



INSTITUTO DE ECONOMÍA Y EMPRESA

www.iee.edu.pe

1

ARTÍCULOS<sup>1</sup>  
n° 27

---

# **::: IMPUESTO PREDIAL Y LOS GOBIERNOS LOCALES. ESPACIO PARA MEJORAR :::**

**Francisco Huerta Benites<sup>2</sup>**  
institutoeconomia@iee.edu.pe

**Trujillo-Perú, enero 2016**

---

<sup>1</sup> Es un artículo del Instituto de Economía y Empresa (IEE), y que trata de temas diversos de economía, desarrollo y negocios. Usualmente son escritos debido a la importancia coyuntural y estructural del tema, y/o a solicitud de publicaciones impresas de diversas instituciones del país. Los números anteriores se pueden hallar en [www.iee.edu.pe](http://www.iee.edu.pe). También puede leer la serie de "AZ" de 111 ediciones, que se ubican en la misma dirección.

<sup>2</sup> El autor es director/consultor del IEE, docente en "microeconomía avanzada" en escuela de economía (UPN), y docente en "gestión de proyectos" y "gerencia estratégica" en programa de post grado en gestión pública.

## **IMPUESTO PREDIAL Y LOS GOBIERNOS LOCALES. ESPACIO PARA MEJORAR**

Durante el 2015, los gobiernos locales en el Perú recaudaron poco más de 23 mil millones de soles, que representó un descenso de casi 8% respecto al año previo, los ingresos corrientes que son los dos tercios de lo recaudado también decayeron (-10%) al igual que los ingresos de capital que es el tercio restante (-3%), (Notas de Estudios, BCRP No. 4, 15 enero 2016). Destaca el descenso por ingresos por canon (-31%), que representó el 2015 el 24% de los ingresos corrientes, a diferencia del año previo en que representó el 31%.

2

### **Cifras del impuesto predial**

A nivel país el impuesto predial<sup>3</sup>, en promedio en últimos 04 años, representó poco más del 50% del total de impuestos municipales (el alcabala poco más del 37% y al patrimonio vehicular casi el 11%). El predial (como el patrimonio vehicular) registra aumentos en términos nominales en últimos años.

Sin embargo, como proporción del **PBI** ha aumentado levemente, el **impuesto predial** pasó de 0,19% a **0,21%** (levemente a 0,05% en caso del patrimonio vehicular), mientras el de alcabala disminuyó de 0,16% del PBI al 0,13% (ART 2014, MEF agosto 2015). Nótese que nos referimos a la época de la mejor dinámica económica del país.

Cabe referir que, en promedio, la recaudación de este impuesto como porcentaje del **PBI** representó tan solo el **0,28%** en **América Latina**, un nivel muy inferior al **0,68%** registrado en países de Europa del Este y al **1,15%** alcanzado en 32 países de la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (EPO 2014, BID).

### **Resistencia apagar el predial. 08 ideas para mejorar**

La principal limitante para una mejor recaudación del predial es la resistencia del ciudadano a pagar el impuesto y la reticencia del político a cobrarlo como se debería. El impuesto es impopular, en gran medida porque no se le comprende o porque no

---

<sup>3</sup> *Impuesto predial*. Se determina sobre el valor de los predios como manifestación de capacidad contributiva, aplicando a la base imponible una escala progresiva acumulativa, según tramos establecidos de autoavalúo. Los gobiernos locales son responsables de la recaudación (MEF 2015).

conviene políticamente promoverlo. Muchos contribuyentes no saben en qué se gasta el predial ni cómo los beneficia, y nadie hace un esfuerzo por informarlos.

Lo que es más, sólo se involucra a los ciudadanos en la fase de apelaciones, en donde a menudo las administraciones locales toman mucho tiempo para aceptar que cometieron errores. Ante tanta resistencia, los líderes locales evitan el costo político de cobrar el impuesto y prefieren vivir de las transferencias del gobierno nacional.

A partir de la experiencia internacional, se presentan 8 ideas para reducir la impopularidad del predial y robustecer su recaudación (A. Muñoz, BID dic. 2015):

- Comuníquese con el ciudadano.
- Sea riguroso, consistente y transparente
- Reconozca la capacidad de pago de los contribuyentes.
- Refuerce el vínculo entre la carga del impuesto y el beneficio en términos de la provisión de bienes y la prestación de servicios
- Implemente instrumentos de captura del incremento en el valor de la tierra
- Procure aislar de la esfera política los aspectos técnicos del impuesto
- Simplifique la estructura del impuesto predial
- Reforme los sistemas de transferencias intergubernamentales

Por ejemplo, en consistencia y transparencia, hay que asegurarse de que la valuación de propiedades sea de alta calidad, que se realice frecuentemente, y que sus resultados se publiquen. En Chile, el país con mejor desempeño en la región, la Ley exige la ejecución de actualizaciones catastrales cada 4 años y las valuaciones y cuentas por pagar se hacen públicas periódicamente.

En reconocimiento de la capacidad de pago, en Estados Unidos ha tenido éxito con el establecimiento de alivios fiscales para ciertos grupos, como los retirados y los incapacitados, y de créditos fiscales para personas cuyo pago excede un porcentaje establecido de sus ingresos.

En reformas de transferencias se debería buscar incentivar el esfuerzo fiscal local. En Colombia las transferencias reducen la probabilidad de que un municipio ejecute una actualización catastral.

### **¡Se debe mejorar la recaudación!**

4

El financiamiento basado principalmente en transferencias del gobierno central no asegura la sostenibilidad en la asignación de recursos a los gobiernos locales (y regionales), debido a que el canon depende de los precios de los commodities y el Foncomun depende la recaudación del IGV del mes anterior (MEF 2015). Además existen transferencias que están condicionadas a gastos de inversión, lo cual limita la flexibilidad de los gobiernos locales para definir el destino de dichos recursos.

Así, no es fácil la planificación presupuestaria a mediano plazo. La solución a esta realidad no es (sólo) lamentarse, como es usual en los gobiernos locales, sino enfrentarla de manera apropiada con el liderazgo suficiente.

Las agencias recaudadoras (SATs) deben mejorar (apreciablemente) su performance registrada, se han concentrado en ser ventanillas de recaudación y sus incentivos de recaudación son generalmente perversos. Deben comenzar por determinar el potencial del impuesto predial, y gerenciar el cerrar en forma programada la brecha entre el nivel actual y potencial. Dejar de mirar hacia atrás y regodearse con crecer algunos puntos (que generalmente obedece a un comportamiento inercial), sino mirar hacia adelante y definir cuánto nos falta para llegar.

Hay buenas experiencias internacionales con la respectiva literatura relevante, podríamos comenzar con revisar el documento: “Don’t Blame the Messenger: A Field Experiment on Delivery Methods for Increasing Tax Compliance” (DB-WP-627, BID Oct. 2015). Sin embargo, el tema más fuerte es abordar la “descentralización fiscal”, en un marco de rediseño de la descentralización peruana (puede verse un artículo al respecto en [www.iese.edu.pe](http://www.iese.edu.pe)). Es lamentable que hasta ahora los candidatos presidenciales dicen pocas cosas relevantes sobre una deseable efectiva descentralización. →

Francisco Huerta Benites  
[www.iese.edu.pe](http://www.iese.edu.pe)

Trujillo, enero 2016