

LAS CONTRIBUCIONES MUNICIPALES COMO INSTRUMENTOS DE CAPTURA DE PLUSVALOR EN PERÚ ¹

© 1999

Julio A. Calderón Cockburn

Lincoln Institute Research Report

The findings and conclusions of this paper are not subject to detailed review and do not necessarily reflect the official views and policies of the Lincoln Institute of Land Policy

Please do not photocopy without permission of the author
Contact the author directly with all questions or requests for permission

Los resultados y las conclusiones de este trabajo no están sujetos a una revisión detallada y no reflejan necesariamente las opiniones y políticas del Lincoln Institute of Land Policy

Por favor no fotocopiar sin permiso del autor.
Contactar directamente al autor para preguntas o peticiones de permiso

Julio Calderón Cockburn
Amsterdam 260/ 3 piso
Lima 32, Perú
email: calderon@chavin.rcp.net.pe

LP99Z01

¹.- Este ensayo forma parte del proyecto Value Capture in Latin American Cities del Lincoln Institute of Land Policy. El autor agradece el apoyo de Martim Smolka, Fernanda Furtado, Angel Delgado, Margarita Gamarra, Emilio Reaño y Carlos Williams.

Abstract:

El artículo "las contribuciones municipales..." presenta el marco legal peruano sobre las municipalidades y sus atribuciones para la recuperación de las inversiones de los gobiernos locales (tributo de contribución de mejoras y la contribución especial de obras públicas). Analiza el caso del Programa de Contribución de Mejoras de la Municipalidad de Lima (1990-1993) concluyendo que la aplicación de estos instrumentos es viable, especialmente en población de menores recursos y que las resistencias provienen más bien de sectores de medios y altos ingresos.

Sobre el autor:

Sociólogo, Maestro por la FLACSO de México y Licenciado, Universidad Católica del Perú. Como consultor independiente, investigador social y profesor universitario, es responsable para la Región Andina de la Red de Fortalecimiento del Poder Local del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL). Es autor y coautor de 15 libros sobre el tema urbano y 30 capítulos de libros y artículos de revistas editadas en América Latina, Europa y Estados Unidos. Como investigador asociado al Lincoln Institute of Land Policy, ha aportado capítulos sobre captura de plusvalía y sobre mercados de tierra en Perú para los libros actualmente en proceso de edición. Asimismo ha realizado un diagnóstico de actualización de las tierras vacantes en Lima.

PRESENTACION

Es preocupante la actual incapacidad de las municipalidades del Perú por atender las demandas de sus comunidades al interior de un proceso de urbanización continuo. Esta falencia obedece a su endeblez financiera y a la vieja tradición del gobierno central de concentrar los recursos y la inversión pública a cambio de lealtades políticas. Ello a pesar que, según los especialistas, habría mayor eficiencia si las municipalidades ejecutaran obras de carácter local, evitando duplicaciones y favoreciendo un mayor control social. Los retos de las municipalidades, entonces, pasan por mejorar sus ingresos internos, siendo uno de los instrumentos a utilizar, al interior del marco tributario y legal vigente, la recuperación de las inversiones públicas.

La posibilidad de una recuperación total o parcial de las inversiones se basó, hasta 1993, en un tributo, creado en 1981 y reglamentado en 1985, aplicado sobre la propiedad del predio y, concretamente, a su mayor valor o beneficio por la obra pública: la contribución de mejoras. Actualmente dicho tributo se denomina Contribución Especial de Obras Públicas.

Conceptualmente tales tributos forman parte de los **mecanismos de captura de plusvalor**, que son el conjunto de prácticas públicas (dispositivos fiscales, negociaciones entre diversos agentes) por las cuales el Estado recupera, de los propietarios privados, el incremento al valor al suelo producido por la inversión pública y comunitaria. En su amplitud el concepto atribuye la generación de plusvalor no sólo a la obra y las disposiciones administrativas públicas (llevada a cabo por gobierno central, regional y local) sino a la propia inversión empresarial privada (shopping centers, por ejemplo) y a la acción vecinal y comunitaria, a través de la demanda y obtención de servicios, consumidores, comerciantes minoristas, etc. Así, las vías, el agua potable, la electrificación, los dispositivos urbanísticos (autorizaciones de uso del suelo, permisos de densificación, licencias de construcción, licencias de funcionamiento), la instalación de zonas comerciales, el embellecimiento de la ciudad etc. son medios que añaden un valor adicional (plus) al valor que ya poseía la tierra, dando como consecuencia un **plusvalor** que se expresará en el precio a ser transado en el mercado. El elemento de distinción, por reducción, sería que plusvalor es aquello producido por un agente distinto al propietario de la tierra beneficiada. Por ello, el plusvalor es resultado del esfuerzo de la comunidad antes que del individual y, por tanto, dicho incremento debe volver, de algún modo, a la comunidad que la ha generado (Brown y Smolka, 1997).

A diferencia del escepticismo en que acometimos inicialmente el tema, pues pensábamos que había poco por tratar, la revisión efectuada muestra diversas prácticas en torno a mecanismos de captura de plusvalor, que van desde un marco legal desarrollado hasta un Programa Metropolitano municipal de recuperación de inversiones. Sin embargo, estas acciones son poco conocidas, no digamos por el ciudadano común y corriente sino por los propios planificadores urbanos y autoridades locales. Debido a ello no se asocia debidamente la inversión en obras públicas y su posible recuperación, parcial o total.

A la luz de los procesos de descentralización en América Latina, que fortalecen el rol de las municipalidades, y de los cuales el Perú se ha alejado en los últimos años, la recuperación de inversiones públicas y la captura de plusvalor ha ganado notoriedad. Esto es importante

para una región con países en desarrollo que bajo una orientación capitalista ha observado, para el conjunto de sus clases socio-económicas, una resistencia a la aplicación de impuestos a la propiedad de la tierra debido a su propia constitución histórico-estructural (Doebele, 1997). En general los instrumentos recurrentes han sido, como en el Perú, la contribución de mejoras, aunque existen intentos, como en Colombia, de ampliarlos a la valorización de las decisiones administrativas (Furtado, 1997).

1. CONTEXTO HISTÓRICO E INSTITUCIONAL

1.1. Antecedentes

En el Perú la tradición en captura de plusvalías inmobiliarias es relativamente reciente y remite al decreto legislativo 184 de 1981, ubicado en el contexto del proceso de reforma municipal iniciado un año atrás. Anteriormente, de modo amplio y referencial, debe consignarse diversos esfuerzos que formaron parte de la configuración de un Estado, para usar el concepto sociológico, “burocrático-racional”.

Esta configuración, habiendo sido la República peruana constituida en 1821, es un proceso del siglo XX. Entre sus hitos se destaca, en la década del 30, la constitución de las fuerzas de seguridad interna (que reemplazan a bandas armadas por gamonales que imponían el “orden”), el establecimiento de un aparato normativo y administrativo en los años 50 y un esfuerzo, actualmente detenido, por la descentralización y el fortalecimiento municipal en los 80. Políticamente, hasta inicios de los años 60, el Estado estuvo bajo el dominio de la oligarquía que privatizó la función pública a su servicio y desarrolló una organización de tipo centralista. Hubo una política de *laissez faire* frente a los agentes urbanizadores/grandes propietarios de tierras y la acción pública reguladora se limitó a dispositivos municipales que normaban la habilitación urbana de tierras y tibios esfuerzos de planeamiento (zonificación, reglamentos de construcción, planes de desarrollo). Éticamente esto estuvo justificado por la concepción liberal que asignaba al sector privado la construcción de viviendas y el respeto y sacralización de la propiedad privada. Las municipalidades fueron órganos subordinados de segundo nivel, adscritos al Ministerio de Gobierno y Policía y una manifestación de su debilidad era que las regía una ley orgánica expedida en 1892.

A principios de los 60 se inició el ordenamiento de las funciones extractivas del Estado. La ley 13689 del 07.09.61 (y luego la Ley 13699) autorizó a las municipalidades provinciales a gozar, a partir de 1962, del producto de los impuestos prediales rústicos y urbanos, destinando el 50% a las municipalidades distritales². En 1965 la Ley 15428 facultó a las municipalidades provinciales a acotar, recaudar y administrar directamente los impuestos, pues hasta entonces dicha labor estaba a cargo de una entidad privada, la Caja de Depósitos y Consignaciones, que efectuaba un “service”. El decreto supremo 464-H (23/11/1965),

².- El Estado política y administrativamente se divide en gobierno central, regionales y locales o municipales. Sólo el gobierno central expide leyes. Las municipalidades se dividen, a su vez, en provinciales y distritales y existe una tradición de competencia por recursos entre ambas instancias.

texto único ordenado sobre el impuesto a los predios rústicos y urbanos, definió que en la determinación de los montos impositivos participara el Cuerpo Técnico de Tasaciones del Perú y los propietarios a través de declaraciones de autoavalúo (Bulnes, 1967). Adicionalmente, se creó el Banco de la Nación, en 1968 se establecieron los impuestos a la renta (a los ingresos), a las propiedades y al patrimonio vehicular. El reforzamiento a las municipalidades se complementó, a partir de 1963, con la elección democrática de alcaldes, luego de 5 décadas en que dichas autoridades habían sido designadas por el gobierno central.

El primer gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968) inició una transferencia de funciones del gobierno central a las municipalidades (gestión del suelo urbano, regularización de la tierra, administración de suelos eriazos, etc) que fue luego frenada y revertida por el largo gobierno militar reformista (1968-1980). Si bien el gobierno militar liquidó la dominación oligárquica y se esforzó en combatir la especulación urbana (Ley de Reforma Agraria, 17716 de 1969, leyes de expropiación de 1969 y 1970 e impuesto a los terrenos sin construir³) no descentralizó el Estado por su interés en controlar a las masas sociales, lo que cortó transferencias a las municipalidades y la elección democrática de alcaldes, que volvieron a ser designados por el Ministerio del Interior.

1.2. Descentralización y finanzas municipales

La Constitución de 1979, redactada por una asamblea constituyente electa como correlato de la crisis final del gobierno militar, estableció que el Estado peruano era unitario, representativo y descentralizado. Bajo este esquema, orientado a la regionalización del país, las municipalidades fueron definidas como órganos de gobierno local, con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia (artículo 252) y el primer peldaño del futuro Estado descentralizado.

Fernando Belaunde, nuevamente electo Presidente (1980-1985), reinició su apoyo a los gobiernos locales mediante la convocatoria a elecciones para alcaldes, la transferencia gradual de funciones en manos del gobierno central (como desarrollo urbano, transporte público), la dación de dos leyes de municipalidades, la 051 en marzo de 1981 y la 23853 en 1984, el establecimiento de un régimen nuevo para la aplicación del impuesto predial (Ley 23552), etc. Asimismo, la gestión del alcalde de Lima Eduardo Orrego (1981-1983) echó mano al Fondo de Inversiones Metropolitanas (INVERMET), que había sido creado en 1979, para desarrollar obras de embellecimiento de la ciudad e infraestructura vial.

Sin embargo, el gobierno central continuaba siendo el generador de la inversión pública. En Lima Metropolitana, capital y ciudad más importante del país, entre 1981 y 1982 de una inversión pública de S/ 224,377 millones sólo un 4.7% se efectuó vía la municipalidad (Delgado, 1996: 50). El monto de inversión municipal era tan insignificante que podía afirmarse que no prestaba una contribución significativa a los programas de desarrollo nacional. Los ingresos tributarios municipales, en 1981 y 1982, respectivamente eran el

³ El impuesto (1977) gravaba a los terrenos no construidos con tasas sumamente elevadas que se incrementaban en función del tiempo transcurrido. En 1979 alcanzó rango constitucional al estar consignado en el inciso 7) del artículo 257 de la Constitución relativo a los bienes y rentas municipales

0.28 y 0.36 del Producto Bruto Interno (PBI). En cuanto a su participación en el presupuesto nacional, en 1980 y 1981 la participación municipal fue de 3.9 y 4.3, muy por debajo de Colombia (54%), Venezuela (41%), Ecuador (41%) y Bolivia (37%) (Delgado, 1995: 49-50). Las fuentes municipales de financiamiento no les permitían siquiera atender sus propios gastos corrientes.

Existía además una dependencia frente a las transferencias gubernamentales, que en 1987 fue del 21.5% del total de los ingresos municipales del país, en 1979 el 33.2% y en 1980 el 45%. Entre 1981 y 1982, bajo la democracia, se produjo una mejora en los ingresos tributarios, reduciéndose las transferencias al 16% y 23%. A pesar del discurso municipalista, el gobierno central reservaba para sí la inversión pública. El órgano Cooperación Popular, cuyas funciones no se diferenciaban en nada de la de los gobiernos locales, recibía en 1984 S/128,767 millones y el conjunto de municipalidades sólo aproximadamente el 30% de dicha cantidad (S/ 37,963 millones). En Lima Metropolitana la inversión del gobierno central era del 95.4% y la de la municipalidad sólo de 4.7%. La duplicidad de funciones tenía como origen motivaciones políticas que llevaban al manejo discrecional de los recursos públicos, perjudicando a alcaldes de oposición (Delgado, 1995: 53-54).

1.3. Tributo de Contribución de Mejoras (D.L. 184)

En la búsqueda del fortalecimiento financiero de los gobiernos locales, el 12 de junio de 1981 el Decreto Ley 184 creó el tributo de Contribución de Mejoras aplicable a aquellas propiedades que obtengan beneficios diferenciables por la construcción de obras públicas. El D.L. definió como sujetos activos del tributo a las entidades del sector público (salvo las empresas públicas) y como sujeto pasivo a los propietarios y poseedores comprendidos en la zona de beneficio, a excepción de los predios del gobierno e instituciones públicas, organismos internacionales, universidades e iglesia. Se estableció que la obligación tributaria era individual, como pago único y considerando las dimensiones y beneficio de las propiedades. Sin embargo, el tributo no tuvo aplicación por no haberse establecido su reglamento, que sería un producto de la reforma tributaria de 1984 y 1985.

1.3.1. Reforma tributaria (1984-1985)

En 1984 asumió la gestión municipal de Lima Metropolitana el frente de Izquierda Unida (1984-1986) con Alfonso Barrantes como alcalde. Aprovechando la iniciativa del gobierno central de impulsar una reforma tributaria en favor de las finanzas municipales, dicha gestión, contando con movilizaciones sociales, logró ampliar los recursos de los gobiernos locales y reducir la dependencia ante el gobierno central. La reforma tributaria 1984-1985 debe entenderse como parte de una **reforma municipal** que desarrolló políticas de participación vecinal, políticas de democratización de uso del suelo, legalización de la tenencia de la tierra, Programas de Vivienda populares, etc ⁴.

⁴ .- Incluso funcionarios plantearon afectar los beneficios de las compañías urbanizadoras, sugiriendo que como retribución al valor incrementado por la obra pública

En 1985, la Ley de Financiamiento (24030) recogió una significativa reforma tributaria municipal. Su aspecto resaltante fue la creación del Impuesto de Promoción Municipal (IPM) que se constituyó en un ingreso propio de la municipalidad, buscando reemplazar el mecanismo discrecional de transferencias corrientes a cargo del gobierno central. De este modo se trató de consolidar la autonomía consagrada en los textos legales. El IPM se constituyó a partir del añadido de un punto al Impuesto General a las Ventas (IGV), conocido en otros países como Impuesto al Valor Agregado (IVA), que grava todas las transacciones de bienes y servicios (en 1988 se añadiría otro punto). La fundamentación ética del IPM se basó en que el comercio de mercaderías se realiza en las urbes, prestando la ciudad una infraestructura indispensable para el tráfico de bienes y la comercialización de servicios, resultando por ello pertinente que parte de lo generado vuelva a la ciudad. A partir de 1985 los ingresos tributarios se incrementaron significativamente mientras que las transferencias prácticamente desaparecieron (Araoz, 1996: 92). Así, las municipalidades contaban con la certeza de una proporción del IPM en favor de ellas sin depender de la discrecionalidad del manejo de la caja fiscal. Esto explica que la participación de los ingresos locales sobre los ingresos del gobierno central se elevase en un 8% en el período 1986-1989. El IPM se repartió a todos los municipios de la república, aunque por su dimensión poblacional Lima obtuvo alrededor del 40% de los recursos. Por lo menos el 50% del rendimiento debería dedicarse a gastos de inversión (Delgado, 1995: 93-94).

La reforma tributaria también logró una aplicación más eficaz del impuesto predial, al elevar tasas y reajustar tramos, amplió el impuesto a los parques de estacionamiento, limitó exoneraciones al impuesto a los espectáculos públicos no deportivos, defendió la utilización metropolitana de parte de los ingresos por impuesto de transacciones de inmuebles (de alcabala), estableció dos tasas para la aplicación del impuesto a los terrenos sin construir⁵, amplió el impuesto al rodaje y definió como renta edilicia la contribución al peaje (Delgado, 1995).

1.3.2. Reglamento de la Contribución de Mejoras

Como parte de la reforma tributaria, el 28/01/85 se expidió el decreto supremo 021-85-EF que normó el reglamento para la Contribución de Mejoras, completando el marco legal para la aplicación de este mecanismo de captura de plusvalor. La municipalidad de Lima demandó el reglamento dado el volumen de obras - y su necesaria recuperación- que realizaría a través del fondo de inversiones (INVERMET). Éticamente la contribución de

podía pagarse con tierras, de modo de establecer un banco de tierras para Programas Municipales de Vivienda. No prosperó por falta de voluntad política.

⁵ Con el tiempo y la espiral inflacionaria el espíritu del impuesto fue trastocado y a 1984 había devenido en confiscatorio. Paradójicamente no afectaba a los especuladores sino a pequeños ahorristas que habían adquirido un terreno y no contaban con recursos para construir la vivienda. El artículo 53 de la Ley de Financiamiento (24030) estableció dos tasas en la aplicación del impuesto, una para personas naturales y jurídicas dedicadas a los negocios inmobiliarios y otra para personas ajenas a estas actividades.

mejoras fue vista como un gravamen único a las propiedades de suelo, trascendiendo los tradicionales impuestos prediales, que buscaba gravar el plusvalor o valor adicional generado por la obra pública. Se buscaba revertir la tributación de tipo regresivo existente, implantando tributos equitativos y justos según el beneficio a la propiedad, en un país en que el peso de los impuestos indirectos afecta más a los sectores de menores ingresos. Así : "Se consideraba que esta contribución, por gravar al predio que incrementa su valor por efecto de la realización de una obra pública, tenía un definido carácter redistributivo, haciendo que contribuyan los que realmente son beneficiados y en proporción a sus propiedades" (Delgado, 1995: 84).

El reglamento estipula que la Contribución se exigirá, por los diversos niveles del Estado (central, regional y local), por cada obra que produzca un mayor valor económico o beneficio especial individualizable a los predios ubicados en la zona de beneficio. Se trata de un gravamen que se impone en proporción directa a los beneficios económicos derivados de cada obra y cuyo producto se destina al financiamiento de otras inversiones públicas. Los propietarios de la zona beneficiada tienen derecho a información, coordinación y fiscalización de las obras a realizarse. Además, se establecieron dos órganos reguladores: el Consejo de Contribución de Mejoras y la Junta de Determinaciones a ser definidos por decretos de alcaldía.

El reglamento estableció diversas etapas en la aplicación de la contribución:

- Definición por la Junta de Determinaciones de la obra o conjunto de obras susceptibles de aplicarse bajo la contribución, en base a informes de análisis de estudios de factibilidad o proyectos de las obras, análisis del beneficio global estimado de los inmuebles (incremento del valor por la obra) y la resolución de la aplicación.
- Participación de los beneficiarios del proyecto y potenciales contribuyentes. Éstos mediante asamblea elegirían delegados titular y suplente con la finalidad de actuar como representantes de los propietarios y participar en todas las etapas de determinación de la contribución.
- Elaboración de la memoria técnica sobre la aplicación de la contribución de mejoras, elaborada bajo responsabilidad de la Junta de Determinaciones, que contendría el análisis técnico económico de la obra y el costo total de la misma, la propuesta de fijación definitiva de la zona de beneficio, el plano de la misma con inclusión de la obra y catastro del área, informe socio-económico, propuesta del contingente financiero y proyecto de determinación de los contribuyentes individuales.
- La aprobación, mediante resolución del Consejo de Contribución de Mejoras, de la zona de beneficio, del contingente financiero y del padrón de contribuyentes.
- La liquidación y notificación por la Junta de Determinaciones de las contribuciones individuales, fijación de las fechas de exigibilidad, plazos y formas de pago, así como la comunicación a los registros públicos para su anotación individual respectiva.

1.3.3. Efectiva aplicación

A pesar de los esfuerzos mencionados, en realidad la norma no fue aplicada entre 1985 y 1989 por ninguna instancia gubernamental. Si bien se suelen mencionar dificultades técnicas, tales como las complejidades para el cálculo del monto de aplicación, en verdad ha sido el poco interés político por implementarlo por parte de autoridades municipales y regionales lo que explica esta situación (Delgado, 1995). En el caso de la gestión municipal de Izquierda Unida, si bien con financiamiento del Banco Mundial el INVERMET realizó una inversión pública importante (130 Kms. de nuevas vías pavimentadas en zonas populares, 120 Km. de vías rehabilitadas) no pudo recuperarse básicamente porque no hubo voluntad por aplicar la Contribución por temor de enfrentar la resistencia de los sectores de menores ingresos, principales beneficiados. Más aún, en un contexto en que el alcalde Alfonso Barrantes postulaba a la reelección. Durante la gestión posterior (Jorge Del Castillo del APRA, 1987-1989) se efectuó un curso de capacitación a funcionarios para implementar la contribución pero no se llevó a la práctica y será durante la administración 1990-1993 que la contribución se aplicará.

2. DESCRIPCION ILUSTRATIVA: EL PROGRAMA DE CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS 1990-1993

En general la efectiva utilización de la Contribución de Mejoras, a 1993, fue bastante pobre y llegó a constituir sólo el 0.25% de los ingresos corrientes de las municipalidades (Araoz, 1996). No obstante, entre 1990 y 1993, con la administración de Ricardo Belmont, se desarrolló un Programa. En mayo de 1990, luego de un curso de capacitación, se seleccionaron 8 profesionales que pasaron al **Programa de Contribución de Mejoras de la Municipalidad de Lima Metropolitana**, definido como un órgano desconcentrado con autonomía económica y administrativa, creado por decreto de alcaldía 081, cuyo objeto era recuperar las inversiones ejecutadas a través de INVERMET, o cualquier otro órgano municipal, en diferentes distritos de Lima Metropolitana (Gamarra, 1998).

El Programa inicialmente se aplicó en la obra de pavimentación vial del “pueblo joven” Leoncio Prado en el distrito del Rímac, y luego cubrió un total 30 obras ejecutadas por INVERMET. El tipo de obras consideradas fueron intercambios viales, vías, alumbrado eléctrico y conexiones domiciliarias de agua potable y alcantarillado. Entre los aspectos saltantes de la experiencia:

Análisis técnico y económico-social

Una tarea compleja fue el análisis técnico-económico del proyecto de obras, que incluía la características de la obra, su magnitud, las alternativas tecnológicas, los criterios de la entidad ejecutora, el presupuesto de la obra y la verificación de que hayan incluido todos los costos de la obra. A su vez, se definió la propuesta de la fijación definitiva de la zona de beneficio, a partir de las características de las obras, el tipo de área en que se ejecutó, el tipo

de beneficio que generó y las características de los predios beneficiados, considerando tanto el uso actual como futuro. Se consideró un informe económico-social de la capacidad de pago de los potenciales contribuyentes con el objeto que su ponderación permita proponer una forma de pago adecuada y viable en cuanto a los plazos. Bajo tales criterios se formuló la propuesta del contingente financiero a distribuir entre los propietarios. En sus aspectos específicos la zona de beneficio fue sometida a criterios de distribución según frentes, áreas y zonas, factores de beneficio, etc. Una vez cubierto esos requisitos fue la resolución del consejo municipal la que determinó modalidad de pago. Los pagos se establecieron por partes, incluso hasta en 3 años.

Experiencias exitosas: sectores de menores ingresos

El Programa aplicó exitosamente la contribución en asentamientos de sectores de menores ingresos. Éstos llegaron a acuerdos para pagar la contribución. El monto del pago dependía de las dimensiones y tipo de beneficio de la propiedad así como de la capacidad de pago del contribuyente.. La recuperación osciló entre el 50 y el 20% del monto total de la obra, según características socio-económicas (los profesionales o artesanos pagaban más que comerciantes minoristas). Esta experiencia se aplicó, entre otros, en pavimentaciones en los distritos del Rímac, El Agustino, el Cercado, los Olivos, Puente Piedra y Ancón; así como electrificaciones en Santa María del Mar.

Experiencias no exitosas: sectores medios-altos

Contrariamente a lo que se puede suponer, el Programa no logró aplicar la contribución en áreas de sectores medios-altos. Los intercambios viales de Monterrico y Puente Quiñonez, ubicados en los distritos de Surco y San Borja, fueron las obras viales metropolitanas que erogaron los mayores recursos a la municipalidad de Lima. Cuando el Programa de Monterrico empezó a aplicarse hubo fuerte resistencia de los beneficiarios, que argumentaban que los beneficios eran de escala metropolitana e interdistrital, lo que era sólo relativamente cierto pues ellos también se beneficiaban y antes habían solicitado tales inversiones. Surgieron presiones de importantes políticos y autoridades, que vivían en la zona, y que llegaron al propio alcalde de Lima, que también vivía por allí. Acosado por la necesidad de la reelección, el alcalde anuló la licitación no sólo del intercambio de Monterrico sino de otras dos y desistió a futuro de seguir implementándolo (como el caso de la obra Plaza 2 de Mayo). Uno era el de Puente Quiñonez en San Borja y el otro el puente entre San Juan de Lurigancho y El Agustino, estos últimos distritos populares en que hubo más disposición a contribuir. Años después, por una situación circunstancial, intervino la Contraloría General de la República y al verificar que la contribución no se aplicó ha dejado una denuncia pendiente contra el alcalde de ese periodo.

Prácticas implícitas y explícitas

Una enseñanza del Programa fue mostrar el surgimiento de prácticas implícitas. Si bien legalmente la contribución de mejoras era una exigencia frente a una obra pública, en realidad los funcionarios municipales negociaron con la población de bajos ingresos antes de la ejecución de las obras. Es decir, la municipalidad comunicó a barrios populares de ciertos años de consolidación su factibilidad de ejecutar vías o servicios a condición que los beneficiarios devuelvan parte de la inversión según el beneficio obtenido por su predio. Esta propuesta fue aceptada e incluso cuando el Programa se discontinuó -por la decisión política del alcalde- restaron pendientes diversos expedientes de organizaciones vecinales que querían acogerse al Programa, al que veían como un modo de avanzar en su consolidación urbanística. En los casos que el Programa se aplicó las organizaciones colaboraron proporcionando datos básicos sobre los lotes, difíciles de obtener de otro modo por la ausencia de catastros.

3. LA SITUACION ACTUAL

El marco tributario municipal vigente es producto del Decreto Legislativo 776 del 28/12/93, aplicado a partir de 1994. Este marco deroga la Contribución de Mejoras pero crea la Contribución Especial de Obras Públicas que, aunque con modificaciones, mantiene un tributo de captura de plusvalor. Un mayor entendimiento de la situación actual requiere considerar el marco general de la política gubernamental, en especial referida al gasto público.

3.1. Las políticas de gasto público

La política del gobierno central de Alberto Fujimori (1990-2000) si bien en lo económico aplica medidas neoliberales, en lo político, a diferencia de otros países de la región (Bolivia, Colombia, Brasil), promueve la recentralización del Estado, lo que ha frenado el proceso de reforma municipal iniciado en 1980. La opción por apoyar la iniciativa empresarial privada, considerando al libre mercado como eje de desarrollo, ha eliminado obstáculos a la acción de estos agentes que, en el caso específico de la gestión de la tierra urbana, ha limitado el alcance de la ley de expropiación de tierras (al eliminar el considerando de uso social y dejar sólo el de necesidad pública) y levantado en la práctica las políticas de límites urbanos destinadas preservar el entorno ecológico.

En lo político el freno a la descentralización del Estado ha reforzado el papel del gobierno central, recuperando atribuciones que habían pasado a las municipalidades desde 1981⁶ y continuando con la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos. Para 1998 las asignaciones del presupuesto público se concentran en órganos del gobierno central, en especial el Ministerio de la Presidencia (20%), mientras continúa débil la participación de las municipalidades (3.7%).

⁶ .- Como la regularización de la tenencia de la tierra (D.L. 803 de 1996), la autorización para urbanizar transferida a municipalidades distritales y a la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, COFOPRI (Ley 26678 del 20.11.97) y la traba al manejo de tierras eriazas que por Ley Orgánica de 1984 correspondía a municipalidades provinciales.

Considerando la información disponible, a 1992 el gobierno central concentraba la mayor parte de los recursos fiscales (88.5%) y la mayor parte del gasto (89.5%), tanto corriente como de capital. A 1993 los ingresos corrientes del gobierno central representaban el 11% del PBI y sus ingresos tributarios el 9.5% del PBI, mientras que los gobiernos locales habían elevado sus ingresos corrientes a 1.47% del PBI (siendo que en 1984 llegaban al 0.17%). Ello se debe a la mejor captación de impuestos por la Super Intendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) que deriva en mayores ingresos a los gobiernos locales por la vía del IPM (Araoz, 1996).

Con todo, los ingresos municipales son limitados, impidiéndoles ofrecer bienes y servicios locales, lo que contrasta con la capacidad de gasto de las agencias del gobierno central como el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que juntos aportan más del 28% de los recursos destinados a la formación bruta de capital y el 69% de los recursos de los órganos que realizan obras de infraestructura a nivel local (Araoz, 1996: 101). Correlativamente, a nivel de la infraestructura local, se generan duplicidades por el gobierno central que maneja discrecionalmente los recursos públicos, orientándolos hacia zonas en las que el grupo gobernante obtiene menos caudal electoral (Graham y Kane, 1998).

En 1993, la formación bruta del capital del total del sector público fue de 1,306 millones de dólares y, de ellos, sólo el 10.9% correspondió a los gobiernos locales (tanto distritales como provinciales). Las agencias del gobierno central que financian obras de infraestructura local llegaron a representar más del 41% del total (cifra a la que habría que agregar la inversión de órganos deconcentrados de administración regional). Así, prácticamente la mitad de la formación bruta de capital en 1993 se destinó a obras locales ejecutadas o financiadas por instituciones del gobierno central, sin contar con la participación de los gobiernos locales (Araoz, 1996).

3.2. Fondo de Compensación Municipal (FCM)

El decreto legislativo 776, que declaró “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”, establece como ingresos tributarios para las municipalidades, a partir de 1994, un conjunto de **impuestos municipales** (predial, alcabala, patrimonio vehicular, apuestas, juegos y espectáculos públicos no deportivos), de **contribuciones** (contribución especial de obras públicas), **tasas** (servicios públicos o arbitrios, servicios administrativos, licencias de funcionamiento, estacionamiento de vehículos y otras) e **impuestos nacionales creados en favor de las municipalidades y recaudados por el gobierno central** (IPM, impuesto al rodaje, rentas de aduanas e impuesto a las embarcaciones de recreos). El D.L. simplifica el sistema tributario a través de la eliminación de algunos impuestos municipales (de alrededor de 15 a sólo 6)⁷.

⁷.- Entre ellos el impuesto a los terrenos sin construir bajo el argumento que se trata de una doble imposición pues existía ya el impuesto predial de naturaleza más general. Delgado (1995) afirma que no ocurre doble imposición, que en la doctrina tributaria equivale a gravar dos veces la misma persona o la misma cosa, pues en esta situación se gravaba predios que cumplían dos condiciones:

En su aspecto más importante el D.L. 776 determina los recursos del Fondo de Compensación Municipal (FCM) que había sido creado por la Constitución de 1993⁸, constituyéndolo a partir del Impuesto de Promoción Municipal (IPM) y el impuesto al rodaje. Asimismo, establece que la distribución del FCM será determinada por decreto supremo del Consejo de Ministros, con lo cual se convierte en una transferencia del gobierno central aunque figure como ingreso propio en las cuentas. El FCM otorga gran importancia a los gastos de capital de las municipalidades disponiéndole el 80% de los recursos, dejando un 20% para gastos corrientes. Asimismo, dispone que el porcentaje que se asigne a las municipalidades provinciales no debe pasar del 20%.

La distribución del FCM, a decir de los estudiosos (Delgado, 1995; Araoz, 1996; Graham y Kane, 1998), representa una merma en la capacidad municipal de recaudar tributos, de decidir sobre su gasto (lo que lo convierte en una transferencia gubernamental) y, al interior de los gobiernos locales, un traslado de recursos de las instancias provinciales a las distritales. Durante su implementación el único perjudicado ha sido el Concejo Provincial de Lima (municipalidad de Lima) y su programa INVERMET, cuya recaudación, entre 1993 y 1994, ha bajado del 35% al 20% de los recursos (Araoz, 1996). Esto obedece a que ahora la asignación del FCM corresponde al Consejo de Ministros. Se frena así los avances de la reforma municipal y se fortalece la discrecionalidad del gobierno central.

Mientras el gobierno central concentra el gasto público, a 1993 el 70% del gasto total municipal se dedicó a gasto corriente. Por ello, los gobiernos locales, aparte de la competencia del gobierno central, enfrentan dificultades para ofrecer infraestructura local. Si bien los recursos de las municipalidades distritales se han incrementado por la distribución del FCM, subyacen mecanismos perversos. Siendo el criterio de asignación los niveles de pobreza (establecidos a través de indicadores como la tasa de mortalidad infantil), las municipalidades pequeñas (rurales, del interior del país) perciben más recursos pero no cuentan con personal técnico y administrativo para efectuar el gasto de capital, siendo que sólo el 20% puede destinarse a gastos corrientes. Ello lleva, a veces, a destinar mayores montos a los gastos corrientes o efectuar obras no relevantes al margen de planes de desarrollo (inexistentes por lo demás). Pero lo peor es que al ser la pobreza la fuente de recursos se estimula poco el desarrollo local pues ello equivaldría, paradójicamente, a perderlos en favor de otras localidades.

3.3. Instrumentos tributarios a la propiedad y valor de la tierra

En este contexto, la conminación del FCM a destinar el 80% a gastos de capital obliga a los gobiernos locales a mejorar su recaudación interna para enfrentar los gastos corrientes. Ello

ser urbanos y que por lo menos dos terceras partes no se encontraban construidas. Asimismo, la base imponible no era la misma que la del impuesto predial por lo que no era dable una doble imposición.

⁸.- En abril de 1992 el Presidente Fujimori dió un "auto.golpe" y disolvió el parlamento con mayoría opositora. Como parte de la transición hacia un Estado de derecho se eligió un Congreso Constituyente que redactó una nueva Constitución en 1993.

ha llevado, al menos en los distritos urbanos más poblados y pudientes, a mejorar los canales de recaudación de los impuestos vinculados a la base inmobiliaria. El D.L. 776 considera diversos tributos referidos a la propiedad y el valor de la tierra (ver recuadro 1).

De ellos, el impuesto predial es a nivel municipal el más recaudador, sobre todo en las municipalidades urbanas grandes y pudientes. Este impuesto representó a 1993, para el conjunto de las municipalidades, el 8.6% del total de ingresos corrientes, importante si se considera que el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) aportó 10.6% y el impuesto de alcabala sólo el 1.7% (Araoz, 1996). El gran beneficiario es la municipalidad distrital donde se ubica el predio⁹ siendo su cobro anual y pagadero en cuatro cuotas trimestrales. Representa un aporte sustantivo a los ingresos corrientes municipales por lo que se contratan “services” que detecten nuevas construcciones, o ampliaciones de las existentes, para elevar la carga tributaria. Su recaudación es menor en localidades de sectores de menores por la poca presencia de viviendas consolidadas (que tienen menor valor), la ausencia de catastros e incluso procesos de legalización de la propiedad de la tierra inconclusos.

Si bien legalmente el 5% del impuesto predial debe destinarse al sistema de catastro pocas municipalidades lo realizan (Allers, 1997), situación permitida por débil la fiscalización a las ejecuciones presupuestales que, según la Ley 26199, corresponde a la Contraloría General de la República y no al gobierno central. En realidad la labor de fiscalización y seguimiento de la Contraloría es poco efectiva y habitualmente se reduce a recabar las memorias anuales de las municipalidades (Araoz, 1996).

El impuesto a las transacciones inmobiliarias (alcabala) representa a 1993 sólo el 1.7% de los ingresos corrientes de las municipalidades. El D.L. 776 ha modificado su distribución pues ha pasado a ser recaudado por las distritales sienta que antes lo era por las provinciales. Si bien debería transferirse el 50% del rendimiento de dicho fondo a la municipalidad provincial, en el caso que hubiera un Fondo de Inversión Municipal (que es sólo el caso de Lima y su INVERMET), ello tampoco se cumple por la falta de fiscalización.

La utilización de los impuestos predial y a las transacciones inmobiliarios sirve para cubrir gastos corrientes de las administraciones municipales. Por su propio carácter de impuestos, cuyo cobro no exige contraprestación de bien o servicio, estos recursos van a parar a una “caja única” que sirve para pagar a la burocracia política y administrativa. De este modo, completando el análisis, si las transferencias del FCM deben destinarse en un 80% a gastos de capital, las municipalidades (distritales y provinciales) para cubrir sus gastos corrientes echan mano a impuestos locales como los de la propiedad predial. Así no existe relación alguna entre el pago de dichos impuestos y la inversión en obras públicas. Por otra parte, las inversiones de capital se realizan con recursos del FCM (transferencias del gobierno central, en realidad) y, en principio, podrían ser objeto de programas de recuperación (vía la Contribución Especial) pero ello no forma parte de las iniciativas de los gobiernos locales, ni del gobierno central ni la Contraloría.

⁹ .-. En cambio representa poco a municipalidades provinciales como la de Lima. En el primer trimestre de 1998 el impuesto predial representó sólo el 12.3% de los ingresos internos frente a 24.7% del impuesto vehicular, 29.3% de arbitrios y 33.9% de multas y otros. El Comercio 12.04.98

RECUADRO 1:
TRIBUTACION A LA PROPIEDAD Y VALOR DE LA TIERRA.

El impuesto predial

El impuesto predial grava el valor de la propiedad de la tierra. Su cobro y recaudación corresponde a las municipalidades distritales. La base imponible se calcula aplicando los Valores Arancelarios de Terrenos y Valores Unitarios Oficiales de Edificación que cada año aprueba el Ministerio de Transportes y Vivienda, sobre la base de información del Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA) (*). El impuesto se calcula aplicando a la base imponible la escala progresiva acumulativa siguiente:

Tramo de autoavalúo	alícuota
Hasta 15 UIT	0.2%
Más de 15 UIT y hasta 60 UIT	0.6%
Más de 60 UIT	1.0%

UIT (Unidad Impositiva Tributaria) = A partir del 01.01.98 S/ 2,600 (\$ 963).

Según la ley 776 cuando las mejoras de vivienda pasen el valor de 5 UIT -USD 4,815- se debe actualizar el valor de la propiedad para ajustar el pago del impuesto. Asimismo, el 5% del rendimiento del impuesto debe destinarse exclusivamente a financiar el desarrollo y mantenimiento del Catastro Distrital, así como acciones de administración tributaria para reforzar la gestión y mejorar la recaudación. Para ello el 3/1000 (tres por mil) del rendimiento del impuesto será transferido a CONATA.

Inafectos: predios del gobierno central, regional y municipal; gobiernos extranjeros, hospitales, entidades religiosas, cuerpo de bomberos, concesiones mineras, comunidades campesinas, universidades y centros educativos.

B. Impuesto a las transacciones inmobiliarias (alcabala) ()**

El impuesto de alcabala grava las transferencias de inmuebles urbanos y rústicos a título oneroso o gratuito, incluyendo reserva de dominio. Se grava transferencias como la donación, la compra-venta, la compra-venta con reserva de dominio (por la cual el bien sigue perteneciendo al propietario hasta que el adquirente lo cancele) y la permuta de inmuebles. La base imponible es el valor del autoavalúo del predio correspondiente al ejercicio en que se produce la transferencia, ajustado al índice de precios al por mayor para Lima Metropolitana que determina el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). La tasa del impuesto es 3% de la base imponible, siendo cargo exclusivo del comprador. Esta tasa antes era del 6% pero el D.L. 303 de 1985 la rebajó para reducir la presión e incentivar la inversión privada. Es recaudado por las municipalidades distritales

(antes lo era por las provinciales según Ley Orgánica de Municipalidades 23853 de 1984). Según Delgado (1995) la recolección distrital adolece de un vicio fundamental pues al conservar cada municipalidad su recaudación no se permite una redistribución de ingresos en la ciudad de las áreas más ricas a las más pobres, eliminándose así un principio de justicia redistributiva.

No está afecto al impuesto el tramo comprendido por las primeras 25 UIT del valor del inmueble (USD 24, 075.00). Esta cantidad se descuenta del precio mayor del predio. Los predios que no alcanzan esa suma se encuentran inafectos. Asimismo, está inafecta la primera venta de inmuebles de las empresas constructoras. Las municipalidades distritales, que administran el impuesto, deben transferir el 50% del rendimiento al Fondo de Inversión Municipal de la municipalidad provincial, si lo hubiera.

* La CONATA es una institución pública descentralizada del Sector Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción encargada de establecer los valores de los bienes inmuebles urbanos y rústicos a nivel nacional, en apoyo de los Gobiernos Local, Gobierno Central y Comunidad en general. Asimismo, determina la base imponible para el pago del Impuesto al Valor de la Propiedad Predial

**Alcabala" es un "peruanismo" cuyo origen etimológico refiere a un impuesto aplicado durante la colonia a la producción artesanal y a la venta de productos agrícolas que se efectuase en los mismos fundos y que ascendía al 6%..

3.4. La Contribución Especial de Obras Públicas

Esta contribución sustituye a la Contribución de Mejoras que fue derogada por el D.L. 776. La Contribución Especial de Obras Públicas mantiene el espíritu de recuperar inversiones públicas a través de gravar los beneficios obtenidos a la propiedad de la tierra que se hayan derivado de obras municipales. Se trata de un mecanismo de captura de plusvalor. Tiene sin embargo diferencias con la contribución anterior: En primer lugar, reduce el sujeto activo a la municipalidad (no se aplica a gobierno central y regional) lo que bien podría explicarse por tratarse de un marco tributario municipal, aunque desconocemos de una norma similar para los otros órganos mencionados. En segundo lugar, sostiene la necesidad de la aquiescencia previa de la población, que antes no figuraba como pre-requisito.

La ley 776 establece que el cálculo de la contribución debe considerar el mayor valor que adquiera la propiedad beneficiada por efecto de la obra municipal. Los cobros por la contribución en ningún caso podrán establecerse para un destino que sea ajeno a cubrir el costo de la inversión total o un porcentaje de dicho costo, según lo determine el consejo municipal. Para la valorización de la obra y el costo de mantenimiento, las municipalidades deberán establecer reglamentos que garanticen la publicidad e idoneidad técnica de los procedimientos, así como la participación de la población. El cobro, como se ha indicado, sólo procede si la municipalidad previamente ha comunicado a los beneficiarios el monto aproximado de la obra, antes de la contratación y ejecución de la misma.

Según Araoz (1996) existen debilidades en la formulación de la ley por no precisarse el período de anticipación con el que debe efectuarse el anuncio a la comunidad, el hecho de que incluso la comunicación a la comunidad no significa aceptación pues puede no estar interesada y por tanto no desee financiar la obra, así como que existe una definición muy vaga sobre el monto a determinar (el mayor valor que adquiere la propiedad beneficiada). Contrario sensu, relieves como positivo el hecho que la contribución no deba ser mayor ni financiar otra cosa que no sea el costo de la obra, sugiriendo que algo similar debería ocurrir con las tasas. Si bien las debilidades existen, la tradición jurídica muestra que tales aspectos pueden mejor ser contemplados en el reglamento. Lo que sí debe llamar la atención es que si bien la ley estipula que las municipalidades (provinciales y/o distritales) deben emitir reglamentos ello no ha ocurrido hasta el momento. Esto puede deberse a desconocimiento, falta de interés o a que las débiles posibilidades de inversión municipal (y la dependencia en transferencias) han reducido el interés por normarlas. Así, la escasez de fondos de inversión y la dependencia al gobierno central llevaría a despreocuparse del desarrollo de mecanismos de retorno.

De este modo, y la inexistencia de los reglamentos es un indicador, la efectiva utilización de la nueva contribución ha pasado prácticamente desapercibida. Funcionarios de Desarrollo Urbano, como de la Municipalidad de Trujillo, que han intentado aplicarla encuentran dificultades en el requisito de la aquiescencia de la población, pues ésta espera obras gratis a cargo de la municipalidad y, sobre todo, de las agencias del gobierno central. Asimismo, se trata de un mecanismo poco conocido por las autoridades municipales.

4. OBSTÁCULOS PARA CAPTURA DE PLUSVALORES

4.1. Socio-político y económicos

El principal obstáculo para implementar los mecanismos de captura de plusvalor es político. Ello refiere no sólo a la exacerbada gestión centralista del Estado sino a la falta de voluntad política de las autoridades municipales, poco dispuestas a perder popularidad y ubicarse en desventaja frente a eventuales reelecciones.

En términos económicos-financieros el principal obstáculo es que para buscar mecanismos de retorno de inversión primero hay que contar con los recursos para hacerla. La Municipalidad Metropolitana de Lima, que avanzó en un Programa de Recuperación, ha sido la principal afectada con el nuevo ordenamiento legal y tributario, que da pie a discrecionalidad en el gasto público del gobierno central. Esto es contradictorio legalmente, pues mientras la ejecución de servicios públicos de carácter local corresponde, por Ley Orgánica, a las municipalidades, en realidad no son éstas las que los realizan.

Existe una debilidad estructural de las finanzas públicas municipales por la constante ingerencia y no coordinación por parte del gobierno central y sus instancias descentralizadas (FONCODES, FONAVI). En cuanto a las finanzas municipales, la debilidad es resultado tanto de la baja capacidad de autofinanciación como por la

dependencia de transferencias y la competencia y duplicidad del gobierno central. Esto desmotiva una eficiente gestión municipal (conviene ser pobre para recibir más recursos).

Estos elementos interrelacionados producen efectos perversos sobre el modo en que se promueve el desarrollo urbano en las localidades. No sólo los gobiernos locales descuidan funciones de desarrollo urbano (que paradójicamente es una función que no ha sido revertida al gobierno central) sino que están lejos de orientar o coordinar las obras de infraestructura de sus localidades. Un ejemplo es el FONAVI, una verdadera distorsión de recursos, que provee servicios de electricidad y saneamiento al margen de las municipalidades. El FONAVI, por ejemplo, termina legitimando invasiones de tierras no planificadas y “los individuos encuentran que sus propiedades se revalorizan sin incurrir en costo alguno, excepto el de presentar su solicitud, y se limitan los derechos de propiedad de las municipalidades sobre los terrenos de posible expansión urbana” (Araoz, 1996: 103).

Ante tal situación, las municipalidades no asumen compromiso alguno con la recuperación de los costos ni tampoco con los requerimientos de operación ni de mantenimiento. Este “sistema”, para denominarlo de algún modo, tiene efectos en el comportamiento de la comunidad que no asocia la tributación local con los servicios locales y, por lo tanto, tiene incentivos para evadir la tributación. Además, acostumbrados al paternalismo del gobierno central, sin importar quien sea la autoridad de turno, espera que el propio gobierno central ofrezca el servicio local. Así, tampoco se preocupan en su operación y mantenimiento, pues también esperan que dicho gasto sea cubierto por el gobierno central. Todo ello plantea dificultades de primer orden a la recuperación de inversiones públicas por parte de las municipalidades.

4.2. Técnicos y administrativos

Dada la apreciación anterior, los obstáculos técnicos y administrativos ocupan un lugar secundario en la explicación. No obstante, conviene detenerse en ello para una comprensión integral.

4.2.1. Dificultades para estimar beneficiarios y monto de valorización

Existen dificultades a nivel de las obras de envergadura metropolitana e inter-distrital para estimar el monto de las mayores valorizaciones producidas por las inversiones comunitarias y públicas (grandes obras viales, vías de intercambio, puentes a desnivel, etc). La determinación del gradiente de beneficiados es complicada y, más aún, lograr que los beneficiarios acepten costearlas. En cuanto a la determinación del beneficio adicional a la propiedad los problemas son menores, pues puede recurrirse a tasaciones o consultas de mercado. En todo caso, la tabla de valores establecida por CONATA no refleja íntegramente los valores del precio comercial, porque:

" La valoración de los bienes esta basada en los cuadros de valores unitarios oficiales de edificación. Al valor se aplica una depreciación según la tabla de depreciaciones por antigüedad y estado de conservación, según el material estructural predominante. En esta valoración, no se toma en cuenta factores que en realidad tienen influencia en el precio

del inmueble, p.e. la localización del edificio, el tipo de barrio, la disponibilidad de transporte público y la proximidad de centros comerciales. El valor del terreno se define en base al plano básico arancelario, emitido anualmente por el Consejo de Tasación. Estos valores no tienen ninguna relación con los valores reales o comerciales" (Allers, 1997).

4.2.2. Carencia de recursos humanos e infraestructura administrativa

Los gobiernos locales carecen de recursos humanos calificados para el manejo tributario. A su vez, la estructura administrativa municipal tiene dificultades para relacionar, en general, la planificación urbana con el cobro de tributos. Las municipalidades cuentan con dos oficinas, la de Desarrollo Urbano (encargada de planificar) y la de rentas (encargada de cobrar) absolutamente desconectadas, más aún cuando mientras la primera función no recibe prioridad. Las Oficinas de Desarrollo Urbano (ODU) no tienen presencia estable. A 1993 en Lima un 41% de las ODU se encontraba en diseño o reestructuración, un 6% aún no aprobaba la creación de dicha oficina y un 53% la tenían aprobada pero sólo en su organización interna (Miranda, et al, 1996). Las ODU son entes burocráticos vinculados al control de habilitaciones urbanas y edificaciones, manejando aspectos como las licencias de construcción y su función es básicamente "controlista" (se restringe a advertir y sancionar violaciones a los códigos). Imaginar a futuro el desarrollo de mecanismos de captura de plusvalor bajo dichas oficinas requerirá diversos cambios. Una alternativa sería generar Programas Especiales, pero ello debe evaluarse de acuerdo a la capacidad operativa de cada municipalidad.

4.2.3. Incompleto sistema de información catastral

Las experiencias de Contribución de Mejoras muestran la necesidad de contar con un sistema de registro catastral moderno y actualizado, que vuelva expeditivas las intervenciones. Sin embargo, este sistema tiene una historia muy corta, su vigencia es aún pobre (ver recuadro 2) y las autoridades municipales no entienden su utilidad como instrumento para la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones. Por ello, no se destina el 5% de la recaudación del impuesto predial para su mejoramiento tal como lo estipula la ley (Allers, 1997). Ello afecta la base técnica sobre la cual pueden medirse y evaluarse los incrementos en valor a la propiedad predial. Incluso un tercio de municipalidades que habían concluido o avanzado su catastro no lo utilizaban para la gestión urbana. Esta situación se suma a la debilidad de las Oficinas de Desarrollo Urbano (ODU), también encargadas de elaborar el catastro, realizar el inventario físico de los inmuebles y aplicar dicha información en la captación de rentas y elaboración de planes de desarrollo.

Adicionalmente debe considerarse que los distritos que concentran a los sectores de menores recursos, y que requieren más obras de infraestructura, tienen modalidades informales e ilegales de acceso a la tierra y la vivienda (que en Lima alcanzan a poco más del 55% de las viviendas) cuya elaboración de catastros se dificulta por la lentitud histórica de los procesos de regularización de la tenencia de la tierra y de formalización. Esto dificulta la integración de dicha población como base de recaudación de impuestos (prediales, alcabala) y contribuciones. La Comisión de Formalización de la Propiedad

Informal (COFOPRI) estima que el 70% de las propiedades rurales y urbanas en el país no se encuentran registradas.

RECUADRO 2

HISTORIA Y REALIDAD DEL SISTEMA CATASTRAL

En 1985, como parte de la reforma municipal, se implementó el sistema de información catastral. Éste registra la totalidad de bienes inmuebles públicos y privados, infraestructura y mobiliario urbano de una ciudad, clasificado en forma inequívoca y organizado sistemáticamente de acuerdo a variables de orden físico, legal, fiscal y económico (Ferreyros, 1997). El catastro es un instrumento técnico básico para el estimado y aplicación de los impuestos territoriales, para observar y medir el incremento de valores en predios y edificaciones y para hacer los estimados técnicos requeridos para la aplicación de las contribuciones.

En 1985 la ordenanza 008 de la Municipalidad de Lima estableció como fines del catastro mejorar la planificación, control urbano y recaudación tributaria, procedimientos y usos. Se creó la Empresa Municipal de Catastro Integral (transformada en 1989 en el Instituto Catastral de Lima -ICL) y se inició un agresivo programa de difusión y aplicación del catastro. La elaboración de los planos catastrales, gracias al apoyo del gobierno de Francia, tuvo como compromiso que las municipalidades distritales se comprometieran a organizar sus respectivas oficinas de catastro. A 1989 un tercio de las municipalidades distritales de Lima estaban en proceso de levantamiento catastral y un 12% lo había concluido (Miranda, 1996). Ese mismo año, el gobierno central dispuso, como importante medida, que las municipalidades distritales destinen un 5% de los ingresos por impuesto predial al desarrollo y mantenimiento de la Oficina de Catastro, acatado por pocas municipalidades (Allers, 1997). Hacia 1990 la nueva gestión municipal de Lima restó importancia al catastro, y hacia 1993 muchas municipalidades distritales que lo habían iniciado lo tenían inconcluso o simplemente lo habían abandonado.

Cuadro # 1 Levantamiento Catastral en Municipalidades Distritales de Lima Metropolitana (1993)

Con levantamiento catastral	84.4%
completo	25.0%
parcial	50.0%
inicial	9.4%
Sin catastro	15.6%

TOTAL

100.0%

Fuente: Miranda, et al, 1996.

A 1993 sólo un 25% de las municipalidades distritales (especialmente de las zonas de mayores ingresos) tenían concluido su catastro . En el conjunto del país la debilidad del sistema catastral es más acentuada. De 1,793 distritos sólo el 5% dice tener catastro y el 95% restante jamás ha iniciado. Considerando las 27 principales ciudades del país, por tamaño y nivel de desarrollo, el 76% de los distritos declara tener catastro urbano y el 24% restante jamás ha iniciado un proceso de implementación catastral (Ferreyros, 1997). En algunos lugares, como en el Cusco, la debilidad técnica y administrativa de las municipalidades busca ser compensada con el apoyo de Organismos No Gubernamentales (Estrada, 1995).

4.3. Culturales-jurídicos

4.3.1. Culturales

La débil cultura tributaria, estimulada por el clientelismo político, es un obstáculo a la recuperación de la inversión pública.. Contrariamente a lo que puede sugerir el sentido común, son las clases medias-altas quienes muestran más reticencias a las contribuciones apelando a presiones políticas. En cambio, los sectores de menores ingresos, con carencias en vías, servicios, tienen mayor disponibilidad. En general existe una sacralización de la propiedad privada que extiende, por naturaleza, la apropiación de los beneficios, redundando ello en inversiones públicas a fondo perdido. Esto mella, por otra parte, el proceso de constitución de la ciudadanía entendida como el reconocimiento de derechos y deberes frente al Estado.

4.3.2 Jurídicos-tributarios

El actual marco jurídico y tributario (D.L. 776) dificulta un reforzamiento de las finanzas municipales al no permitirles la creación de impuestos ni la fijación de tasas y, ni siquiera, la determinación de bases imponibles de algunos tributos locales. Ello limita la posibilidad de una efectiva recaudación. No obstante, frente a los mecanismos de captura de plusvalor legalmente existen las condiciones para la aplicación de la Contribución Especial de Obras Públicas Especiales y más bien son los gobiernos locales los que fallan al no elaborar y aprobar los reglamentos.

5. CONCLUSIÓN GENERAL

Más allá de consideraciones generales (la inconclusa formación del Estado moderno y su correlato de la ciudadanía) aquí ha interesado plantear el problema técnico que representa gravar los beneficios al valor a la tierra proporcionados por la inversión pública. La aplicación de instrumentos de captura de plusvalor cuenta con una tradición iniciada legalmente en 1981 y que tuvo un Programa de implementación en Lima entre 1990 y 1993. Esta tradición, por razones fundamentalmente políticas (discrecionalidad del gasto público del gobierno central y falta de voluntad política de las autoridades locales) no ha tenido continuidad y, pese a la existencia de un marco legal, las obras continúan construyéndose a fondo perdido.

Ello explica la existencia de valorizaciones sin retorno que además incrementan costos de operación a los gobiernos locales. Incrementos al valor de las propiedades, como los producidos con la instalación de Centros Comerciales (por ejemplo “Plaza San Miguel”) o por el Programa de Recuperación del Centro Histórico de la Municipalidad de Lima (Plaza San Martín, por ejemplo), no retornan a la municipalidad y, sin embargo, ella debe asumir las externalidades (deterioro del ambiente, mayor tránsito, mayor producción de basura, etc).

La gestión de la política pública en general carece de un manejo integral frente al crecimiento de las ciudades, y la apropiación y distribución del suelo urbano, las obras públicas, las valorizaciones y la aplicación de tributos son procesos desconectados. De este modo, el mercado de tierras, las políticas públicas de infraestructura, la planificación local y el marco tributario se encuentran disociados y son responsabilidad de agentes diversos como el sector privado, comunitario, gobierno central y gobiernos locales, con abiertas interferencias entre ellos. Opciones fragmentadas ante problemas que se toman como puntuales. Esta situación continuará en la medida que las elites políticas persistan, a contra corriente de los tiempos, en centralizar el Estado. La opción por los gobiernos locales obedece a un principio de subsidiariedad por el cual cada función debe ser asignada al menor nivel de gobierno para que pueda ser consistente con un desemeño eficiente. Por ello, el gobierno central debe ser proveer bienes y servicios públicos sólo en aquellos casos en donde no se den diferencias de la demanda, existan externalidades inter-jurisdiccionales y los costos adicionales de una administración local sobrepasen los beneficios respectivos (Araoz, 1996: 37). En lo que se refiere a la gestión local, los instrumentos que graven la valorización a la tierra producida por la inversión pública deben integrarse a una política más amplia de manejo del suelo.

El DL 776, y existe aquí un abierto consenso académico, falla en el sentido que sus objetivos políticos (no explícitos) afectan técnicamente la autonomía de los gobiernos locales y merman la obra de aquellos que, por su magnitud (como los concejos metropolitanos), son llamados a marcar el camino en la recuperación de inversiones. Si no hay recursos no hay obras, sino hay obras es difícil pensar en captura del plusvalor. La distribución de recursos a municipalidades pequeñas, a las que perversamente conviene seguir siendo pobres para seguir recibiendo las transferencias discrecionales, difícilmente señalarán el camino en ese sentido.

En cuanto a las experiencias de captura de plusvalor, el componente ético no ha sido desarrollado ni difundido por los gobiernos locales. Gravar los beneficios transferidos a las propiedades por la obra pública debe ser un principio orientador de justicia redistributiva. El asunto no debe plantearse en términos pragmáticos de que el ciudadano debe financiar la obra pública (lo que pondría en cuestión el papel del Estado y su rol como recaudador de tributos) sino de que aquél que se beneficia por una obra pública, al subir el precio de su predio en el mercado, debe colaborar con la comunidad.

Esto implica superar tradiciones de clientelismo político e inversiones a fondo perdido. La necesidad de elaborar los reglamentos para la aplicación de la contribución de mejoras podría ser una vía para difundir los instrumentos de captura de plusvalor y desarrollar sus componentes éticos. En términos legales hay que ampliar estos mecanismos a las obras del gobierno central y regional.

6. BIBLIOGRAFÍA (comentada)

Alers, Harry

1997 "Catastro municipal para la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)". En AMPE **Diseño de una estrategia de catastro**. Serie Documentos # 6, Lima.

Consultoría sobre la situación de los catastros y las dificultades de las municipalidades para cumplir con los aportes que manda la legislación y aplicar a los tributos la base del valor comercial de los predios.

Araoz, Mercedes y Roberto Urrunaga

1996 **Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central**. Universidad del Pacífico, documento de trabajo, Lima.

El más completo estudio sobre las finanzas municipales, el gasto público en general y las interrelaciones entre gobierno central y locales. Realizado sobre la base de información interna y de fuentes secundarias, contiene abundante información estadística.

Brown, James y Martim Smolka

1997 **Capturing public value from public investment**. En James Brown (Ed) **Land use and taxation. Applying the Insight of Henry George**, LILP, Cambridge, USA.

Bulnes, Ismael

1967 **Legislación municipal**, Lima.

Delgado, Angel

1995 **Decreto Legislativo 776. Atentado a la democracia local**. Instituto Sociedad y Desarrollo, Lima 1995.

Análisis del D.L. 776, con amplia referencia a los antecedentes jurídicos y políticos, contenido de la ley, el modo en que afecta la autonomía municipal, retrocediendo en los avances alcanzados en la reforma municipal de los 80, y tornando el Impuesto de Promoción Municipal en una transferencia gubernamental.

Doebele, William

1997 "Land use and taxation issues in developing countries". En J. Brown (De) **Land use and taxation. Applying the insight of Henry Georg**, LILP, Cambridge, USA.

Estrada, Enrique

1995 "Catastros urbanos: tres experiencias". En **Crónicas Urbanas** Año IV, # 4, Guamán Poma de Ayala.

Ferreyros, Marta

1997 "Los sistemas de información catastral urbano municipal en el Perú". En Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) **Diseño de una estrategia de catastro**. Serie Documentos # 6, Lima.

Furtado, Fernanda

1997 **Instrumentos para a recuperação de mais valias na America Latina: Debilidades na implementação, ambiguidades na interpretação**. XX Congreso LASA, Guadalajara, México, 17-19 de abril.

Gamarra, Margarita

1998. **Recuperación de inversiones**, mecanografiado Lima.

Documento especialmente preparado para este ensayo que presente, en términos generales, el D.L. 184 y su reglamento 021-85-EF, la experiencia del Programa de Contribución de Mejoras de la Municipalidad de Lima 1990-1993 y sus avances y límites. La autora fue Jefe de dicho Programa.

Graham, Carol y Cheikh Kane

1998 "Opportunistic Government or Sustaining Reform? Electoral Trends and Public-Expenditure Patterns in Peru, 1990-1995". En **Latin American Research Review** volume 33, number 1, 1998

Estudio sobre el gasto discrecional público (FONCODES, FONAVI, INFES), los recursos de gobiernos locales y análisis estadístico de correlación entre la inversión pública y los resultados electorales.

Miranda, Liliana, et al

1996 **Modernización Municipal: Catastro e Informática**. IPADEL, Lima.

Análisis de la situación de los catastros y las oficinas de desarrollo urbano sobre la base de una encuesta aplicada a las municipalidades a nivel nacional en 1993.

Robles, Elizabeth

1996 **Tributación y rentas municipales. Manual del funcionario municipal**. Centro Guamán Poma de Ayala/ COINCIDE, Lima.

Manual para funcionarios municipales sobre la aplicación de los tributos a la propiedad inmueble.