normativo establece beneficios que aplican a todo el país tratando de la misma forma a municipalidades que exhiben características muy distintas.



Seguramente, exenciones adecuadas a Surco podrían ser distintas de exenciones practicables o razonables para alguna localidad rural. De forma semejante, el artículo 19 de la Ley de Tributación Municipal prevé que los pensionistas propietarios de un solo predio, a nombre propio o de la sociedad conyugal, que esté destinado a vivienda de estos, y cuyo ingreso bruto esté constituido por la pensión que reciben y ésta no exceda de 1 UIT mensual, deducirán de la base imponible del Impuesto Predial, un monto equivalente a 50 UITs. El monto de la deducción de 50 UITs que quizá sea bajo para algunas municipalidades puede ser excesivo para otros.

### **4.3. El Programa de Incentivos Municipales**

El Programa de Incentivos (PI)<sup>1</sup> es un instrumento que implica una transferencia condicionada de recursos financieros, adicionales al presupuesto de las municipalidades, por el cumplimiento oportuno de metas que deben alcanzar en un período. Busca impulsar reformas que permitan lograr el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local y la mejora de su gestión. En la práctica, se busca: incrementar los niveles de recaudación local, mejorar la ejecución de proyectos de inversión, reducir la desnutrición crónica infantil, simplificar trámites, mejorar la provisión de servicios públicos y prevenir riesgos de desastres.

Referente a las metas de recaudación del impuesto predial, presentadas en la Tabla N° 2, esta se aplica en forma diferenciada por el tipo de municipalidad. Así, las municipalidades que tienen mayor importancia deben incrementar la efectividad de la recaudación del mismo, para lo cual la meta va más allá del incremento de un porcentaje como se estableció en los inicios del programa. Esta medición solo considera la recaudación corriente sin considerar el recaudo por deudas de años anteriores. Otro grupo de municipalidades menos importantes tienen como meta el incremento de la recaudación como mínimo a un nivel requerido del impuesto corriente, es decir un porcentaje establecido. En el caso de las municipalidades rurales deben registrar información cualitativa y cuantitativa sobre las características de la administración y gestión del impuesto predial en el Sistema de Meta Predial (SISMEPRE). Nótese que esta actividad también la hacen el resto de municipalidades.

---

<sup>1</sup> El PI fue creado en el año 2009 mediante Ley N° 29332, modificado mediante Decreto de Urgencia N° 119-2009 e incorporado en la Ley del Presupuesto del Sector Público de los Años Fiscales 2010, 2011, 2012 y 2013, respectivamente. La Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2012 fusionó el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión con el Programa de Modernización Municipal dando origen al Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI).

**Tabla N° 2. Municipalidades por Tipología y Metas de Fortalecimiento de la Administración y Gestión del Impuesto Predial**

Actividades	Tipología				
	Tipo A	Tipo B	Tipo C	Tipo D	Tipo E
1. Incremento de la efectividad corriente del impuesto predial	X		x	x	
2. Incremento de la recaudación del impuesto predial		x			
3. Registro de Información sobre la administración y gestión del impuesto predial en el SISMEPRE	X	x	x	x	x
<b>Número de Municipalidades</b>	<b>74</b>	<b>122</b>	<b>42</b>	<b>129</b>	<b>378</b>

Fuente: Programa de Incentivos Municipales.  
Elaboración propia.

Se ha incluido este componente en el análisis porque estas transferencias estarían en estrecho correlato con la recaudación. Al menos, como está diseñado el Programa, se busca incrementar la recaudación por lo que es necesario incluir este tema en la investigación.

En el Anexo N° 1, se muestra la Tipología del Programa de Incentivos, identificando el grupo, las jurisdicciones y la cantidad de municipalidades.

## 5. Hechos estilizados

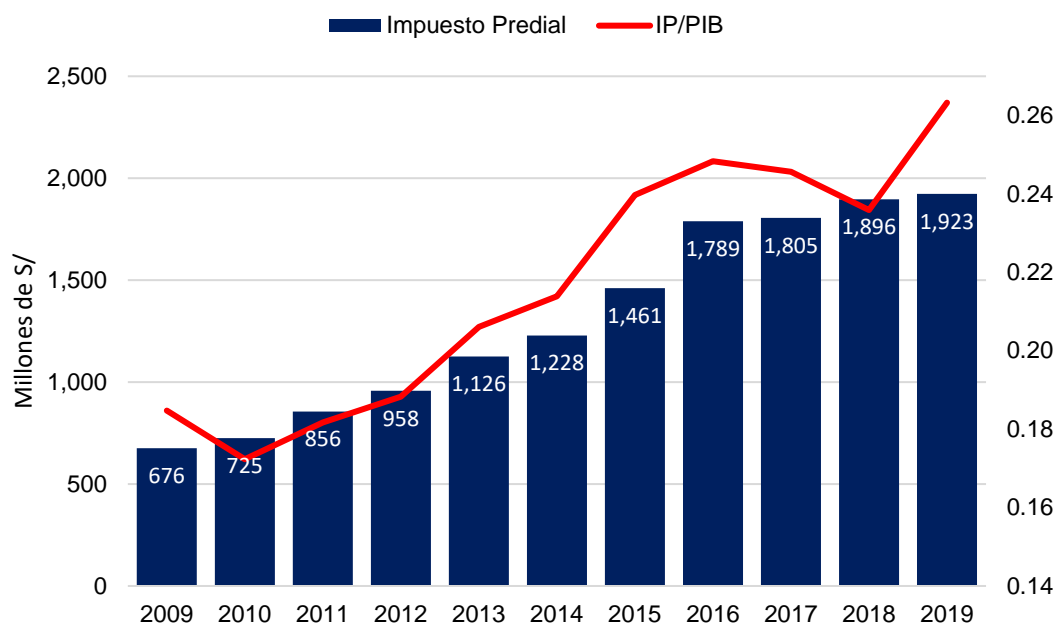
Tal como lo muestran las estadísticas de las finanzas públicas, el impuesto predial en el Perú tiene aún muy poca importancia en la estructura impositiva del Estado y, en particular, en los ingresos de las municipalidades. En particular, los ingresos propios de los gobiernos locales constituyen una fuente de recursos aún incipiente que dependen, en buena medida, de la capacidad fiscal de sus jurisdicciones y del esfuerzo desplegado por las administraciones locales. Sus recursos de mayor importancia son las transferencias fiscales intergubernamentales que el gobierno nacional les asigna periódicamente. Desde la perspectiva fiscal, la descentralización de las fuentes de ingresos eleva los niveles de correspondencia entre los ingresos propios y el financiamiento de los servicios que se provee a los ciudadanos en el ámbito local, promoviendo el accountability y fortaleciendo la sostenibilidad de las finanzas públicas locales.

El impuesto predial en el Perú tradicionalmente ha tenido un bajo desempeño en relación con su recaudo. En la última década el crecimiento de la recaudación ha sido sostenido, mostrando una evolución positiva que ha llevado casi a duplicarse, alcanzando, en 2018, S/ 1,896 millones.

Tomando como referencia la importancia de la recaudación del impuesto predial en relación con el PBI, es posible constatar que este ingreso ha oscilado en torno al 0.18% del PBI hasta 2013. A partir de ese año, la recaudación se ha incrementado visiblemente alcanzando un 0.26% en 2019 (Gráfico N°1). Esto quiere decir que su crecimiento ha sido ligeramente superior al aumento del PBI, desempeño bastante limitado considerando el nivel de atraso que tiene su recaudación. Este nivel de rezago estaría explicado en buena medida por el escaso cumplimiento lo que genera altos niveles de morosidad de los contribuyentes, estimado entre el 60% y 70% (Del Carpio, 2014).

El desempeño de la recaudación del impuesto predial de los países de América Latina muestra dos grupos marcados con resultados diferentes, por un lado, los países del cono sur con alta recaudación y por otro, los países andinos con baja recaudación (Ahmad, Brosio y Jiménez 2018). En esa determinación este estudio pone de relieve el enorme rezago que tendría el Perú dentro de la región.

**Gráfico N° 1. Evolución de la recaudación del Impuesto Predial en Perú (2009-2019)**



Fuente: Elaboración propia en base en datos del MEF y del Banco Central de Reserva del Perú.

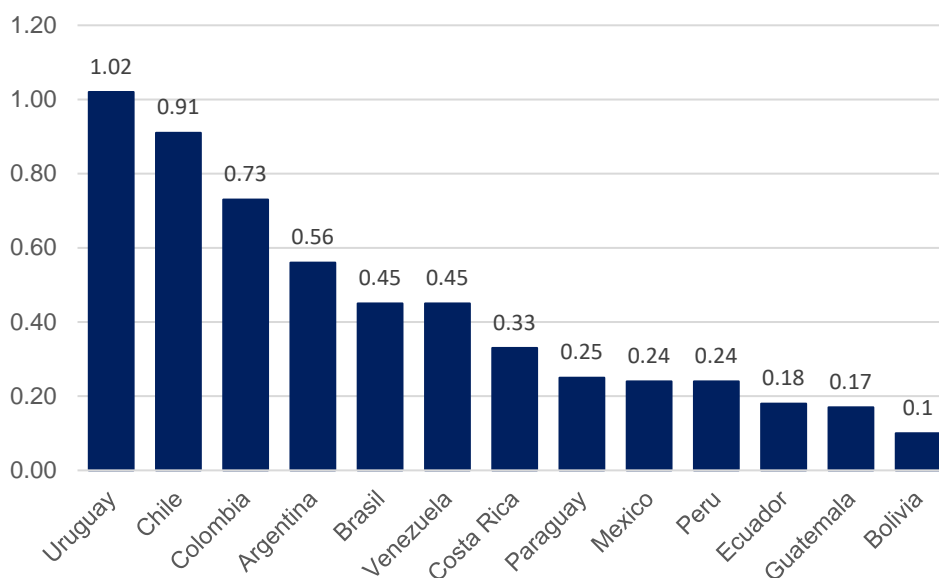
Tomando como referencia datos recientes de la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico - OCDE (2020), y considerando su evolución en la última década (De Cesare y Lazo, 2008) se puede ver que, en promedio, el rendimiento de este impuesto alcanza el 0.5% del PBI en los países de la región. Los niveles logrados por Uruguay, 1.07% del PBI, son casi similares al promedio de los países de la OECD (1.1% de su PBI). Otros países que tienen un desempeño destacado son Colombia (Montaña, 2016), Chile (Orrego, 2016) y Brasil (De Cesare et al., 2014), con recaudos superiores al 0.7% de su PBI. En contraste, el desempeño del Perú sólo alcanza 0,26 % de su PBI, cifra que ubica al país debajo de la mitad del promedio Latinoamericano (Gráfico N°2).

Por la similitud del país con Colombia, ambos con ingresos similares, alta informalidad en la tenencia de la vivienda y esquemas gubernamentales descentralizados, el margen de mejora del impuesto predial en Perú podría ser el nivel alcanzado por ese país.

Aun cuando Colombia tiene uno de los niveles de recaudo más altos de América Latina sus estándares de comparación son con respecto a la OCDE. Los análisis realizados en este país dan cuenta de sus características urbanas que son similares al Perú. Así, las propiedades urbanas y rurales están subregistradas y subestimadas y el rol que juega su Gobierno Nacional en la regulación del impuesto predial y los niveles

de informalidad en la tenencia de la vivienda en el país (Lozano y Bravo, 2008; Sánchez y España, 2014).

**Gráfico N° 2 Recaudación del impuesto predial en Latinoamérica  
(Como porcentaje del PBI)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCDE (2020).

Considerando como referencia los años iniciales de la descentralización, los progresos que se ha logrado en términos de la recaudación predial son relativamente destacados en el país. No obstante, es importante tener en cuenta que, este crecimiento de la recaudación, no puede ser analizado sin considerar el punto de partida.

Los niveles de recaudación en 2003 por las municipalidades eran realmente bajos y el impuesto era una fuente de importancia marginal comparado con otros ingresos municipales, inclusive los cargos a los usuarios y las tasas tenían más importancia como fuente de ingreso de recaudación propia, 43% de los ingresos propios<sup>2</sup>. En contraste, en 2019, la recaudación predial ha constituido alrededor de un tercio de los ingresos propios locales (31%), superando en importancia a las tasas y cargos a los usuarios y constituyéndose en el ingreso propio de mayor importancia para las municipalidades.

<sup>2</sup> Los hallazgos de Alvarado (2003) dan cuenta de un deficiente desempeño del impuesto predial con una recaudación baja. Incluso, otros tipos de ingresos propios, como los cargos a los usuarios tuvieron mayor participación en los ingresos propios, cuestión que estaría asociada a una mayor discrecionalidad o margen de decisión que poseen las municipalidades en la fijación de dichos ingresos y la facilidad del cobro, al estar asociados estos ingresos a un determinado servicio municipal, lo cual hace menos probable que exista problemas de evasión.

**Tabla N° 3. Recaudación del impuesto predial según municipalidad, 2019  
(Millones de Soles)**

<b>Municipalidad</b>	<b>Recaudación del Imp. Predial</b>	<b>Ingresos Propios</b>	<b>Población (2019)</b>	<b>Predial per cápita</b>	<b>Imp. Predial / Ing. Propio</b>
Santiago de Surco	110.8	267.9	390,433	283.8	41.4%
San Isidro	99.1	244.5	67,308	1,471.7	40.5%
Miraflores	87.9	224.6	106,206	827.3	39.1%
Ate	60.9	130.6	643,038	94.7	46.6%
La Molina	51.5	122.6	158,257	325.5	42.0%
Callao	47.6	195.3	492,936	96.5	24.4%
Trujillo	41.4	132.5	336,599	122.9	31.2%
San Borja	36.4	112.9	125,474	290.2	32.3%
San Martín de Porres	35.0	72.9	726,308	48.3	48.1%
San Juan de Lurigancho	34.0	86.4	1,147,999	29.6	39.3%
La Victoria	33.4	86.9	194,798	171.2	38.4%
Chorrillos	29.4	91.0	349,968	84.0	32.3%
Lurín	22.9	53.5	100,450	228.3	42.8%
Arequipa	22.8	145.7	59,127	385.0	15.6%
Jesús María	22.7	73.7	80,311	282.6	30.8%

Fuente: Elaboración propia a base en datos del MEF y del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

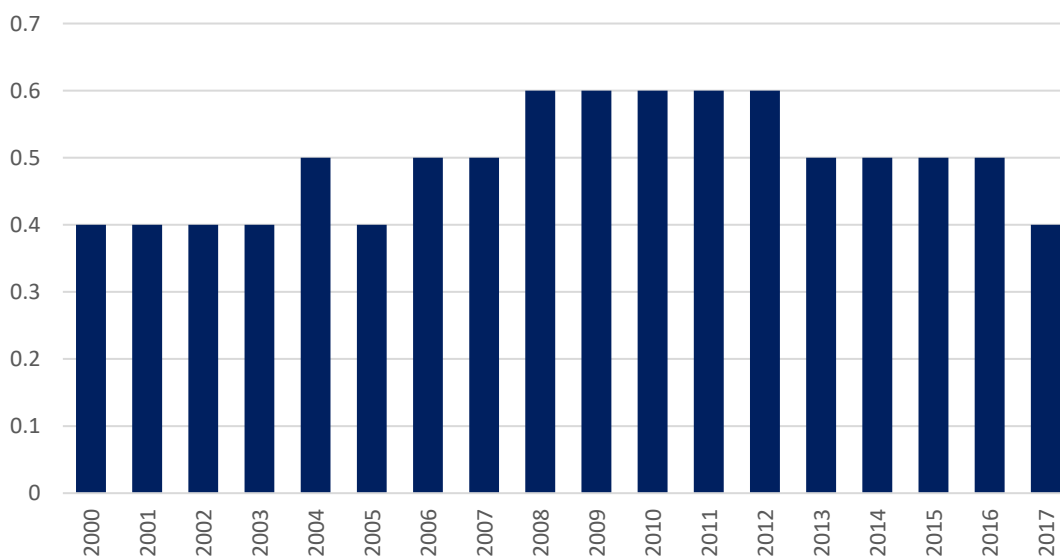
La distribución de la recaudación del impuesto predial está concentrada en las ciudades del país, especialmente en el ámbito de Lima Metropolitana. La Tabla N° 3 presenta los distritos que tienen mayor importancia como recaudadores de este ingreso en 2019. Destaca la municipalidad de Santiago de Surco como el primer recaudador superando los S/ 110 millones, lo que representa el 41% de sus ingresos propios. En el extremo del grupo se encuentra Jesús María, distrito que solo recauda S/ 22.7 millones, lo que representa S/ 73.7 soles por habitante, este monto constituye una de las recaudaciones más bajas del grupo.

Destaca también, distritos que son capitales de provincia y de departamento, Trujillo y Arequipa, que se encuentran en este grupo, pero su desempeño es bastante limitado. El recaudo de Trujillo es de S/ 41 millones, lo que implica un monto de S/ 132 soles por habitante, mientras que en Arequipa recauda en el distrito del mismo nombre, S/ 22.8 millones, lo que representa S/ 145 soles por habitante. Ambas ciudades constituyen las dos metrópolis importantes fuera de la capital.

Desde una perspectiva histórica, la situación de las finanzas municipales se ha caracterizado por la excesiva dependencia de las transferencias intergubernamentales, a pesar de que cuentan con relativa autonomía fiscal desde algunas décadas atrás. Desde el inicio del proceso, los ingresos se han mantenido

relativamente constantes en términos del total de ingresos. Como se observa en el Gráfico N° 3, la recaudación tributaria local se ha mantenido en el orden del 0.5% del PBI desde el inicio de siglo sin variaciones relevantes en todo el periodo desde que inició el proceso de descentralización.

**Gráfico N° 3: Recaudación de Impuestos Locales como % del PBI (2000-2017)**



Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración Propia

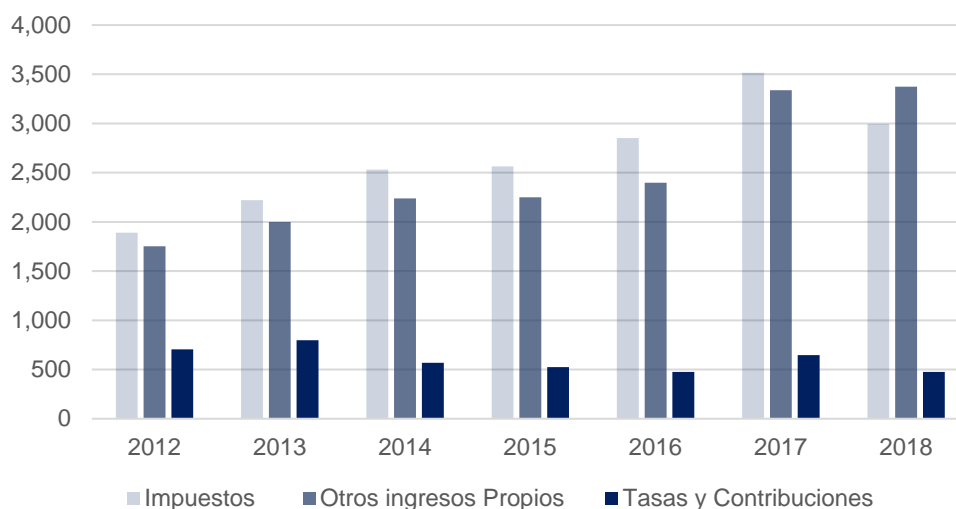
En general, tomando en cuenta los ingresos propios totales (incluyendo impuestos, tasas y contribuciones), la participación de los ingresos propios a lo largo de la última década ha sido siempre menor al 1% del PBI. En términos de la participación en los ingresos totales de las municipalidades, los ingresos propios no llegaron ni a la cuarta parte. Actualmente, el promedio de los ingresos propios de los gobiernos locales, en términos per cápita, asciende a S/ 80.50 soles. Sin embargo, en un análisis más exhaustivo, se observa enormes desigualdades que impiden se pueda concluir respecto a las capacidades en la generación de ingresos sobre la base de cifras agregadas.

Asimismo, parte importante de los ingresos propios constituyen los cargos a los usuarios, que son ingresos por la provisión de servicios. Esto es, cargos a los usuarios, como tasas, derechos y cobro de servicios. En contraste con los impuestos, estos ingresos tienen aún una importancia bastante relevante. Las tasas y contribuciones han rondado los S/ 3,400 millones en los últimos años. Aun cuando tradicionalmente han constituido ingresos menores a los impuestos, en 2018 superaron a estos recursos constituyéndose en la principal fuente de ingresos propios

(Gráfico N° 4). El crecimiento de estos recursos depende en buena medida con el aumento de la provisión de servicios municipales a la población.

Otro concepto de menor importancia son los otros ingresos propios donde se agrupa a los ingresos de capital, que son mayormente eventuales y también a ingresos que tienen poca importancia como las contribuciones por obras públicas. La tendencia ha sido decreciente en los siete años de análisis, llegando en 2018 a representar menos de S/ 500 millones.

**Gráfico N° 4: Impuestos locales e ingresos no tributarios, 2012-2018 (Millones de Soles)**



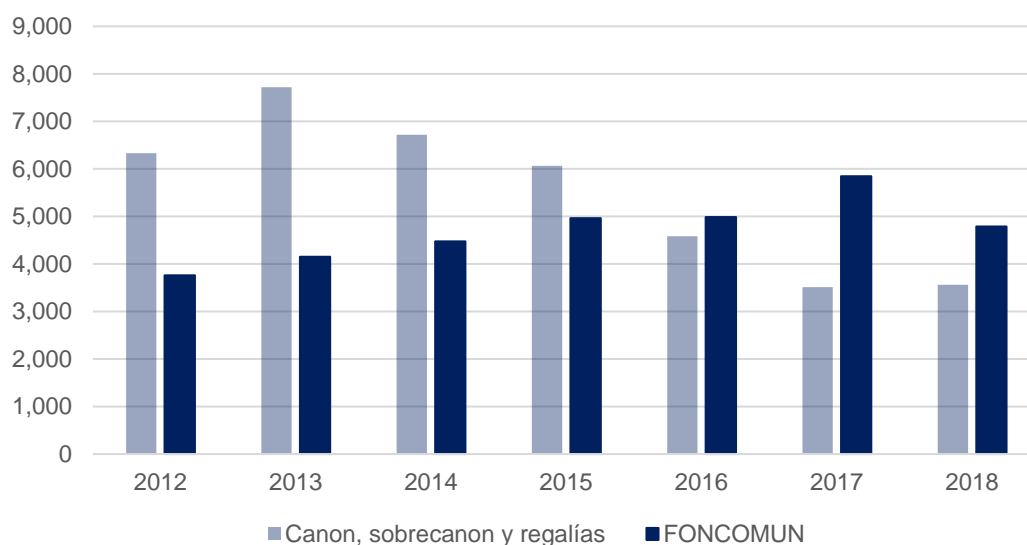
Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración Propia

Dentro de los ingresos municipales la fuente de mayor importancia son las transferencias que recibe del gobierno central. Como todo país en desarrollo, los gobiernos locales dependerían en buena parte de este tipo de ingresos. En el país, las transferencias más importantes son los recursos por concepto del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) que es la transferencia niveladora del nivel municipal. La otra transferencia son los recursos de canon y regalías que son ingresos derivados del Impuesto a la Renta de las empresas que se encuentran dentro de la región y se dedican a la extracción de recursos naturales, especialmente de minería e hidrocarburos. Estas transferencias, a diferencia de las primeras están altamente concentradas en algunas zonas por lo que constituyen una fuente de inequidad fiscal de las municipalidades. Asimismo, como se puede apreciar en el Gráfico N° 5, son ingresos poco estables y tienden a ser fluctuantes en línea con las variaciones de los precios internacionales de los minerales e hidrocarburos, especialmente el gas.



De otro lado, las transferencias de Foncomun dependen del ciclo económico al constituirse como una porción del Impuesto General a las Ventas (IGV). Asimismo, a diferencia del canon, esta transferencia es universal y llega a todas las municipalidades del país.

**Gráfico N° 5: Principales transferencias intergubernamentales a las municipalidades, 2012-2018 (Millones de Soles)**

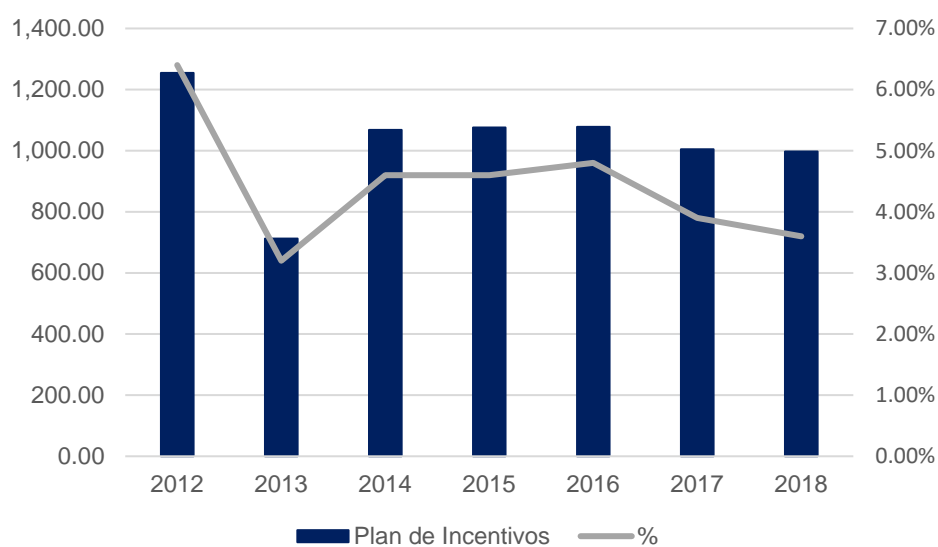


Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración Propia

Finalmente, destacan las transferencias por concepto del Programa de Incentivos Municipales. A diferencia de las anteriores transferencias, estas se asignan en función al cumplimiento de metas que les impone el gobierno central. La bolsa se reparte entre los municipios que logren cumplir con dichas metas que se orientan a diversos sectores en los cuales las municipalidades cumplen el rol de agentes del gobierno central.

Los recursos del Programa de Incentivos han decrecido en los últimos años (Gráfico N° 6). Así, en 2012 estas representaban alrededor de S/ 1,200 millones que se repartieron en las municipalidades que lograron la meta y en 2018, estos recursos disminuyeron a S/ 1,000 millones. Su importancia en relación a los ingresos municipales también ha disminuido en este periodo, al inicio del mismo representaban alrededor del 6.5% de los ingresos municipales y en 2018 disminuyeron a menos del 4%.

**Gráfico N° 6: Transferencias por el Programa de Incentivos, 2012-2018  
(Millones de Soles y % de los Ingresos Locales)**



Fuente: SIAF-MEF  
Elaboración Propia

La constante interacción de ingresos propios y transferencias en los ingresos municipales hace suponer que podría existir una relación entre ambas variables. Tal como lo describe la teoría y la evidencia empírica, las transferencias podrían constituir un determinante del desempeño de los ingresos propios, y en particular del impuesto predial.

## 6. Hipótesis

### 6.1. Hipótesis

Las hipótesis que guían a este trabajo son las siguientes:

H1: Los niveles de recaudación del impuesto predial en municipalidades del país tienen un correlato negativo con la recepción de transferencias fiscales intergubernamentales desde el gobierno central

H2: Los niveles de recaudación del impuesto predial en municipalidades del país tienen un correlato negativo con variables institucionales como las amnistías tributarias.

De acuerdo al marco teórico revisado y la evidencia empírica encontrada en la literatura, en contextos de descentralización como el peruano, con una frágil recaudación tributaria local, las transferencias estarían jugando un rol determinante en su desempeño, porque las transferencias reemplazarían al impuesto predial como una fuente de financiamiento.

La gobernanza local consolidada en el país luego del proceso de descentralización con la elección directa de alcaldes y su autonomía en el manejo de sus cuentas fiscales; la variable relevante al respecto es la amnistía tributaria, se hipotetiza que esta tiene una relación negativa con la recaudación porque incentivaría a los contribuyentes a no cumplir con sus obligaciones tributaria esperando sucesivamente una futura amnistía.

En términos de variables de control, la recaudación del impuesto predial tendría una relación negativa con los niveles de pobreza, medido a través del indicador de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), así, los contribuyentes más pobres no pueden cumplir con sus obligaciones tributarias; de manera similar el PBI per capita tendría una relación positiva porque constituye un proxy de la riqueza de las personas. Otras variables utilizadas son los distintos ingresos que tienen una contraprestación por algún servicio (contribuciones no tributarias), en este caso, es decir de las tasas y contribuciones, la relación es positiva porque refleja la mayor capacidad tributaria de los ciudadanos para tributar. En cuanto a los otros impuestos municipales al patrimonio (contribuciones tributarias), la relación es negativa porque el recaudo de estos impuestos desplaza la recaudación del impuesto predial.

## 7. Metodología de la investigación

### 7.1. Datos

Considerando los objetivos de la investigación y la metodología planteada, se utilizó información fiscal, demográfica y de indicadores sociales a nivel de gobierno local comprendida para el período 2012-2018, con la finalidad de determinar cómo dichas variables afectan en la recaudación del impuesto predial.

La información de las municipalidades da cuenta de las particularidades de los gobiernos locales extendidos en el territorio nacional (OCDE, 2016), existiendo una diferencia entre municipalidades rurales y las ciudades. La información recopilada<sup>3</sup> para este estudio tiene varias fuentes secundarias que se describen a continuación.

- Del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el órgano rector de la política fiscal del país y encargado de consolidar las estadísticas de las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno, se recopiló información fiscal y presupuestaria. Se consideran las series anuales de la recaudación de impuestos, tasas, transferencias de recursos ordinarios, Plan de Incentivos, gastos corrientes, inversión y saldos de balance a nivel de municipalidades. Dicha información proveniente de la Cuenta General de la República y del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).
- De la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros se obtuvo información anual del nivel de transferencias fiscales intergubernamentales que se distribuyen a las municipalidades por concepto del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), canon, sobrecanon y regalías mineras.
- Del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), órgano responsable de la elaboración de las estadísticas oficiales del país, se obtuvo información a nivel distrital correspondiente a la población distrital proyectada, el producto bruto interno a nivel departamental y los índices de necesidades básicas insatisfechas a nivel distrital.

---

<sup>3</sup> La data utilizada se encuentra disponible en:

<https://drive.google.com/drive/folders/1q0lczRLCfAnXikRnqFZjJUUXwYmy6aUy>

- Información de las municipalidades a nivel de Lima Metropolitana que realizaron amnistías tributarias, entre los años 2012 al 2018, recogida del Diario Oficial El Peruano.

## 7.2. Especificación del Modelo

Tal como señala Wooldridge (2002) existen dos tipos de modelos econométricos clásicos que se utilizan a la hora de analizar diversos fenómenos económicos: el primero, es el modelo de corte transversal, en donde se estudian las características de  $N$  individuos en un solo período de tiempo; el segundo, es el modelo de series de tiempo, donde se estudia cómo cambian las características de un solo individuo (persona, país, entre otros.) a lo largo de  $T$  períodos de tiempo. El modelo de panel de datos hace una mezcla de ambos tipos utilizando series de tiempo y datos transversales que permiten mejorar el análisis.

El modelo utilizado para estimar los efectos que las transferencias y demás variables tienen sobre la recaudación del impuesto predial es el método de efectos fijos, el cual se ha elegido luego de la aplicación del Test de Hausman para un contexto de panel de datos. El modelo de estimación se escribe como sigue:

$$\ln(\text{predial}_{it}) = \beta_0 + Z_{it}\beta + X_{it}\delta + \lambda_t + \varepsilon_{it}$$

Dónde:

- $\text{predial}_{it}$  es lo recaudado por impuesto predial por la municipalidad  $i$  en el año  $t$ ;
- $Z_{it}$  es la matriz de variables independientes cuyos efectos en la recaudación en el predial son materia de estudio del presente documento, incluye:  $\text{transferencias}_{it}$  que corresponde al logaritmo de la suma de las transferencias por FONCOMUN, Canon y Recursos ordinarios corrientes que recibe la municipalidad  $i$  en el año  $t$ ; el logaritmo de la recaudación de las tasas por parte de la municipalidad  $i$  en el año  $t$ ; el logaritmo de la población que reside en el distrito donde se ubica la municipalidad  $i$  en el año  $t$ ; y el logaritmo del plan de incentivos que recibe la municipalidad  $i$  en el año  $t$ .
- $X_{it}$  es una matriz que contiene variables de control consideradas relevantes de ser incluidas para determinar su impacto en la recaudación del predial tales como el logaritmo de la recaudación de los demás ingresos tributarios y no tributarios, el PBI per cápita, las necesidades básicas

insatisfechas, los cuales podrían ser considerados complementarios o sustitutos a la recaudación del predial.

- $\lambda_t$  es un efecto fijo temporal y nos permitirá controlar por características que afectaron a las municipalidades en un determinado año tales como shocks externos (caída de precio de minerales), políticas (cambio de autoridades cada 4 años), etc.
- $\varepsilon_{it}$  es el término de error y recoge aquella parte que las variables utilizadas no logran explicar de la recaudación del predial, dicho componente es clusterizado a nivel municipal.

Para controlar la heterogeneidad no observable municipal (heterogeneidad que incluye diferencias como el tamaño municipal, nivel de urbanidad, características institucionales y condiciones socioeconómicas) se ensayó la clusterización de grupos de municipalidades que tengan características similares. De esta manera se estableció un criterio ad hoc para lograr que dichos grupos permitan cumplir con los propósitos de esta investigación. Producto de este ejercicio se identificaron dos grupos de municipalidades que tienen buena homogeneidad.

- Grupo 1: Las municipalidades ubicadas en el ámbito de Lima Metropolitana, que incluye a 42 municipalidades distritales. La municipalidad de Lima Metropolitana se considera como un distrito adicional dado que dentro de sus funciones solo administra la recaudación del impuesto predial en el ámbito de Lima Cercado.
- Grupo 2: Las municipalidades rurales que tienen menos de 5,000 habitantes fueron consideradas como un grupo homogéneo porque tiene similitudes por el tamaño y por su ubicación, por lo general son municipalidades ubicadas en la zona andina y de selva, con escasa capacidad institucional. El grupo está conformado por 1,150 municipalidades.

Las municipalidades que no están dentro de estos grupos son municipalidades heterogéneas con las cuales no ha sido posible agruparlas con otras de similares características. Cabe resaltar que para la realización del análisis solo se está considerando a aquellas municipalidades que cuentan con información completa para todo el periodo de análisis comprendido entre los años 2012-2018.

Las variables utilizadas en el análisis, tanto la variable dependiente como la lista de variables independientes incluidas las de control se encuentran detalladas en la Tabla

N° 4. En adelante se describe la relación esperada entre el nivel de recaudación predial y cada variable independiente para ambos grupos de municipalidades estudiadas.

**Tabla N° 4. Variables utilizadas y su signo esperado**

<b>VARIABLES</b>	<b>Municipalidades</b>	<b>Nombre</b>	<b>Lima Metropolitana</b>	<b>Rurales</b>
<b>Dependiente</b>				
Recaudación del impuesto predial				
<b>Independiente</b>				
Transferencias fiscales		<i>transf</i>	Negativo	Negativo
Tasas municipales		<i>nt_tasas</i>	Negativo	Negativo
Población distrital		<i>población</i>	Positivo	Positivo
Plan de Incentivos		<i>plan_incent</i>	Positivo	Negativo
Realizó amnistía		<i>amnistia</i>	Negativo	-
PBI per cápita		<i>pbi</i>	-	Positivo
Necesidades básicas insatisfechas		<i>nbi</i>	-	Negativo
Impuestos a los Juegos de Casino		<i>tax_casino</i>	Negativo	Negativo
Impuesto a las Apuestas		<i>tax_apuestas</i>	Negativo	-
Impuesto a los Juegos		<i>tax_juegos</i>	Negativo	Negativo
Impuesto a los Espectáculos Públicos no Deportivos		<i>tax_deporte</i>	Negativo	Negativo
Impuestos a los Juegos de Máquinas Tragamonedas		<i>tax_tragamonedas</i>	Negativo	Negativo
Ingresos por venta de bienes		<i>nt_vtabs</i>	Positivo	Positivo
Ingresos por prestación de servicios		<i>nt_prestss</i>	Positivo	Positivo
Rentas de la propiedad		<i>nt_rentprop</i>	Positivo	Positivo
Ingresos por multas		<i>nt_multas</i>	Positivo	Positivo
Otros ingresos		<i>nt_otros</i>	Positivo	Positivo

Elaboración propia

## **8. Discusión de Resultados**

### **8.1. Resultados estadísticos**

A continuación, se presentan las estadísticas descriptivas de las principales variables utilizadas en el análisis (Tabla N° 5), diferenciando los dos grupos de municipalidades comentados previamente. La variable dependiente es el nivel de recaudación del impuesto predial y las variables independientes están conformadas por las transferencias que reciben las municipalidades, en línea con los antecedentes teóricos, los cobros a los usuarios (tasas), las transferencias del Plan de incentivos que tienen por objetivo promover la recaudación. Para el grupo de Lima Metropolitana se incluye la variable dicotómica, que toma el valor 1 si durante el año han existido amnistías tributarias en cada municipalidad.

La recaudación del impuesto predial en municipalidades de Lima Metropolitana en promedio, su variación respecto de la media (desviación) y la amplitud de variación (máximo y mínimo) son más altos que sus pares municipales en zonas rurales, donde a veces puede no existir este tipo de recaudación.

Similar comportamiento se puede apreciar en las variables que inciden en el impuesto predial como son las transferencias fiscales, el plan de incentivos, la población, las tasas municipales, rentas de la propiedad, impuestos a los juegos de casino, impuestos a los espectáculos públicos no deportivos, impuestos a los juegos de máquinas tragamonedas, ingresos por venta de bienes, Ingresos por prestación de servicios, Ingresos por multas, otros ingresos, donde los promedios, la desviación y los máximos y mínimos, son mayores en municipalidades de Lima Metropolitana que en áreas rurales, a veces algunos de los impuesto en el orden rural llegan a extremos de cero recaudación, esta situación puede explicar en gran medida el comportamiento de variación del impuesto predial en ambas zonas.

Es de destacar que la variable dicotómica amnistía 1-si realizó amnistía, 0-no realizó presenta 70.3% de veces en Lima Metropolitana, y el impuesto a las apuestas solo se presenta en Lima Metropolitana y no en las áreas rurales. También se acentúa el producto bruto interno per cápita del área rural con un promedio de S/ 14,627,905 y las necesidades básicas insatisfechas mostrando que únicamente se cobertura en 23.36% en las áreas rurales.



También, la Tabla N° 5 muestra que el impuesto predial recaudado por las municipalidades de Lima Metropolitana y Rurales fue en promedio S/ 17,682,953 y S/ 47,708 respectivamente, en el periodo 2012-2018.

Se aprecia que las transferencias en promedio para las municipalidades de Lima Metropolitana fueron de S/ 20,330,664 y en las municipalidades Rurales alcanzó S/ 2,610,620, entre los años 2012 y 2018. De acuerdo al Plan de Incentivos, las municipalidades del primer grupo recaudaron en promedio S/ 2,556,983 mientras que el monto recaudado por las municipalidades del segundo grupo fue de S/ 196,880.

Respecto a la población, el promedio de habitantes por municipalidad en Lima Metropolitana fue de 207,608 personas y para el caso de las municipalidades Rurales de 3,333 personas. Por último, durante el periodo 2012-2018, la recaudación de las tasas para las municipalidades de Lima Metropolitana suma en promedio S/ 20,899,025 y S/ 34,350 en las Rurales.



Tabla N° 5. Estadísticas descriptivas: Impuesto predial - Municipalidades de Lima Metropolitana y Rurales, 2012-2018

Variables	Estadísticos	Lima		Variables	Estadísticos	Lima	
		Metropolitana	Rurales			Metropolitana	Rurales
<b>Predial</b>	Promedio	S/ 17,682,953	S/ 47,708	<b>tax_juegos</b>	Promedio	S/ 28,882	S/ 27
	Desviación Estándar	S/ 19,281,049	S/ 345,615		Desviación Estándar	S/ 122,377	S/ 975
	Mínimo	S/ 224,182	S/ 0		Mínimo	S/ 0	S/ 0
	Máximo	S/ 101,802,121	S/ 13,547,068		Máximo	S/ 909,999	S/ 44,058
<b>Transf</b>	Promedio	S/ 17,773,681	S/ 2,413,740	<b>tax_deporte</b>	Promedio	S/ 575,752	S/ 77
	Desviación Estándar	S/ 25,037,026	S/ 3,770,847		Desviación Estándar	S/ 829,485	S/ 741
	Mínimo	S/ 1,064,449	S/ 352,747		Mínimo	S/ 0	S/ 0
	Máximo	S/ 158,409,770	S/ 66,513,736		Máximo	S/ 3,886,788	S/ 23,000
<b>nt_tasas</b>	Promedio	S/ 20,899,025	S/ 34,355	<b>tax_tragamonedas</b>	Promedio	S/ 2,438,138	S/ 205
	Desviación Estándar	S/ 29,872,092	S/ 166,034		Desviación Estándar	S/ 8,699,321	S/ 3,128
	Mínimo	S/ 745,471	S/ 0		Mínimo	S/ 0	S/ 0
	Máximo	S/ 363,143,635	S/ 5,977,898		Máximo	S/ 63,079,281	S/ 94,199
<b>poblacion</b>	Promedio	207,608	3,333	<b>nt_vtabs</b>	Promedio	S/ 54,467	S/ 18,422
	Desviación Estándar	222,598	2,407		Desviación Estándar	S/ 239,546	S/ 99,750
	Mínimo	1049	175		Mínimo	S/ 0	S/ 0
	Máximo	1,131,034	9,975		Máximo	S/ 2,364,590	S/ 3,458,806
<b>plan_incent</b>	Promedio	S/ 2,556,983	S/ 196,880	<b>nt_prestss</b>	Promedio	S/ 1,979,232	S/ 68,399
	Desviación Estándar	S/ 4,618,042	S/ 298,438		Desviación Estándar	S/ 3,645,128	S/ 518,381
	Mínimo	S/ 0	S/ 0		Mínimo	S/ 768	S/ 0
	Máximo	S/ 32,535,142	S/ 4,792,694		Máximo	S/ 20,541,386	S/ 16,642,890
<b>nt_rentprop</b>	Promedio	S/ 1,411,024	S/ 27,768	<b>nt_multas</b>	Promedio	S/ 6,762,378	S/ 8,751
	Desviación Estándar	S/ 8,505,717	S/ 195,334		Desviación Estándar	S/ 29,530,951	S/ 118,872
	Mínimo	S/ 0	S/ 0		Mínimo	S/ 0	S/ 0
	Máximo	S/ 81,921,198	S/ 9,084,974		Máximo	S/ 238,061,216	S/ 5,742,289
<b>tax_casino</b>	Promedio	S/ 200,420	48	<b>nt_otros</b>	Promedio	S/ 800,875	S/ 18,133
	Desviación Estándar	S/ 702,261	1,929		Desviación Estándar	S/ 2,383,529	S/ 330,902
	Mínimo	S/ 0	0		Mínimo	S/ 0	S/ 0
	Máximo	S/ 4,236,290	20,568,463		Máximo	S/ 31,888,511	S/ 20,568,463
<b>aministia</b>	Frecuencia	70.3%		<b>Pbi</b>	Promedio		S/ 14,627,905
	Mínimo	0			Mínimo		S/ 2,465,589
	Máximo	1			Máximo		S/ 39,755,698
<b>tax_apuestas</b>	Promedio	S/ 800,875		<b>Nbi</b>	Promedio		23.36%
	Desviación Estándar	S/ 2,383,529			Desviación Estándar		9.43%
	Mínimo	S/ 0			Mínimo		5.80%
	Máximo	S/ 31,888,511			Máximo		60.30%

Elaboración Propia

## **8.2. Resultados econométricos**

El principal propósito que guía a la investigación es analizar cuáles son los determinantes de los niveles de recaudación del impuesto predial que esta administrado por las municipalidades distritales. Como se mencionó líneas arriba, el análisis considera dos grupos homogéneos de municipalidades, las ubicadas en el ámbito de Lima Metropolitana y las municipalidades rurales.

En esa determinación, en la Tabla N° 6 se muestra la estimación de la recaudación del impuesto predial para municipalidades de Lima Metropolitana mientras que la Tabla N° 7 presenta la estimación de esa recaudación para municipalidades rurales. En general, en ambos casos, se han probado las variables de interés y las variables de control, apreciándose alto nivel de significancia estadística de las transferencias, tasas, población y plan de incentivos como determinantes del impuesto predial, además han resultado con los signos esperados.

Seguidamente, en particular, se hace el análisis de resultados según los principales determinantes de la recaudación del impuesto predial.

### **8.2.1. Transferencias fiscales**

Los efectos de las transferencias que reciben las municipalidades en sus niveles de recaudación es parte de la teoría de las finanzas intergubernamentales. De acuerdo con los resultados obtenidos a partir de las regresiones realizadas, vemos que las transferencias, en el caso de las municipalidades del área metropolitana de Lima, afectan negativamente la recaudación del impuesto predial. Así, ante un aumento de 1% en el monto de transferencias asignadas desde el gobierno nacional, se espera una reducción de 0,14% en la recaudación del impuesto predial. Estos resultados son consistentes y tienen significancia estadística. Esta relación negativa también se observa en los resultados para el grupo de municipalidades rurales donde el efecto negativo de las transferencias muestra que un aumento del 1% de estos recursos desde el nivel nacional hace que la recaudación del impuesto predial en las áreas rurales del país tienda a disminuir en el orden de 0,48%. Una variable de control que no se puede utilizar en este modelo es el PBI per cápita porque no está disponible para el ámbito de Lima Metropolitana.

**Tabla N° 6. Variable dependiente: recaudación del impuesto predial – estimación de panel de datos (2012 – 2018) para municipalidades de Lima Metropolitana**

<b>Variables</b>	<b>Modelo</b>
log(transf)	-0.14 *** -0.04
log(nt_tasas)	0.39 *** -0.05
log(poblacion)	0.25 *** -0.05
log(plan_incent)	0.03 * -0.02
amnistia	-0.21 *** -0.05
log(tax_casino)	0.02 ** -0.01
log(tax_apuestas)	0 -0.01
log(tax_juegos)	-0.02 * -0.01
log(tax_deporte)	0 -0.01
log(tax_tragamonedas)	0.03 ** -0.01
log(nt_vtabs)	0.03 *** -0.01
log(nt_prestss)	0.07 ** -0.02
log(nt_rentprop)	0.02 ** -0.01
log(nt_multas)	0.03 -0.02
log(nt_otros)	0.02 ** -0.01
R <sup>2</sup>	0.9
Adj. R <sup>2</sup>	0.9
Num. obs.	294

\*\*\* p < 0.001, \*\* p < 0.01, \* p < 0.05

Elaboración Propia

Con estos resultados se comprueban la H1: Los niveles de recaudación del impuesto predial en municipalidades del país tienen un correlato negativo con la recepción de transferencias fiscales intergubernamentales desde el gobierno central; y la H2: Los niveles de recaudación del impuesto predial en municipalidades del país tienen un correlato negativo con variables institucionales como las amnistías tributarias.

**Tabla N° 7. Variable dependiente: recaudación del impuesto predial – estimación de panel de datos (2012 – 2018) para municipalidades rurales**

<b>Variables</b>	<b>Modelo</b>
log(transf)	-0.14 *** -0.04
log(nt_tasas)	0.39 *** -0.05
log(poblacion)	0.25 *** -0.05
log(plan_incent)	0.03 * -0.02
amnistia	-0.21 *** -0.05
log(tax_casino)	0.02 ** -0.01
log(tax_apuestas)	0 -0.01
log(tax_juegos)	-0.02 * -0.01
log(tax_deporte)	0 -0.01
log(tax_tragamonedas)	0.03 ** -0.01
log(nt_vtabs)	0.03 *** -0.01
log(nt_prestss)	0.07 ** -0.02
log(nt_rentprop)	0.02 ** -0.01
log(nt_multas)	0.03 -0.02
log(nt_otros)	0.02 ** -0.01
R <sup>2</sup>	0.9
Adj. R <sup>2</sup>	0.9
Num. obs.	294

\*\*\* p < 0.001, \*\* p < 0.01, \* p < 0.05

Elaboración Propia

El resultado en este último grupo de municipalidades era el esperado; de hecho, también se encuentra una correlación positiva y estadísticamente significativa entre la recaudación del impuesto predial y el nivel de actividad económica usando el PBI per cápita como una variable proxy. Es decir, la recaudación es más relevante en zonas donde existe mayor riqueza, lo que está en correlato con la teoría que indica que el impuesto predial es un impuesto a la riqueza de las personas.

Los resultados de las transferencias como determinante de la desmejora de la recaudación predial están en línea con la evidencia empírica en otros países en desarrollo (Bravo, 2017) y con la teoría de las transferencias que establece que estas generan un efecto sustitución. Así, cuando las municipalidades tienen acceso a recursos fáciles de conseguir que no requieran el esfuerzo de recaudar disminuyen su esfuerzo fiscal. Las transferencias sustituyen a los ingresos propios como fuentes de financiamiento.

### **8.2.2. Los incentivos municipales**

Una segunda variable de preeminencia son los incentivos municipales. Como se describió antes, en el Perú existe el Plan de Incentivos que premia a las municipalidades por cumplir metas de recaudación del impuesto predial, entre otras. Entonces, es de esperarse que exista una correlación positiva entre estos ingresos y la recaudación, especialmente en las ciudades. Los resultados muestran para el grupo de las municipalidades ubicadas en el ámbito metropolitano de Lima que existe una relación positiva con la recaudación, permitiendo aprobar la hipótesis de una correlación positiva. Estos resultados, robustos y consistentes, son importantes si se tiene en cuenta que este es un programa que apunta, al menos en este grupo de municipalidades, a fortalecer la recaudación de este impuesto premiando específicamente los aumentos de la misma.

Este efecto se mantiene si se analiza las municipalidades que pertenecen a las zonas rurales arriba definidas o municipios con población menor a 5,000 habitantes, de esta forma descartamos la idea de que los incentivos municipales están constituyéndose en un catalizador de la recaudación del impuesto predial., es decir, no se puede confirmar la hipótesis de que los incentivos tienen un efecto positivo en la recaudación. Si es que en algún tiempo lo fue, los resultados encontrados en este análisis para este grupo de entidades dan cuenta que claramente no funciona tampoco en las zonas rurales. No obstante, debe tenerse en cuenta que los incentivos municipales en los municipios pequeños/rurales son diferentes al esquema aplicado en las ciudades, dado que no apuntan directamente a premiar el desempeño en el recaudo sino solo el hecho de mejorar sus registros municipales y ordenar su administración, hechos que no necesariamente estarían orientados a mejorar su recaudación. En general, se concluye que, al menos en lo relacionado a la promoción de la recaudación del impuesto predial, el Plan de Incentivos no estaría cumpliendo sus objetivos en estos dos grupos de municipalidades del país, metropolitanos y rurales, lo cual invita a revisar el diseño y los incentivos de este.

### **8.2.3. La variable política: las amnistías tributarias**

Las amnistías tributarias tienen como objetivo mejorar la recaudación aplicando beneficios a los contribuyentes. Esta es una práctica bastante común en la administración tributaria local del Perú. Los resultados del análisis nos muestran que cuando las municipalidades en el área de Lima Metropolitana realizan amnistías tributarias, se espera que la recaudación del impuesto predial se reduzca en 21%. Los hallazgos del análisis despejan la interrogante de la verdadera utilidad de estos mecanismos de recaudación: sus resultados son contrarios a lo esperado, la recaudación disminuye cuando las municipalidades realizan las llamadas campañas de recaudación en base amnistías. Como se revisó antes, los gobiernos locales tienen potestad para realizar este tipo de perdones a sus contribuyentes.

Aun cuando las amnistías tributarias no son efectivas para aumentar el recaudo del impuesto predial las municipalidades continúan usando esta práctica. Es posible que los políticos locales usen este mecanismo como un comportamiento estratégico para lograr apoyo electoral. La evidencia empírica ha identificado la presencia de ciclos políticamente inducidos en las finanzas a nivel subnacional dentro de las jurisdicciones locales, especialmente de las grandes ciudades, en las cuales se aplican recortes de impuestos durante los años electorales (Aidt y Mooney, 2014).

Desafortunadamente no se cuenta con datos para poder explorar como es la dinámica en las zonas rurales, en contextos donde la base tributaria es bastante débil y el nivel de cumplimiento bastante limitado. Este tema queda como un punto pendiente para el análisis de otras investigaciones, así como el efecto de las amnistías tributarias en otros tipos de ingresos locales.

### **8.2.4. Los cargos a los usuarios**

La recaudación del impuesto predial tiene un estrecho correlato con la recaudación de tasas y derechos por la provisión de servicios locales a los ciudadanos. En el grupo de municipalidades de Lima Metropolitana el incremento de la recaudación de 1% de este tipo de ingresos genera un aumento de la recaudación del impuesto predial en 0.5%; del mismo modo, en las municipalidades rurales se encuentra la misma tendencia donde el aumento del 1% hace que el impuesto predial recaudado aumente en 0.4%. La relación positiva entre ambas variables se explicaría porque la provisión de servicios que son financiados por este tipo de recursos incentiva el cumplimiento con el pago del impuesto predial en los ciudadanos por la percepción que tienen estos de lograr mayores servicios, aun cuando estos sean financiados por las tasas y derechos.

Esta relación sinérgica entre cargos a los usuarios y el predial ha sido documentada por la literatura y hasta el mismo predial ha sido considerado como un Benefit tax o como un super cargo al usuario dado el estrecho vínculo entre el contribuyente y la provisión de los servicios (Rybeck, 1983).





## 9. Conclusiones

1. En el Perú, existen algunos estudios que han buscado identificar los determinantes de los niveles de recaudación del impuesto predial. Por un lado, están el grupo de los que han encontrado efectos negativos de las transferencias en su recaudo dependiendo del tipo de transferencia y el tipo de municipalidad. Existe también evidencia que las transferencias han tenido un efecto neutro y, hasta positivo, en algunas situaciones. En suma, no existe un consenso de cuáles han sido los efectos en los años de análisis. En tal sentido, este estudio permite ahondar el análisis y encontrar nuevas luces del fenómeno.
2. Los principales hallazgos de esta investigación muestran que las transferencias afectan negativamente la recaudación del impuesto predial tanto en los contextos metropolitanos y de municipalidades rurales. En el grupo de municipios de Lima Metropolitana un aumento de 1% en el monto de transferencias transferidas a los gobiernos locales desde el gobierno nacional general una reducción de 0,14% en la recaudación del impuesto predial. Este patrón se repite en las zonas rurales donde el efecto negativo de las transferencias es mucho más acentuado. Los resultados están acordes con la evidencia empírica y la teoría de las transferencias fiscales.
3. El Plan de Incentivos, al menos en lo relacionado a la promoción de la recaudación del impuesto predial, no estaría cumpliendo sus objetivos en estos dos grupos de municipalidades del país, metropolitanos y rurales, lo cual invita a revisar el diseño y los incentivos de este. Uno de sus objetivos es potenciar la recaudación predial a través de un premio por el logro de metas, no estaría cumpliendo su objetivo. El análisis encuentra que en las zonas metropolitanas de Lima la recaudación del impuesto predial no responde a estos incentivos. Los resultados de la regresión no concluyen resultados estadísticamente significativos. En el grupo de municipalidades rurales, el efecto es claramente negativo; este resultado es importante si se tiene en cuenta que este es un programa que apunta, en este grupo de municipalidades, solo a mejorar registros administrativos y otras actividades que no están relacionadas con la recaudación.

4. Las amnistías tributarias como instrumento para recaudar más ingresos tributarios es una potestad de los gobiernos locales. Estas no cumplen el objetivo de lograr mayor recaudo no solo por la ausencia de sostenibilidad de estos ingresos sino por el desincentivo que genera su normalización, los contribuyentes estarán a la espera de futuras amnistías tributarias. En el análisis para Lima se encontró que la recaudación del impuesto predial se reduce en 21%. Como se revisó antes, los gobiernos locales tienen potestad para realizar este tipo de perdones a sus contribuyentes. Es posible que estos eventos sean parte del comportamiento estratégico de los políticos locales para lograr apoyo electoral.
5. En relación con los cargos a los usuarios, estos ingresos tienen un efecto positivo en la recaudación del impuesto predial. El cobro de estos ingresos implica una mayor provisión de servicios por parte de las municipalidades a los ciudadanos. Esta es una señal para los ciudadanos/contribuyentes quienes perciben mayores servicios y están incentivados a cumplir con el pago del impuesto predial. El mismo impuesto es concebido como un *Benefit tax* que tiene una naturaleza similar a los cargos por los servicios. El análisis concluye que, en Lima Metropolitana el incremento de la recaudación de 1% de este tipo de ingresos genera un aumento de la recaudación del impuesto predial en 0.5%; del mismo modo, en las municipalidades rurales se encuentra la misma tendencia donde el aumento del 1% hace que el impuesto predial recaudado aumente en 0.4%.

## 10. Recomendaciones

Los hallazgos de esta tesis pueden constituir insumos para el diseño de medidas de política pública que permita fortalecer la recaudación fiscal a escala local con especial énfasis en el impuesto predial. Las conclusiones del análisis nos permiten realizar las siguientes recomendaciones:

1. La reforma del esquema de transferencias fiscales hacia el nivel local requiere ser rediseñadas, especialmente el Foncomun y el Canon. Es necesario que estos mecanismos coadyuven el fortalecimiento de los ingresos propios en lugar de desplazarlos. En relación al Foncomun, es importante incluir en su esquema de distribución un criterio de capacidad fiscal, así, los gobiernos locales que tienen alta capacidad de generar ingresos propios deberían recibir menos transferencias en términos per cápita. Ello permitirá que los gobiernos locales se orienten más a generar recaudación que les permita cubrir el financiamiento de los servicios locales a su cargo. De otro lado, es necesario una reforma del canon orientándolo al nivel regional que tiene más capacidad de realizar inversiones. Con estas medidas se evita la distorsión que generan las transferencias en la recaudación del impuesto predial.
2. Se recomienda reformar el Plan de Incentivos Municipales del MEF. De acuerdo con los hallazgos es claro que este mecanismo ha llegado a la fase de fatiga y no estaría cumpliendo su objetivo en relación a promover la recaudación del impuesto predial. Es necesario rediseñar la meta orientándola a premiar mejoras críticas del proceso de recaudación que le den sostenibilidad a la recaudación, como el apoyo al establecimiento de catastros urbanos que permita ampliar su base tributaria a través de la identificación, registro y actualización de sus registros gráficos y tabulares. De otro lado, el Plan de Incentivos no tiene metas de recaudación en las municipalidades de los ámbitos rurales, es necesario reformar la meta e incorporar ya el recaudo como un objetivo. Aun cuando el pago del impuesto sea pequeño, esta contribución constituye un ejercicio cívico simbólico que debe incentivarse.
3. Las amnistías tributarias constituyen un mecanismo que requieren ser evaluadas dado que tienen efectos negativos en la recaudación del predial. En lugar de incentivarlos a cumplir con sus obligaciones es un mensaje que aun cuando no paguen el tributo, en el futuro siempre habrá amnistías. En tal

sentido, es importante regularla desde el nivel central, teniendo en cuenta que el impuesto predial es un impuesto nacional creado a favor de las municipalidades, pero el titular del mismo es el Gobierno Nacional. Esto es necesario considerando que estas medidas se estarían dando más como una medida política de las autoridades locales para manipular la conducta de los electores más que una estrategia de mejorar la recaudación. A fin de evitar que la eliminación de esta potestad colisione con la autonomía constitucional que tienen los gobiernos locales es necesario orientarla solo al impuesto predial y dejar a discrecionalidad la aplicación de estas medidas en relación con los otros ingresos tributarios.

4. La administración de la recaudación de los impuestos en general está condicionada por la capacidad institucional de las municipalidades para la gestión de los procesos. Por un lado, están la ausencia de registros de predios suficientes que permitan automatizar la atención a los contribuyentes, especialmente en los contextos como el actual cuando se ha requerido de los servicios online. Asimismo, en las ciudades es importante profesionalizar a los encargados de las oficinas de rentas o administración tributaria, será necesario establecer una acreditación de estos profesionales que garantice el acceso de personal especializado a estas entidades. Ya existen sistemas administrativos que tienen este requisito como el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) para abastecimiento.
5. En relación a trabajos que aborden este mismo tema en el futuro, se recomienda a los investigadores incidir más en la investigación de variables de tipo político (por ejemplo, la elección de alcaldes y su filiación política), que afectan los ingresos locales y en general a la descentralización. Existen limitaciones en el acceso a este tipo de información electoral del nivel local por lo que será necesario diligenciar en las fuentes haciendo uso de las herramientas de transparencia fiscal.

## 11. Referencias Bibliográficas

Aguilar, Giovanna y Morales, Rosa. (2005). Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad. Instituto de Estudios Peruanos IEP URL <2001. <http://cies.org.pe/files/active/0/PM0114.pdf>>

Ahmad, E., y Garcia-Escribano, M. (2006). Fiscal Decentralization and Public Subnational Financial Management in Peru. FMI Documento de Trabajo (Vol. 6). <http://doi.org/10.5089/9781451863802.001>

Ahmad E, Brosio, G. y Jiménez, J. (2018). An expanded role for property taxation in Latin America, Presented at “VII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local”, Cartagena, Colombia.

Ahmad, E., Viscarra, H. y Farfan, E. (2019), Area-based options for beneficial property taxation in Mexico—financing sustainable urban transitions. (LSE/ Coalition for Urban Transitions).

Aidt, T. S., y Mooney, G. (2014). Voting suffrage and the political budget cycle: Evidence from the London Metropolitan Boroughs 1902-1937. *Journal of Public Economics*, 112, 53–71. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.01.003>

Almy, R. (2001). A survey of property tax systems in Europe. Report prepared for Department of Taxes and Customs, Ministry of Finance, Republic of Slovenia. Retrieved December, 22, 2002.

Alt, James y Lowry, Robert. (1994). “Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States.” *American Political Science Review* 88: 811–828.

Alvarado, Betty (2003). *Análisis de los efectos y usos de las transferencias intergubernamentales*, Consorcio de Investigación Económica y Social CIES [en línea] URL <2001 <http://cies.org.pe/files/active/0/PM0114.pdf>>

Ameriso, Claudia; Benítez, Élide; Ferullo, Claudio; Francescutti, Marina; Gagliardini, Graciela; Maceratesi, Georgina; y Tapia, Alejandrina (2007). “La propiedad inmobiliaria como fuente de ingresos para el desarrollo municipal”. Duodécimas Jornadas sobre Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Amorim-Neto, Octavio; Blanco, Fernando; y Borsani, Henry. (2001). “The Political Determinants of Public Deficits in Latin America (1980–1998).” Paper Presented at the Annual Latin American Studies Association Meeting, Washington, DC, September 6–8.

Aragón, Fernando y Gayoso, Víctor (2005). Intergovernmental Transfers and Fiscal Effort in Peruvian Local Governments. MPRA Paper No2 018.

Bahl, Roy y Linn, J., (1994), *Urban Public Finance in Developing Countries*. Nueva York: Editorial de la Universidad de Oxford.

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

Bahl, R., y Bird, R. (2008). Subnational taxes in developing countries: The way forward. *Public Budgeting & Finance*, 28(4), 1-25.

Bes, Martín (1998). *Reformas pendientes en la tributación municipal*. En la Modernización de las Finanzas Municipales: Un paso esencial para la consolidación Institucional, BID: Guatemala.

Bird, Richard y Enid Slack (2006). *Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana*, En: *Gobernar la Metrópolis*. BID: Washington.

Blanco, B., G. Fretes Cibils y A. Muñoz (2016), "Expandiendo el uso de la valorización del suelo y la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe", Washington, D.C.: BID.

Blöchliger, H., & Petzold, O. (2009). Taxes or grants: what revenue source for sub-central governments?. OECD Economics Department Working Papers No. 706.

Bravo, Javiera (2017). The Incentive Effect of Equalization Grants on Tax Collection, en *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 13 (1)

Brautigam, D., Fjeldstad, O.-H., y Moore, M. (2008). *Taxation and State Building in Developing Countries*. Cambridge University Press.

Brosio, G., y Jiménez, J. (2012), *Decentralization and Reform in Latin America*. CEPAL. Cheltenham, Edward Elgar.

Buchanan, J. M. (1993). Public choice after socialism. In *The Next Twenty-five Years of Public Choice* (pp. 67-74). Springer, Dordrecht.

Buchanan, J. M., y Musgrave, R. A. (1999). *Public finance and public choice: two contrasting visions of the State*. MIT press.

Canavire-Bacarreza, G., y Martínez-Vázquez, J. (2012). *Sub-national Revenue Mobilization in Peru*. Sub-national Revenue Mobilization.

Casparri, M. T. y Elfenbaum, M. (2013). *La curva de Laffer y el impuesto inflacionario* (Doctoral dissertation, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires).

Clingermayer, James y Dan Wood. (1995). "Disentangling Patterns of State Debt Financing." *American Political Science Review* 89(1): 108–120.

Chattopadhyay, S., y Das-Gupta, A. (2004). *The income tax compliance cost of Indian corporations*. National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi.

Deng Y. y Luo T. (2011) Tax Revenue Manipulation by Local Taxation Administrations in China, *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, 18:1, 61-75.

De Cesare, Claudia (2003). *Progressividade Fiscal no IPTU em Porto Alegre: Discussão y Análise*, Curso de Desarrollo Profesional sobre Impuestos predial en América Latina. Abril 2003. Cambridge, MA.

De Cesare, Claudia (2004). *Características generales del impuesto predial en América Latina*, 7a Conferencia Internacional “La Optimización de los Sistemas del Impuesto predial en Latinoamérica”, Guadalajara, 2004.

De Cesare, Claudia, y Lazo Marín, José Francisco. (2008). “Impuestos a los patrimonios en América Latina”. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 66. Santiago de Chile: Comisión para América Latina y el Caribe, CEPAL (mayo). Publicación de Naciones Unidas. [www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01834.pdf](http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01834.pdf)

De Cesare, Claudia M., Rubens Alves Dantas, José Luis Duarte Ribeiro, y José Luiz Portugal. (2014). “La diversidad del reto: Factores críticos del desempeño del impuesto a la propiedad inmobiliaria en Brasil”. En: *El potencial oculto: Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Ed. Jaime Alfredo Bonet, Andrés Muñoz Miranda, y Carlos R. Pineda Mannheim. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

De Mello, L. R., y Barenstein, M. (2001). Fiscal decentralization and governance: A cross-country analysis (No. 01/71). FMI Documento de Trabajo.

Del Carpio, Lucia. (2014). “Are the Neighbors Cheating? Evidence from Social Norm Experiment on Property Taxes in Peru”. Mimeo.24

GRADE (2018). Estudio para la mejora de la recaudación tributaria de la Municipalidad Provincial de Huancayo a través de la Elaboración de un Catastro Fiscal Vinculado al Sistema de Recaudación Tributaria Municipal, Lima.

Henríquez, Mario y Fuenzalida, Javier (2011). Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal en Chile. Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile.

Hines, J. R., y Thaler, R. H. (1995). The flypaper effect. *Journal of economic perspectives*, 9(4), 217-226.

Huanqui, S., y Narrea, O. (2018). Fortalecimiento de la autonomía fiscal de los gobiernos locales. El caso del impuesto predial. Lima.

Ibarra-Salazar, J. y I. Sotres-Cervantes (2009), “Determinantes de la recaudación del Impuesto predial en Tamaulipas: instituciones y zona frontera norte”, *Frontera Norte*, 21(42), pp. 165-192.

Irarrázaval, Ignacio (2003). *Introduction to Case Studies: Property tax in Chile*, Innovations in Local Revenue Mobilization June 23-24, 2003, World Bank, Washington.

Kelly, R. (2017). Property tax collection and enforcement. A primer on property tax: Administration and policy, 141-171.

Larios, J. (2007). La Reforma del impuesto predial en México. México: Instituto Mexicano de Catastro, A.C. X Seminario Sobre Catastro Inmobiliario. Guatemala: Centro de Formación de la Cooperación Española Antigua.

- Loayza, N. V., Rigolini, J., y Calvo-González, O. (2014). More than you can handle: Decentralization and spending ability of peruvian municipalities. *Economics and Politics*, 26(1), 56–78. <http://doi.org/10.1111/ecpo.12026>
- Lozano Rodríguez, E., y Bravo González, J. (2008). “Poder tributario y autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia”. En *Fundamentos de la tributación*. Coord. Eleonora Lozano Rodríguez. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.
- Martinez-Vazquez, Jorge y Sepulveda, Cristian (2011). Explaining Property Tax Collections in Developing Countries: The Case of Latin America. Working Paper 11-09 Georgia State University.
- Martinez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S., y Sacchi, A. (2016). The impact of fiscal decentralization: A survey. *Journal of Economic Surveys*, 0 Conceituais e de Caráter Administrativo para se Alcançar a A (0), 1–35. <http://doi.org/10.1111/joes.12182>
- McCluskey, W. J. (2012). A primer on property tax: Administration and policy. John Wiley y Sons.
- McCluskey, William, J. (2013). Developments and Trends in Valuation Practices in Developing Countries over the Last 20 Years. Presentation to the 8th Mass Appraisal Valuation Symposium, International Property Tax Institute, Durban, South Africa.
- Melgarejo, K., y Rabanal, J. (2006). Perú: ¿Esfuerzo o pereza fiscal en los gobiernos locales? Documento de trabajo DT, 3, 2006.
- Montaña, Magda (2016). Colombia. En: Claudia De Cesare (Ed.), *Sistema del impuesto predial en América Latina y El Caribe* (pp. 99–121). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Morales, Carlos (2004). *Los Impuestos prediales en el Financiamiento de las Ciudades en América Latina*, LILP: 2004.
- Morones-Hernández, H. (2014). Estrategias para mejorar la gestión del catastro y la recaudación del impuesto predial. Cd. México: INDETEC.
- Morones-Hernández, H. (2017), “Aspectos fiscales del catastro”, *Federalismo Hacendario*, Guadalajara: Indetec, pp. 82-93
- Netzer, D. (1998). “Land vs Property Taxes in Developing and Transition Countries” in Netzer, D. (ed.) *Land Value Taxation: Can it and Will it Work Today?* Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, United States, pp. 141-171
- Oates, W. E. (1999). Fiscal decentralization and economic development. *National tax journal*, 46(2), 237-243.
- Oates, W. E. (1981). On local finance and the Tiebout model. *The American Economic Review*, 71(2), 93-98.
- OCDE (2016). *Territorial Reviews Peru 2016*. Paris: OECD Publishing. <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/9789264262904-en>
- OECD. (2020). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2018*. Paris: OECD Publishing. Web Site: <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>.



- Otero, R. (2011). Política Fiscal Municipal con Federalismo Cooperativo Hacendario; El sistema catastral como estrategia para incrementar la recaudación fiscal. Cd. México: Tesis Doctoral, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- Orrego, C. (2016). Chile. En: Claudia De Cesare (Ed.), Sistema del impuesto predial en América Latina y El Caribe (pp. 77–97). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Raich, U. (2011). Unequal development: decentralization and fiscal disparities in the Metropolitan Zone of the Valley of Mexico (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology).
- Piza, Julio (1999). *Local Taxes: Lessons Learned on the Implementation of Real Property Tax*, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Valdivia, Chile Jun 20-22, 1999.
- Riano, Pablo (2002). Facturación o autoevaluó. El dilema de diseño institucional para la administración del impuesto predial en Colombia, Revistas Universidad de Externado. Bogotá.
- Rühling, Markus (2005). *Is there a Substitution Effect on property tax through fiscal transfers in Peru?*, X. Congreso Internacional del CLAD: Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre 2005.
- Rybeck, W. (1983). The property tax as a super user charge. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 35(1), 133-147.
- Sánchez, F., y España, I. (2014). Cobrar como la ley manda: maximizando el potencial del impuesto predial en Colombia. In J. Bonet, A. Muñoz, & C. Pineda Mannheim (Eds.), *El potencial oculto: Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina* (pp. 59–83). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Slack, Enid y Richard Bird (2014), "The Political Economy of Property Tax Reform", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 18, OECD Publishing. Paris. Publicado en <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7>.
- Smolka, Martín y Carlos Morales (2003). *Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martin Smolka respecto del mercado del suelo y el impuesto a la propiedad en América Latina*. Documento de Trabajo LILP.
- Stella, P. (1989). An economic analysis of tax amnesties. *Journal of Public Economics*, 46(3), 383-400.
- Tanzi, V. (1995). Basic issues of decentralization and tax assignment. *Reforming China's Public Finances*, Ehistam Ahmad, Gao Qiang ve Vito Tanzi (der.), IMF, Washington.
- Vázquez, César (2011). Causas de la baja recaudación del Impuesto Predial en el Estado de Oaxaca. El efecto de los usos y costumbres. XVI Congreso Internacional de Contaduría. Cd. México: UNAM.
- Wooldridge, J. M. (2002). *Econometric analysis of cross section and panel data* MIT press. Cambridge, MA, 108

## 12. Anexos

### Anexo N°1. Tipología del Programa de Incentivos

<b>Clasificación Municipal PI 2019</b>	<b>Jurisdicción</b>	<b>Grupos</b>	<b>Número de municipalidades</b>
Municipalidades pertenecientes a ciudades principales	Provinciales	Tipo A	74
Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales		Tipo B	122
Municipalidades de Lima Metropolitana		Tipo C	42
Municipalidades pertenecientes a otras ciudades principales		Tipo D	129
Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales, con más de 70% de población urbana	Distritales	Tipo E	378
Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales, con población urbana entre 35% y 70%		Tipo F	509
Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales, con menos de 35% de población urbana		Tipo G	620
<b>TOTAL</b>			<b>1,874</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas