

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**Sistema tributario municipal: un análisis de su obsolescencia sobre la
recaudación tributaria en los gobiernos locales; caso de la
municipalidad distrital de Cayma, provincia y departamento de
Arequipa, 2015 – 2018.**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN POLÍTICAS
PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA**

AUTOR

Mauricio Lindsay Chang Obezo

ASESOR

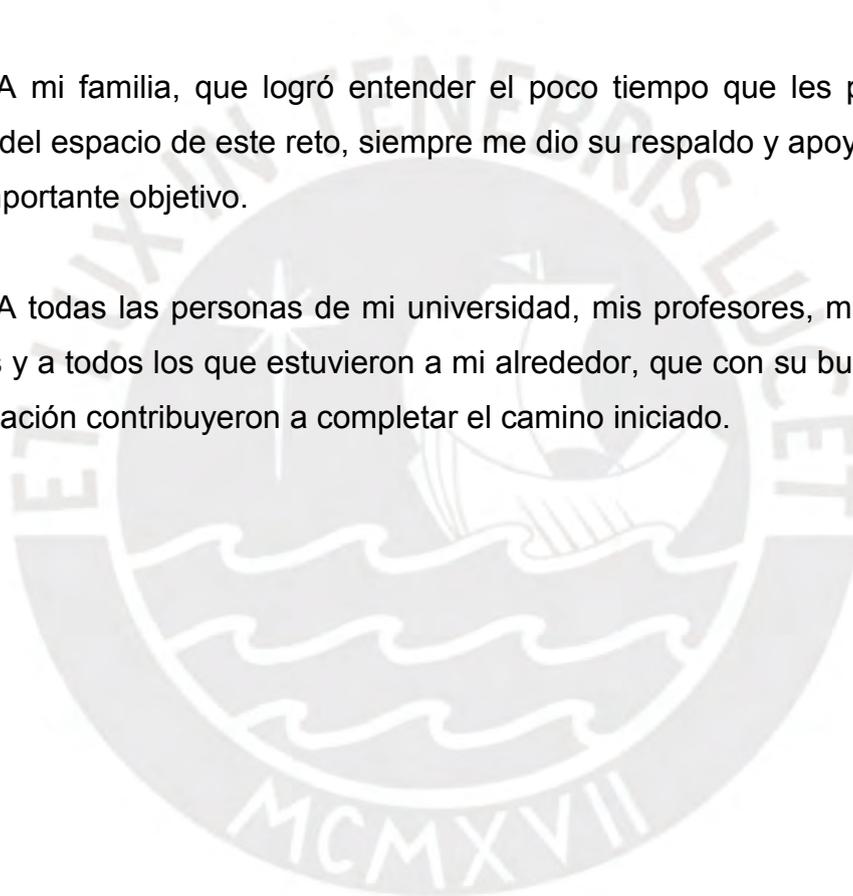
Jorge Aragón Trelles

Lima, Perú
Febrero, 2020.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, que logró entender el poco tiempo que les pude dedicar dentro del espacio de este reto, siempre me dio su respaldo y apoyo para lograr este importante objetivo.

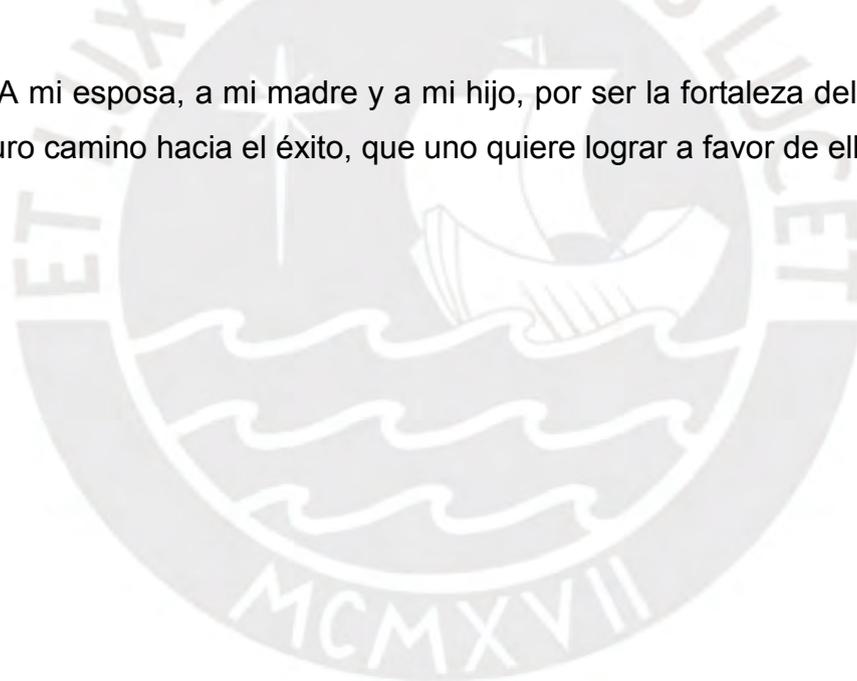
A todas las personas de mi universidad, mis profesores, mi asesor, mis amigos y a todos los que estuvieron a mi alrededor, que con su buena voluntad y motivación contribuyeron a completar el camino iniciado.



DEDICATORIAS

A Dios, a mi padre Alberto Chang Álvarez y al Arq. Fernando Belaunde Terry, que desde el cielo siempre guiaron mi camino por el cauce de la nobleza y de la superación en beneficio de mi sociedad.

A mi esposa, a mi madre y a mi hijo, por ser la fortaleza del día a día en este duro camino hacia el éxito, que uno quiere lograr a favor de ellos.



RESUMEN

El análisis de la obsolescencia del sistema tributario municipal de los gobiernos locales, es el principal objetivo de nuestra investigación, habiendo estudiado el caso de la Municipalidad Distrital de Cayma, dentro del período 2015 – 2018.

Los gobiernos locales en la actualidad tienen serias deficiencias y limitaciones en cuanto al fortalecimiento institucional, siendo instituciones débiles que dependen de normas nacionales y como resultado, para nuestro caso, tienen una recaudación del impuesto predial no importante, no solo desde una óptica de la cantidad de ingresos, sino también desde la motivación y previsión sostenible de sus recursos económicos necesarios para solventar los servicios públicos, mantenimientos e infraestructura básica local; respecto a ello, los gobiernos locales subsisten de las transferencias del gobierno central, que este concentra por los conceptos de canon minero y regalías mineras.

Para esto, adicionalmente de la revisión bibliográfica plasmada y analizada dentro del marco teórico y estado de la cuestión, hemos podido desarrollar conceptos básicos y necesarios para poder contextualizar, entender y distinguir los niveles de gobierno; dentro de ellos, sus responsabilidades en lo que refiere a la recaudación tributaria, poniendo en evidencia las limitaciones que no les permite, en autonomía, resolver sus problemas económicos dentro del ámbito local.

Hemos realizado entrevistas a los principales funcionarios de la municipalidad materia de estudio, como también hemos trabajado y revisado la estadística comparada y descriptiva de las instituciones, como la del Ministerio de Economía y Finanzas, logrando observar los distintos escenarios que la Municipalidad Distrital de Cayma tiene, pudiendo notar un peligro financiero, en su responsabilidad de absolver sus gastos e inversión pública básica local.

El resultado final es que hemos puesto en evidencia cualitativa y cuantitativa, mediante una estadística descriptiva, la obsolescencia del actual sistema tributario municipal, que tiene dentro de su manejo el impuesto predial; todo esto, mediante un soporte de información y fuentes oficiales como la del Ministerio de Economía y Finanzas, como a su vez la información propia de la Municipalidad Distrital de Cayma.

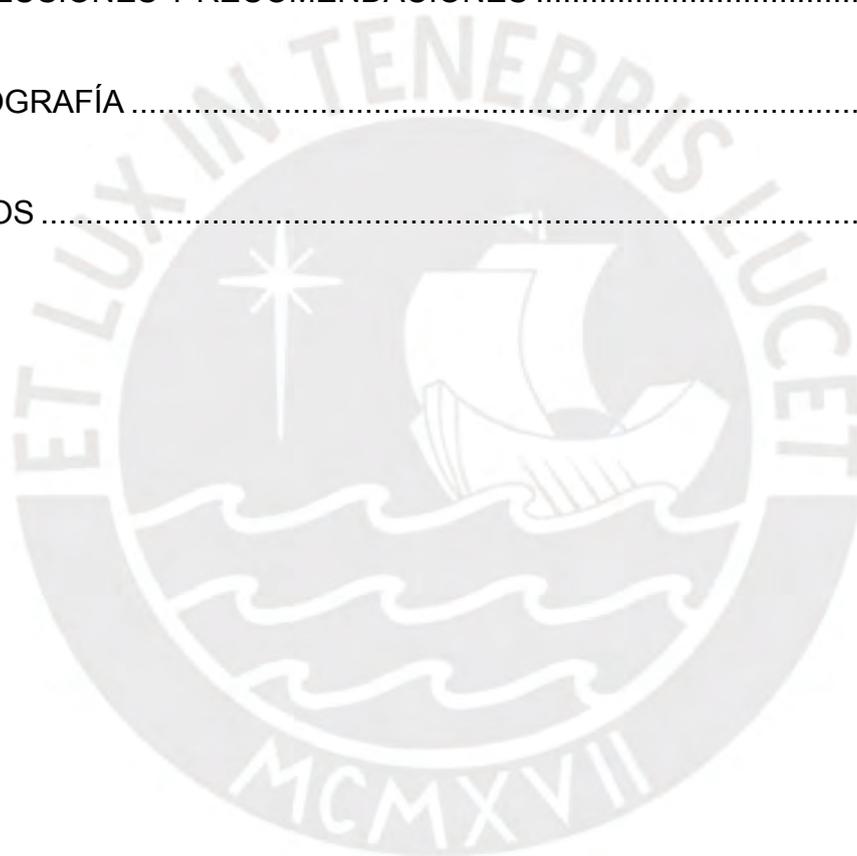
Es necesario que las instituciones responsables, como conclusión, puedan realizar una reevaluación y actualización del sistema tributario municipal, permitiendo a los gobiernos locales puedan sustentar económicamente sus propias necesidades básicas locales, sin depender coyunturalmente y necesariamente de ingresos transferidos por parte del gobierno central.

INDICE GENERAL

ÍNDICE DE CUADROS	9
ÍNDICE DE GRÁFICOS	10
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I	19
ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO.....	19
ANTECEDENTES Y PANORAMA ACTUAL RESPECTO AL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FISCAL RELACIONADA DIRECTAMENTE AL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL	19
CAPÍTULO II	30
DISTRITO DE CAYMA: ASPECTOS SOCIODEMOGRÁFICOS Y ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CAYMA	30
1. Sobre los aspectos históricos y sociodemográficos:	31
2. Sobre su organización	37
CAPÍTULO III	40
PRINCIPALES FACTORES INSTITUCIONALES DEL ACTUAL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL Y NIVELES DE GOBIERNO	40
1. Sobre los niveles de gobierno, factores, sus responsabilidades fiscales y recaudación tributaria	44

CAPÍTULO IV.....	55
PRINCIPALES LIMITACIONES EN CUANTO AL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL EN LA RECAUDACIÓN FISCAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CAYMA	55
1. Limitaciones en el marco normativo	57
2. Sobre la limitada regulación a través de las ordenanzas municipales....	59
3. Sobre los tributos municipales y las limitaciones de la legislación del impuesto predial.....	60
4. Sobre las limitaciones en la estructura de los costos para la definición del impuesto predial.....	66
CAPÍTULO V.....	70
IMPACTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL RESPECTO A LA RECAUDACIÓN DE LOS INGRESOS Y TRANSFERENCIAS DE RECURSOS ECONÓMICOS A LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CAYMA.....	70
1. Análisis de la estadística básica de ingresos.....	72
1.1. Respecto a la emisión total del impuesto predial	72
1.2. Respecto al número de contribuyentes de la emisión predial	74
1.3. Respecto al número de predios de la emisión predial.....	76
1.4. Respecto al monto de la base imponible para el cálculo del impuesto predial.....	78
2. Análisis de la estadística de los ingresos del impuesto predial.....	79
2.1. Respecto a los ingresos corrientes del impuesto predial.....	79
2.2. Respecto a los ingresos no corrientes del impuesto predial.....	81
2.3. Respecto al ingreso total del impuesto predial	82
3. Análisis de la estadística de otros impuestos municipales	85
3.1. Respecto al ingreso de otros impuestos municipales.....	85
4. Análisis de la estadística de los recursos directamente recaudados.	86
4.1 Respecto a los recursos directamente recaudados.....	87
4.2. Respecto a otros recursos directamente recaudados	88
5. Análisis de la estadística de las transferencias del gobierno central	90
5.1. Respecto a las trasferencias del gobierno central.....	90

6. Análisis de la estadística del total de ingresos de la Municipalidad Distrital de Cayma	92
6.1. Respecto a los ingresos totales.	92
7. Análisis de la estadística del total de ingresos de la Municipalidad Distrital de Cayma, sin Canon Minero ni Regalías Mineras.	95
7.1. Respecto a los ingresos totales sin incluir Canon Minero y Regalías Mineras.....	95
CAPÍTULO VI.....	99
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	99
BIBLIOGRAFÍA.....	105
ANEXOS	109



ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro No.01: Zonas del distrito de Cayma	32
Cuadro No.02: Número de viviendas por zonas en el distrito de Cayma	33
Cuadro No.03: Población del distrito de Cayma	36
Cuadro No.04: Población censada, según departamento	37
Cuadro No.05: Presupuesto nacional y fuentes de financiamiento	49
Cuadro No.06: Normativa nacional y local	59
Cuadro No.07: Monto total de emisión del impuesto predial	74
Cuadro No.08: Número de contribuyentes de la emisión predial	76
Cuadro No.09: Número de predios de la emisión predial.....	78
Cuadro No.10: Monto base imponible.....	79
Cuadro No.11: Recaudación corriente del impuesto predial	81
Cuadro No.12: Recaudación no corriente del impuesto predial	82
Cuadro No.13: Recaudación total del impuesto predial	84
Cuadro No.14: Otros impuestos municipales.....	87
Cuadro No.15: Recursos directamente recaudados	88
Cuadro No.16: Otros Recursos directamente recaudados	90
Cuadro No.17: Ingresos por transferencias del gobierno central	92
Cuadro No.18: Total ingresos de la Municipalidad Distrital de Cayma.....	94
Cuadro No.19: Total ingresos de la Municip. de Cayma sin canon y regalías .	97

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico No.01: Zonas del distrito de Cayma	33
Gráfico No.02: Número de viviendas por zonas en el distrito de Cayma	34
Gráfico No.03: Organigrama estructural GAT	39
Gráfico No.04: Monto total de emisión del impuesto predial	75
Gráfico No.05: Número de contribuyentes de la emisión predial	76
Gráfico No.06: Número de predios de la emisión predial.....	78
Gráfico No.07: Monto base imponible.....	79
Gráfico No.08: Recaudación corriente del impuesto predial	81
Gráfico No.09: Recaudación no corriente del impuesto predial	83
Gráfico No.10: Recaudación total del impuesto predial	84
Gráfico No.11: Otros impuestos municipales.....	87
Gráfico No.12: Recursos directamente recaudados	89
Gráfico No.13: Otros Recursos directamente recaudados	90
Gráfico No.14: Ingresos por transferencias del gobierno central	92
Gráfico No.15: Total ingresos de la Municipalidad Distrital de Cayma.....	95
Gráfico No.16: Total ingresos de la Municipal. Cayma sin canon y regalías...98	

INTRODUCCIÓN

Para la construcción de un Estado y el fortalecimiento de una nación, con instituciones locales autónomas y sólidas, es importante que se tenga definida claramente la política fiscal del país y el sistema tributario nacional, departamental y municipal que forma parte de ella; es importante también saber, que rol necesario juegan para generar ingresos mediante la recaudación de los impuestos; tributos que sostengan y cubran las necesidades nacionales, departamentales y las necesidades básicas locales, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todos sus ciudadanos.

Es aquí, la relevancia de la presente investigación donde queremos demostrar y centrarnos, sobre la obsolescencia y falta de visión del actual sistema tributario municipal del Perú, dentro del marco de una institución débil, tomando el caso de la Municipalidad Distrital de Cayma, provincia y departamento de Arequipa. El enfoque principal de la investigación, como lo iremos describiendo, se orienta a la recaudación tributaria por el concepto del impuesto predial, un impuesto que a lo largo de la historia de nuestro Estado ha ido perdiendo su participación económica y relevancia en el involucramiento real, relacionada al sostenimiento de las necesidades locales de una provincia o de un distrito del país.

Desde el aspecto del fortalecimiento institucional, el enfoque de mejoramiento, en cuanto a los procedimientos de recaudación, sustentados en la legislación tributaria nacional, solo se han dado desde una perspectiva de los ingresos, mas no de la actualización y modernización del propio sistema tributario; si bien es cierto, se tiene una serie de leyes referente a la modernización del Estado, la Ley de Simplificación Administrativa o la Ley de Incentivos Municipales, entre otras, pero institucionalmente ninguna realiza una reforma estructural sustentando el enfoque de mejoramiento del propio sistema tributario.

El impuesto predial, que forma parte del sistema tributario municipal, a lo largo del tiempo ha ido perdiendo su verdadera importancia en lo que respecta a la recaudación de los ingresos locales, en comparación a lo que la propia historia nos cuenta de las contribuciones en el Perú, llamadas así desde finales del siglo XIX, que significaban, como contribución y aporte para el desarrollo de las localidades sean urbanas o rústicas, el principal ingreso local que tenían las comunidades.

Es relevante para la investigación demostrar la obsolescencia y la pérdida de una verdadera importancia de una recaudación sostenible y permanente a lo largo del tiempo, sin tener que depender de otros tributos ocasionales y relacionados directamente a nuestros recursos naturales, principalmente no renovables, que en los últimos tiempos solo estamos dependiendo de ellos y que están generando diversos problemas sociales, que por supuesto debemos solucionar para poder generar ingresos extras, fortaleciendo de esta manera mucho más nuestra economía.

Los gobiernos locales, estos son las municipalidades provinciales y distritales, son las instituciones responsables de administrar y velar por los servicios públicos e infraestructura básica local, es para esto que tienen dentro de sus facultades la recaudación de tributos municipales, estas facultades están normadas dentro de la legislación nacional; a su vez los gobiernos locales,

cuentan con recursos económicos que son transferidos del gobierno central, recursos que se recaudan por conceptos de tributos nacionales, dentro de los principales, el impuesto a la renta, canon minero, las regalías mineras, entre otros.

Es aquí, dentro del planteamiento de problema de investigación, que vemos una clara centralización de los recursos económicos desde el gobierno central, estos dependiendo de algunas actividades extractivas no renovables, unido al impacto del diseño institucional del sistema tributario municipal sobre la recaudación fiscal en los municipios del país; no teniendo los gobiernos locales, la posibilidad de generar sus propios recursos en función a sus propias necesidades locales en lo que refiere a servicios públicos e infraestructura.

Podremos notar a lo largo de la investigación una serie de factores cualitativos y cuantitativos que nos permitirá entender la actual normativa tributaria municipal, relacionado principalmente al impuesto predial, canon minero y regalías mineras como principales fuentes de ingresos de los gobiernos locales, como a su vez demostraremos, de manera comparativa y gráfica, las limitaciones que tienen las municipalidades para generar recursos propios dentro de sus facultades normativas locales en función a la normativa nacional, cuanto nos podría afectar el dejar de percibir las transferencias del gobierno central principalmente por los conceptos de canon y regalías, quedando claramente determinada la inacción que tienen los gobiernos locales para sobrepasar estas dificultades económicas y poder cumplir con la prestación de sus servicios, así como la construcción de infraestructura básica local y su mantenimiento.

Será sustancial analizar y demostrar que el sistema tributario municipal ya cumplió y llegó a su máxima expresión de recaudación del impuesto predial, al margen de la eficiencia del cobro, respecto a las nuevas necesidades específicas que los gobiernos locales dentro de su responsabilidad tienen que cubrir. Queda claro precisar que las necesidades, gastos, la inversión en infraestructura básica local y su mantenimiento, referente a los años donde se inicia la imposición de

las contribuciones comunales y donde posteriormente se determina el impuesto predial, actualmente son totalmente distintos y abrumadores por las diversas razones de crecimiento demográfico, construcción de infraestructura básica local, su mantenimiento y la necesidad de la prestación de nuevos servicios en favor de la población local.

Es importante precisar que nuestro objetivo general de investigación, es poder demostrar cuantitativamente, mediante una estadística descriptiva, qué impacto genera el actual diseño del sistema tributario municipal sobre la recaudación fiscal de la Municipalidad Distrital de Cayma, respecto al cumplimiento de sus responsabilidades públicas.

Para ello, es importante analizar los principales factores institucionales del actual sistema tributario municipal, sus principales limitaciones en cuanto al diseño institucional y así mismo la influencia del sistema tributario municipal respecto a la recaudación de los ingresos y transferencias.

Nuestra hipótesis plantea que el actual diseño institucional del sistema tributario municipal ha quedado obsoleto y no tiene las facultades ni la capacidad de poder sostener y generar los recursos económicos locales necesarios para que la Municipalidad Distrital de Cayma, pueda cumplir con sus responsabilidades de prestar los servicios públicos y de construir la infraestructura básica local a favor de su comunidad; de esta manera debemos resolver la pregunta de cómo el actual diseño institucional del sistema tributario municipal, impacta en la recaudación fiscal de la Municipalidad Distrital de Cayma.

En la investigación se utilizaron diversas técnicas, dentro de un análisis cualitativo y cuantitativo; se aplicaron entrevistas a los principales funcionarios de la Municipalidad Distrital de Cayma, dentro de ellos a la Gerente de Administración Tributaria, la Subgerente de Registro y Recaudación y al Gerente de Presupuesto y Planificación; dichos funcionarios nos dieron las facilidades y

la posibilidad de enunciarlos mediante los cargos y responsabilidad de cada uno de ellos; se recolectó de manera oficial la información cuantitativa (estadística descriptiva), de todos los ingresos directos que por transferencia recibe la municipalidad; a su vez se precisó y complementó la información necesaria a través de las páginas web oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas.

La Municipalidad Distrital de Cayma es una institución que se encuentra dentro de la provincia y departamento de Arequipa, ubicada dentro del tercer nivel de gobierno, gobierno local, que tiene una particularidad al albergar diferentes estratos sociales bastantes extremos, permitiendo con ello, tener un contexto mucho más amplio sobre las necesidades y recursos necesarios.

La Municipalidad Distrital de Cayma, cuenta con una estructura orgánica que, dentro de ella, como un órgano de línea, se encuentra la Gerencia de Administración Tributaria y como subgerencias la Subgerencia de Registro y Recaudación, la Subgerencia de Fiscalización Municipal y la Subgerencia de Ejecución Coactiva; a su vez, como órgano de apoyo cuenta con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, siendo este nuestro espacio directo de investigación y los principales actores de la misma.

Dentro de la investigación se encontró información teórica, como podemos darnos cuenta, dentro del marco teórico y estado de la cuestión, dicha información está básicamente relacionada y enfocada a la eficiencia de la recaudación municipal y a la utilización de los recursos directamente recaudados dentro de las municipalidades; si bien es cierto, se toma gran interés en la necesidad de tener mayores ingresos municipales para el mejoramiento de los servicios públicos, mas no se detalla una propuesta o problemática respecto a la obsolescencia del actual diseño institucional del sistema tributario en función a su normativa, centralización o necesidad de darles mayores facultades a las municipalidades para que puedan generar mayores ingresos locales.

De la información analizada y de todos los componentes que conforman el sistema tributario municipal no se ha podido encontrar detalladamente lo que refiere a una nueva propuesta respecto a la tributación municipal, ni el análisis respecto a los recursos recaudados de manera local frente a las transferencias del gobierno central y los impactos que generarían la restricción de los mismos, para poder afrontar las nuevas y mayores responsabilidades de los gobiernos locales en función a los servicios públicos e infraestructura básica local. La mayor parte de los datos encontrados, no tiene un contexto de información organizada, bajo el análisis de la presente investigación; como se describió párrafos arriba, el contexto de la información usada solo se limita a un estudio del mejoramiento de las condiciones actuales, mas no proponen una propuesta debidamente sustentada, basada en la obsolescencia del actual sistema de tributación municipal.

Existe un primer capítulo, donde consideramos el estado de la cuestión y el marco teórico, habiéndolo relacionado a la actual información, que ciertamente solo está enfocada al mejoramiento de la recaudación desde un aspecto del diseño actual y convencional.

En el capítulo II, abordamos los aspectos sociodemográficos y la organización municipal en la implementación del sistema de recaudación tributaria, de parte de la Municipalidad Distrital de Cayma; esto nos ayudara a entender mejor la realidad social y económica del distrito, como a su vez la organización interna en la que recae la responsabilidad de la recaudación.

En el capítulo III, analizamos los principales factores institucionales del actual sistema tributario municipal y la forma de cómo se viene implementando el cobro de los tributos municipales de parte de la Municipalidad Distrital De Cayma, aquí explicamos la estructura del gobierno mediante sus tres niveles, las responsabilidades y el detalle de los conceptos por recaudación que tiene cada uno de ellos, como a su vez las limitaciones respecto a la legislación nacional;

entramos un poco más al detalle organizacional de la Municipalidad Distrital de Cayma, analizando sus aspectos sociodemográficos y organizacionales.

En el capítulo IV, podremos ver las principales limitaciones en cuanto al diseño institucional del sistema tributario municipal en la recaudación fiscal de la Municipalidad Distrital de Cayma, analizando desde los aspectos históricos, una explicación del inicio de las contribuciones, la limitación del marco normativo tributario, las facultades de las municipalidades a través de las ordenanzas, la tributación municipal entrando principalmente al análisis del impuesto predial, analizando a su vez la forma de cálculo y el sustento de sus costos.

En el capítulo V, analizamos y describimos estadísticamente la parte cuantitativa de la investigación, respecto a la influencia del actual sistema tributario municipal y a la recaudación de los ingresos y transferencias de recursos económicos de la Municipalidad Distrital de Cayma, podremos notar claramente mediante cuadros y gráficos, dentro del espacio de investigación de los años 2015 al 2018, la recaudación del impuesto predial y de todos los recursos directamente recaudados, como a su vez, los ingresos por transferencias del gobierno central y sus comparaciones de existir o no determinados conceptos de ingresos a favor de la Municipalidad Distrital de Cayma; dejamos claramente determinado cuantitativamente, mediante una estadística descriptiva, el impacto que puede generar el actual diseño institucional del sistema tributario municipal sobre la recaudación fiscal de la Municipalidad Distrital de Cayma.

Esta investigación nos llevará a responder las preguntas planteadas, que de manera resumida podremos notarlo en el capítulo VI, de las conclusiones y recomendación que podrán ser leídas al final del presente informe de tesis.

Finalmente consideramos que es muy importante repensar todo lo diseñado, más aun, cuando se logra demostrar que existen deficiencias y grandes riesgos de una desestabilización económica, principalmente de los

gobiernos locales, generando retraso y brechas en el desarrollo social y económico de nuestro país; esta investigación nos permite involucrarnos y conocer cómo cada ciudadano puede aportar al verdadero desarrollo de nuestro Perú.



CAPÍTULO I

ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

ANTECEDENTES Y PANORAMA ACTUAL RESPECTO AL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FISCAL RELACIONADA DIRECTAMENTE AL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL

Carlos Contreras (2005), en su artículo *“El impuesto de la contribución personal en el Perú del siglo XIX”* nos hace notar en distintos párrafos el nacimiento y evolución de los impuestos, en su momento llamados contribuciones, como así también, se fueron descentralizando los impuestos a manera de departamentalización, esto precisamente por el centralismo capitalino y el poco desarrollo en el interior del país.

Es importante analizar esta parte de la historia, visto que la propuesta final nos llevará a poder realizar mejor el planteamiento del sistema tributario municipal no solo en cantidad sino también en la calidad de los servicios que se debiera prestar a la comunidad, pudiendo generar presión tributaria y que esto conlleve a una resistencia al cambio, por tal motivo debemos estar conscientes de la importancia de los impuestos a través de la historia, para el mejoramiento de la calidad de vida.

Carlos Contreras (2005) nos dice al respecto *“La contribución personal se originó en el Perú durante el período de dominio español. Los gobernantes virreinales la restringieron inicialmente a la población indígena conquistada, imponiéndola sobre los varones de 18 a 50 años, o sobre los ya casados, aunque fuesen menores de 18. Desde las reformas tributarias del duque de La Palata a finales del siglo XVII, se trató, sin embargo, de ampliar el tributo hacia toda la clase campesina, que ya para entonces se componía no solamente de población indígena, sino también de algunos mestizos, que en las décadas siguientes fueron creciendo en número.”*

Esta claramente descrito en el párrafo anterior donde Contreras nos explica, haciendo historia, que las contribuciones desde la época de los españoles, ya estaban instituidas en la clase campesina, más allá del análisis si era justo o no, o si era restrictivo o en muchos casos abusivo, lo que queremos demostrar es que las contribuciones ahora llamados tributos o para ser más específicos impuestos, ya nacieron desde la base más directa de la población, ahora gobiernos locales, instituciones mejor establecidas y representadas a comparación de aquellos tiempos.

Los distintos períodos de institucionalización de los impuestos, se dan en el período republicano, donde se puede definir mejor y conceptualizar, mediante la Constitución, los tributos municipales; dentro de ello Carlos Contreras (2005) nos menciona: *“Proclamada la independencia en Lima, el general San Martín declaró abolido el tributo (para indígenas y castas) en agosto de 1821, eventualmente guiado por la idea de captar la adhesión de la población rural al proyecto libertario. Consolidada militarmente la separación de España con la victoria de Ayacucho y la capitulación del fuerte del Callao, en el año de 1826 fue restaurada la contribución de indígenas y castas como parte de un proyecto más vasto de reforma fiscal emprendido por los sucesivos ministros de Hacienda José de Larrea y Loredo y José Morales y Ugalde. Inicialmente, Morales y Ugalde rebautizó el impuesto con el nombre de contribución personal, con la intención de hacerlo efectivo a todas las clases sociales y no solamente a los campesinos.*

Asimismo, rebajó en un peso el monto del tributo que pagaban los indígenas hasta 1820 y en dos pesos el que pagaban las castas, con la idea de facilitar la restauración de un impuesto que la proclama de San Martín de seis años atrás había asociado a la época colonial. Larrea y Loredo establecieron que las personas debían tributar hasta los 55 años, pero, aparentemente, Morales y Ugalde ordenó que solo se tributara hasta los 50, como había sido por tradición.”

Podemos reafirmar nuestra teoría, basada en la historia y en una tercera etapa desde la independencia del Perú, que se continuaron las prácticas de la contribución personal de una manera local; como nuevamente lo menciono, más allá de la determinación de quienes tenían el deber de asumir esta responsabilidad o el monto que debían contribuir, se quiere demostrar que a través de la historia las contribuciones personales nacieron y se dieron desde un ámbito local dentro de un mismo objetivo de cubrir sus necesidades generales sociales.

También nos dice Carlos Contreras (2005) *“Por último, en la medida de que ya desde mediados del siglo XIX se hizo evidente la desigualdad en los desarrollos económicos regionales, el recurso a la contribución personal apareció como un medio de permitir la autonomía fiscal de los gobiernos locales. En tal sentido, era un impuesto descentralizador. Al desembarazarse de él en 1895, sin pensar en algún mecanismo sustituto que permitiera a los tesoros departamentales contar con ingresos que no dependieran de la voluntad del gobierno central, el país ingresó en el siglo XX con un agobiante modelo de centralismo fiscal.”*

Claramente establecido, dentro de nuestra teoría, Carlos Contreras (2005), describe que desde el siglo XIX, ante la desigualdad de la distribución de los recursos para el desarrollo económico de las regiones, las contribuciones personales fueron un medio para permitir la autonomía fiscal de los gobiernos locales, ahora contradictorio en base a todo lo desarrollado en la presente

investigación, que los gobiernos locales tienen limitaciones claras en su normativa, para determinar sus propios ingresos tributarios.

Hemos querido tocar este punto, con el objetivo de analizar las distintas coyunturas que se presentaron en nuestro país a lo largo de la historia, referido al sistema tributario municipal; sabemos que este tema tiene un gran componente político y social, que a lo largo de la historia hubo siempre mucha resistencia al pago de las contribuciones e impuestos, cosa que en la actualidad existe mayor concientización tributaria, pero que lamentablemente nuestro actual y obsoleto sistema tributario municipal no está a la altura de las presentes necesidades, servicios e infraestructura local, responsabilidades que están a cargo de los gobiernos locales, para nuestro caso de la Municipalidad Distrital de Cayma, entre los años 2015-2018.

Del análisis e investigación del marco teórico y del estado de la cuestión, he podido notar que existe información diversa pero principalmente relacionada a los sistemas de tributación municipal enfocados a la determinación del impuesto predial y al mejoramiento de la recaudación; se habla también, de los problemas de la percepción y concientización del ciudadano contribuyente, queda claro que el objetivo de nuestra investigación es demostrar la obsolescencia del sistema tributario municipal respecto a los montos parciales o totales de recaudación, independientemente a la eficiencia del cobro, sostenidos y comparados dentro de un conjunto de otros ingresos diversos y frente a las nuevas necesidades y costos del mantenimiento de los servicios y de la infraestructura básica local.

Dentro de lo descrito por ejemplo, Sam (2014) nos habla de la utilidad del derecho y la economía como herramientas explicativas del diseño y funcionamiento del sistema tributario municipal peruano actualmente vigente, enfocando su caso de estudio a la propiedad predial en un contexto de los impuestos, tasas y contribuciones; explica sobre las dificultades de cálculo, la percepción del contribuyente, sobre la amplitud de los contribuyentes sobre una

base territorial, sobre la fiscalización tributaria. Si bien es cierto, este enfoque está basado sobre el actual sistema tributario y su optimización, es cierto que también tiene un punto de vista sobre las limitaciones que generan la normativa legal y el propio sistema.

Nos habla también, de los efectos económicos de los tributos, precisamente relacionando a nuestra investigación respecto a la importancia de los ingresos para cubrir las reales necesidades de la población. Más allá de la relación a la presente investigación, Sam (2014) se enfoca a la percepción del contribuyente y a la concientización que tiene respecto al pago de sus tributos, que para nuestro caso será materia de una investigación complementaria.

Es aquí, donde encontramos una precisión y empezamos a enfocar la comparación de los ingresos locales de los gobiernos subnacionales, frente a las transferencias del gobierno local; si bien es cierto, puede existir todo un debate sobre la redistribución de los ingresos por el concepto del canon y las regalías mineras, una de las hipótesis de nuestra investigación juega dentro de otro contexto referente a qué pasaría si no son sostenibles los ingresos por la venta de nuestros recursos naturales no renovables, que son transferidos por el gobierno central a los gobiernos locales y si el sistema tributario municipal tiene las herramientas actuales para poder sostener la responsabilidad local que tiene frente a las necesidades, servicios e infraestructura básica local.

En este punto, Cueva (2012), es su investigación nos habla del impacto de las transferencias monetarias mineras en el desarrollo de los distritos del Perú, relacionado al análisis comparativo que pretendemos demostrar respecto al impacto del actual sistema tributario municipal a falta de determinados recursos; si bien, su enfoque es referido a la eficiente distribución de los recursos por ingresos mineros, también analiza el impacto de no tener este tipo de recursos en diversas instituciones, aspecto relacionado a nuestro planteamiento del problema donde se quiere demostrar si los gobiernos locales podrían cubrir

sus necesidades básicas sin determinadas transferencias o fuente de financiamiento de parte del gobierno central.

La mayoría de las investigaciones relacionadas al sistema tributario municipal, se enfocan directamente al mejoramiento de la recaudación y no al análisis sobre la obsolescencia del propio sistema; es importante lograr entender que, el actual sistema marca un techo sobre la base de la cantidad y calidad de los predios, valorizando los terrenos urbanos y rústicos, sus construcciones y las instalaciones complementarias de los mismos, esto distribuido entre los contribuyentes que podrían tener más de una propiedad; dentro de este contexto se pierde todo un ajuste de depreciaciones, exoneraciones entre otras variables, pero al final tienes un monto que marca el techo de los ingresos por el concepto del impuesto predial.

Como nos explica De los Ríos (2017), plantea en su tesis "*Determinantes de la Recaudación de los Impuestos Municipales*" temas relacionados al mejoramiento de los ingresos mediante el plan de incentivos y a la optimización en la recaudación del impuesto predial, relacionando el tema a las transferencias del gobierno central de diversos ingresos que están generados principalmente de la explotación de los recursos naturales; si bien es cierto, el enfoque está dado a la no dependencia de las transferencias del gobierno central hacia las municipalidades, mas no existe un planteamiento de solución o propuesta para que los gobiernos locales no solo recauden con mayor eficiencia si no que pueda cambiar y actualizar el sistema tributario municipal para que sea el principal fundamento económico de las municipalidades de todo el país.

De los Ríos (2017), no hace la pregunta si el actual sistema tributario municipal cumple con las expectativas de las nuevas necesidades y costos para poder sostener a una comunidad que ya creció, que tiene mayor infraestructura que reemplazar y mantener, que existen nuevas tecnologías, que el medio ambiente ahora tiene una gran prioridad en su cuidado y que se tienen que realizar inversiones adicionales para sostenerlo; para lograr entender ello,

tenemos que hacernos la siguiente pregunta: ¿qué pasaría si solo tenemos el impuesto predial como único ingreso en las municipalidades?.

Logramos encontrar dentro del espacio del estado de la cuestión, temas relacionados a los factores institucionales del sistema tributario municipal, un primer estudio es el realizado por Yucra (2015): *“La gestión tributaria municipal y propuesta para el mejoramiento de la recaudación del impuesto predial en la municipalidad distrital de Cayma, 2015”*, en donde se destaca la importancia de la gestión tributaria municipal para el desarrollo sostenible de la economía local, teniendo en cuenta las características más relevantes del proceso de administración tributaria.

Un segundo estudio, es el realizado por Álvaro Rodrigo Henríquez Aguirre (2013): *“Factores determinantes políticos e institucionales en el proceso de formulación y toma de decisiones del transantiago, período 2000 – 2004”*. En esta tesis, el autor plantea determinar los principales factores institucionales en el proceso de toma de decisiones del diseño del Transantiago en Chile. Para el logro de sus objetivos, aplica mediante una metodología cualitativa, un análisis del liderazgo, la institucionalidad democrática, la toma de decisiones públicas, entre otros.

Como podemos notar Yucra (2015) y Álvaro Rodrigo Henríquez Aguirre (2013), si bien es cierto se hace una comparación de distintos escenarios, también enfocan sus investigaciones al mejoramiento de la recaudación, analizando los factores institucionales y características principales que puedan ayudar a tener mejores ingresos; dentro de nuestra investigación, plantearemos los factores institucionales como parte de la obsolescencia del actual sistema tributario municipal, para enfrentar la sostenibilidad responsable desde el ámbito local.

Si bien es cierto, el fondo de la presente investigación no solo está enfocada al mejoramiento de la recaudación, mejorando los factores

institucionales u otros factores que puedan influir en ello, sí es importante hacer mención y dejar cierto precedente, que puede ser materia de otro estudio, que la identificación y focalización de los ingresos familiares, puede influir en el resultado positivo que se debe alcanzar respecto a sostenimiento propio de los gobiernos locales; dentro del tema de la implementación del cobro de impuestos municipales, tenemos el estudio realizado por Alata (2016): *“Factores que influyen en la recaudación del impuesto predial en la municipalidad provincial de Puno – período 2012”*. En esta tesis, la autora hace un análisis económico de los factores que determinan la recaudación del impuesto predial, entre las principales variables analizadas se encuentran los ingresos de los contribuyentes, información al contribuyente, número de miembros por familia y ubicación del predio.

Es también relevante el estudio realizado por Quichca (2014): *“Factores determinantes de la baja recaudación tributaria en la municipalidad provincial Huancavelica 2012”*, en donde se hace un análisis de los factores culturales, sociales y económicos de la recaudación tributaria. Como lo mencionamos líneas arriba, es importante mencionar que nuestro fondo es poner en evidencia la obsolescencia del actual sistema tributario municipal, quedando claro también que estos factores, culturales, sociales y principalmente los económicos, deben ser materia y acompañar el proceso de lograr un propio dinamismo económico de los gobiernos locales.

Como lo mencionado en el párrafo anterior, es importante también, que este punto pueda escoltar a nuestra investigación visto que la percepción de un poblador, ciudadano o en materia tributaria contribuyente, debe ser clara y concientizada a que los tributos, para nuestro caso el impuesto predial, pueda generar una mayor independencia y descentralización a favor de los gobiernos locales; deberá ser materia de otra investigación, poder analizar los diversos factores que hacen que un contribuyente no esté al día en sus obligaciones tributarias locales; es aquí, sobre el tema de la percepción de los contribuyentes, encontramos el estudio realizado por Huamanchumo (2016): *“Factores que*

influyen en la morosidad del impuesto predial y su repercusión en el desarrollo del distrito de Santa Rosa, 2015". En esta tesis, el autor busca determinar el impacto que tiene el incumplimiento del pago del impuesto predial y la falta de una conciencia tributaria en el desarrollo del distrito de Santa Rosa.

En este tema, también destaca el estudio realizado por Montecinos (2007): *"Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa, el caso chileno"*, en donde se explica desde un enfoque neo institucional, la escasa participación ciudadana en la gestión municipal chilena.

Del Valle (2016), nos aproxima más a la realidad de nuestro planteamiento, donde realiza el análisis del diseño institucional, para nosotros obsoleto, a través de las normas que tiene el país, frente a la optimización de los recursos; respecto al tema de limitaciones en cuanto al diseño institucional, tenemos el estudio realizado por Del Valle (2016): *"Análisis legislativo del impuesto a las apuestas frente a la recaudación tributaria municipal en Perú - períodos 2014 Y 2015"*. En este estudio el autor analizó el marco legal y los factores institucionales del impuesto predial en el Perú para conocer su impacto en las finanzas locales. En este tema, es también relevante el estudio realizado por Briano (2012): *"Factores institucionales que inciden en la transparencia del gobierno corporativo"*, en donde se analizan factores institucionales tanto formales como informales, identificando variables institucionales que tienen una influencia significativa sobre la transparencia del gobierno corporativo, medido a través de la construcción de un índice de divulgación.

En este recuento, se ha podido visualizar ciertos vacíos en la literatura precedente, si bien fue posible hallar estudios de fenómenos políticos con enfoque institucional e investigaciones sobre tributación municipal desde otras perspectivas teóricas y disciplinas (derecho y contabilidad principalmente), no se encontraron investigaciones que aborden el fenómeno de la recaudación fiscal de un gobierno local con un enfoque institucional desde la ciencia política, de esta manera pensamos cubrir este vacío; es aquí, donde podemos reafirmar que los estudios o investigaciones respecto a la obsolescencia del actual sistema

tributario municipal, como un sistema que tiene que estar conforme a las nuevas necesidades y realidades económicas del país, principalmente de los gobiernos locales, no existen; la mayoría de ellos, están enfocados al mejoramiento de la recaudación, al mejoramiento de la percepción y concientización de los contribuyentes, a la optimización de los factores institucionales para dar un mejor soporte, entre otros, pero ninguno a poder demostrar una necesaria reforma del actual y obsoleto sistema tributario municipal, desde su concepción, participación y enfoque sobre las nuevas necesidades de la población y de los gobiernos locales.

La presente investigación tiene como unidad de análisis el diseño institucional y los factores institucionales del sistema tributario municipal, por tanto, partiremos por comprender el concepto de institución e institucionalismo.

North (1990) define las instituciones como *“Las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”* (p. 13). Ahora, aparte de limitar y generar incentivos a la conducta humana también le da seguridad al reducir la incertidumbre al que nos enfrentamos en nuestra vida en sociedad.

De otro lado, North (1990) reconoce dos tipos de instituciones: formales e informales. Las primeras incluyen leyes, reglamentos y procedimientos normados por la autoridad estatal, mientras que las informales incluyen creencias, valores y normas de conducta sociales. Esta diferenciación es importante para entender los enfoques institucionalistas.

Respecto al concepto de Institucionalismo, existen dos grandes perspectivas: un “viejo institucionalismo” o institucionalismo clásico y el “nuevo institucionalismo” o neo institucionalismo. Para el primero, las instituciones son un sistema formal de reglas que determinan en última instancia el desarrollo democrático de una determinada comunidad; se funda principalmente en base a

criterios normativos y procedimientos racionales, lo cual garantiza su correcto funcionamiento. Puede existir sistemas políticos modelo, por tanto, existen mejores y peores diseños institucionales.

El “nuevo institucionalismo”, por su parte no acepta un modelo ideal de diseño institucional y amplía el concepto de instituciones para incluir las instituciones informales. Si bien las instituciones formales son fundamentales no son un factor único del cual depende el funcionamiento de todo el sistema. Ahora, dentro del neo institucionalismo, existen una serie enfoques que difieren entre sí, tanto en la conceptualización de las instituciones como en su método de estudio. En ese sentido, esta investigación se acerca al enfoque histórico-empírico planteado por Nohlen (1999), este autor señala que *“Aunque las instituciones cuentan, su real importancia y la idoneidad de cada institucionalidad depende de la contingencia política: estructuras sociales, memoria histórica, cultura política, retos políticos, etcétera”* (p. 12).

Partiendo de los conceptos anteriores, referente a las instituciones e institucionalidad, podemos destacar que, para nuestra investigación es importante definir los aspectos históricos de las contribuciones y tributación, la política de Estado, la política fiscal, la organización del Estado, los factores, la estadística comparativa; demostrando con ello, dentro del marco de la Municipalidad Distrital de Cayma, período 2015-2018, que el actual sistema tributario municipal ya cumplió y que es obsoleto sobre la base de las nuevas necesidades de la población y de los gobiernos locales, dentro de un espacio de sostenimiento propio y autonomía económica en el marco de la descentralización del país.

CAPÍTULO II

DISTRITO DE CAYMA: ASPECTOS SOCIODEMOGRÁFICOS Y ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CAYMA

En este capítulo queremos dar a conocer e ir introduciendo de manera general y dentro de un contexto práctico, los aspectos sociodemográficos y la organización de la Municipalidad Distrital de Cayma en base a las facultades y autonomías, enmarcadas en la norma nacional y local.

Los aspectos sociodemográficos son relevantes para poder ir enmarcando nuestra investigación en el contexto territorial, social y económico, teniendo esta base conceptual y con ella conocer las diferentes características poblacionales del distrito de Cayma, que pueden ser influyentes en cualquier resultado.

Desarrollar los aspectos conceptuales de la organización municipal, respecto a la implementación del sistema de recaudación tributaria, nos permitirá entender y comparar si el problema del actual sistema, es una cuestión de fondo o de forma, si los aspectos organizacionales internos influyen o no en la

recaudación como limitaciones administrativas o son cuestiones de base dentro del análisis de la legislación nacional.

No dejemos de entender y percibir el panorama principal de nuestra investigación, si bien es cierto, es importante el contexto institucional, que lo tocaremos en este capítulo y que acompañara a lo largo de lo que se describa, queda claro también que lo que buscamos es demostrar la obsolescencia del actual sistema tributario municipal, frente a las actuales necesidades, cantidad poblacional, nuevas tecnologías, nueva infraestructura local, nuevos servicios, entre otros, que por consiguiente generan mayor gasto y se requieren mayores recursos económicos, recursos que de una forma autónoma y descentralizada, se debe de generar mediante la tributación de los ciudadanos del distrito de Cayma, distrito administrado por la Municipalidad Distrital de Cayma.

1. Sobre los aspectos históricos y sociodemográficos:

La creación política del distrito, según la Municipalidad Distrital de Cayma, se da junto a la primera constitución del Perú, el 12 de noviembre de 1823.

Dentro los aspectos básicos que se debe tener identificado para la implementación del cobro de impuestos de parte de la Municipalidad Distrital de Cayma son la ubicación, la extensión territorial, las zonas, el número de población y la cantidad de viviendas en el distrito; todo ello coadyuvara al análisis situacional social, para poder entender el diseño, los factores y limitaciones institucionales del actual sistema tributario municipal y las proyecciones que se podrían analizar para su actualización.

El distrito de Cayma está ubicada al noroeste de la Plaza de Armas de Arequipa y sobre la margen derecha del río Chili; a una altitud de 2,403 m.s.n.m, limita por el norte con el distrito de Yanahuara (Cañaguas), por el sur con el distrito de Yanahuara, por el este con el distrito de Yanahuara y Selva Alegre y por el Oeste con el distrito de Cerro Colorado y Yura.

La Villa de Cayma” posee una extensión territorial de 246,31 Km²; actualmente Cayma presenta una división formada por tres zonas diferenciadas; tiene una población al 2017 de 91 935 habitantes con una densidad de 373.75 habitantes por km².

El distrito de Cayma tiene tres zonas claramente identificadas y estratificadas; tiene la *zona residencial* con sus propios medios de organización, se preocupan por la protección de sus casas y establecimientos, el cien por ciento de todas sus necesidades básicas y la estructura de sus viviendas es moderadamente lujosa. La *zona tradicional*, está formada por siete pueblos, las condiciones de sus viviendas en mayoría son de sillar, vienen hacer las viviendas más antiguas de Cayma donde el 80% de estas viviendas presentan pisos y techos de buen material (90%); por ultimo tiene la *zona de pueblos jóvenes y AA. HH*; es la más extensa geográficamente, tiene alto grado de concentración poblacional, existe la necesidad de satisfacer por completo sus servicios básicos. Sin embargo, esta zona a su vez se podría dividir en dos áreas: una regularmente desarrollada y otra totalmente precaria.

En el siguiente cuadro podremos notar objetivamente que el distrito de Cayma, tiene zonas y centros poblados diversificados, en cuanto a los servicios y calidad de la infraestructura básica local; la Municipalidad Distrital de Cayma, tiene que aplicar diversas estrategias respecto a la recaudación tributaria; el número de centros poblados del distrito de Cayma son:

Cuadro No.01

ZONAS DEL DISTRTIO DE CAYMA	
Zonas	No.
Zona Tradicional	7
Zona Residencial	57
Pueblo Joven y AAHH	47

Fuente: Municipalidad Distrital Cayma

Gráfico No.01

En cuanto a la vivienda, en el distrito de Cayma el número de viviendas en total asciende a 19 777, las mismas que están ubicadas en mayor número en los Asentamientos Humanos y Pueblos Jóvenes con el 82.00%, le siguen en importancia con porcentajes menores la zona residencial y la denominada zona tradicional; el número de viviendas en el distrito de Cayma:

Cuadro No.02

NÚMERO DE VIVIENDAS POR ZONAS EN EL DISTRITO DE CAYMA	
Zonas	No.
Zona Tradicional	1822
Zona Residencial	1802
Pueblo Joven y AAHH	16153
TOTAL	19777

Fuente: Municipalidad Distrital Cayma.

Gráfico No.02

Es importante precisar, porque se eligió la Municipalidad Distrital de Cayma como fuente para esta investigación, cabe indicar que el distrito de Cayma pertenece a la provincia y departamento de Arequipa, es un distrito tradicional, de una extensión territorial importante pero sobretodo tiene una característica que la hace propia al tener dentro del distrito todos los niveles socioeconómicos que se puedan considerar y analizar, esto ayuda a poder analizar de una mejor forma la realidad y el comportamiento frente a la recaudación tributaria municipal del distrito, ingresos y nivel de concientización, como lo veremos en el capítulo V, generando un balance apropiado en las apreciaciones y análisis que se realizará frente a los ingresos principalmente del impuesto predial, que como lo describimos será el punto más relevante e importante de la investigación respecto al impacto del diseño institucional del sistema tributario municipal sobre la recaudación fiscal de los municipios distritales, para nuestro caso la Municipalidad Distrital de Cayma, dentro del período 2015-2018.

Las municipalidades de todo el país son las instituciones que están más cerca a la población y a sus necesidades relacionadas a los servicios públicos municipales y a la necesidad de la infraestructura básica local (agua, desagüe, energía, pistas, veredas, parques, jardines, locales comunales, entre otros) considerados como infraestructura directamente relacionada a la

responsabilidad de los gobiernos locales; es aquí donde parte la hipótesis de la presente investigación y lo que se quiere demostrar en el transcurso de ella, siendo precisamente la importancia de los recursos económicos para realizar una inversión social con los propios recursos locales y que en un futuro mediano o de largo plazo se pueda generar una desestabilización económica en el país visto que solo dependemos de ciertos recursos determinados, como fuentes de financiamiento.

Son las municipalidades las que deben ser, de manera descentralizada y autónoma, fuentes de sus propios ingresos cubriendo las necesidades propias de su localidad; dentro de este contexto, es la demostración de manera cualitativa y cuantitativa de los grandes riesgos y problemas que pueden ocurrir de seguir bajo el mismo parámetro del actual sistema tributario municipal, que en la actualidad todos los esfuerzos están en recaudar una mayor cantidad de ingresos, bajo un contexto de cálculo complicado y sin una motivación o base central del concepto de cobranza o por lo menos el objetivo principal del sustento de la recaudación del impuesto predial.

La descrita problemática e hipótesis será materia amplia de análisis en los capítulos posteriores de la presente investigación, demostrado con la estadística de los ingresos por diversos conceptos de recaudación fiscal que se tiene en el actual sistema tributario municipal.

Adicionalmente a lo descrito en los párrafos anteriores, sobre los aspectos históricos de la creación del distrito, los aspectos sociodemográficos, zonificación, número de viviendas, entre otros; en el siguiente cuadro podremos notar, como ejemplo, como ha ido creciendo poblacionalmente el distrito de Cayma dentro de los años 2000 al 2015; esto sin analizar la estadística de vivienda, servicios de salud, educativos, de infraestructura, entre otros.

Cuadro No.03**Población del distrito de Cayma**

Año	Población	Año	Población
2000	63,088	2008	78,107
2001	65,015	2009	79,972
2002	66,911	2010	81,875
2003	68,790	2011	83,820
2004	70,662	2012	85,794
2005	72,542	2013	87,788
2006	74,412	2014	89,793
2007	76,261	2015	91,802

Fuente: INEI

Mostramos también la estadística de crecimiento poblacional por departamento de los siete años, hitos desde 1940 al 2017, Cuadro No. 04, donde analizamos un crecimiento poblacional bastante ascendente, principalmente en el departamento de Arequipa, que es materia de estudio por estar considerado dentro del distrito de Cayma.

El objetivo principal de mostrar estos dos cuadros estadísticos, Cuadro No.03 y Cuadro No.04, tiene el objetivo principal de demostrar que, en el Perú en los principales departamentos, el crecimiento poblacional ha sido ascendente y como también lo podemos notar claramente en el distrito de Cayma; es aquí el análisis y respuesta a las siguientes preguntas: ¿los gobiernos locales han ido creciendo institucionalmente, frente al crecimiento poblacional?, ¿el sistema tributario municipal se ha ido actualizando sobre la base del crecimiento poblacional?, ¿las necesidades poblacionales, en cuanto a los servicios e infraestructura local, has ido aumentando frente a su crecimiento?; en respuesta a las preguntas planteadas, muchos podrán opinar que mientras crece la población, aumenta la recaudación; es aquí donde la presente investigación formula la hipótesis que los ingresos por los conceptos de recaudación municipal no son los suficientes para cubrir los requerimientos actuales de la población y

por consiguiente el auto sostenimiento de los gobiernos locales, considerando que el actual sistema tributario municipal es obsoleto.

Cuadro No.04

POBLACIÓN CENSADA, SEGÚN DEPARTAMENTO, 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2007 Y 2017							
Departamento	Población Censada						
	1940	1961	1972	1981	1993	2007 a/	2017
Total	6 207 967 9	906 746 13	538 208 17	005 210 22	048 356 27	412 157 29	381 884
Amazonas	65 137	118 439	194 472	254 560	336 665	375 993	379 384
Áncash 1/	428 467	586 214	732 092	826 399	955 023	1 063 459	1 083 519
Apurímac	258 094	288 223	308 613	323 346	381 997	404 190	405 759
Arequipa	263 077	388 881	529 566	706 580	916 806	1 152 303	1 382 730
Ayacucho	358 991	410 772	457 441	503 392	492 507	612 489	616 176
Cajamarca 1/	482 431	731 256	902 912	1 026 444	1 259 808	1 387 809	1 341 012
Prov. Const. del Callao 2/	82 287	213 540	321 231	443 413	639 729	876 877	994 494
Cusco	486 592	611 972	715 237	832 504	1 028 763	1 171 403	1 205 527
Huancavelica	244 595	302 817	331 629	346 797	385 162	454 797	347 639
Huánuco 1/	229 268	323 246	409 514	477 877	654 489	762 223	721 047
Ica	140 898	255 930	357 247	433 897	565 686	711 932	850 765
Junín 1/	338 502	521 210	696 641	852 238	1 035 841	1 225 474	1 246 038
La Libertad 1/	395 233	597 925	799 977	982 074	1 270 261	1 617 050	1 778 080
Lambayeque	192 890	342 446	514 602	674 442	920 795	1 112 868	1 197 260
Lima	828 298	2 031 051	3 472 564	4 745 877	6 386 308	8 445 211	9 485 405
Loreto 1/	152 457	272 933	375 007	482 829	687 282	891 732	883 510
Madre de Dios	4 950	14 890	21 304	33 007	67 008	109 555	141 070
Moquegua	34 152	51 614	74 470	101 610	128 747	161 533	174 863
Pasco 1/	91 617	140 426	175 657	211 918	226 295	280 449	254 065
Piura	408 605	668 941	854 972	1 125 865	1 388 264	1 676 315	1 856 809
Puno	548 371	686 260	776 173	890 258	1 079 849	1 268 441	1 172 697
San Martín	94 843	161 763	224 427	319 751	552 387	728 808	813 381
Tacna	36 349	66 024	95 444	143 085	218 353	288 781	329 332
Tumbes	25 709	55 812	76 515	103 839	155 521	200 306	224 863
Ucayali 1/	16 154	64 161	120 501	163 208	314 810	432 159	496 459
Provincia de Lima 3/	562 885	1 632 370	2 981 292	4 164 597	5 706 127	7 605 742	8 574 974
Región Lima 4/	265 413	398 681	491 272	581 280	680 181	839 469	910 431

Fuente: INEI

2. Sobre su organización:

Como lo hemos venido describiendo y sosteniendo a lo largo del presente texto, la materia principal de la presente investigación es demostrar la obsolescencia del actual sistema tributario municipal frente a las nuevas necesidades y responsabilidades de los gobiernos locales; sobre este punto de la organización municipal, solo pretendemos dar un vistazo a groso modo de lo

que refiere la parte institucional que se encarga de la recaudación tributaria, que para tal caso es la Municipalidad Distrital de Cayma, que tiene su propia organización y que sostiene de la Gerencia de Administración Tributaria para los efectos de la recaudación tributaria municipal.

Como veremos más adelante, la problemática planteada es mucho más profunda que de solo los aspectos institucionales y organización de los gobiernos locales; esto pasa por la política de Estado, por la política fiscal y por la legislación nacional que marca signos claros de obsolescencia de sus sistemas, para nuestro caso del sistema tributario municipal de los gobiernos locales.

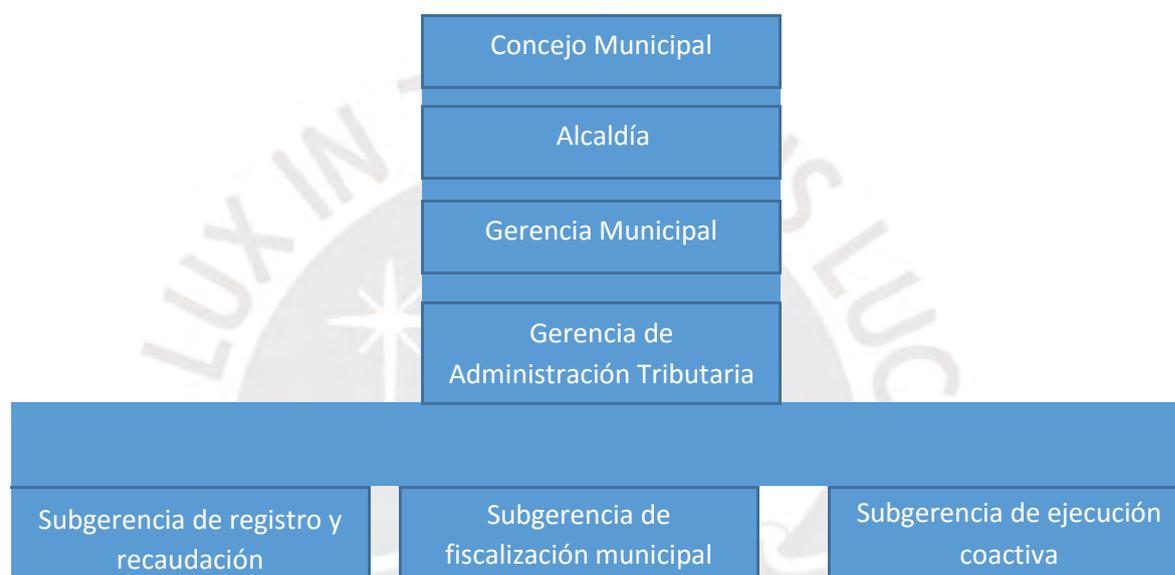
Es necesario definir de manera inicial la estructura orgánica que soporta toda la administración municipal, como a su vez la administración de los tributos municipales, para esto, mostramos el organigrama de la Municipalidad Distrital de Cayma en el Anexo 06

En el organigrama podemos notar al consejo municipal, como máximo órgano de la Municipalidad Distrital de Cayma y a la Alcaldía como máximo órgano ejecutivo, acompañado por la gerencia municipal, sus órganos de apoyo, asesorías y sus órganos de línea; para el caso de nuestra investigación ahondaremos directamente en la Gerencia de Administración Tributaria.

La Gerencia de Administración Tributaria, es un órgano de línea, que tiene a cargo la responsabilidad de la recaudación de los ingresos tributarios y del manejo del sistema tributario, dependiendo de manera directa de la Gerencia Municipal. Como se indica en el Manual de Organización y Funciones -MOF de la municipalidad, tiene como función básica *“Planificar, dirigir, coordinar y supervisar las actividades de administración tributaria y todas aquellas funciones específicas que resulten necesarias para garantizar el correcto cumplimiento de las funciones generales establecidas en el ROF”*. La Gerencia de Administración Tributaria, es un órgano de línea directa de la gerencia municipal, está compuesta por la Subgerencia de Registro y Recaudación, la Subgerencia de

Fiscalización Municipal y la Subgerencia de Ejecución Coactiva, como podremos notarlo en el gráfico siguiente:

Gráfico No.03
Organigrama estructural de la Gerencia de Administración Tributaria -
GAT



Fuente: Propia

No es materia directa de la presente investigación, pero podríamos también hacernos varias preguntas, por ejemplo, si las municipalidades son las instituciones más adecuadas, dentro de sus limitaciones sociales y políticas, para el cobro de los tributos municipales, si su organización, como la que mostramos en el gráfico No. 04 y anexo 06, es la más eficiente y eficaz para lograr una recaudación importante; es importante profundizar estos puntos realizando una propia investigación; cabe señalar, con el objetivo de orientar y entender mucho mejor nuestra investigación, es necesario distinguir que la parte de organización municipal pasa por una cuestión de forma y que los resultados de la presente investigación tratan temas más de fondo, como por ejemplo los temas de legislación nacional mediante una reforma tributaria en el país.

CAPÍTULO III

PRINCIPALES FACTORES INSTITUCIONALES DEL ACTUAL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL Y NIVELES DE GOBIERNO.

Antes de profundizar en los temas específicos relacionados a la obsolescencia del sistema tributario municipal, es importante hacer un análisis profundo sobre la institucionalidad, que está estrechamente ligado a los factores institucionales que analizaremos en el presente capítulo.

En el artículo “Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina”, nos dice Steven Levitsky y María Victoria Murillo que existen diferentes tipos de instituciones, cambios institucionales y la aplicación de las normas de diversas formas, ellos le llaman enforcement y non-enforcement, que significa aplicación, cumplimiento, ejecución o no de las normas.

Haciendo el análisis, Steven Levitsky y María Victoria Murillo, nos dicen que existen instituciones débiles y fuertes en donde se pueden aplicar las normas de manera radical, incremental dentro de una frecuencia o poco frecuente, esto dependiendo también, de la estabilidad social que exista dentro del marco de la institución; también nos dicen que la no aplicación de las normas dentro de un

marco de facto (que no tiene reconocimiento jurídico), muchas veces crea una estabilidad social que permite el reconocimiento y el fortalecimiento institucional sin crisis.

Para nuestro caso referente al sistema tributario municipal enmarcado normativamente dentro diversos niveles de gobierno, como es dentro del gobierno nacional y el gobierno local, materia específica la Municipalidad Distrital de Cayma, es importante entender que esta organización gubernamental está enmarcada dentro de la institucionalidad del Estado Peruano, cumpliendo con lo ello lo que indica nuestra constitución de ser un gobierno unitario y descentralizado.

La Municipalidad Distrital de Cayma es una institución débil con una aparente autonomía política, administrativa y económica; es aparente, visto que para el caso de la normativa del sistema de tributación municipal depende de normas nacionales que no le permiten una independencia económica y un auto financiamiento de sus recursos financieros a través de su principal impuesto local, que es el impuesto predial, permitiendo con ello solventar su infraestructura básica local, dependiendo principalmente de las transferencias del gobierno central que son generados principalmente de la explotación de nuestros recursos naturales.

Del artículo de Steven Levitsky y María Victoria Murillo, podríamos decir que las reformas del sistema de tributación municipal para el caso de la Municipalidad Distrital de Cayma y demás gobiernos locales, tienen que darse dentro de un marco frecuente e incremental (cambio gradual) y que, en muchos casos, analizando el aspecto social económico, su aplicación debe de darse bajo el concepto de non- enforcement, estando enmarcado el cambio institucional, dentro de la teoría de Mahoney y Thelen.

Los diseños institucionales, dentro del marco de una reforma de manera rápida, no se sostienen en el tiempo, visto que esto excluye la participación de

los agentes sociales, pudiendo generar resistencia y el alargamiento del fortalecimiento institucional.

Con lo descrito en los párrafos precedentes, respeto a la institucionalidad de los gobiernos locales, para nuestro caso la Municipalidad Distrital de Cayma, es importante desarrollar este capítulo, considerando dos puntos relevantes, primero porque el sistema tributario municipal es un sistema de aplicación y ejecución a nivel de los gobiernos locales, pero es aprobado con normativa y Ley nacional que lo rige, y segundo porque en el marco Constitucional de nuestro Estado describe en su Artículo 43°, Título II, Del Estado y la Nación, Capítulo I, del Estado, La Nación y el Territorio *“Artículo 43°. La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.”*

Por las consideraciones anteriormente mencionadas, de manera inicial, se debe conocer e identificar claramente los tres niveles de gobierno de nuestro Estado Peruano, esto ayudará a diferenciar las responsabilidades y facultades que tiene cada nivel de gobierno dentro de la política fiscal, donde les permiten recaudar los fondos o recursos que se utilizan para el financiamiento de las diferentes necesidades, enmarcadas en cada uno de los sectores ya sean sociales, económicos, ambientales, institucionales o de infraestructura urbana.

Adicionalmente a lo descrito, podremos conocer el contexto específico, en materia de tributación, de los tres niveles de gobierno, que permitirá tener un enfoque general nacional, sobre la necesidad de la actualización del sistema tributario municipal; es aquí donde podremos notar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas sobre el funcionamiento de las políticas económicas y fiscales del país en materia tributaria.

Entendiendo que los distintos niveles de gobierno, conociendo las facultades y autonomías que tienen, hasta el punto de ser concordante con la

Ley nacional, coadyuvará más adelante a interpretar de manera mucho más clara las conclusiones de la presente investigación.

En este capítulo, se pretende explicar y poner en evidencia, principalmente, la actual estructura del Estado, directamente relacionada a una de sus funciones, que es la recaudación tributaria, entendiéndose desde un marco de una política fiscal nacional, donde existen varios factores institucionales que les permiten o también limitan las facultades para generar ingresos dentro del espacio de sus jurisdicciones para poder cubrir de manera eficiente sus necesidades públicas de servicios e infraestructura.

Entendiendo que factor, es la circunstancia que contribuye a que se realice algo, precisamente queremos plasmar los factores institucionales en cada uno de los niveles de gobierno que se traducen dentro del marco de la legislación tributaria nacional, confrontadas con las escasas facultades del marco legal regional y local, encapsuladas dentro de la centralización de la economía en el país.

Podríamos tratar en este capítulo un tema mucho más amplio de la política de descentralización del país, que esta ciertamente relacionada a la hipótesis que planteamos en la presente investigación, respecto al mejoramiento de los ingresos municipales para que estos puedan cubrir sus necesidades de los servicios públicos, pero lo que queremos demostrar es el impacto y la obsolescencia del actual diseño institucional del sistema tributario municipal sobre la recaudación fiscal de los municipios distritales, no estando solamente relacionada a la cantidad de recursos, si no a la forma, concepto y sustento de la obligación tributaria, que tenga que sostener la estabilidad económica de los municipios a largo del tiempo frente a ingresos temporales y de recursos no renovables; recursos que con los factores institucionales enmarcados en la legislación nacional tributaria, nos permitirán desarrollar una política local de recaudación sostenible en el tiempo, absorbiendo recursos nacionales que generarían una ineficiente inversión respecto a los proyectos de ámbito nacional.

Es aquí, el verdadero planteamiento del problema, objetivos e hipótesis que pretendemos demostrar en la investigación realizada, generando un espacio de debate y análisis frente a nuevas propuestas y cambios sustanciales que se pueden mejorar dentro de la legislación nacional, para este caso, en temas tributarios locales.

Podríamos abordar diversos temas, desde diversos puntos de vista, como por ejemplo de lo dicho es nuestra constitución, desde la política de Estado relacionado a la política fiscal del país, desde el proceso de descentralización, generando mayores responsabilidades, funciones y recursos a los gobiernos locales, pero queda claro que el planteamiento de la presente investigación, no solo va desde estos puntos de vista, la investigación como se mencionó capítulos anteriores tiene un aspecto más de fondo, mucho más reformista, mucho más crítico respecto al actual sistema tributario municipal. No es solo mejorar el sistema de recaudación, es analizar si la recaudación actual, bajo los parámetros legales, institucionales y económicos enmarcados dentro del sistema tributario, pueden lograr una real sostenibilidad y autonomía de los gobiernos locales, para nuestro caso, de la Municipalidad Distrital de Cayma.

1. Sobre los niveles de gobierno, factores, sus responsabilidades fiscales y recaudación tributaria.

Dentro del Estado Peruano tenemos tres niveles de gobierno que tienen diversos factores institucionales, que en materia tributaria y dentro de un marco legal nacional, regional y local, les da facultades para la recaudación de recursos económicos. Dentro de estos tres niveles de gobierno, tenemos:

El gobierno nacional con sus diversos ministerios e instituciones, resaltando el Ministerio de Economía y Finanzas, por el caso de estudio, teniendo adscrita a la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT, que se encarga de la administración de los tributos de ámbito nacional.

Los gobiernos regionales, siendo veinticinco los que administran a cada uno de los departamentos del país; como podremos ver en el desarrollo de la presente investigación, no son instituciones preparadas ni conformadas con un aparato administrativo importante en lo que refiere a recaudación tributaria, contando con factores institucionales limitados para estas facultades.

Los gobiernos locales, con ciento noventa y seis provincias y mil ochocientos setenta y cuatro distritos conformados dentro de los veinticinco departamentos; es importante mencionar la cantidad de gobiernos locales que tiene el Perú, porque vendrían a ser las instituciones más representativas, con un acercamiento directo a las necesidades de la población; entendiéndose que la presente investigación busca demostrar la obsolescencia del actual sistema tributario municipal, dentro del marco del mejoramiento de los ingresos locales en beneficio del desarrollo sostenible de los distritos del país, para nuestro caso la Municipalidad Distrital de Cayma.

Los gobiernos locales son materia directa de nuestra investigación, para el caso específico, la Municipalidad Distrital de Cayma, provincia y departamento de Arequipa, donde analizaremos los factores, limitaciones, influencia y obsolescencia del actual sistema tributario municipal en lo que refiere a la recaudación tributaria local.

En esta parte es muy importante conocer los factores institucionales en cada una de los tres niveles de gobierno, con el objetivo de poder diferenciar las facultades, que dentro del marco de la legislación nacional tienen cada una de las instituciones municipales dentro de sus niveles.

Adicionalmente a ello, queremos hacer relación y una breve descripción de todos los tributos por cada uno de los niveles de gobierno, ayudándonos esto a entender la conceptualización total y la capacidad que tiene nuestro Estado, en lo que refiere a la recaudación tributaria del país. También podremos rescatar y precisar la capacidad, autonomía y magnitud de recaudación, traducida en

ingresos, respecto de los distintos niveles de gobierno; notando claramente que el sistema tributario municipal, está claramente desfortalecido, desactualizado y sin capacidad de reacción frente a los nuevos cambios, nuevas necesidades, nuevos costos de los servicios, infraestructura local y nuevas tecnologías.

En el capítulo V, se demostrará cuantitativamente, mediante una estadística descriptiva, a un nivel de comparación, los ingresos y presupuestos de los gobiernos locales; basta analizarlos para darse cuenta que actualmente contamos con un obsoleto sistema tributario municipal y que ante una caída de los ingresos por los concepto de canon y regalías mineras, los gobiernos locales quiebran social y económicamente para poder seguir administrando los servicios, construyendo y manteniendo la infraestructura básica local que se requiera para el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores, para nuestro caso, los pobladores del distrito de Cayma.

1.1. Gobierno Nacional:

El gobierno nacional realiza la recaudación de sus tributos a través de la Superintendencia de Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) considerando los siguientes conceptos de creación y recaudación:

“La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, de acuerdo a su Ley de creación N° 24829, Ley General aprobada por Decreto Legislativo N° 501 y la Ley 29816 de Fortalecimiento de la SUNAT, es un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, cuenta con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y goza de autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa que, en virtud a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 061-2002-PCM, expedido al amparo de lo establecido en el numeral 13.1 del artículo 13° de la Ley N° 27658, ha absorbido a la Superintendencia Nacional de Aduanas, asumiendo las funciones, facultades y atribuciones que por ley, correspondían a esta entidad.”

“Con el fin de lograr un sistema tributario eficiente, permanente y simple se dictó la Ley Marco del Sistema Tributario Nacional (Decreto Legislativo N° 771), vigente a partir del 1 de enero de 1994. La ley señala los tributos vigentes e indica quiénes son los acreedores tributarios: el Gobierno Central, los Gobiernos Locales y algunas entidades con fines específicos.

En aplicación del Decreto Supremo 061-2002-PCM, publicado el 12 de julio del 2002, se dispone la fusión por absorción de la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD) por la Superintendencia Nacional de Tributos Internos (SUNAT), pasando la SUNAT a ser el ente administrador de tributos internos y derechos arancelarios del Gobierno Central.

Como podemos apreciar en los dos párrafos anteriores es la SUNAT, la entidad especializada del gobierno central, quien se encarga de la recaudación de los tributos nacionales.

Podremos notar en el Anexo 01, los principales tributos que administra la SUNAT para el gobierno central, a su vez hacemos una muy breve descripción del mismo y podremos también notar la importancia de detallarlos, sirviendo esto para poder diferenciar los factores y facultades de recaudación que tiene la SUNAT en la administración de los tributos.

Son quince los tributos nacionales que le permiten al Estado Peruano tener los ingresos económicos para sostener los servicios públicos e infraestructura nacional; este será un punto importante de análisis dentro de la secuencia de la presente investigación que nos permitirá diferenciar las limitaciones que tienen los gobiernos regionales y locales en lo que refiere a facultades de recaudación.

Miremos el panorama general del presupuesto nacional frente a sus fuentes de financiamiento; en el siguiente cuadro No. 5 podremos notar la

diferenciación entre los tres niveles de gobierno, el período de estudio de la investigación del 2015 al 2018, el tipo de gasto en cada uno de los niveles, como a su vez las fuentes de financiamiento. Los gastos corrientes contemplan los gastos de funcionamiento de cada una de las instituciones del Estado; los gastos de capital contemplan los gastos en infraestructura pública, mantenimientos y equipamiento; el servicio a la deuda son los préstamos que las instituciones están comprometidas a devolver a organismos financieros nacionales o internacionales.

Detallando y entrando de manera gradual a nuestro tema cabe indicar, que la materia de análisis está relacionado al sistema tributario municipal, respecto a la recaudación fiscal de las municipalidad distritales, que posteriormente mostraremos los ingresos específicos para nuestro caso de la Municipalidad Distrital de Cayma, para los años 2015-2018, pero consideramos que si es importante lograr percibir y entender, pero sobretodo relacionar que los ingresos nacionales de los que estamos detallando párrafos arriba, referente a los conceptos de recaudación tributaria, están considerados en las fuente de financiamiento de recursos ordinarios y como se puede notar desde el año 2015 han ido ascendiendo progresivamente al año 2018, siendo esto un indicador importante frente a la estabilidad económica del país.

Cuadro No.05

Presupuesto nacional y fuentes de financiamiento (millones de soles)				
Niveles de gobierno	2015	2016	2017	2018
Gobierno Nacional				
Gastos corrientes	59,520,805,618.00	64,370,358,195.00	67,270,497,791.00	72,661,285,960.00
Gastos de Capital	25,119,769,884.00	28,664,577,711.00	26,312,272,892.00	31,999,876,255.00
Servicio a la deuda	10,746,578,586.00	11,282,063,677.00	11,986,969,051.00	11,879,941,337.00
Total	95,387,154,088.00	104,316,999,583.00	105,569,739,734.00	116,541,103,552.00
Gobiernos Regionales				
Gastos corrientes	14,751,316,499.00	15,717,158,413.00	17,583,259,307.00	20,046,755,954.00
Gastos de Capital	4,513,494,763.00	3,409,188,132.00	3,957,895,094.00	4,281,598,490.00
Servicio a la deuda	158,332,540.00	188,583,010.00	221,469,955.00	263,497,449.00
Total	19,423,143,802.00	19,314,929,555.00	21,762,624,356.00	24,591,851,893.00
Gobiernos Locales				
Gastos corrientes	9,484,134,669.00	9,696,833,644.00	10,246,183,164.00	10,641,317,798.00
Gastos de Capital	6,125,144,869.00	4,901,871,304.00	4,614,080,726.00	5,095,347,350.00
Servicio a la deuda	201,713,545.00	259,877,158.00	278,890,565.00	289,127,058.00
Total	15,810,993,083.00	14,858,582,106.00	15,139,154,455.00	16,025,792,206.00
Total General	130,621,290,973.00	138,490,511,244.00	142,471,518,545.00	157,158,747,651.00
Fuentes de Financiamiento				
Recursos Ordinarios	92,026,500,000.00	85,655,143,718.00	92,492,299,507.00	102,698,798,095.00
Recursos Direct. Recaudados	10,897,297,104.00	11,386,818,851.00	11,982,279,809.00	13,552,133,595.00
Recursos por operac. ofic. de crédito	6,795,251,389.00	22,666,553,767.00	19,693,416,114.00	20,656,484,068.00
Donaciones y Transferencias	453,725,376.00	381,233,938.00	394,648,091.00	522,454,561.00
Recursos Detarminados	20,478,517,104.00	18,400,760,970.00	17,908,875,024.00	19,728,877,332.00
Total General	130,651,290,973.00	138,490,511,244.00	142,471,518,545.00	157,158,747,651.00

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

Es necesario analizar, de manera muy general en números y estadísticas, cuáles fueron los ingresos del gobierno nacional en los diversos tributos que hemos detallado en los párrafos anteriores, esto ayudará a poder realizar una cierta comparación posterior entre los ingresos y conceptos, dentro de un marco de las facultades, que tiene los tres niveles de gobierno; en este sentido, podremos analizar en el Anexo 02, según fuente de la SUNAT, los ingresos tributarios del Gobierno Central durante los años 2015 al 2018.

No es materia del presente estudio realizar un análisis detallado de los ingresos del gobierno nacional que se recaudan por intermedio de la SUNAT, pero sí lo vemos necesario tener un panorama general de los ingresos a todo concepto que se perciben y cierto comportamiento de los mismos, ya que esto

nos podrá dar ciertas luces de la importancia que también tiene la recaudación fiscal de las municipalidades distritales para el cumplimiento de sus propios objetivos locales, por supuesto relacionados a la política nacional de desarrollo, considerando que constitucionalmente somos un país unitario y descentralizado.

1.2. Gobiernos Regionales:

Analizar y plasmar los conceptos de recaudación tributaria que tienen los gobiernos regionales, lo consideramos importante para poder conocer, o por lo menos reconocer, como está conformado el sistema tributario en su conjunto a nivel nacional, como a su vez identificar qué factores institucionales tienen y percibir sus limitaciones de recaudación.

En el Anexo 03, hacemos una breve descripción de la normativa a la que se rigen los gobiernos regionales y dentro de este marco normativo identificar las limitaciones que estas instituciones tienen, fortaleciendo de esta manera nuestra investigación en el sentido que los gobiernos regionales no tienen mayor facultad de recaudación, quedando solo el gobierno nacional y local facultados a realizar la recaudación tributaria, quedando los gobiernos locales aislados y desprotegidos frente a una relación ascendente entre los niveles de gobierno.

Haciendo un poco de análisis, Ramón Chuman Rojas (70), dentro de su publicación *“Tributación Nacional, Regional y Municipal”* nos comparte que los gobiernos regionales no cuentan con recursos propios en materia de tributación; sin embargo, nos dice que según el artículo 139° de la constitución dispone que los gobiernos regionales *“puede crear, modificar o suprimir tributos o exonerar de ello con arreglo a las facultades que se le delegan por Ley”*; habiendo una contradicción con el Texto Único de la Ley de Bases de la Regionalización en los artículos 86° y 87° donde se señalan limitaciones a esta facultad, precisando que las regiones no pueden crear tributos a la importación y exportación o tránsito de productos o mercancías; a su vez, indica que los impuestos regionales son diversos y no paralelos a los nacionales; donde textualmente dice *“La materia*

imponible no puede ser objeto de imposición regional cuando está grabada por Ley nacional". En resumen, Chuman nos indica de la interpretación que los gobiernos regionales no podrían crear impuestos, mas solo sí tasas y contribuciones.

Este aspecto, normado también, se podría ver como una limitación legislativa, ajustada dentro del marco de la descentralización, en donde los gobiernos regionales no tienen facultad recaudadora de impuestos, sometiéndose solo a sus ingresos mínimos de recaudación directa y a las transferencias del gobierno nacional, para cubrir la prestación de servicios e inversiones en infraestructura pública. Si bien es cierto este punto, sobre los gobiernos regionales, no es materia directa de nuestra investigación, como lo hemos manifestado anteriormente, pero sí un antecedente de análisis de la política fiscal y política de descentralización que tiene nuestro Estado Peruano.

Los gobiernos regionales cumplen una función importante dentro de la política de descentralización del país, en un contexto más directo con la sociedad, respecto a la inversión en infraestructura pública; claro está, que a diferencia de los gobiernos locales, estos si tienen una relación estrecha y contacto directo con la población, asumiendo mucho más responsabilidades de brindar mejores servicios e infraestructura básica local; es ahí la importancia de los gobiernos locales y de la preocupación de la presente investigación, donde nace la problemática respecto al actual sistema tributario municipal que es obsoleto y que no genera una verdadera o duradera estabilidad económica en los gobiernos locales.

Es importante mencionar, adicionalmente, que en la actualidad existe una mezcla desordenada de facultades respecto a la inversión en infraestructura pública en los tres niveles de gobierno, que no ayudan a identificar las responsabilidades y a poder avizorar los distintos escenarios económicos a un mediano y largo plazo respecto al presupuesto y a las fuentes de financiamiento de los tres niveles de gobierno; podremos verificar lo mencionado en los cuadros

cuantitativos del capítulo V; esto podría ser materia de otra investigación, bajo los conceptos de la ciencia política, para definir estos aspectos.

1.3. Gobiernos Locales:

Han pasado muchos años, mucha historia, distintos períodos, como el período incaico, el período colonial, el actual período republicano, donde se han instituido diversas Constituciones Políticas del Perú, con diversas reglas, atribuciones, responsabilidades y dentro de las mismas diversas leyes como la de ahora, la Ley Orgánica de Municipalidades; pero tenemos algo cierto que resaltar, como no lo dice Salas Zegarra, A. A. (2013, en su artículo El Municipio en el Perú *“Las Municipalidades fueron realidades vitales antes que la ley se ocupara de ellas. La ley no las creó, sino que simplemente reconoció su existencia.”*

Es necesario referenciar dos artículos relevantes de la Ley Orgánica de Municipalidades, que se relacionan directamente a nuestra investigación y que precisamente habla de las rentas municipales y del sistema tributario municipal, para eso podemos ver el Anexo 04.

Este nivel de gobierno, es el punto principal de nuestra investigación donde queremos precisar los aspectos legales, administrativos y económicos comparativos, sobre los cuales, en la actualidad se sostiene el sistema de tributación municipal, entendiéndolo por gobiernos locales a las municipalidades distritales y provinciales.

Es aquí donde Luis Durán Royo y Marco Mejía Acosta (2015) en su artículo, *Tributación: El régimen del impuesto predial en las finanzas públicas de los gobiernos locales*; nos dicen textualmente *“según las normas vigentes, los gobiernos regionales y locales poseen algunas competencias exclusivas y otras compartidas. Todas ellas están orientadas a que, en el marco de la unidad nacional, dichas instancias gubernamentales puedan progresivamente promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones atendiendo las necesidades de*

la población correspondiente. Para ello, dichos niveles de gobierno requieren contar con una adecuada financiación pública. En el caso de los gobiernos locales, una financiación adecuada resulta fundamental, entre otras razones, para que se asegure un suficiente desarrollo de la vida ciudadana en democracia, de modo que cada uno de los individuos pueda decidir el proyecto de vida que quiera tener en el lugar del territorio nacional que le resulte más adecuado”.

Es necesario destacar cuando Luis Durán Royo y Marco Mejía Acosta (2015) nos dice que los gobiernos locales requieren de una adecuada financiación para asegurar un suficiente desarrollo de la vida ciudadana; de esta descripción parte grandes similitudes relacionadas a la hipótesis planteada en nuestra investigación, el actual sistema tributario municipal, desligado de las transferencias del gobierno central, por conceptos de canon minero y regalías, ¿logra asegurar un suficiente desarrollo de la vida ciudadana?; son interrogantes que muchos podrán decir que el contexto presupuestario y financiero del país se debe de ver desde un todo, no olvidemos, para dar respuesta a estas interrogantes, que las partes suman el todo.

En esa razón seguimos reafirmando que el actual sistema tributario municipal ya cumplió una etapa en nuestra vida republicana, habiendo quedado obsoleto sobre la base de las nuevas necesidades, tiempos de dinamismo económico y descentralización.

Adicionalmente a lo descrito en el Anexo 04 (artículos 69° y 70° de la Ley Orgánica de Municipalidades), vemos también como necesario detallar lo referido al Sistema Tributario Municipal, sobre la base de los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5° y 6° de la Ley de Tributación Municipal D Legislativo 776, dichos artículos podremos verlos en el Anexo 05.

Como podemos notar a diferencia de los gobiernos regionales, los gobiernos locales si tienen facultades en base a la Ley nacional a cobrar sus

propios tributos, dentro de ellos los impuestos, siendo el más importante en recaudación el impuesto predial, que será materia del análisis y del problema de investigación respecto al impacto del diseño institucional del sistema tributario municipal sobre la recaudación fiscal de los municipios distritales, para nuestro caso la Municipalidad Distrital de Cayma.

La normativa del impuesto predial esté contemplada dentro del Decreto Supremo No. 156-2004-EF, que aprueban Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, que será materia de análisis y detalle en el siguiente capítulo, plasmándola como una limitación, dentro de las facultades, que tienen las municipalidades como diseño institucional del sistema tributario municipal, afectando sus posibilidades mayores de ingresos locales sobre la base de sus propias necesidades.



CAPÍTULO IV

PRINCIPALES LIMITACIONES EN CUANTO AL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL EN LA RECAUDACIÓN FISCAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CAYMA

En este capítulo queremos dar a conocer y demostrar, considerando una base histórica respecto al inicio de la responsabilidad tributaria de la población, que existen limitaciones dentro del actual diseño institucional del sistema tributario municipal y que a lo largo del tiempo la adsorción capitalista, centralizadora y posiblemente oligárquica, han ido concentrando y despojando de sus facultades a los gobiernos locales, quizá, con una justificación de una mejor administración nacional, entremezclada con los distintos niveles de corrupción de hoy en día; de esta forma, se fueron implementando, con el sustento de la Ley y el poder, las limitaciones principalmente a las costumbres, deberes y derechos tributarios de las poblaciones locales y luego institucionalmente mediante los diseños institucionales, municipales, leyes, decretos, entre otros, que en la actualidad son candados a la generación de un desarrollo local sostenible.

No es materia de esta investigación desarrollar los aspectos de las políticas de descentralización en el país a favor de los gobiernos regionales o

locales, aunque parezcan estar relacionados; los que nos trae como hipótesis y problema fundamental, son las facultades que tienen los gobiernos locales para generar su propio desarrollo local, por supuesto acompañado por el gobierno central, respetando la constitución al ser un gobierno unitario y descentralizado, a través de un propio diseño institucional del sistema tributario municipal, permitiendo a los municipios distritales y provinciales, para nuestro caso la Municipalidad Distrital de Cayma, una mejor recaudación fiscal ajustada a sus necesidades, a sus servicios públicos y a su infraestructura básica local, generando una estabilidad económica de mediano y largo plazo, garantizando de esta manera un verdadero desarrollo no únicamente dependiente de recursos económicos coyunturales.

Dentro de los aspectos históricos, normativos y tributarios principales, en el marco constitucional, descrito en párrafos anteriores, es necesario conceptualizar e interpretar que nuestra República, como lo indica el Artículo 43°, Título II, Del Estado y la Nación, Capítulo I, del Estado, La Nación y el Territorio *“Artículo 43°. La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.”*; no debiendo ser ello, una limitación para determinar la política fiscal en lo que refiere a la recaudación de los tributos municipales, debiendo poder las Municipalidades, regular los impuestos dentro del ámbito de su territorio y sobre la base de sus necesidades de servicios públicos e infraestructura básica local.

En este punto podemos considerar dentro del análisis, sin salirnos del marco de la Constitución Política del Perú, los caminos legales posibles que sean necesarios para que el sistema tributario municipal, actualmente obsoleto, pueda reencontrarse nuevamente y sustentar económicamente las verdaderas necesidades de la población. Queda claro, que estos caminos tendrían que darse dentro de una reforma tributaria, donde institucionalmente se dé el soporte como también el sustento técnico y socialmente el respaldo, para su aceptación; uno de los primeros caminos, es que dentro del mismo marco normativo, se pueda

realizar una reforma a través de las leyes nacionales, donde se definan los costos reales, el concepto y a su vez el objetivo del cobro de los tributos municipales, para nuestro caso, específicamente el Impuesto Predial; dentro de un segundo camino y bajo un concepto de descentralización fiscal, se podría dar las facultades a los mismos gobiernos locales para que normen, mediante sus ordenanzas municipales, los tributos municipales, considerando que dentro de su propio soporte institucional y técnico puedan definir, en base a su geografía, idiosincrasia y propias necesidades, los costos necesarios, cubriendo mediante el impuesto predial, sus necesidades locales.

Estos dos caminos planteados y analizados, deberían ser materia de otras investigaciones mucho más profundas, donde se pueda considerar diversos criterios y conceptos, como por ejemplo, las fortalezas institucionales, los aspectos económicos, los aspectos sociales, entre otros; claro está, el planteamiento para que ayude a enmarcar y describir algunas de las limitaciones que tiene el actual y obsoleto sistema tributario municipal de los gobiernos locales, para nuestro caso el de la Municipalidad Distrital de Cayma dentro de los años 2015-2018.

1. Limitaciones en el marco normativo

Son aquí, dentro del marco normativo, las principales limitaciones con el uso del poder de la Ley, donde restringen a los gobiernos locales ser los propios actores de su desarrollo, generando sus propios recursos económicos mediante los tributos municipales, por supuesto acompañado por el gobierno central en lo que refiere a la infraestructura de los sectores sociales necesarios para la población, como los temas de salud, educación, vías nacionales, entre otros de magnitud departamental y nacional. Es la normativa nacional frente a la local, la que genera las limitaciones como lo podremos notar en los párrafos siguientes.

Como lo mencionamos en los párrafos iniciales del presente capítulo, no se pretende analizar mecanismos inconstitucionales, si no poner en evidencia que la legislación actual que rige al sistema tributario municipal de los gobiernos

locales, pone candados, inclusive dentro de un espacio de autonomías políticas, administrativas y económicas que tienen los gobiernos locales, es ahí la evidencia que existen límites dentro del marco normativo y que dentro del análisis de la presente investigación, la Municipalidad Distrital de Cayma, no tendría las facultades para actualizar el obsoleto sistema tributario municipal sobre la base de las nuevas necesidades, costo de la tecnología y el mantenimiento y construcción de infraestructura local en beneficio de su distrito.

Como se mencionó también en la introducción del presente capítulo, será materia de otras investigaciones las que podrán complementar la información, sobre el mejor camino que se puede elegir, por supuesto dentro del marco Constitucional y la legislación necesaria, para definir cómo se pueden abrir estos candados y limitaciones, logrando de esta forma la actualización del sistema tributario municipal de los gobiernos locales.

Las municipalidades, como lo indica su Ley Orgánica, *“Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico”*

La legislación tributaria nacional, como en la actualidad está aprobada, limita y sobrepasa a la legislación tributaria local (municipalidades), para que ésta, dentro de su autonomía pueda determinar sus ingresos y sustentar la acción de recaudación de los tributos municipales.

Podremos notar a continuación en el cuadro No.06, la normativa nacional frente a la normativa local, en el hecho de la limitación de las posibilidades de que las municipalidades puedan normar sus propios impuestos municipales, sobre la base de cubrir sus propias necesidades públicas.

Cuadro No.06

Normativa nacional	Normativa local
1. Constitución Política del Estado 2. Código Tributario 3. Ley Orgánica Municipal 4. Ley de Tributación Municipal D. Legislativo 776 5. Decretos y Reglamentos del Ministerio de Economía y Finanzas	1. Las Ordenanzas Municipales.

Fuente: Propia

2. Sobre la limitada regulación a través de las ordenanzas municipales

Si bien es cierto las ordenanzas municipales tienen carácter y rango de Ley, estas tienen sus limitaciones, las que tienen que estar dentro del marco legislativo nacional, tal como se describe en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972 en su Artículo 40° *“Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.”*

Mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley. Las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia. Para efectos de la estabilización de tributos municipales, las municipalidades pueden suscribir convenios de estabilidad tributaria municipal; dentro del plazo que establece la ley. Los conflictos derivados de la ejecución de dichos convenios de estabilidad serán resueltos mediante arbitraje.”

Es clara la limitación de las ordenanzas municipales, donde expresamente indican que mediante las mismas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley, no describiendo ni dando las facultades de intervención municipal en ningún tipo de impuesto municipal.

Es mediante esta normativa, que el Estado Peruano, podría dar facultades a los gobiernos locales, específicamente las municipalidades provinciales y distritales para que puedan ser generadores de sus propios ingresos, consolidando un desarrollo sostenible cubriendo sus necesidades de servicios públicos y la infraestructura básica local. Queda claro que este podría ser uno de los caminos viables, dentro de un marco de descentralización fiscal, pudiendo existir otros, que serían materia de otra investigación.

3. Sobre los tributos municipales y las limitaciones de la legislación del impuesto predial.

El análisis que realizaremos en la presente investigación, respecto a los tributos municipales nos centraremos en el impuesto predial, visto que este es el principal, en lo que refiere a recaudación, a la importancia en cubrir los costos de los servicios públicos y administrativos, que se solventan con dichos ingresos, sin dejar de lado el análisis de la infraestructura básica local. Mencionamos también que existen los arbitrios municipales que son ingresos que deberían cubrir el cien por ciento de los costos de los servicios públicos, pero en base a las entrevistas realizadas con la Gerenta de Administración Tributaria, estos costos siempre son subsidiados por la recaudación del Impuesto Predial e inclusive por parte de las transferencias del gobierno central, que pueden ser destinadas en un porcentaje al gasto corriente.

Duran Rojo (2015), define muy bien el régimen jurídico vigente del impuesto predial, donde de diferencia de manera clara los predios urbanos y rústicos, como a su vez a la persona natural o jurídica como propietarios de los

predios, define también la periodicidad del impuesto predial como también la organización responsable de la administración.

Duran Rojo (2015) *“Es claro que los impuestos municipales (cuya administración y recaudación corre por cuenta directa de las municipalidades), pese a no significar en la actualidad un rubro importante de los ingresos de los gobiernos locales, resultan ser instrumentos importantes para el financiamiento local y, más aun, para su autonomía. A diferencia de otros impuestos municipales, en este caso, no se ha cuestionado directamente la eficiencia recaudatoria de las municipalidades provinciales. No obstante hay quienes consideran transferir su administración a la SUNAT (administración tributaria nacional), la que luego entregaría lo recaudado a los municipios correspondientes, previo el cobro de una comisión mínima que solvente el costo del proceso de recaudación. Aunque esta idea es atractiva, la mentada mejora de la recaudación originada por el traspaso de competencias de la administración de los impuestos municipales a la SUNAT no ha mostrado aún evidencias empíricas. Esta situación, junto a la ya indicada autonomía municipal, permite abonar en la tesis de que se mantenga la administración del impuesto predial en manos de las municipalidades distritales, lo cual busca, más bien, la maximización en su recaudación con el esquema normativo actualmente vigente y, de ser el caso, promueve su modificación para evitar esquemas elusivos.*

Es importante definir los alcances y perspectiva de los impuestos municipales, en particular el impuesto predial en el marco de las finanzas públicas de los gobiernos locales. Duran Rojo (2015) nos manifiesta que el impuesto predial en la actualidad no es un ingreso importante pero sí necesario para las finanzas locales; es importante analizar si la estructura, forma, costos y utilidad del impuesto predial ya cumplió su etapa y se requiera más bien de un impuesto más ágil, sostenible en el tiempo y que pueda cubrir realmente los costos de los servicios públicos y la infraestructura básica en favor del ciudadano; es quizá, poder tener un impuesto local que no dependa o se sostenga en un cuadro financiero municipal, del canon minero y regalías minera,

que por ser producto de la exportación de nuestros recursos no renovables (minerales), este se pueda acabar, quedando desfinanciados para sostener el mantenimiento de los servicios y para cerrar las brechas de infraestructura básica en los gobiernos locales.

Duran Rojo (2015) también nos indica: *“Otro argumento que, también, apoya el mantenimiento de la situación actual —esto es, la autonomía de los gobiernos municipales en la recaudación del impuesto predial— es el hecho de que, pese a que las transferencias financieras por parte del Gobierno nacional podrían asegurar directamente la financiación de los gobiernos locales, ello distorsionaría el conocimiento de los ciudadanos residentes en cada jurisdicción local con respecto al precio que pagan por los bienes públicos que consumen. Asimismo, podría generar ineficiencia en la actuación de los Gobiernos locales en la provisión de dichos bienes (véase Pecho Trigueros, 2008, p.65).*

Evidentemente, el régimen normativo actual del impuesto predial debe ser materia de cierto tipo de modificaciones, de modo que se potencie —por vía de la reforma normativa— el incremento de su recaudación. A su vez, es claro que debe darse en paralelo un mayor desarrollo de las administraciones tributarias locales, de modo que ellas mantengan un nivel óptimo de sus sistemas de recaudación, aportándoles tecnología y experiencia.

Podemos notar claramente en el párrafo anterior, que existen opiniones y sobre todo el análisis de la importancia de la autonomía de los gobiernos locales respecto a la recaudación de sus tributos, no solo en su sentido de generar mayores recursos económicos, sino en poder implementar cierto tipo de modificaciones al sistema tributario, específicamente al impuesto predial, actualizar el obsoleto sistema tributario municipal, para que éste permita tener una real concepción de lo que los ciudadanos requieren, consumen, gastan y necesitan, para nuestro caso de investigación, en servicios públicos e infraestructura básica local.

Acosta Bermedo, Otto Alonso, Tapia Quintanilla y Adriana del Pilar (2013), en su artículo *“El impuesto predial y su impacto en las finanzas públicas”* nos plantea una serie de interrogantes y precisiones constitucionales y legales que determinan que el actual diseño institucional del sistema tributario municipal influye en la recaudación fiscal de los gobiernos locales, para nuestro caso en la Municipalidad Distrital de Cayma, siendo estos también algunos factores institucionales.

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

Las preguntas planteadas por Acosta Bermedo, Otto Alonso, Tapia Quintanilla y Adriana del Pilar (2013), si el impuesto cumple con su finalidad en el Perú, si su tasa es fijada adecuadamente y si existe un buen sistema de recaudación; son las preguntas que la investigación pretende también contestar respecto a la importancia de la redefinición de un obsoleto sistema tributario municipal en lo que refiere al impuesto predial, visto que el mismo no contribuye directamente al desarrollo de una localidad y no le da soporte sostenible a los gobiernos locales a un mediano y largo plazo, en lo que refiere al sustento financiero propio para cubrir sus necesidades e infraestructura pública básica local.

“Desde el punto de vista del financiamiento municipal, éste se está consolidando como un modelo basado mayormente en las transferencias del gobierno central. Si bien ello brinda seguridad a corto plazo para la gestión de los gobiernos locales, puede a su vez generar efectos negativos.

En primer lugar, se genera una dependencia dañina, la cual puede tener como consecuencia la imposición de políticas públicas por parte del gobierno

central hacia el gobierno local. En segundo lugar, se genera una pereza en la recaudación fiscal municipal ya que se hacen menos esfuerzos por cobrar los tributos y finalmente, se dificulta la planificación de ingresos ya que se depende del rendimiento financiero del gobierno central.”

Existe cierta discrepancia sobre el análisis de Acosta Bermedo, Otto Alonso, Tapia Quintanilla y Adriana del Pilar (2013), si bien es cierto no debería existir una absoluta dependencia del gobierno central, pero el enfoque planteado en la presente investigación no solo se limita a lograr solo una mejor recaudación fiscal a través del impuesto predial, o a la pereza en la recaudación que se puede generar en los gobiernos locales al depender principalmente de los transferencias del gobierno central, lo que se quiere demostrar es la necesidad de cambiar y actualizar el sistema tributario municipal en su más importante expresión el impuesto predial, para que este sea generador sostenible de los recursos básicos e indispensables para una localidad, para nuestro caso la Municipalidad Distrital de Cayma, pudiendo de esta manera cubrir de manera independiente, principalmente sus necesidades básicas e infraestructura básica local.

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

Precisamente, como se explicó en la parte de la normativa, son las normas nacionales, como el Decreto Legislativo 776, que generan las principales limitaciones a las facultades que podrían tener los gobiernos locales, para nuestro caso la Municipalidad Distrital de Cayma, en poder recaudar para sus fines y necesidades locales. Es desde aquí, que se pueden generar los cambios en la legislación nacional, con el objetivo de actualizar el diseño del actual sistema tributario municipal, que no necesariamente obedece a una política

directa de descentralización o de facultades exclusivas sin un control constitucional. Podemos notar también, que este podría ser otro de los caminos legales, de los que estábamos discutiendo párrafos anteriores, para lograr la actualización del obsoleto sistema tributario municipal, entendiendo que será materia de otra investigación su análisis y determinación.

“La Constitución Política del Perú de 1993 La incorporación de los principios tributarios a la Constitución constituye la más alta expresión del sometimiento del poder financiero al imperio de la Ley, característico del Estado de Derecho e instrumento de garantía y de control, tanto jurídico cuanto político. Sobre el tema que nos compete, la Constitución actual dispone, entre los artículos 74 y 82, el Régimen Tributario y Presupuestal de la Nación. Interesa analizar el siguiente artículo de la actual Constitución que menciona lo siguiente: Artículo 74.- “Del régimen tributario y presupuestal: Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. Los gobiernos regionales y los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la Ley [...]”.

Acosta Bermedo, Otto Alonso, Tapia Quintanilla y Adriana del Pilar (2013), también nos plantea claramente las limitaciones que tienen los gobiernos locales dentro del sistema tributario municipal, pero a su vez nos hace ver que existen dos criterios para realizar una evaluación de la legislación y de la gestión municipal; en primer lugar, desprende que, respetando la Constitución y la normativa legal nacional, que debe entenderse como reserva relativa, es a través del propio mecanismo que se puede implementar una actualización del sistema tributario municipal y de las facultades que puedan tener los gobiernos locales.

Quedando, en segundo lugar, a cargo de la recaudación y administración por parte de las municipalidades mas no la regulación. Esta podría ser también

un mecanismo de liberar las limitaciones, que, por cierto, como se describió en párrafos anteriores, no necesariamente obedece a una política de descentralización, pero sí de disminuir el impacto silencioso que está causando el actual y obsoleto sistema tributario municipal.

4. Sobre las limitaciones en la estructura de los costos para la definición del impuesto predial

Más allá de analizar la complejidad de la determinación del impuesto predial de cada propiedad o del conjunto de propiedades de un contribuyente, bajo su estructura de costos, es importante analizar la razón de ser del impuesto predial con referencia a su objetivo puntual de utilización o fin público; si bien es cierto, que el pago del impuesto no genera una contraprestación directa, pero si debiera tener un fin específico que pueda sostener el gasto público del mantenimiento y de la infraestructura básica local.

El Ministerio de Economía y Finanzas dentro de su guía para el registro y determinación del impuesto predial (pag13-14), puntualiza ciertos conceptos básicos que tenemos que considerar dentro del análisis de la investigación; dentro de ellos se dice: *El TUO de la Ley de Tributación Municipal establece que el Impuesto Predial es un tributo de periodicidad anual que grava el valor de los predios urbanos y rústicos. Para efectos de este impuesto, se considera predios a los terrenos, incluyendo los terrenos ganados al mar, a los ríos y a otros espejos de agua; así como las edificaciones e instalaciones fijas y permanentes que constituyan partes integrantes de dichos predios, que no pudieran ser separadas sin alterar, deteriorar o destruir la edificación.*

Determinar quiénes se encuentran obligados al pago del impuesto predial ayudara a determinar los limitaciones y razonamientos de inclusión y de razonabilidad del cálculo del impuesto predial, visto que la determinación del mismo, socialmente puede verse comprometido al generar una resistencia al pago o generar un desbalance social respecto a la focalización de los hogares en referencia a sus ingresos y nivel socio económico.

Al pago del Impuesto Predial se encuentran obligados al pago del Impuesto Predial las personas naturales y jurídicas que sean propietarias de los predios gravados al 1° de enero de cada año. En caso de transferir el predio, el comprador asumirá la condición de contribuyente y estará obligado al pago del impuesto a partir del año siguiente de producida la transferencia. Los condóminos o copropietarios están en la obligación de comunicar la parte proporcional del predio que les corresponde (porcentaje de propiedad) a la municipalidad de su distrito. Sin embargo, la municipalidad puede exigir a cualquiera de ellos el pago total del impuesto. Sólo cuando la administración tributaria no pueda determinar quién es el propietario, se encuentran obligados al pago, en calidad de responsables solidarios, los poseedores o tenedores del predio, sin perjuicio de su derecho a reclamar el pago a los respectivos contribuyentes.

Si bien es cierto es una referencia, la base sobre la que se calcula el impuesto predial, pero dicho criterio limita lograr la finalidad del fin público, siendo componentes aislados a una realidad y razonabilidad de la inversión pública dentro de un contexto de infraestructura básica municipal. *“El impuesto se calcula sobre el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital. A efectos de determinar el valor total de los predios, se aplicarán los valores arancelarios de terrenos y valores unitarios oficiales de edificación vigentes al 31 de octubre del año anterior y las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación, que aprueba anualmente el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante Resolución Ministerial. Las instalaciones fijas y permanentes serán valorizadas por el contribuyente de acuerdo con la metodología aprobada en el Reglamento Nacional de Tasaciones y utilizará una depreciación según antigüedad y estado de conservación. Dicha valorización está sujeta a fiscalización posterior por parte de la municipalidad respectiva. En el caso de terrenos que no hayan sido considerados en los planos básicos arancelarios oficiales, el valor de los mismos será estimado por la municipalidad Distrital respectiva o, en defecto de ella, por el contribuyente,*

tomando en cuenta el valor arancelario más próximo a un terreno de iguales características.”

El cálculo del impuesto predial se limita a la aplicación de una escala progresiva acumulativa al valor total de los predios ubicados dentro del distrito, hasta 15 UIT una alícuota de 0,2%, más de 15 UIT y hasta 60 UIT una alícuota de 0,6% y más de 60 UIT una alícuota de 1,0%; siendo un cálculo nada sustentado, inerte y sin una verdadera motivación, respecto a la contribución real que tendrían que hacer los pobladores de un municipio, para nuestro caso los ciudadanos de la jurisdicción de la Municipalidad Distrital de Cayma.

Es importante mencionar, en resumen, que el sistema tributario municipal, que está definido por Ley Nacional, en lo que refiere al impuesto predial es un sistema sumamente complicado en su cálculo y en su determinación, más aún como se puede notar en lo descrito y en el párrafo anterior tiene parámetros escalonados, relacionados al número de UIT y a porcentajes de alícuotas que no tienen mayor sustento de razonabilidad para determinar su diferencia; adicionalmente a lo mencionado, queda claro también que el cálculo del impuesto predial, no tiene una razón fundamentada respecto a su monto y uso, es simplemente una determinación de un impuesto, sobre la base del valor del predio o los predios como base imponible (terreno, construcción y obras complementarias), que generan ciertos ingresos corrientes a los gobiernos locales sin definir la importancia de su utilización; debiendo ser este impuesto, el principal recurso para cubrir las necesidades básicas de la comunidad, como los servicios públicos, mantenimiento y la infraestructura básica local.

En base a las entrevistas con la Gerente de Administración Tributaria de la Municipalidad Distrital de Cayma, nos manifiesta que coincide y nos reafirma que los ingresos del impuesto predial no tienen una determinada utilización y objetivo previsto dentro de la municipalidad, más son sencillamente ingresos que se gastan, mas no se invierten, son los gastos corrientes de la municipalidad; esto quiere decir, en pagos de servicios básicos, pagos de personal, útiles de

escritorio, entre otros que no generan un desarrollo sostenible al distrito, quedando solo sujetos y supeditados a las transferencias del gobierno central, como los Fondos de Compensación Municipal – FONCOMUN, el canon minero y las regalías mineras para poder invertir en infraestructura social necesaria para cubrir las necesidades de la población del distrito de Cayma.

Es aquí el fundamento que explicamos en esta parte, en donde el impuesto predial desde la concepción de su cálculo y su debida motivación como sustento y objetividad de su uso, en el actual y obsoleto sistema tributario municipal no está debidamente planteado y definido, pudiendo crear a un mediano y largo plazo una desestabilización económica financiera en los gobiernos locales y de esta forma acrecentar las brechas de pobreza en el país, para nuestro caso en el distrito de Cayma, que es administrado por la Municipalidad Distrital de Cayma.

Con esta investigación y análisis queremos demostrar que el impuesto predial es un impuesto muy poderoso es su concepción y aceptación social, pero no está enfocado, ni sustentado con un fin social específico sostenible a largo plazo; como hacíamos mención de la historia de las contribuciones, ahora impuestos, dicha recaudación era local y cubría las necesidades que en su momento existían, al pasar del tiempo las condiciones de urbanidad han ido cambiando y siendo mucho más exigentes, relacionadas también por ejemplo al cuidado del medio ambiente; habiéndose quedado el impuesto predial, que está incluido dentro del sistema tributario municipal, desenfocado, respecto a la realidad actual y a la necesidad de recursos económicos, precisamente solventar todo ello. Debemos entender también, que será materia y análisis de otra investigación, la determinación de los nuevos costos y motivación del impuesto predial, debiendo ser estos, estudiados técnicamente.

CAPÍTULO V

IMPACTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL RESPECTO A LA RECAUDACIÓN DE LOS INGRESOS Y TRANSFERENCIAS DE RECURSOS ECONÓMICOS A LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CAYMA

En el Capítulo III nos referimos a los principales factores institucionales del actual sistema tributario municipal dentro de los tres niveles de gobierno que nuestro Estado sostiene, describiendo conceptualmente y cualitativamente su influencia en la recaudación de los tributos; a su vez en el Capítulo IV, nos preocupamos en describir las distintas limitaciones que tiene el marco normativo nacional, regional y principalmente el local, para que dentro de su propia autonomía o mediante la delegación de facultades, pueda generar los recursos económicos suficientes para sostener eficientemente los servicios, mantenimiento y la infraestructura básica local, para nuestro caso, necesidades de la Municipalidad Distrital de Cayma.

En el presente Capítulo queremos demostrar cuantitativamente, mediante una estadística descriptiva el impacto en la recaudación que pueden causar los distintos factores y limitaciones que tiene el actual y obsoleto sistema tributario municipal.

Los gobiernos locales, que fueron mencionados en el Capítulo III, para nuestro caso la Municipalidad Distrital de Cayma, tiene la facultad de recaudación y de recepción de recursos económicos, es aquí donde queremos demostrar dentro de los cuadros y gráficos, la poca importancia que tiene el impuesto predial como un ingreso sostenible y que permita cubrir e invertir en infraestructura básica local; habiendo quedado, el impuesto predial, como un recurso solamente utilizado para el gasto corriente de la municipalidad.

Es importante destacar que la demostración de los resultados siguientes, en el presente Capítulo, está directamente relacionados a las limitaciones que tienen el actual sistema tributario municipal, limitaciones que se describió en el Capítulo IV, de la presente investigación.

A lo largo del desarrollo de la investigación, hemos querido poner en evidencia la obsolescencia del actual sistema tributario municipal de manera cualitativa, habiendo hecho un recuento histórico y teórico de los que significa los tributos municipales, en especial el impuesto predial; pudimos explicar como lo hemos mencionado, sus limitaciones legales para realizar un rápido acondicionamiento a las presentes necesidades y a su vez logramos diferenciar como se manejan y que facultades tienen cada nivel de gobierno dentro del aspecto tributario, quedando claramente evidenciado que el gobierno central tiene centralizados los tributos y no solo ello, sino también la capacidad de una gran recaudación que le permite tener un manejo del poder económico y por consiguiente social de todo el Perú.

Adicionalmente a todo esto, no solo nos hemos fijado en la capacidad de recaudación que deben tener los gobiernos locales o la falta de concientización de los pobladores para pagar el impuesto predial, sino más bien hemos hecho un análisis mucho más profundo, respecto al análisis del fin, objetivo y motivación de pagar el impuesto predial, tributo que esta encapsulado dentro del actual y obsoleto sistema tributario, que no le ha permitido tener los ajustes graduales, en cuanto a los costos de determinación, pero sobre todo lograr una

independencia económica sostenible de los gobiernos locales, muy independientemente de las transferencias del gobierno central que están sujetas en su mayoría a ingresos por la venta de nuestros recursos naturales no renovables, que son coyunturales y que en muchos casos dependen del factor precio a nivel internacional.

Es en este capítulo queremos demostrar cuantitativamente, mediante una estadística descriptiva, cual es el impacto del actual y obsoleto sistema tributario municipal, respecto a la recaudación de los recursos económicos y las transferencias del gobierno central con las que cuenta la Municipalidad Distrital de Cayma.

Podremos analizar estadísticamente dentro del período 2015 al 2018 cuánto de ingresos y por que conceptos se recaudó y podremos notar claramente las diferencias financieras que se podrían generar al dejar de percibir ciertos recursos económicos coyunturales, como venimos explicando, generarían una desestabilización importante en el desarrollo del distrito de Cayma.

1. Análisis de la estadística básica de ingresos

Podremos notar la emisión total del impuesto predial, el número de contribuyentes de la emisión predial, el número de predios de la emisión predial, y la base imponible para el cálculo del impuesto.

1.1. Respecto a la emisión total del impuesto predial

En el cuadro No.7 y gráfico No.4, podremos analizar los montos totales de emisión del impuesto predial; estos montos corresponden el máximo ingreso que la Municipalidad Distrital de Cayma, pudo recaudar por año por el concepto del impuesto predial; dicha información, nos ayudará al análisis posterior de la investigación, donde se quiere demostrar las limitaciones e influencia del sistema tributario municipal, respecto a la recaudación de los ingresos.

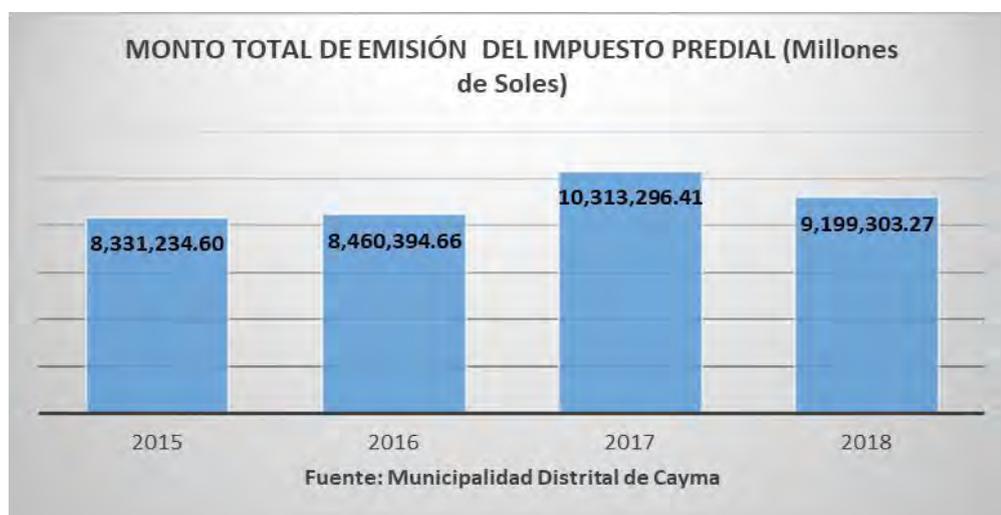
Solo haciendo mención de un ejemplo, en su máxima expresión, en el año 2017, la Municipalidad Distrital de Cayma solo pudo recaudar como máximo hasta S/. 10 313,296.41, no ajustándose necesariamente a las necesidades de infraestructura básica local y a la calidad de servicios que tiene que brindar a la comunidad. La forma de generar el impuesto predial se convertiría en una camisa de fuerza para las municipalidades del Perú, para nuestro caso de estudio para la Municipalidad Distrital de Cayma; no dándoles flexibilidad de generar sus propios ingresos, sobre la base de una necesidad real.

Es importante también anotar y analizar que este monto total de la emisión del impuesto predial, como por ejemplo los S/. 9 199,330.27 del año 2018, están en función a la base imponible (Cuadro No.10) que incluye el valor arancelario del predio y respecto a la cantidad y calidad del mismo, mas no en función a la calidad de los servicios y del costo de la inversión y mantenimiento de la infraestructura local básica, que se entiende, a la que todos los ciudadanos tenemos derecho de la misma manera.

Cuadro No. 07

MONTO TOTAL DE EMISIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL	
Años	Soles
2015	8,331,234.60
2016	8,460,394.66
2017	10,313,296.41
2018	9,199,303.27

Fuente: Municipalidad Distrital de Cayma

Gráfico No.04

Haciendo un análisis no necesariamente numérico, lo que refleja el cuadro No.07, es el máximo ingreso que podría tener la Municipalidad Distrital de Cayma por el concepto del principal ingreso local, que es el impuesto predial, para solventar los servicios públicos básicos, sumado a los arbitrios municipales, y para la inversión en infraestructura básica local. Es ahí, la problemática planteada desde esta investigación y que podremos ir demostrando en los subsiguientes cuadros de presente capítulo.

1.2. Respecto al número de contribuyentes de la emisión predial

Como podemos notar en el cuadro No.08 y gráfico No.05 estos son el número total de contribuyentes que voluntariamente o dentro de un proceso de fiscalización efectivo y legal, están declarando el impuesto predial; diciendo ello, entonces existe un número determinado de ciudadanos que normalmente contribuyen y otros que no contribuyen a la Municipalidad Distrital de Cayma, limitando también la posibilidad de una mejor recaudación de ingresos en mejora de los servicios y de la infraestructura básica local.

Claro está que esta información solo es un indicador de análisis, que no busca con ello, solo incrementar los ingresos como resultado que pueda haber más

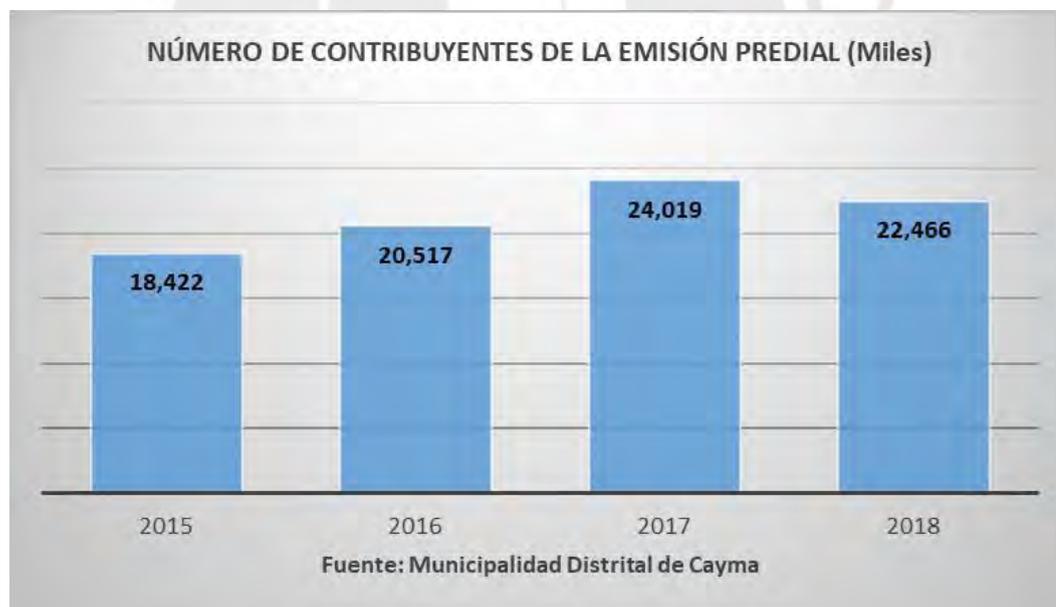
contribuyentes pagando sus impuestos, esto será una parte del resultado final, como lo seguimos mencionando a lo largo de la investigación, nuestro fin es evidenciar la obsolescencia del actual sistema tributario municipal, para nuestro caso el de Municipalidad Distrital de Cayma, dentro de los años 2015-2018.

Cuadro No.08

NÚMERO DE CONTRIBUYENTES DE LA EMISIÓN PREDIAL (Miles)	
Años	No. Contribuyentes
2015	18,422
2016	20,517
2017	24,019
2018	22,466

Fuente: Municipalidad Distrital de Cayma

Gráfico No.05



Resulta importante también hacer un análisis respecto al número de contribuyentes, que no son necesariamente la cantidad de pobladores económicamente activos que viven dentro de una misma propiedad o propiedades del contribuyente, entendiendo que puedes ser un contribuyente con varias propiedades, que por cierto pagan su impuesto predial en base al

cálculo analizado en el capítulo anterior, pero que no sustenta la relación entre el número de personas que viven en la propiedad o propiedades respecto a la utilización principalmente de la infraestructura básica local. Es aquí también, un buen punto de análisis para actualizar el obsoleto sistema tributario municipal de la Municipalidad Distrital de Cayma.

1.3. Respecto al número de predios de la emisión predial.

Podemos notar en el cuadro No. 09 y su gráfico No.06, el número total de predios, tanto los que se usan como casa habitación, como a su vez los de otros usos; pudiendo sacar la conclusión que el distrito de Cayma, provincia y departamento de Arequipa, es un distrito en su mayoría urbano que tiene un gran número de población asentado de manera permanente, generando ello mayor prestación de servicios y uso de la infraestructura básica local. Esto solo se menciona como antecedente para el análisis de los cuadros y gráficos posteriores.

Esta información también nos evidencia de manera clara y cuantitativa, sobre la base de una estadística descriptiva, que existen diferentes usos de los servicios, determinados mantenimientos y una diferente infraestructura básica local que tienen cada uno de los sectores geográficos, sean dentro del mismo distrito o en diferentes distritos del país, diferentes costos públicos, por consiguiente, el impuesto predial debería tener un tratamiento especial, en su determinación, sobre la base del uso de sus predios; para este caso también el actual y obsoleto sistema tributario municipal, no contempla estos criterios y flexibilidad de cálculo.

Cuadro No.09

NÚMERO DE PREDIOS DE LA EMISIÓN PREDIAL (miles)			
Años	Uso Casa Habitación	Otros Usos	Total
2015	19,605	2,597	22,202
2016	20,649	2,471	23,120
2017	24,106	2,638	26,744
2018	15,215	8,349	23,564

Fuente: Municipalidad Distrital de Cayma

Gráfico No.06

Como se explicó del cuadro anterior la relación contribuyente - predios no es directamente proporcional, visto que un contribuyente puede tener varias propiedades; reafirmando una vez más, que el actual sistema tributario municipal no refleja la real concepción del impuesto predial, relacionado a las necesidades y motivación respecto al gasto o inversión pública del distrito de Cayma.

1.4. Respecto al monto de la base imponible para el cálculo del impuesto predial

Podremos analizar en el cuadro No.10 y el gráfico No.07 los montos totales de la base imponible, dentro del cálculo del valor del terreno a precio del arancel, el valor de la construcción en base a la cantidad y a la calidad de la misma, e incluye el valor de las obras complementarias que tenga el predio.

Cuadro No.10

MONTO BASE IMPONIBLE (millones de soles)	
Años	Base Imponible
2015	121,848,132.68
2016	137,065,830.89
2017	151,741,375.48
2018	141,185,479.79

Fuente: Municipalidad Distrital de Cayma

Gráfico No.07



Bajo el mismo análisis, encontramos nuevamente la limitación del actual sistema tributario municipal que está en función sobre lo que uno tiene y no sobre

lo que un ciudadano necesita. Esta base imponible es solo el valor total en el que se basa el cálculo del impuesto predial, como lo podemos apreciar en el cuadro No.10.

Esta información estadística servirá de base para seguir haciendo un análisis detallado del impacto que genera el sistema tributario municipal dentro del distrito de Cayma; hemos podido darnos cuenta del total de recaudación con el que puede contar la municipalidad, su número de contribuyentes no siendo el número de personas que realmente usan la infraestructura básica local, el número de predios que no está relacionada al número de contribuyentes, generando un sesgo importante en la verdadera recaudación y también hemos podido notar que el impuesto predial, sobre la base imposible, está calculada en función del que más tiene y no de las reales necesidades de los pobladores del Distrito de Cayma.

2. Análisis de la estadística de los ingresos del impuesto predial

Podremos notar, los ingresos corrientes del impuesto predial, los ingresos no corrientes del impuesto predial y el ingreso total del impuesto predial.

2.1. Respecto a los ingresos corrientes del impuesto predial

El cuadro No.11 y su gráfico No.08, nos muestra los montos de recaudación efectiva del mismo año del impuesto predial respecto a monto total de emisión (cuadro No. 01); cómo podemos notar, el ingreso más importante se dio en el año 2017 con un monto de S/. 6 107,239.86; esta parte tiene diversos análisis, por ejemplo, no se llegó al total de los S/. 10 313,296.41, de la emisión total del año 2017, como se muestra en el cuadro No.1, causando diversos problemas económicos y un desbalance presupuestal y financiero en la Municipalidad Distrital de Cayma. Está claro, que cualquiera sea el impuesto y el monto del mismo, si no existe concientización tributaria de parte de los ciudadanos no podremos lograr mejoras en los servicios y en la infraestructura

local básica, pero si existe un proceso de presión tributaria que se podría ejercer de manera eficiente sobre las cuentas por cobrar, respecto a montos y proyecciones reales, sobre la base de servicios de calidad e infraestructura local básica en favor de la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

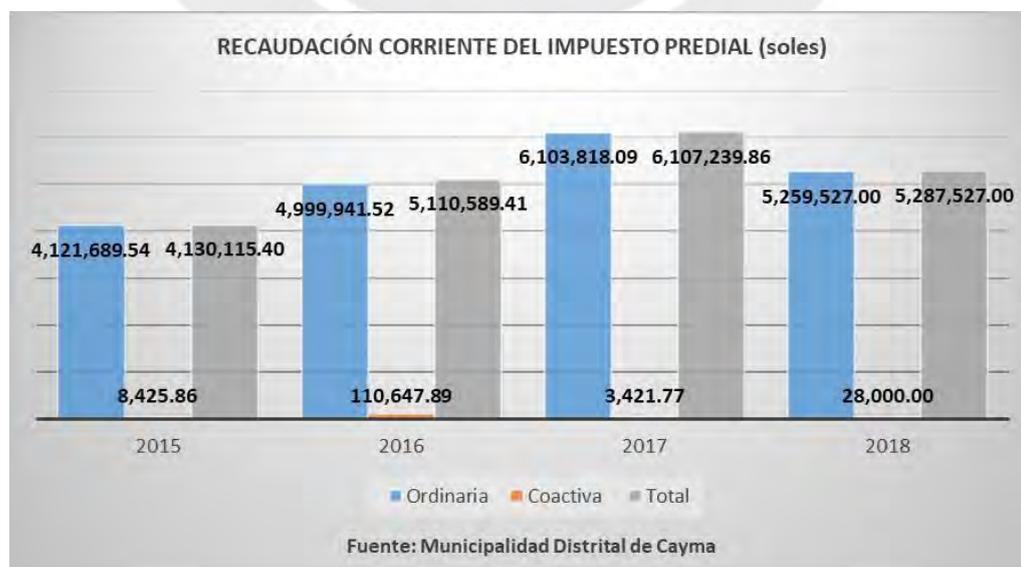
Aquí podemos notar a su vez que existe una muy baja presión tributaria respecto a la cobranza de la deuda tributaria, por ejemplo, en su máxima expresión en el año 2016 se logró recuperar coactivamente solo S/. 110 647.89; si bien es cierto, esto podría ser materia de otra investigación, se hace constar que también existe dificultades técnicas y quizá más políticas, para la recuperación de los impuestos por cobrar.

Cuadro No.11

RECAUDACIÓN CORRIENTE DEL IMPUESTO PREDIAL (soles)			
Años	Ordinaria	Coactiva	Total
2015	4,121,689.54	8,425.86	4,130,115.40
2016	4,999,941.52	110,647.89	5,110,589.41
2017	6,103,818.09	3,421.77	6,107,239.86
2018	5,259,527.00	28,000.00	5,287,527.00

Fuente: Municipalidad Distrital de Cayma

Gráfico No.08



Es necesario analizar esta parte que puede llevar a confusión, ya lo dijimos en el análisis del cuadro No.07, el impuesto predial que se pueda recaudar tiene un límite y más aún tiene una importante ineficiencia en la efectividad de la recaudación, esto es materia de otro estudio, también importante, donde podemos analizar a los responsables o los mecanismos administrativos y legales de cómo podemos ser más efectivos en la recaudación del impuesto predial. De lo que se trata aquí, es que así fuéramos efectivos al cien por ciento en la recaudación del impuesto predial, quedaría una pregunta, ¿podríamos cubrir con estos ingresos las reales necesidades de la población del distrito de Cayma, en cuanto a los servicios, mantenimiento y construcción de infraestructura básica local?

2.2. Respecto a los ingresos no corrientes del impuesto predial

En el cuadro No.12 y el gráfico No.09, podemos notar el monto de recaudación de los años anteriores respecto al año de cobranza; es claro el análisis, de que existe una limitación, en la que también los gobiernos locales tienen que trabajar para mejorar la recuperación de los impuestos por cobrar. Puede ser materia de análisis también, para una futura ampliación de la investigación, haciendo la pregunta, ¿Los gobiernos locales, son las entidades correctas y más eficientes, para el cobro de los tributos municipales?

Cuadro No.12

RECAUDACIÓN NO CORRIENTE DEL IMPUESTO PREDIAL (soles)			
Años	Ordinaria	Coactiva	Total
2015	1,082,688.98	18,311.48	1,101,000.46
2016	1,443,168.60	51,786.16	1,494,954.76
2017	1,889,956.72	717.66	1,890,674.38
2018	1,535,700.00	121,300.00	1,657,000.00

Fuente: Municipalidad Distrital de Cayma

Gráfico No.09

En el análisis del cuadro No.12, podemos darnos cuenta también que existe deudas de años pasados, que, si bien no es base fundamental de nuestra investigación, pero si demuestra en global los ingresos y a su vez da luces a poder complementar otro espacio de investigación respecto a la eficiencia de la recaudación en la Municipalidad Distrital de Cayma.

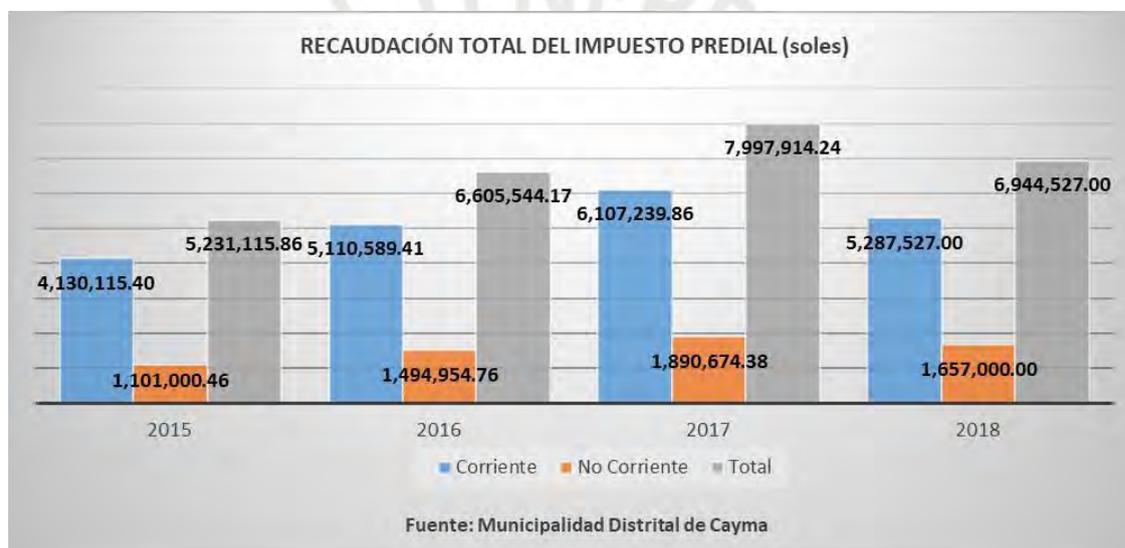
2.3. Respecto al ingreso total del impuesto predial

Podemos notar en el cuadro No.13 y su gráfico No.10, los montos totales de recaudación, esto será importante para definir cuál es la magnitud de los ingresos cobrados y por cobrar, para de esta manera poderlos comparar con los otros ingresos municipales, sean propios o de transferencia del gobierno central; esto nos dará mejores luces de lo que queremos evidenciar del actual y obsoleto sistema de tributación municipal, para nuestro caso el de la Municipalidad Distrital de Cayma, dentro de los años 2015-2018.

Cuadro No.13

RECAUDACIÓN TOTAL DEL IMPUESTO PREDIAL (soles)			
Años	Corriente	No Corriente	Total
2015	4,130,115.40	1,101,000.46	5,231,115.86
2016	5,110,589.41	1,494,954.76	6,605,544.17
2017	6,107,239.86	1,890,674.38	7,997,914.24
2018	5,287,527.00	1,657,000.00	6,944,527.00

Fuente: Municipalidad Distrital de Cayma

Gráfico No.10

Con este análisis también afianzamos nuestra investigación respecto a la limitación que genera el actual y obsoleto sistema tributario municipal, aprobado por Ley Nacional, para una mejor recaudación de los impuestos municipales en función a la calidad de los servicios y de la infraestructura local básica. También queda claro, que se tiene que realizar una investigación complementaria sobre la responsabilidad y sobre los mecanismos de recaudación que tiene la Municipalidad Distrital de Cayma, respecto a la eficiencia de la recaudación del impuesto predial, visto que podemos tener mucho por cobrar, pero si no se equipara a la efectividad de la cobranza, también caeríamos en ciertos problemas financieros y de desequilibrio económico dentro de la Municipalidad.

Resulta importante, en esta parte de la investigación, hacer un resumen de lo que significa el impuesto predial dentro del contexto de su techo de recaudación, el número de contribuyentes, el contexto demográfico del distrito de Cayma, como se pudo describir en el Capítulo II y a su vez el resultado y efectividad de la recaudación; esto para poder conceptualizar mejor y poder percibir la influencia e impacto que existe alrededor de los aspectos demográficos del distrito de Cayma (Capítulo II), los factores institucionales (Capítulo III) y las limitaciones del diseño institucional (Capítulo IV), frente a la recaudación del impuesto predial.

Para el año 2015 la Municipalidad Distrital de Cayma, por concepto del impuesto predial tiene un techo limitado de recaudación de S/.8 331 234.60, con número de contribuyentes de 18 422 y con un número de predios de 22 202, con una recaudación total de S/. 5 231 115.86, teniendo como resultado una efectividad en la recaudación del impuesto predial del 62.78%.

Para el año 2016 la Municipalidad Distrital de Cayma, por concepto del impuesto predial tiene un techo limitado de recaudación de S/.8 460 395.66, con número de contribuyentes de 20 517 y con un número de predios de 23 120, con una recaudación total de S/. 6 605 544.17, teniendo como resultado una efectividad en la recaudación del impuesto predial del 78.07%.

Para el año 2017 la Municipalidad Distrital de Cayma, por concepto del impuesto predial tiene un techo limitado de recaudación de S/.10 313 296.41, con número de contribuyentes de 24 019 y con un número de predios de 26 744, con una recaudación total de S/. 7 997 914.24, teniendo como resultado una efectividad en la recaudación del impuesto predial del 77.55%.

Para el año 2018 la Municipalidad Distrital de Cayma, por concepto del impuesto predial tiene un techo limitado de recaudación de S/.9 199 303.27, con número de contribuyentes de 22 466 y con un número de predios de 23 564, con

una recaudación de solo S/. 6 944 527.00, teniendo como resultado una efectividad en la recaudación del impuesto predial del 75.49%.

De los cuatro últimos párrafos anteriores, donde se refleja una relativa efectividad en la recaudación del impuesto predial entre los años 2015 al 2018, podemos decir e interpretar que el porcentaje de recaudación es suficiente, que no existe justificación para realizar una revisión del diseño actual tributario municipal, que no hay resistencia al pago del impuesto predial, o que se cuenta con una población, a nivel de contribuyentes, concientizados con la responsabilidad del cumplimiento del pago de sus impuestos; cabe interpretar y aclarar, que el actual y obsoleto sistema tributario municipal, influenciado y aprobado con norma nacional, no te permite generar una mayor recaudación de ingresos para la Municipalidad Distrital de Cayma, enfocados verdaderamente con un objetivo de gasto, para el mejoramiento de la calidad de los servicios, mantenimiento y de la inversión en infraestructura básica local del distrito.

3. Análisis de la estadística de otros impuestos municipales

La Municipalidad Distrital de Cayma cuenta con otros impuestos municipales como la alcabala y el impuesto a los espectáculos no deportivos que no representan una recaudación importante, inclusive de manera conjunta, respecto al impuesto predial, y que sobre todo están sujetas al movimiento comercial y de servicios que pueda existir en el distrito; no siendo ingresos sostenibles para un desarrollo social importante en el distrito de Cayma.

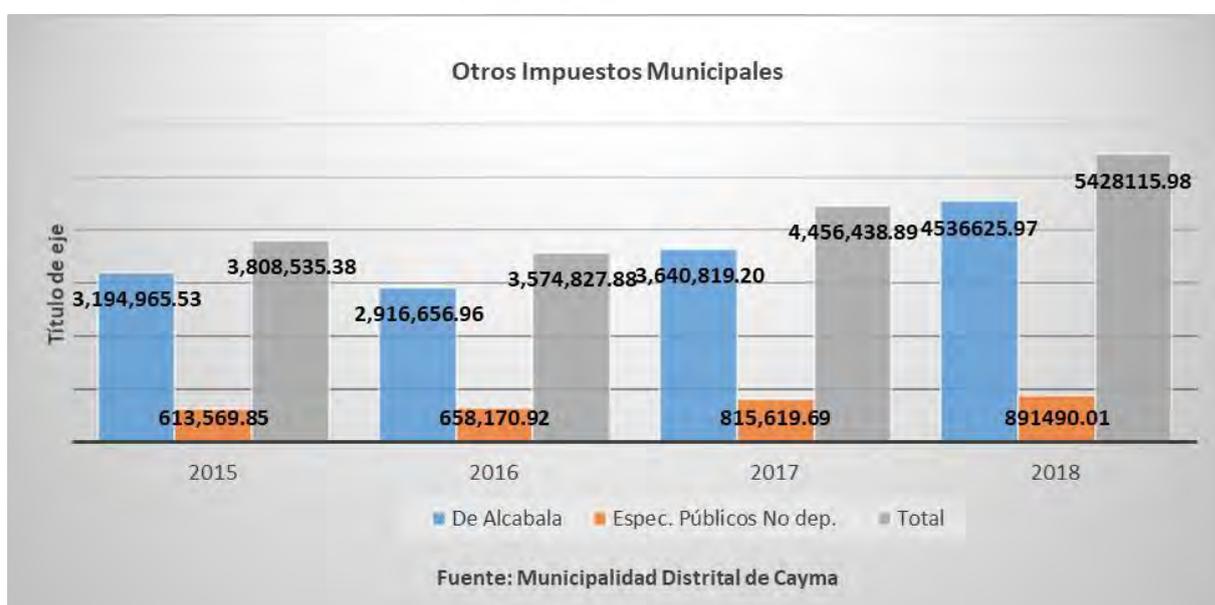
3.1. Respecto al ingreso de otros impuestos municipales

Con el cuadro No.14 y el gráfico No.11, se quiere demostrar los ingresos que por otros impuestos percibe la Municipalidad Distrital de Cayma, ingresos que serán materia de análisis posterior y que afianzarán nuestras conclusiones sobre la necesidad de hacer un re análisis de la concepción y sustento del impuesto predial que está contemplado dentro de un sistema trinitario municipal.

Cuadro No.14

OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES				
Años	2015	2016	2017	2018
De Alcabala	3,194,965.53	2,916,656.96	3,640,819.20	4536625.97
Espec. Públicos No dep.	613,569.85	658,170.92	815,619.69	891490.01
Total	3,808,535.38	3,574,827.88	4,456,438.89	5428115.98

Fuente: Municipalidad Distrital de Cayma

Gráfico No.11

Lo que pretendemos es poder mostrar, dos de los impuestos de mayor importancia que tiene la Municipalidad Distrital de Cayma, que generan una recaudación adicional al impuesto predial, pero nos volvemos a hacer la misma pregunta, ¿son suficientes para cubrir las reales necesidades de la población del distrito?, notaremos claramente que no y los podremos demostrarlo en los cuadros siguientes consolidados.

4. Análisis de la estadística de los recursos directamente recaudados.

La Municipalidad Distrital de Cayma, cuenta dentro de sus recursos directamente recaudados y otros recursos directamente recaudados, con los arbitrios y tasas estipuladas, determinadas dentro de un estudio de costos y

plasmadas en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA y el Texto Único de Servicios No Exclusivos – TUSNE; sujetas directamente a cubrir con servicios que presta la municipalidad, siendo estos limitados e insuficientes no llegando en total por año promedio a todo concepto a ser mas de S/ 4 318 219.20.

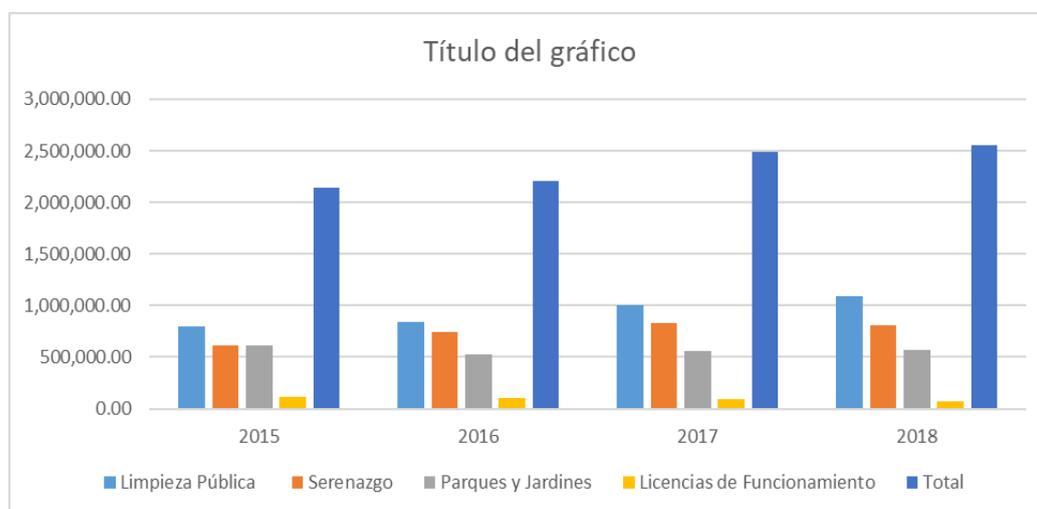
4.1 Respecto a los recursos directamente recaudados.

Con el cuadro No.15 y el gráfico No.12, también se quiere demostrar los ingresos que por el concepto de recursos directamente recaudados percibe la Municipalidad Distrital de Cayma, ingresos que también serán materia de análisis posterior y que afianzarán nuestras conclusiones sobre la necesidad de hacer un re análisis de la concepción y sustento del impuesto predial. Como podemos notar, son ingresos por tasas, sujetos a un estudio de costos previo y que solo se limitan a la prestación de los servicios básicos dentro del radio de la Municipalidad Distrital de Cayma, mas no a la mejora de los mismos o a la generación y recaudación de ingresos para la construcción o la mejora de la infraestructura local básica.

Cuadro No.15

RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS (PRINCIPALES)				
Años	2015	2016	2017	2018
Limpieza Pública	799,616.71	837,777.48	1,003,888.48	1,095,124.00
Serenazgo	611,618.87	738,964.21	833,761.70	814,159.68
Parques y Jardines	612,405.65	529,042.77	564,798.50	572,871.70
Licencias de Funcionamiento	113,170.55	101,767.97	89,870.05	73,632.55
Total	2,136,811.78	2,207,552.43	2,492,318.73	2,555,787.93

Fuente: Municipalidad Distrital de Cayma

Gráfico No.12

Si bien es cierto estos ingresos son cubiertos por las tasas del arbitrio municipal y que están en función a los costos reales del servicio; cabe precisar dos aspectos: uno, es necesario también hacer investigación sobre si lo que se recauda por el concepto de arbitrios municipales cubre los gastos reales por los servicios prestados, y dos, esta información es relevante mencionarla para tener en claro que existen diferentes ingresos, para este caso ya comprometidos, pero que puedan generar la especulación que la municipalidad cuenta con otros ingresos y que estos cubran todas las necesidades reales de los pobladores del distrito y que generen un verdadero desarrollo del distrito de Cayma; claro está, que esto no es así.

4.2. Respecto a otros recursos directamente recaudados

Bajo la misma línea de lo explicado en el cuadro No.15 y el gráfico No.12, el cuadro No.16 y su gráfico No.13, también se quiere demostrar los ingresos que por el concepto de otros recursos directamente recaudados percibe la Municipalidad Distrital de Cayma, ingresos que también serán materia de análisis posterior y que afianzarán nuestras conclusiones sobre la necesidad de hacer un re análisis de la concepción y sustento del impuesto predial. En estos montos básicamente se encuentran incluidos las tasas por los procedimientos

administrativos y de servicios que figuran en el Texto Único de Procedimiento Administrativos – TUPA y en el Texto Único de Servicios No Exclusivos – TUSNE de la Municipalidad Distrital de Cayma, que para materia de nuestra investigación no era necesario la desgregación y detalle de los mismos, más si los montos totales que serán de análisis y demostración que el impuesto predial es el ingreso más importante y necesario regularlo de mejor forma para que pueda cubrir los gastos e inversiones públicas locales dentro del Distrito de Cayma, provincia y departamento de Arequipa.

Cuadro No.16

OTROS RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS - ORDR	
Años	ORDR
2015	1,919,877.60
2016	1,922,766.10
2017	2,037,187.80
2018	2,000,577.40
Total	7,880,408.90

Fuente: Municipalidad Distrital de Cayma

Gráfico No.13



De igual forma que el análisis del cuadro No.16 y su gráfico No.13, queremos demostrar que existen otros ingresos directamente recaudados por diversos conceptos que a su vez no generan un impacto importante en la recaudación total, siendo y siguiendo el impuesto predial como uno de los conceptos de recaudación más importantes de la Municipalidad Distrital de Cayma.

5. Análisis de la estadística de las transferencias del gobierno central

La Municipalidad Distrital de Cayma, tuvo como ingresos de transferencias del gobierno nacional, a todo concepto para el 2015 S/. 18 824 052.45, para el año 2016 S/. 16 280 992.83, para el año 2017 S/. 21 154 893.43 y para el año 2018 S/. 32 488 443.76; siendo los únicos principales conceptos, el canon minero, las regalías mineras y el FONCOMUN, siendo estas transferencias, respecto y en comparación a los ingresos por recursos directamente recaudados, fundamentales y vitales para el sostenimiento económico social de la Municipalidad en beneficio y desarrollo de su distrito.

5.1. Respecto a las transferencias del gobierno central.

Podremos notar en el cuadro No.17 y el gráfico No.14 los ingresos que por transferencias del gobierno nacional tiene la Municipalidad Distrital de Cayma; es importante notar que los tres (3) principales ingresos por transferencias son el FONCOMUN, el canon minero y las regalías mineras, que en base a nuestra investigación y a las conclusiones que queremos llegar, dos (2) de ellos son ingresos muy susceptibles y coyunturales, siendo estos el canon minero y las regalías mineras.

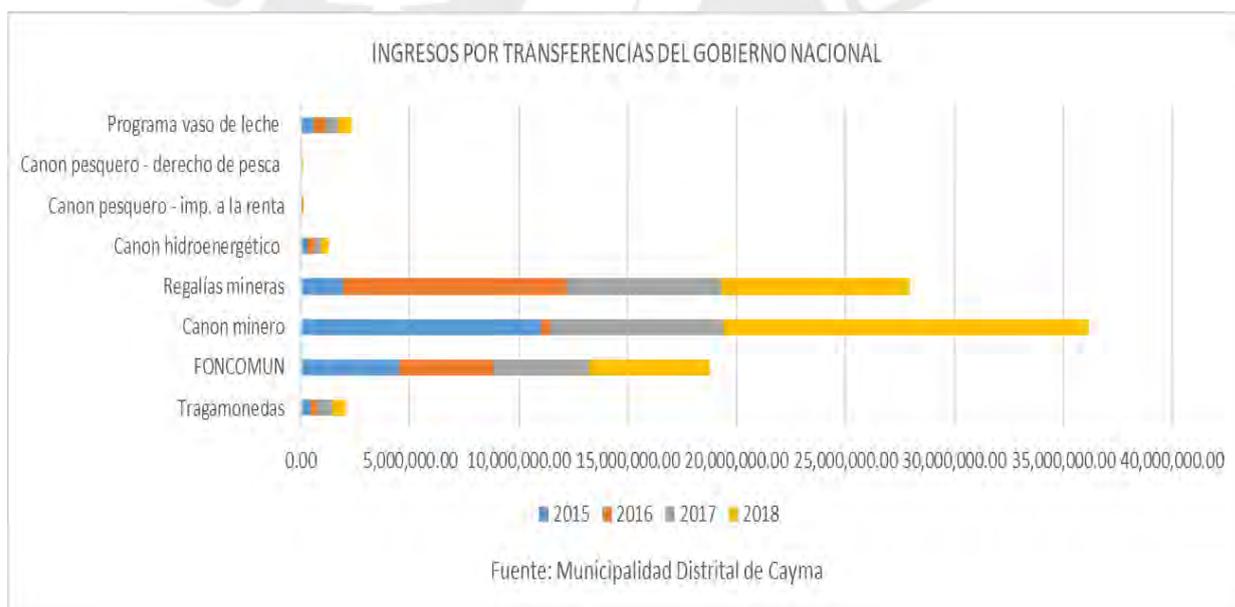
Cuadro No.17

INGRESOS POR TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL

Conceptos / Años	2015	2016	2017	2018
Trasferencias				
Tragamonedas	458,112.63	316,034.98	689,548.15	591,527.29
FONCOMUN	4,487,999.58	4,314,782.94	4,438,375.40	5,529,647.35
Canon minero	11,017,041.65	441,690.96	7,933,456.83	16,790,054.58
Regalías mineras	1,919,395.80	10,262,434.82	7,146,527.45	8,638,357.77
Canon hidroenergético	309,520.22	301,523.38	332,627.91	333,923.13
Canon pesquero - imp. a la renta	42,216.77	46,821.58	22,070.89	20,568.13
Canon pesquero - derecho de pesca	13,597.80	21,536.17	16,118.80	8,197.51
Programa vaso de leche	576,168.00	576,168.00	576,168.00	576,168.00
TOTAL	18,824,052.45	16,280,992.83	21,154,893.43	32,488,443.76

Fuente: Municipalidad Distrital de Cayma

Gráfico No.14



Podemos realizar el análisis y notamos que los principales ingresos por el concepto de transferencias del gobierno central son ingresos que se deben a la explotación de nuestros minerales no renovables y que por desgaste o cambio de tecnologías en un mediano plazo podríamos dejarlos de percibir, quedando la Municipalidad Distrital de Cayma sin los recursos necesarios para sostener los

servicios básicos y la infraestructura local básica; es por ello que, como contingencia de lo mencionado, el sistema tributario municipal en lo que refiere al impuesto predial, está limitado para generar los recursos necesarios para sostener las necesidades públicas de los ciudadanos del Perú y para nuestro caso de estudio, los ciudadanos del distrito de Cayma, provincia y departamento de Arequipa.

6. Análisis de la estadística del total de ingresos de la Municipalidad Distrital de Cayma.

Podremos los ingresos totales a todo concepto de la Municipalidad Distrital de Cayma.

6.1. Respecto a los ingresos totales.

Podremos analizar y comparar en el cuadro No.018 y en su gráfico No.15, los ingresos totales que tiene la Municipalidad Distrital de Cayma; podemos notar que en su máxima expresión, se llegó en el año 2018 a S/.49 417,552.07 de ingresos y transferencias por todo concepto, siendo directamente y estrictamente proporcional al aumento de las trasferencias del gobierno central por los conceptos de canon minero y regalías mineras; parte de aquí el espíritu y motivación de la investigación, en donde a la ausencia de estas trasferencias centralistas, las municipalidades del país y para nuestro caso de estudio, la Municipalidad Distrital de Cayma quedaría sin la principal fuente de ingresos para prestar los servicios, el mantenimiento y para ejecutar la inversión pública que se requiere en infraestructura local básica y poder cubrir las necesidades públicas de los ciudadanos.

Es claro también indicar, que en el año 2016 los ingresos totales por ingresos directos, impuestos municipales y transferencias del gobierno central de la Municipalidad Distrital de Cayma, fueron de S/. 30 591, 683.41; si hacemos el análisis correspondiente del cuadro No. 012, podremos notar que nuevamente se cumple la teoría y el fundamento de lo que se quiere demostrar con la presente investigación; los ingresos por todo concepto de la Municipalidad

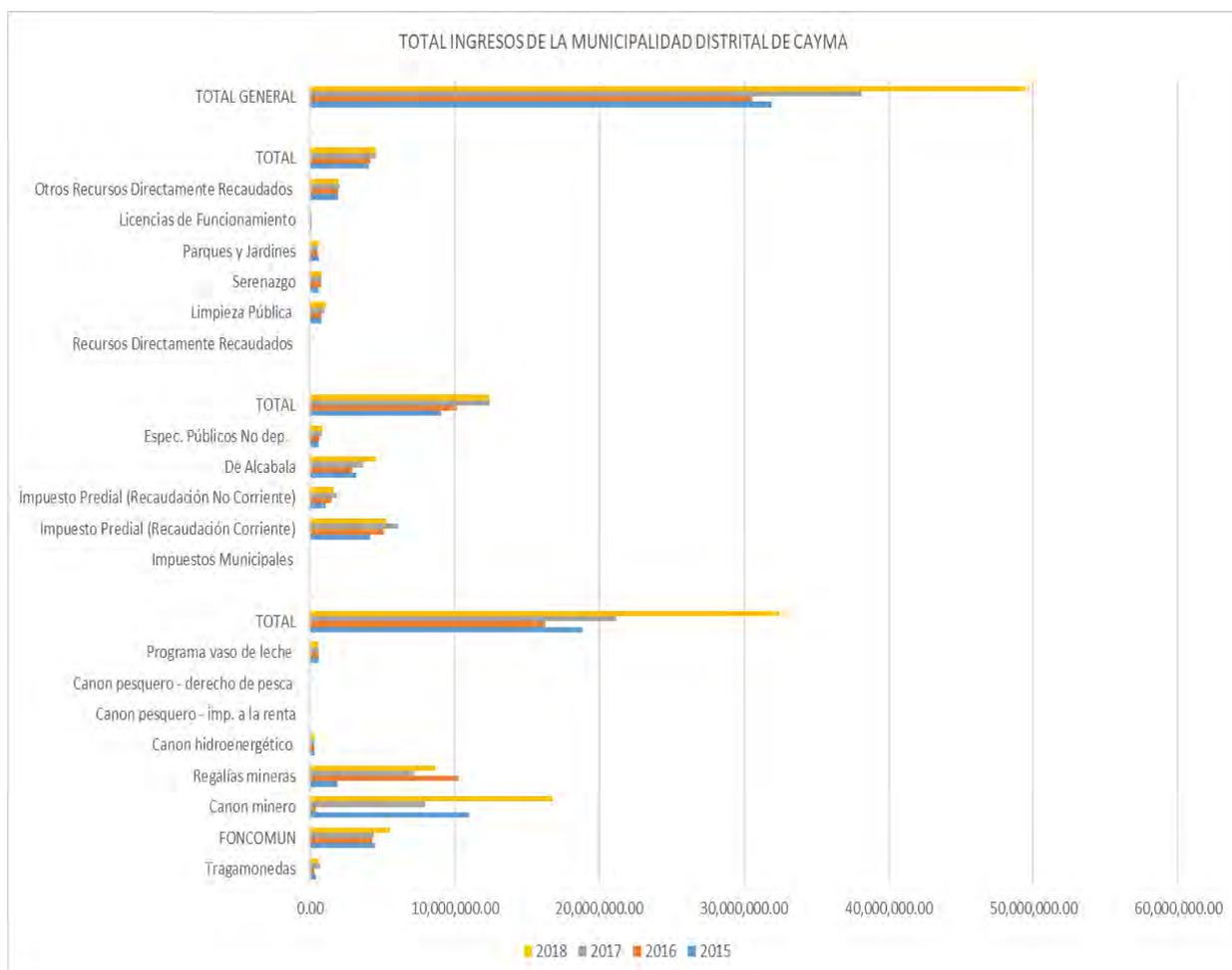
Distrital de Cayma, están directamente y son estrictamente proporcionales al aumento o disminución de las transferencias del gobierno central por los conceptos de canon minero y regalías mineras.

Cuadro No.18

TOTAL INGRESOS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CAYMA				
Conceptos / Años	2015	2016	2017	2018
Trasferencias				
Tragamonedas	458,112.63	316,034.98	689,548.15	591,527.29
FONCOMUN	4,487,999.58	4,314,782.94	4,438,375.40	5,529,647.35
Canon minero	11,017,041.65	441,690.96	7,933,456.83	16,790,054.58
Regalías mineras	1,919,395.80	10,262,434.82	7,146,527.45	8,638,357.77
Canon hidroenergético	309,520.22	301,523.38	332,627.91	333,923.13
Canon pesquero - imp. a la renta	42,216.77	46,821.58	22,070.89	20,568.13
Canon pesquero - derecho de pesca	13,597.80	21,536.17	16,118.80	8,197.51
Programa vaso de leche	576,168.00	576,168.00	576,168.00	576,168.00
TOTAL	18,824,052.45	16,280,992.83	21,154,893.43	32,488,443.76
Impuestos Municipales				
Impuesto Predial (Recaudación Corriente)	4,130,115.40	5,110,589.41	6,107,239.86	5,287,527.00
Impuesto Predial (Recaudación No Corriente)	1,101,000.46	1,494,954.76	1,890,674.38	1,657,000.00
De Alcabala	3,194,965.53	2,916,656.96	3,640,819.20	4,536,625.97
Espec. Públicos No dep.	613,569.85	658,170.92	815,619.69	891,490.01
TOTAL	9,039,651.24	10,180,372.05	12,454,353.13	12,372,642.98
Recursos Directamente Recaudados				
Limpieza Pública	799,616.71	837,777.48	1,003,888.48	1,095,124.00
Serenazgo	611,618.87	738,964.21	833,761.70	814,159.68
Parques y Jardines	612,405.65	529,042.77	564,798.50	572,871.70
Licencias de Funcionamiento	113,170.55	101,767.97	89,870.05	73,632.55
Otros Recursos Directamente Recaudados	1,919,877.60	1,922,766.10	2,037,187.80	2,000,577.40
TOTAL	4,056,689.38	4,130,318.53	4,529,506.53	4,556,365.33
TOTAL GENERAL	31,920,393.07	30,591,683.41	38,138,753.09	49,417,452.07

Fuente: Municipalidad Distrital de Cayma

Gráfico No.15



Como podemos notar en el cuadro No.18, los principales ingresos libres, para generar desarrollo sostenible en el distrito son el canon minero y las regalías mineras, no contando con estos recursos, la Municipalidad Distrital de Cayma, quedaría, como un gobierno local autónomo y con responsabilidades de velar por su comunidad, en serios problemas financieros para afrontar los gastos e inversiones que se requieran para cubrir las necesidades públicas básicas del distrito de Cayma, provincia y departamento de Arequipa. Esto lo podremos notar con mayor detenimiento comparando el cuadro No.012 y cuadro No.013 del presente capítulo.

7. Análisis de la estadística del total de ingresos de la Municipalidad Distrital de Cayma, sin Canon Minero ni Regalías Mineras.

Podremos notar los ingresos de la Municipalidad Distrital de Cayma, sin Canon Minero ni Regalías Mineras.

7.1. Respecto a los ingresos totales sin incluir Canon Minero y Regalías Mineras.

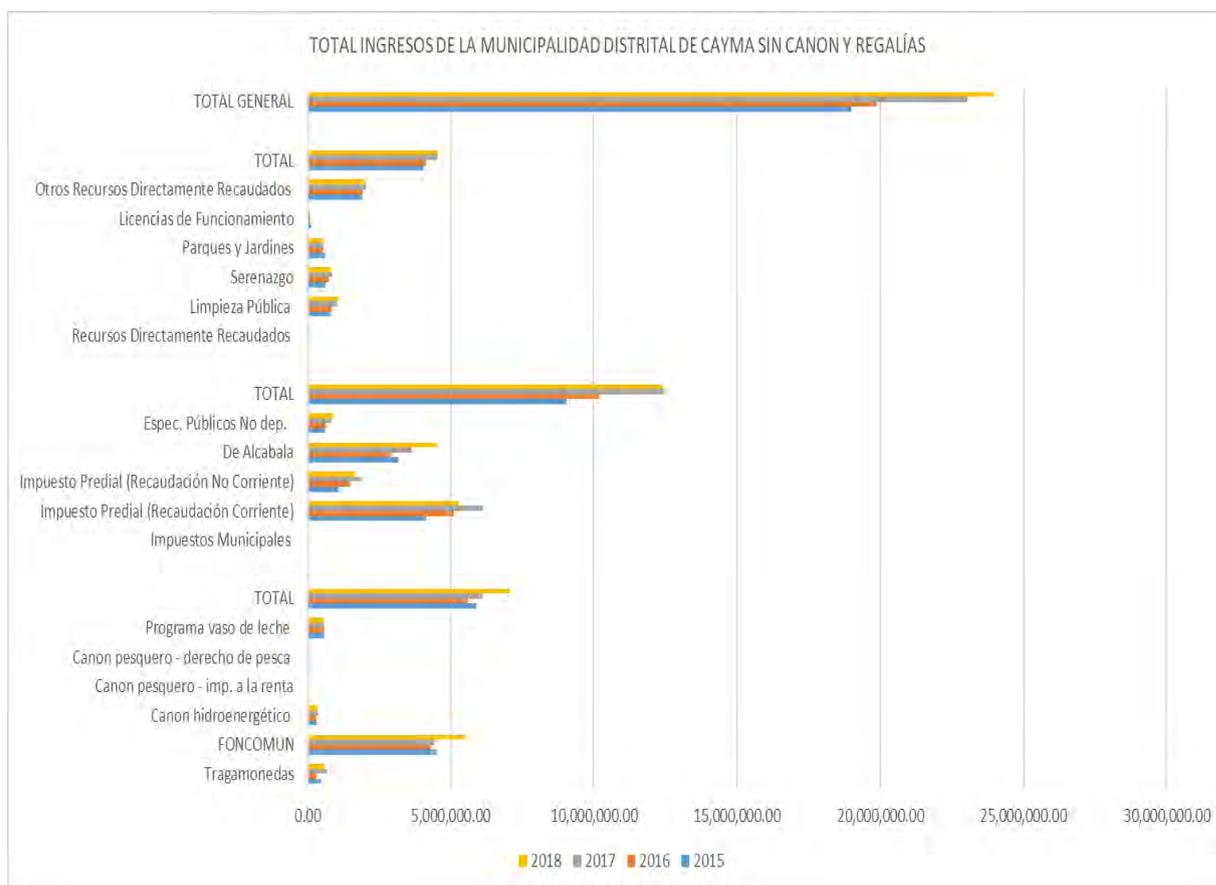
En el cuadro No.19 y el gráfico No.16, podremos notar claramente las afirmaciones del punto 4.6, a), donde los ingresos bajan sustancialmente al no contar con las transferencias del gobierno central en los conceptos del canon minero y las regalías mineras, restando solo los recursos para cubrir el funcionamiento de la Municipalidad Distrital de Cayma, más no para el mejoramiento de los servicios básicos ni para invertir y mejorar la infraestructura local básica del distrito de Cayma, provincia y departamento de Arequipa.

Haciendo la comparación de los ingresos totales de los años 2016 y 2018 (cuadro No.18) y de los ingresos totales respecto a los mismos años (cuadro No.19) podemos darnos cuenta que los ingresos disminuyen el 34.99% respecto al año 2016 y el 51.45% respecto al año 2018; para este caso, más del 50% de los ingresos de la Municipalidad Distrital de Cayma, quedando muy susceptible y sin contingencias dentro de su autonomía tributaria municipal para resarcir tales hechos financieros negativos, trayendo solo con ello retraso y aumento de las brechas de pobreza en el país y para nuestro caso de estudio en la Municipalidad Distrital de Cayma.

Cuadro No.19

TOTAL INGRESOS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CAYMA SIN CANON Y REGALÍAS				
Conceptos / Años	2015	2016	2017	2018
Trasferencias				
Tragamonedas	458,112.63	316,034.98	689,548.15	591,527.29
FONCOMUN	4,487,999.58	4,314,782.94	4,438,375.40	5,529,647.35
Canon hidroenergético	309,520.22	301,523.38	332,627.91	333,923.13
Canon pesquero - imp. a la renta	42,216.77	46,821.58	22,070.89	20,568.13
Canon pesquero - derecho de pesca	13,597.80	21,536.17	16,118.80	8,197.51
Programa vaso de leche	576,168.00	576,168.00	576,168.00	576,168.00
TOTAL	5,887,615.00	5,576,867.05	6,074,909.15	7,060,031.41
Impuestos Municipales				
Impuesto Predial (Recaudación Corriente)	4,130,115.40	5,110,589.41	6,107,239.86	5,287,527.00
Impuesto Predial (Recaudación No Corriente)	1,101,000.46	1,494,954.76	1,890,674.38	1,657,000.00
De Alcabala	3,194,965.53	2,916,656.96	3,640,819.20	4,536,625.97
Espec. Públicos No dep.	613,569.85	658,170.92	815,619.69	891,490.01
TOTAL	9,039,651.24	10,180,372.05	12,454,353.13	12,372,642.98
Recursos Directamente Recaudados				
Limpieza Pública	799,616.71	837,777.48	1,003,888.48	1,095,124.00
Serenazgo	611,618.87	738,964.21	833,761.70	814,159.68
Parques y Jardines	612,405.65	529,042.77	564,798.50	572,871.70
Licencias de Funcionamiento	113,170.55	101,767.97	89,870.05	73,632.55
Otros Recursos Directamente Recaudados	1,919,877.60	1,922,766.10	2,037,187.80	2,000,577.40
TOTAL	4,056,689.38	4,130,318.53	4,529,506.53	4,556,365.33
TOTAL GENERAL	18,983,955.62	19,887,557.63	23,058,768.81	23,989,039.72

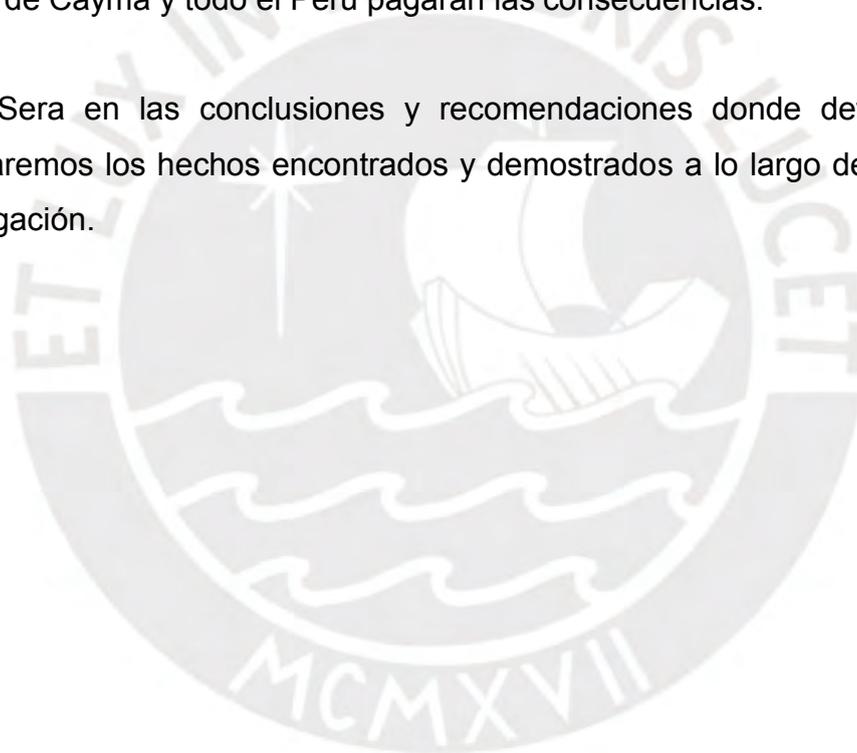
Gráfico No.16



En esta parte final del capítulo IV, queremos explicar cuantitativamente, mediante una estadística descriptiva, la información recogida de la Municipalidad Distrital de Cayma y de la página oficial del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre los ingresos municipales, para nuestro caso la Municipalidad Distrital de Cayma, están casi totalmente supeditados a las transferencias del gobierno central y no por otros ingresos o recaudación de otros impuestos nacionales, sino más bien por recursos muy coyunturales como el canon minero y las regalías minera que son generados por la extracción de nuestros minerales y que en la actualidad están muy enredados principalmente en problemas sociales, siendo así que en un mediano y largo plazo, por agotamiento de los recursos, cambio de políticas de Estado, menor precio de los minerales o sencillamente por los problemas sociales que vienen sucediendo, las

municipalidad distritales de todo el país, para nuestro caso la Municipalidad Distrital de Cayma, se quedaría solo sometida a cubrir sus gastos de funcionamiento con sus impuestos municipales, posiblemente a seguir brindando los servicios públicos, con sus recursos directamente recaudados y realizando algunos mantenimientos de la infraestructura pública con las pocas trasferencias del gobierno central como se puede evidenciar en los cuadros No.18 y cuadro No.19 del presente capítulo. El no cambiar el actual diseño institucional del obsoleto sistema tributario municipal respecto a la recaudación fiscal de los gobiernos locales, podrá generar impactos muy desfavorables y la población del distrito de Cayma y todo el Perú pagaran las consecuencias.

Sera en las conclusiones y recomendaciones donde detallaremos y precisaremos los hechos encontrados y demostrados a lo largo de la presente investigación.



CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En esta parte final de la investigación sobre las conclusiones y recomendaciones, vamos a poder precisar de manera muy puntual cuales son los resultados, dando respuesta a la pregunta de investigación.

Asimismo, sobre la base de la experiencia adquirida en la presente investigación, en la parte final, me he permitido dar algunas recomendaciones principalmente a las instituciones del Estado que están a cargo de la parte técnica de las normas que rigen la política fiscal y monetaria del país, específicamente el sistema tributario municipal.

El sistema tributario municipal es un sistema normativamente centralizado en el gobierno nacional, dentro de su estructura principal, en lo que refiere a la capacidad y facultades de los gobiernos locales para determinar su propia forma de recaudación local.

El gobierno nacional conglomerar, como factor institucional más relevante, la mayor cantidad de conceptos relacionados a la recaudación de los tributos y

a su vez, estos concentran y/o centralizan la mayor cantidad de recursos económicos públicos.

El sistema tributario departamental o regional es un sistema debilitado, casi nulo, que no le permite o limita la creación de tributos relacionados directamente a los impuestos, pese a que el marco constitucional le otorga las facultades. Existe una dependencia casi total del gobierno nacional, sometido solo a las transferencias del mismo, que estructuran su columna vertebral del presupuesto departamental y para algunos casos transferencias específicas para necesidades pre evaluadas y aprobadas por el gobierno nacional. La recaudación de tributos en los departamentos, en especial los impuestos, está totalmente absorbida por la política fiscal nacional.

Los gobiernos locales, para el caso específico de nuestra investigación, la Municipalidad Distrital de Cayma, es la institución local y directamente responsable de la prestación de los servicios públicos, el mantenimiento y de la inversión en infraestructura básica local en beneficio de la población del distrito; estas tienen dentro de su estructura y aparente autonomía, muchas limitaciones respecto a la recaudación de los recursos públicos, considerándola también absorbida dentro de una política fiscal nacional tributaria.

La Municipalidad Distrital de Cayma y las de todo el Perú tienen otros conceptos de impuestos de los cuales están prácticamente relacionados a trámites administrativos internos, entre ellos la compra y venta de propiedades, al patrimonio automotriz, a las apuestas, a los juegos y a los espectáculos públicos, no siendo estos impuestos instrumentos que puedan darle un soporte o sostenibilidad financiera y económica a la municipalidad, como una institución que vela por la prestación de los servicios públicos, mantenimiento y por la infraestructura básica local.

Las limitaciones institucionales y normativas de los gobiernos locales, están directamente relacionadas a la posibilidad de una mejor recaudación local y a fortalecer el proceso de descentralización del país.

Dentro del diseño institucional del actual sistema tributario municipal, el cálculo del impuesto predial no tiene, como componente, ningún factor de crecimiento demográfico, entendiéndose que la población puede crecer mucho más rápido que la propia infraestructura y que la expansión territorial urbana o rural de un distrito, para nuestro caso el distrito de Cayma.

El impuesto predial es el único tributo, dentro de todos los conceptos de recaudación, por recursos directamente recaudados, que debería generar ingresos importantes y constantes a la municipalidad, pero estos no están enfocados, ni motivados, ni sustentan la realidad y necesidad social respecto a la demografía, desarrollo sostenible y zonificado del distrito de Cayma. El impuesto predial, si bien es cierto, está calculado desde una base imponible que viene a ser el resultado final de la valorización de los predios en sus diversas partes y características, este resultado, no está relacionado a un objetivo específico de gasto o inversión pública, haciéndolo un ingreso más que se suma a la recaudación dentro de un período de tiempo.

A través del tiempo y del cambio de las políticas fiscales en el país, influenciadas por el centralismo y sustentado en el aparente mejor manejo de la recaudación de los tributos, se ha perdido la esencia principal de lo que significaba la contribución personal, nacida con una motivación descentralizadora, con el ánimo de la igualdad y con el objetivo principal de permitir la autonomía fiscal de los gobiernos locales.

La normativa nacional, dentro del diseño institucional del sistema tributario municipal, es abrumadora y centralista respecto a la normativa de los gobiernos locales que se sujeta solo a las ordenanzas municipales, aun también limitadas dentro de un marco normativo local con sujeción nacional, dejando a la

Municipalidad Distrital de Cayma con un techo, limitado y con la imposibilidad de recaudar sus propios ingresos con el objetivo de cubrir y cada vez ir mejorando sus servicios públicos y principalmente su infraestructura básica local en beneficio de sus pobladores.

El impuesto predial, dentro del actual diseño institucional y obsoleto sistema tributario municipal, que está regido y normado por leyes nacionales, es un impuesto que tiene dentro de su estructura de costos, base imponible y sistema de cálculo por los porcentajes de alícuotas, una gran limitación respecto a la materialización de los recursos financieros, encerrados a la extensión geográfica del distrito de Cayma y poder económico para la construcción de infraestructura por parte de sus pobladores; no estando acorde, con las necesidades progresivas relacionadas a la calidad de vida y al crecimiento demográfico.

La Municipalidad Distrital de Cayma, de no contar con los ingresos del canon minero y las regalías mineras, sufriría un colapso económico financiero y paralizaría totalmente la inversión en infraestructura básica local, representando estos ingresos para el año 2015 el 40.53%, para el año 2016 el 34.99%, para el año 2017 el 39.54% y para el año 2018 el 51.46 % de los ingresos totales a todo concepto.

El impuesto predial se convierte en el único tributo, como ingreso propio, justificable y sustentado socialmente a través de la historia para poder generar una disponibilidad financiera sostenible y necesaria para los gobiernos locales, para nuestro caso la Municipalidad Distrital de Cayma, de esta manera poder enfrentar las necesidades reales, los servicios públicos, la infraestructura básica local y lograr la calidad de vida para los pobladores del distrito de Cayma.

El impuesto predial debe de ser incrementado gradualmente, logrando la auto sostenibilidad económica de los gobiernos locales, fortaleciendo su autonomía y el proceso de descentralización.

No existe decisión política desde el año 1993, que a través del Decreto Legislativo 776 que regula normativamente el impuesto predial, para realizar una actualización del sistema tributario municipal y por consiguiente del tributo en mención.

Dentro del presente análisis, ha surgido la importante necesidad de resolver algunas interrogantes adicionales, que deben ser materia de otras investigaciones, dentro de ellas planteamos algunas: ¿los gobiernos locales, son las instituciones correctas y más eficientes, para el cobro de los tributos municipales?, ¿podríamos cubrir con los actuales ingresos, por el concepto de impuesto predial, las reales necesidades de la población del distrito de Cayma, en lo que refiere a los servicios públicos, mantenimiento y construcción de la infraestructura básica local?, ¿los gobiernos locales han ido creciendo institucionalmente, frente al crecimiento poblacional?, ¿el sistema tributario municipal se ha ido actualizando sobre la base del crecimiento poblacional?, ¿las necesidades poblacionales, en cuanto a los servicios públicos, mantenimiento e infraestructura local, han ido aumentando frente a su crecimiento?; son interrogantes que también forman parte de nuestras conclusiones y que pueden ayudar a sostener y fortalecer la presente investigación.

A lo largo de la investigación, hemos ido refiriéndonos de manera constante, al término “infraestructura básica local” como soporte y sustento, si los ingresos por el concepto del impuesto predial podrían cubrir este tipo de inversión pública; es importante resaltar esta conclusión, dentro de la necesidad, que de darse este contexto, se debe realizar una investigación detallada para determinar lo que exactamente incluiría una infraestructura básica local, dentro del ámbito geográfico, urbano o rural de un distrito, para nuestro caso dentro del distrito de Cayma.

Dentro del aspecto institucional podríamos decir que los gobiernos locales, para nuestro caso la Municipalidad Distrital de Cayma, son instituciones formales por su creación bajo cierta normativa, pero débiles en cuanto a la

aplicación de las mismas, por tal motivo las reformas que se realicen tienen que obedecer a un frecuente e incremental cambio institucional.

Se recomienda al Gobierno Nacional del Perú, en su representación, al Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, pueda realizar la investigación reflejando las conclusiones de la presente tesis, respecto la realidad de todas las municipalidades del país.

Que, el Ministerio de Economía y Finanzas pueda realizar la evaluación sobre la actualización y modernización del sistema tributario municipal y del impuesto predial que administran los gobiernos locales del Perú, en función al objetivo de cubrir las necesidades y servicios públicos, mantenimiento, así como la inversión en infraestructura básica local que se requiere en los distritos.

Que, el Ministerio de Economía y Finanzas pueda comparar la efectividad de los ingresos proyectados, en el transcurso del tiempo, del canon minero y las regalías mineras respecto a las transferencias a los gobiernos locales y al financiamiento de sus servicios, mantenimiento e infraestructura básica local, en función a los ingresos totales por todo concepto de las municipalidades del Perú.

De actualizarse el presente y obsoleto sistema tributario municipal para que los gobiernos locales puedan cubrir sus reales responsabilidades sociales, mediante una sostenible política fiscal local, debemos buscar la mejor forma de socialización del nuevo valor del impuesto predial, mediante el mecanismo de la descentralización y el manejo estratégico del Impuesto General a las Ventas - IGV, evitando con ello un problema social en el país, para nuestro caso en el distrito de Cayma.

Se debe establecer una política constante de descentralización en el país con el objetivo de fortalecer a los gobiernos locales, permitiéndoles generar un auto sostenimiento propio en favor de su localidad.

BIBLIOGRAFÍA

Álvaro Rodrigo Henríquez Aguirre (2013): “factores determinantes políticos e institucionales en el proceso de formulación y toma de decisiones del transantiago, período 2000 – 2004”

Alata (2016): “factores que influyen en la recaudación del impuesto predial en la municipalidad provincial de puno – período 2012.

Acosta, Bermedo y otros.

2013 “El impuesto predial y su impacto en las finanzas públicas”, 2013, número 64, pp 157-172

Briano (2012): “factores institucionales que inciden en la transparencia del gobierno corporativo.

Contreras, Carlos

2005 “El impuesto de la contribución personal en el Perú del siglo XIX”, 2005, número 29, No.2, pp 67-106

Congreso de la República

(2003): Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853. Lima, 27 de mayo.

Del Valle (2016): “análisis legislativo del impuesto a las apuestas frente a la recaudación tributaria municipal en Perú - períodos 2014 Y 2015.

Duran Rojo, Luis y otros (2015) “El régimen del impuesto predial en las finanzas públicas de los gobiernos locales”, 2015, número 9, pp 47-48

Huamanchumo (2016): “factores que influyen en la morosidad del impuesto predial y su repercusión en el desarrollo del distrito de santa rosa, 2015.

Guía para el registro y determinación del Impuesto Predial
Ministerio de Economía y Finanzas
www.mef.gob.pe

Montecinos (2007): “limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa. el caso chileno.

Ministerio de Economía (2004): Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal. DS N° 156-2004-EF. Lima, 15 de noviembre.

Ministerio de Economía (2013): Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Tributario DS N° 133-2013-EF. Lima, 21 de junio.

Ministerio de Economía y Finanzas, consulta 12 de julio del 2019
<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-del-sector-publico/proyecto-de-presupuesto>.

Ministerio de Economía y Finanzas, consulta 12 de julio del 2019
apps5.mineco.gob.pe/bingos/tp002/

Municipalidad Distrital de Cayma, consulta 06 de abril del 2019

<http://esmiperu.blogspot.com/2007/09/el-distrito-de-cayma-arequipa.html>

Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria, consulta 12 de julio del 2019.

<http://www.sunat.gob.pe/institucional/quienessomos/>

Nohlen, Dieter (1990): Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica.

North, Douglas (1999): Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Instituto Federal Electoral - Fundación Friedrich Neumann.

Quichca (2014): "factores determinantes de la baja recaudación tributaria en la municipalidad provincial Huancavelica • 2012.

Sam Chec (2014): Ladrillos sin arcilla: la utilidad del derecho y economía como herramienta explicativa de las particularidades del diseño y funcionamiento del sistema tributario municipal peruano actualmente vigente, con énfasis en los tributos municipales vinculados a la propiedad predial / Félix Fernando Sam Chec.

Yucra (2015): "la gestión tributaria municipal y propuesta para el mejoramiento de la recaudación del impuesto predial en la municipalidad distrital de Cayma, 2015

Cueva (2012): "El impacto de las transferencias monetarias mineras en el desarrollo de los distritos del Perú."

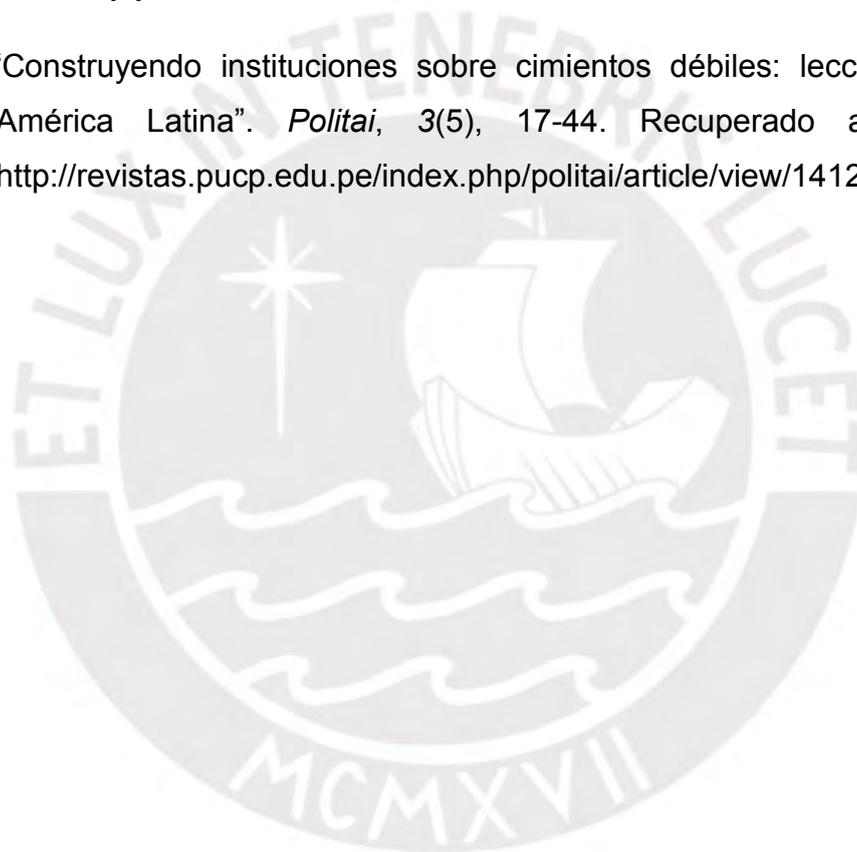
De los Ríos (2017): "Determinantes de la Recaudación de los Impuestos Municipales"

Luis Durán Royo y Marco Mejía Acosta (2015): Tributación: El régimen del impuesto predial en las finanzas públicas de los gobiernos locales

Salas Zegarra, A. A. (2013): “El Municipio en el Perú”

Steven Levitsky y María Victoria Murillo

2012 “Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina”. *Politai*, 3(5), 17-44. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14124>



ANEXOS



ANEXO 01:

TRIBUTOS ADMINISTRADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL A TRAVÉS DE
LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
- SUNAT

1. Impuesto General a las Ventas: Es el impuesto que se aplica en las operaciones de venta e importación de bienes, así como en la prestación de distintos servicios comerciales, en los contratos de construcción o en la primera venta de inmuebles.
2. Impuesto a la Renta: Es aquél que se aplica a las rentas que provienen del capital, del trabajo o de la aplicación conjunta de ambos.
3. Régimen Especial del Impuesto a la Renta: Es un régimen tributario dirigido a personas naturales y jurídicas, sucesiones indivisas y sociedades conyugales domiciliadas en el país que obtengan rentas de tercera categoría provenientes de las actividades de comercio y/o industria; y actividades de servicios.
4. Nuevo Régimen Único Simplificado: Es un régimen simple que establece un pago único por el Impuesto a la Renta y el Impuesto General a las Ventas (incluyendo al Impuesto de Promoción Municipal). A él pueden acogerse únicamente las personas naturales o sucesiones indivisas, siempre que desarrollen actividades generadoras de rentas de tercera categoría (bodegas, ferreterías, bazares, puestos de mercado, etc.) y cumplan los requisitos y condiciones establecidas.
5. Impuesto Selectivo al Consumo: Es el impuesto que se aplica sólo a la producción o importación de determinados productos como cigarrillos, licores, cervezas, gaseosas, combustibles, etc.

6. Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional: Impuesto destinado a financiar las actividades y proyectos destinados a la promoción y desarrollo del turismo nacional.
7. Impuesto Temporal a los Activos Netos: Impuesto aplicable a los generadores de renta de tercera categoría sujetos al régimen general del Impuesto a la Renta, sobre los Activos Netos al 31 de diciembre del año anterior. La obligación surge al 1 de enero de cada ejercicio y se paga desde el mes de abril de cada año.
8. Impuesto a las Transacciones Financieras: El Impuesto grava algunas de las operaciones que se realizan a través de las empresas del Sistema Financiero. Creado por el D. Legislativo N° 939 y modificado por la Ley N° 28194. Vigente desde el 1° de marzo del 2004.
9. Impuesto Especial a la Minería: Creada mediante Ley N° 29789 publicada el 28 de setiembre de 2011, es un impuesto que grava la utilidad operativa obtenida por los sujetos de la actividad minera proveniente de las ventas de los recursos minerales metálicos. Dicha ley establece que el impuesto será recaudado y administrado por la SUNAT.
10. Casinos y Tragamonedas: Impuestos que gravan la explotación de casinos y máquinas tragamonedas.
11. Derechos Arancelarios o Ad Valorem, son los derechos aplicados al valor de las mercancías que ingresan al país, contenidas en el arancel de aduanas.
12. Derechos Específicos, son los derechos fijos aplicados a las mercancías de acuerdo con cantidades específicas dispuestas por el Gobierno.

13. Aportaciones al ESSALUD y a la ONP: Mediante la Ley N° 27334 se encarga a la SUNAT la administración de las citadas aportaciones, manteniéndose como acreedor tributario de las mismas el Seguro Social de Salud (ESSALUD) y la Oficina de Normalización Previsional (ONP).
14. Regalías Mineras: Se trata de un concepto no tributario que grava las ventas de minerales metálicos y no metálicos. El artículo 7° de la Ley 28258 - Ley de Regalías Mineras, autoriza a la SUNAT para que realice, todas las funciones asociadas al pago de la regalía minera. Se modificó mediante la Ley N° 29788 publicada el 28 de setiembre de 2011.
15. Gravamen Especial a la Minería: Creado mediante la Ley N° 29790, publicada el 28 de setiembre de 2011, está conformado por los pagos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables y que aplica a los sujetos de la actividad minera que hayan suscrito convenios con el Estado. El gravamen resulta de aplicar sobre la utilidad operativa trimestral de los sujetos de la actividad minera, la tasa efectiva correspondiente según lo señalado en la norma. Dicha ley, faculta a la SUNAT a ejercer todas las funciones asociadas al pago del Gravamen.

ANEXO 02:

ESTADÍSTICA DE INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL, RECAUDADOS POR LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA – SUNAT, DURANTE LOS AÑOS 2015 AL 2018

Recaudación Acumulada Anual 2015					
----------------------------------	--	--	--	--	--

	DNTD		Otros		Total
	Importe	%	Importe	%	Recaudación
SUNAT	71,755,876,970.97	77.5	5,771,519,780.41	53.7	77,527,396,751.38
ADUANAS	20,854,087,379.22	22.5	4,985,858,089.28	46.3	25,839,945,468.50
TOTAL	92,609,964,350.19	100.0	10,757,377,869.69	100.0	103,367,342,219.88

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

Recaudación Acumulada Anual 2016					
----------------------------------	--	--	--	--	--

	DNTD		Otros		Total
	Importe	%	Importe	%	Recaudación
SUNAT	74,414,832,838.40	77.5	6,083,326,146.97	55.4	80,498,158,985.37
ADUANAS	21,574,566,378.85	22.5	4,901,313,108.53	44.6	26,475,879,487.38
TOTAL	95,989,399,217.25	100.0	10,984,639,255.50	100.0	106,974,038,472.75

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

Recaudación Acumulada Anual 2017					
----------------------------------	--	--	--	--	--

	DNTD		Otros		Total
	Importe	%	Importe	%	Recaudación
SUNAT	74,639,458,853.16	76.6	6,544,937,348.36	56.7	81,184,396,201.52
ADUANAS	22,789,365,631.87	23.4	4,990,490,785.29	43.3	27,779,856,417.16
TOTAL	97,428,824,485.03	100.0	11,535,428,133.65	100.0	108,964,252,618.68

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

Recaudación Acumulada Anual 2018					
	DNTD		Otros		Total
	Importe	%	Importe	%	Recaudación
SUNAT	83,865,782,184.24	76.4	7,322,183,650.49	56.5	91,187,965,834.73
ADUANAS	25,847,135,852.03	23.6	5,643,044,305.77	43.5	31,490,180,157.80
TOTAL	109,712,918,036.27	100.0	12,965,227,956.26	100.0	122,678,145,992.53

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF



ANEXO 03:

NORMATIVA NACIONAL SOBRE LAS FACULTADES Y LIMITACIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES FRENTE A LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

Dentro de la información del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, podemos recoger textualmente lo siguiente:

“Del Gobierno Regional: Marco Constitucional 1993, Constitución Política del Perú - Artículo 193º Constituyen rentas de los Gobiernos Regionales, entre otros, los tributos creados por ley a su favor.

Marco Legal: Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783, Los tributos regionales cuya recaudación y administración será de cuenta directa de los gobiernos regionales serán propuestos por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República para su aprobación.

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: Sexta Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley N° 27867, en concordancia con la Ley de Bases de la Descentralización, el Poder Ejecutivo, dentro de los 180 días de vigencia de la Ley N° 27867, presentará al Congreso de la República el proyecto de Ley de Descentralización Fiscal, el mismo que considerará los tributos regionales cuya recaudación y administración será de cuenta directa de los gobiernos regionales, como parte de una propuesta integral de reforma tributaria.

Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal, Es objeto de esta ley:

- *Regular la asignación de recursos a los Gobiernos Regionales y Locales, a fin de asegurar el cumplimiento de los servicios y funciones de su competencia.*

- *Establecer mecanismos de gestión e incentivos al esfuerzo fiscal para lograr un aumento y mayor eficiencia en la recaudación tributaria y el uso eficiente de los recursos públicos.*
- *Implementar reglas de responsabilidad fiscal aplicables a las Circunscripciones Departamentales o Regiones y Gobiernos Locales para que contribuyan, conjuntamente con el nivel de Gobierno Nacional, con la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Estimular el proceso de integración territorial para conformar Regiones competitivas y sostenibles.”*



ANEXO 04:

ARTÍCULOS DE LA NORMATIVA NACIONAL, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES, SOBRE LAS FACULTADES Y LIMITACIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES FRENTE A LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL

ARTÍCULO 69.- RENTAS MUNICIPALES

Son rentas municipales:

1. *Los tributos creados por ley a su favor.*
2. *Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias, multas y derechos creados por su concejo municipal, los que constituyen sus ingresos propios.*
3. *Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).*
4. *Las asignaciones y transferencias presupuestales del gobierno nacional.*
5. *Los recursos asignados por concepto de canon y renta de aduana, conforme a ley.*
6. *Las asignaciones y transferencias específicas establecidas en la Ley Anual de Presupuesto, para atender los servicios descentralizados de su jurisdicción.*
7. *Los recursos provenientes de sus operaciones de endeudamiento, concertadas con cargo a su patrimonio propio, y con aval o garantía del Estado y la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas cuando se trate de endeudamientos externos, conforme a ley.*
8. *Los recursos derivados de la concesión de sus bienes inmuebles y los nuevos proyectos, obras o servicios entregados en concesión.*
9. *Los derechos por la extracción de materiales de construcción ubicados en los álveos y cauces de los ríos, y canteras localizadas en su jurisdicción, conforme a ley. CONCORDANCIAS: LEY N° 28221*
10. *El íntegro de los recursos provenientes de la privatización de sus empresas municipales.*

11. *El peaje que se cobre por el uso de la infraestructura vial de su competencia.*
12. *Los dividendos provenientes de sus acciones.*
13. *Las demás que determine la ley.*

Los gobiernos locales pueden celebrar operaciones de crédito con cargo a sus recursos y bienes propios, requiriendo la aprobación de la mayoría del número legal de miembros del concejo municipal. La concertación y contratación de los empréstitos y operaciones de endeudamiento se sujetan a la Ley de Endeudamiento del Sector Público. CONCORDANCIAS: Ley N° 28423, 10ma., 11ma., 12ma., 13ra. y 14ta. Ley N° 28563 (Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento)

Los servicios de amortización e intereses no pueden superar el 30% (treinta por ciento) de los ingresos del año anterior.

CONCORDANCIAS: R.D. N° 033-2005-EF-76.01(Directiva N° 013-2005-EF76.01), Precisiones para el Registro y Destino del Gasto, Numeral V. D.S. N° 114-2005-EF, Art. 11 R. DEFENSORIAL N° 0044-2006-DP (Aprueban el Informe Defensorial N° 106 “Informe sobre el proceso de ratificación de ordenanzas que aprueban arbitrios municipales en Lima y Callao (Ejercicios Fiscales 2002 al 2006)

ARTÍCULO 70.- SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL

El sistema tributario de las municipalidades, se rige por la ley especial y el Código Tributario en la parte pertinente.

Las municipalidades pueden suscribir convenios con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), orientados a optimizar la fiscalización y recaudación de sus tributos, tasas, arbitrios, licencias y derechos. El costo que representa el cobro de los referidos tributos a través de dichos convenios no podrá ser trasladado a los contribuyentes.

ANEXO 05:

ARTÍCULOS DE LA NORMATIVA NACIONAL, LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL D. LEGISLATIVO 776, SOBRE LAS FACULTADES Y LIMITACIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES FRENTE A LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL.

“Artículo 1°. - Declárese de interés nacional la racionalización del sistema tributario municipal, a fin de simplificar la administración de los tributos que constituyan renta de los Gobiernos Locales y optimizar su recaudación.

Artículo 3°. - Las Municipalidades perciben ingresos tributarios por las siguientes fuentes:

- a) Los impuestos municipales creados y regulados por las disposiciones del Título II.*
- b) Las contribuciones y tasas que determinen los Concejos Municipales, en el marco de los límites establecidos por el Título III.*
- c) Los impuestos nacionales creados en favor de las Municipalidades y recaudados por el Gobierno Central, conforme a las normas establecidas en el Título IV.*
- d) Los contemplados en las normas que rigen el Fondo de Compensación Municipal.*

Artículo 4°. - Las Municipalidades podrán celebrar convenios con una o más entidades del sistema financiero para la recaudación de sus tributos.

Artículo 5°. - Los impuestos municipales son los tributos mencionados por el presente Título en favor de los Gobiernos Locales, cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la Municipalidad al contribuyente.

La recaudación y fiscalización de su cumplimiento corresponde a los Gobiernos Locales.

Artículo 6º.- Los impuestos municipales son, exclusivamente, los siguientes:

- a) Impuesto Predial.*
- b) Impuesto de Alcabala.*
- c) Impuesto al Patrimonio Automotriz.*
- d) Impuesto a las Apuestas.*
- e) Impuesto a los Juegos.*
- f) Impuesto a los Espectáculos Públicos.*



ANEXO 06:

