



Fecha de presentación: Febrero, 2021

Fecha de aceptación: Abril, 2021

Fecha de publicación: Mayo, 2021

ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN CONTEXTOS MUNICIPALES PERUANOS TAX ADMINISTRATION IN PERUVIAN MUNICIPAL CONTEXTS

José Antonio Arca Guerra¹

E-mail: antonioarcag65@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5700-1579>

José Pablo Aguilar Mogollón¹

E-mail: jpaguilarm.2607@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7165-2132>

Adolfo Zeta Vite¹

E-mail: azetav@unp.edu.pe

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4111-2960>

Regina Jiménez Chinga¹

E-mail: rjimenezc@unp.edu.pe

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4048-0929>

Junior Paúl More Villegas¹

E-mail: jmorev@unp.edu.pe

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6883-1773>

¹ Universidad Nacional de Piura. Perú.

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Arca Guerra, J. A., Aguilar Mogollón, J.P., Zeta Vite, A., Jiménez Chinga, R., & More Villegas, J. P. (2021). Administración tributaria en contextos municipales peruanos. *Revista Científica, Cultura, Comunicación y Desarrollo*, 6(2), 49-57.

RESUMEN

El artículo analiza el Estado de la Administración Tributaria Municipal (ATM), en la provincia de Piura-Perú, con fines de exploración de modelos de organización tributaria. El marco de referencia fueron los conceptos y aspectos legales de administración tributaria municipal. El estudio corresponde a un enfoque de naturaleza mixta, con base información de tres municipalidades: Piura, Castilla y La Arena, distritos, con distintos números de contribuyentes. Se obtuvo información revisando los resultados económicos, manual y reglamento de organización y funciones, y funciones, cuadro de asignación de personal y catastro e información de los portales Web de las municipalidades y del MEF; se realizaron entrevistas a funcionarios claves y aplicó un cuestionario a 383 contribuyentes de las tres municipalidades. Se calcularon ratios económicas para medir el desempeño de la administración tributaria; se calculó promedios para medir la percepción de los contribuyentes; y se realizó análisis de contenido para las entrevistas a informantes claves. La propuesta de organización de la ATM, se estructuró después de triangular la información recogida. Se proponen tres tipos de organización, de acuerdo con el número de predios que atiende, identificadas como: Organización Tributaria Municipal I, II y III.

Palabras clave:

Administración tributaria municipal, impuestos predial, catastro urbano.

ABSTRACT

The article analyzes the State of the Municipal Tax Administration (ATM), in the province of Piura-Peru, with the purpose of exploring tax organization models. The frame of reference was the concepts and legal aspects of municipal tax administration. The study corresponds to a mixed nature approach, based on information from three municipalities: Piura, Castilla and La Arena, districts, with different numbers of taxpayers. Information was obtained by reviewing the economic results, manual and regulations of organization and functions, and functions, staff assignment chart and cadastre and information from the web portals of the municipalities and the MEF; interviews were conducted with key officials and a questionnaire was applied to 383 taxpayers from the three municipalities. Economic ratios were calculated to measure the performance of the tax administration; averages were calculated to measure the perception of taxpayers; and content analysis was performed for key informant interviews. The proposed organization of the ATM was structured after triangulating the information collected. Three types of organization are proposed, according to the number of properties it serves, identified as: Municipal Tax Organization I, II and III.

Keywords:

Administration, tax, municipal, taxes, cadaster.

INTRODUCCIÓN

El Estado Peruano se estructura por tres poderes autónomos: ejecutivo, legislativo y judicial. El poder ejecutivo se compone por tres niveles: gobierno central, regional y local. Los gobiernos locales, están territorialmente divididos en municipios provinciales, distritales y delegados.

En el Perú existen 4 279 municipalidades, de las cuales, 196 son provinciales; 1 646 distritales; y 2 437 delegadas. Estas municipalidades, se caracterizan por administrar localidades con múltiples problemáticas, tanto en el ámbito económico, político y social; se rigen por la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (Perú. Presidencia de la República, 2003), que las identifica como órganos de gobierno local; personas jurídicas de derecho público con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia; y que les son aplicables las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución, regulan las actividades y funcionamiento del sector público nacional; representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentan el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de las circunscripciones de su jurisdicción (artículos 1, 2 y 4).

En el Perú, los gobiernos locales han tomado la iniciativa de buscar estrategias para optimizar su recaudación, promoviendo reformas en su administración tributaria. Estos cambios han derivado en dos modelos de gestión tributaria municipal, estos son: el Servicio de Administración Tributaria (SAT), y la gestión de las Oficinas de Rentas Municipales (ORM). Los SAT fueron concebidos como agencias descentralizadas, con altos niveles de autonomía administrativa y que operan bajo un régimen privado de contratación de personal y promoción de los mismos. Por otra parte, las OMR, constituyen un modelo tradicional de administración tributaria local, dependen del alcalde de la ciudad y responden a una estructura centralizada dentro del gobierno municipal. Estos esquemas de administración tributaria local, constituyen esfuerzos destacados dentro de la modernización del Estado, incluso algunos de ellos han sido elegidos como experiencias exitosas de buenas prácticas gubernamentales.

La presente investigación describe el estado actual de la Administración Tributaria Municipal (ATM) en la Provincia de Piura, con base a tres distritos Piura, Castilla y La Arena, con fines de explorar las formas organizativas más adecuadas para esta área.

La revisión del estado del conocimiento empírico pone en evidencia, que existe escasa literatura sobre el sistema tributario municipal. Barrera Ayala (2016), estudió al sistema del impuesto predial en América Latina; Cruz Gutiérrez, et al. (2011), realizaron un estudio comparativo del impuesto predial de Panamá y Colombia; Choqueña Quispe (2015); De los Ríos Silva (2017); Villanueva Díaz (2018); Quispe Ayala (2018); Aranda Coral (2018), estudiaron la relación entre la gestión municipal y el desempeño del impuesto municipal, especialmente el del impuesto predial.

Sobre la ATM, la Constitución Política del Perú (Perú. Congreso Nacional, 1993), dice *“Los gobiernos locales puede crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o*

exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley” (Perú. Presidencia de la República, 1996). Concordante con el párrafo precedente, el Código Tributario, aprobado por Decreto Legislativo N° 816, establece que *“los gobiernos locales, mediante ordenanza, pueden crear, modificar y suprimir sus contribuciones, arbitrios, derechos y licencias o exonerar de ellos, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley”* (Perú. Presidencia de la República, 1996) y por excepción los impuestos que la Ley les asigne.

Además, establece que los tributos comprenden: los impuestos, las contribuciones y las tasa (arbitrios, derechos y licencias). Así, la ATM, es el área de la municipal encargada de la administración de los tributos en su ámbito geográfico, contando para tal propósito los cánones establecidos por el Código Tributario. Asimismo, se constituye en el principal componente ejecutor del sistema tributario y su importancia radica en la actitud que adopte para aplicar las normas tributarias, para la recaudación y el control de los tributos municipales.

Una norma específica sobre la política tributaria municipal es el Decreto Legislativo 156, Ley de Tributación Municipal (Perú. Presidencia de la República, 2004). Estas normas, señalan que constituyen ingresos de las municipalidades del Perú, las transferencias del gobierno central, otras fuentes de financiamiento, los recursos directamente recaudados y otros impuestos municipales. Las transferencias del gobierno central, principalmente del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y Canon petrolero y minero, garantizan recursos permanentes, pero fuertemente vinculados a impuestos nacionales que dependen del ciclo económico, constituyendo un riesgo para el financiamiento municipal. Por ejemplo, el canon minero, es impactado por la disminución de las exportaciones mineras, al igual que los recursos del canon petrolero disminuyen por la baja del precio de los hidrocarburos en el mundo. Estas transferencias no garantizan un flujo continuo de financiamiento de las actividades y proyectos municipales.

Por lo expuesto en el párrafo precedentes, es necesario que los gobiernos locales asuman la responsabilidad de financiar sus actividades con recursos directamente recaudados, explorando estrategias de financiamiento autónomo, sostenible y adecuado. El financiamiento a través de trasferencias del gobierno nacional debería complementarse con el Recurso Directamente Recaudados (RDR) que se constituyen por los tributos municipales que a su vez se clasifican en impuestos municipales (predial, alcabala, patrimonio vehicular, a las apuestas, a los juegos, a los espectáculos públicos no deportivo), tasas, arbitrios (limpieza pública, seguridad) y otras contribuciones (Perú. Presidencia de la República, 2004).

La ATM internacional, evidencia que el impuesto predial es una herramienta útil para el financiamiento del presupuesto local y el reto consiste en manejarlo eficientemente. También se comenta que el impuesto predial, es una fuente subutilizada, en cuanto a logros económicos (descenso recaudación e incremento de la morosidad). Por otra parte, la problemática municipal, en materia tributaria, está asociada a la deficiente determinación de los impuestos, morosidad del pago de autoevaluó, desorden administrativo

en la emisión y cobranza de los tributos municipales y excesiva burocracia, corrupción e incremento de denuncias de los contribuyentes.

Las municipalidades dependen mucho de las transferencias y donaciones y no realizan esfuerzos por gestionar sus recursos directamente recaudados (impuesto a la renta, arbitrios y otros tributos), por lo que urge mejorar el desempeño de la administración tributaria municipal, lo que implica replantear la rigidez institucional que plantea la actual estructura fiscal, para diseñar y empoderar un modelo que promueva el mercado inmobiliario y ajuste las distorsiones, relacionados con los estándares de uso y ocupación de la superficie urbana. Un estudio sistemático y ordenado de estadísticas, casuística, disposiciones legales, experiencias vividas, en el campo de la administración tributaria municipal, constituye una base para mejorarla.

Este estudio contribuye a profundizar el conocimiento del desempeño económico de las unidades encargadas de la recaudación de los impuestos municipales; analizando en forma separada los desempeños de las municipalidades que cuentan con una estructura centralizada y municipalidades que cuentan con una estructura descentralizada de sus unidades recaudadoras.

MATERIALES Y MÉTODOS

Se entiende por estado de la ATM, a la situación actual en que ésta se encuentra, tanto bajo la gestión del SAT, como de las ORM; para describir la situación de la gestión tributaria las municipalidades se consideraron los resultados económicos de cada municipalidad, indicadores de gestión de la ATM y la percepción de los contribuyentes sobre la normatividad y funcionamiento de la ATM. Para la elección de las unidades del estudio se realizó un muestreo por conveniencia siguiendo el criterio de modalidad de la unidad si es centralizada (ORM) o descentralizada (SAT) y el tamaño de la población de contribuyentes (mayor – mediana – menor). Se eligió a Piura que tiene SAT; y Castilla y La Arena que tienen OMR, de mediana y menor población respectivamente, como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1. Muestreo no probabilístico de las unidades de observación.

Distrito	Criterio		Decisión
	Modalidad	Tamaño	
Piura	SAT	Mayor	Elegida
Castilla	OMR	Mediana	Elegida
Catacaos	ORM	Mediana	No elegida
Veintiséis de Octubre	ORM	Mediana	No elegida
La Arena	ORM	Menor	Elegida
La Unión	ORM	Mediana	No elegida
Tambogrande	ORM	Mediana	No elegida
Las Lomas	ORM	Mediana	No elegida
El Tallan	ORM	Menor	No elegida

Para conocer la opinión de los contribuyentes sobre la normativa y funcionamiento de la ATM se aplicó un cuestionario a una muestra de 383 de ellos, de una población de 91,000 contribuyentes de los tres distritos, estratificados, tal como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Muestreo estratificado de contribuyentes.

Distrito	Población	Muestra
Piura*	56,000	235
Castilla	32,000	135
La Arena	3,000	13
Total	91,000	383

Se utilizó la técnica de análisis contenido documental para la revisión de la normatividad nacional e institucional relacionada con la ATM; y los resultados económicos obtenidos, tanto por el SAT, como por las ORM de las municipalidades seleccionadas.

Finalmente, se aplicó un cuestionario para conocer la percepción de los contribuyentes sobre la normativa y funcionamiento de la ATM. Los hallazgos se presentan en tablas y se calcularon ratios de desempeño por cada año. Por ejemplo, el desempeño del Impuesto Predial, en relación con los ingresos por Recursos Directamente Recaudados; o el desempeño de las Tasas, en relación a los ingresos por Recursos Directamente Recaudados; o el desempeño de las

Contribuciones, ingresos por Recursos Directamente Recaudados. Otros datos fueron obtenidos del Portal del Ministerio Economía y Finanzas (MEF).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Como se puede observar en la tabla 3, los distritos de Piura, Castilla y La Arena, dependen de las transferencias del gobierno central. El gobierno financió al presupuesto de la Municipalidad de Piura, entre el año 2014-2018, con un 63.45%. En el caso del distrito de Castilla, el financiamiento fue de 70.15% en ese mismo período. Por su parte la municipalidad de La Arena fue financiada por el gobierno central con un 96.83%.

Tabla 3. Ingresos totales y recursos directamente recaudados (en miles de soles).

DISTRITOS	AÑOS	Recursos transferidos del gobierno central RTGC	Recursos Recaudados por Municipio RRPM	TOTAL	RTGC %	Recursos directamente recaudados gobierno local RDRGL %
Piura	2014	105,218,	62,827,	168,045,	62.61%	37.39%
	2015	89,082,	48,627,	137,710,	64.69%	35.31%
	2016	90,983,	55,364,	146,348,	62.17%	37.83%
	2017	112,402,	64,604,	177,007,	63.50%	36.50%
	2018	129,001,	71,681,	200,683,	64.28%	35.72%
	Promedio	105,337,	60,621,	165,959,	63.45%	36.55%
Castilla	2014	35,684,	9,485,	45,169,	79.00%	21.00%
	2015	29,283,	12,211,	41,494,	70.57%	29.43%
	2016	29,711,	14,417,	44,128,	67.33%	32.67%
	2017	33,700,	17,462,	51,163,	65.87%	34.13%
	2018	32,162,	15,136,	47,299,	68.00%	32.00%
	Promedio	32,108,	13,742,	45,851,	70.15%	29.85%
La Arena	2014	11,416,	390,	11,806,	96.69%	3.31%
	2015	8,437,	431,	8,868,	95.14%	4.86%
	2016	10,631,	510,	11,142,	95.42%	4.58%
	2017	13,200,	75,	13,275,	99.43%	0.57%
	2018	19,603,	502,	20,106,	97.50%	2.50%
	Promedio	12,657,	382,	13,040,	96.84%	3.16%

En un segundo análisis, por partidas de ingresos presupuestales, en la tabla 4, se observa que, el Fondo de Compensación Social y el Canon y Sobrecanon Petrolero bajaron en el 2014, 2015 y 2016; y se recuperó levemente en los años 2017 y 2018. Es decir, las transferencias del gobierno central, tienen impacto en el financiamiento del presupuesto de la MPP y son recursos sobre los cuales no se tiene control. En el caso de los recursos, sobre los cuales la MPP si están bajo su control, son los impuestos municipales y los recursos directamente recaudados, se observa que, los impuestos municipales se mantienen relativamente estables, con ligeras bajas en los años 2014, 2015, se recuperó el 2016 y volvió a bajar en el 2017 y se incrementó en el 2018, sin llegar a los niveles del 2013, donde se obtuvo mayores ingresos.

Tabla 4. Ingresos por partida. Municipalidad Provincial de Piura (MPP) (en miles de soles).

Partida	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Impuesto municipal	S/. 38,989,	S/. 36,517,	S/. 26,621,	S/. 31,256,	S/. 29,839,	S/. 34,858,
Recursos directamente recaudados	S/. 13,580,	S/. 12,332,	S/. 13,160,	S/. 15,921,	S/. 13,406,	S/. 15,412,
Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	S/. 39,036,	S/. 27,414,	S/. 17,426,	S/. 15,237,	S/. 21,077,	S/. 21,936,

Fondo de compensación municipal	S/. 67,654,	S/. 52,134,	S/. 49,736,	S/. 51,406,	S/. 49,287,	S/. 59,086,
Total de ingresos anuales	S/. 198,509,	S/. 156,694,	S/. 133,893,	S/. 146,244,	S/. 151,788,	S/. 187,801,

En el caso de la MDC, como se observa en la tabla 5, el Fondo de Compensación Municipal, se mantuvo estable durante el período en análisis, con incrementos y decrementos no significativos. No sucedió lo mismo con el Canon y Sobrecanon Petrolero, las mayores transferencias se realizaron en el 2014; y disminuyeron en el 2015, 2016, y 2017 y un leve incremento en el 2018, sin superar los niveles del 2014. Los ingresos por impuestos municipales y por recursos directamente recaudados, se mantuvieron estables; y los primeros superan a los segundos. Después de una leve baja de los impuestos municipales en el 2014 en relación al 2013, se nota un leve incremento en los años siguientes, hasta un leve decremento en el 2018.

Tabla 5. Ingresos por partida de la Municipalidad Distrital de Castilla (MDC) (en miles de soles).

Partida	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Impuesto municipal	S/. 7,572,	S/. 6,830,	S/. 7,763,	S/. 9,271,	S/. 11,033,	S/. 11,222,
Recursos directamente Recaudados	S/. 4,132,	S/. 4,631,	S/. 4,796,	S/. 5,962,	S/. 4,526,	S/. 4,654,
Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	S/. 11,820,	S/. 14,695,	S/. 7,905,	S/. 7,826,	S/. 5,886,	S/. 6,697,
Fondo de compensación municipal	S/. 14,825,	S/. 16,013,	S/. 16,317,	S/. 15,723,	S/. 15,938,	S/. 18,208,
Total de Ingresos anual	S/. 42,572,	S/. 44,397,	S/. 39,319,	S/. 41,129,	S/. 45,479,	S/. 45,195,

En el caso de la MDLA, como se observa en la tabla 6, el Fondo de Compensación Social se mantiene relativamente estable en el período de análisis; el Canon y Sobrecanon, regalías y rentas de aduanas bajaron en los años 2015 y 2016; y se incrementó sustancialmente en los años 2017 y un leve incremento en el 2018 con respecto al año anterior. Los ingresos por recursos directamente recaudados e impuestos municipales, son insignificantes, y ese comportamiento se mantuvo durante los cinco años analizados y en términos porcentuales ascendió al 3.16%, entre las dos partidas analizadas.

Tabla 6. Ingresos anuales por partida Municipalidad distrital La Arena (MDLA) (en miles de soles).

PARTIDA	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Impuesto municipales	S/. 91,	S/. 149,	S/. 173,	S/. 210,	S/. 207,	S/. 281,
Recursos directamente recaudados	S/. 261,	S/. 217,	S/. 262,	S/. 188,	S/. 242,	S/. 259,
Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	S/. 5,952,	S/. 5,655,	S/. 3,104,	S/. 2,959,	S/. 8,477,	S/. 8,965,
Fondo de compensación municipal	S/. 4,587,	S/. 5,015,	S/. 4,791,	S/. 4,577,	S/. 4,549,	S/. 5,725,
Total de ingresos anual	S/. 11,191,	S/. 11,333,	S/. 8,635,	S/. 10,185,	S/. 16,078,	S/. 19,511,

Para la evaluación de la gestión de la Oficina de Rentas de las municipalidades de Piura, Castilla y La Arena, se construyeron indicadores, que se resumen en la tabla 7. Un indicador es un dato que se construye para evidenciar el logro de una actividad en un período dado. Los indicadores de gestión de importancia en la gestión de las oficinas de rentas son: el impuesto predial y los recursos directamente recaudados. Sin embargo, con fines de comparación se incluyen los ingresos por canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones, que son transferencias del gobierno central.

Tabla 7. Resumen de las contribuciones de las fuentes de ingreso al financiamiento del presupuesto municipal periodo 2013-2018.

Fuente de financiamiento	Piura	Castilla	La Arena
Impuestos	20.31%	20.80%	1.51%
RDR	8.60%	11.12%	1.59%
FCS	33.78%	37.59%	33.67%
Canon y Sobre canon	14.58%	21.29%	43.32%

En el caso de las municipalidades de Piura y Castilla, se observa que los impuestos en la MPP, es el rubro que mayor contribuye en la fuente de ingresos y el que menos contribuyen son los RDR con 8,60% y 11,12% respectivamente; no sucede con la municipalidad de La Arena pues los impuestos solo representan el 1.51% y los RDR el 1.59%

La tabla 8, muestra la percepción promedio de los contribuyentes por los aspectos de la normatividad nacional e institucional de la ATM; teniendo en cuenta que los promedios encontrados, de alrededor de 2 puntos, están por debajo del promedio de la escala de valoración de 3 puntos. Los resultados indican que los encuestados consideran que las normas son poco pertinentes para lograr un funcionamiento adecuado de la ATM, de forma que no permiten asegurar los recursos municipales para el financiamiento de las actividades de la ATM y tampoco permiten gravar con impuestos a los ciudadanos de acuerdo con su nivel socioeconómico. Analizando todos los aspectos de manera conjunta, los resultados dejan en evidencia que los administradores investigados califican en un nivel bajo a la normatividad nacional e institucional.

Tabla 8. Percepción del promedio de los encuestados por los aspectos de la normatividad nacional e institucional.

Aspectos	Piura	Nivel	Castilla	Nivel	La Arena	Nivel
1. Las normas son pertinentes para lograr un funcionamiento adecuado de la ATM	1,7	Bajo	2,2	Bajo	3,0	Medio
2. Las normas permite asegurar los recursos municipales para el financiamiento de las actividades de la ATM	1,9	Bajo	2,1	Bajo	2,6	Bajo
3. Las normas permiten gravar con impuestos a los ciudadanos de acuerdo con su nivel socioeconómico.	1,9	Bajo	2,1	Bajo	2,8	Bajo

En el caso del funcionamiento de la ATM, que se presenta en la tabla 9, la percepción promedio de alrededor de 2 puntos, en todos sus aspectos, deja en evidencia que los contribuyentes, concuerdan en los diferentes aspectos evaluados. Así, los investigados son de la opinión que la estructura de la ATM es poco adecuada para el cumplimiento de sus objetivos, su personal, prácticamente no cumple con sus funciones de manera adecuada y éste tampoco es suficiente para cumplir con los objetivos y actividades de recaudación de impuestos, tasas y contribuciones.

La ATM tampoco cuenta con el personal capacitado para cumplir con objetivos y actividades de recaudación de impuestos, tasas y contribuciones, y el que tiene, no da la seguridad que las operaciones de recaudación de impuestos, tasas y contribuciones se realicen de acuerdo con las normas establecidas. El personal de la ATM tampoco brinda la información suficiente para aclarar dudas sobre el cálculo de los impuestos, tasas y contribuciones, y no ayuda a resolver los problemas suscitados en el procedimiento de pago de impuestos, tasas y contribuciones.

Tabla 9. Percepción promedio de los encuestados por los aspectos del funcionamiento de la ATM.

Aspectos	Piura	Nivel	Castilla	Nivel	La Arena	Nivel
1.La estructura de la ATM es adecuada para el cumplimiento de sus objetivos	2,0	Bajo	2,1	Bajo	2,9	Bajo
2. El personal de la ATM cumple con sus funciones de manera adecuada	2,1	Bajo	2,2	Bajo	2,3	Bajo
3.La ATM cuenta con el personal suficiente para cumplir con objetivos y actividades de recaudación de impuestos, tasas y contribuciones	1,9	Bajo	2,1	Bajo	3,2	Medio
4. La ATM cuenta con el personal capacitado para cumplir con objetivos y actividades de recaudación de impuestos, tasas y contribuciones	1,9	Bajo	2,0	Bajo	1,7	Bajo

5.El personal de la ATM da la seguridad que las operaciones de recaudación de impuestos, tasas y contribuciones se realizan de acuerdo con las normas establecidas	1,9	Bajo	2,1	Bajo	1,5	Bajo
6.El personal de la ATM brinda la información suficiente para aclarar dudas sobre el cálculo de los impuestos, tasas y contribuciones	1,9	Bajo	2,2	Bajo	2,0	Bajo
7.El personal de la ATM ayuda a resolver los problemas suscitados en el procedimiento de pago de impuestos, tasas y contribuciones	1,9	Bajo	1,8	Bajo	1,5	Bajo
8.La ATM cuenta con la infraestructura adecuada para cumplir con sus objetivos y actividades de recaudación de impuestos, tasas y contribuciones	1,9	Bajo	2,1	Bajo	1,9	Bajo
9.La ATM cuenta con el equipamiento para cumplir con objetivos y actividades recaudación de impuestos, tasas y contribuciones	2,0	Bajo	2,2	Bajo	2,1	Bajo
10. La ATM cumple con comunicar los montos, fechas, plazos y multas sobre la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones	2,2	Bajo	2,3	Bajo	1,8	Bajo
11. Los medios que utiliza la ATM para comunicar los montos, fechas, plazos y multas sobre la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones son de fácil acceso.	2,4	Bajo	2,3	Bajo	2,2	Bajo

Los contribuyentes también refieren que la ATM no cuenta con la infraestructura adecuada para cumplir con sus objetivos y actividades de recaudación de impuestos, tasas y contribuciones, ni con el equipamiento para cumplir con objetivos y actividades recaudación de impuestos, tasas y contribuciones; esta organización tampoco cumple con comunicar los montos, fechas, plazos y multas sobre la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones. Los medios que utiliza la ATM para comunicar los montos, fechas, plazos y multas sobre la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones no son de fácil acceso. En términos generales, los contribuyentes, también califican en un nivel bajo al funcionamiento de las ATM, lo que implica que en su opinión este organismo lejos de facilitar la recaudación de los impuestos, los dificulta.

Finalmente, se observa que la problemática de la MDLA, es similar en cuanto a resultados de recaudación, morosidad, evasión, capacidades y recursos asignados a la Subgerencia de Rentas. Sin embargo, los resultados son más deficientes, pues los niveles de recaudación no supera el 2%, los niveles de morosidad, alcanza al 85% y no se conoce los niveles de evasión por no contar con instrumentos de registros y fiscalización como es el catastro. Además, no dispone de software informático, las operaciones de registro y cobranza son manuales, constituyéndose en un sistema fácilmente vulnerable.

El análisis de la normativa, evidencia que existe una vasta normativa a nivel de gobierno central y gobierno local que debería garantizar resultados exitosos en la gestión tributaria. Se tiene que la gestión tributaria está respaldada, principalmente por la Constitución Política del Perú, la Ley de Tributación Municipal, el Código Tributario y la Ley Orgánica de Municipalidades; y a nivel local por las ordenanzas Municipales; sin embargo, los hallazgos del estudio muestran resultados económicos y percepciones de los contribuyentes negativos. Por otra parte, el personal del ATM en los tres distritos asciende al 6.68% de un total de 1540 trabajadores. La MPP tiene el 5,58% de 1112 de ellos; la MDC el 10,06% y La MDL el 8.33%, es decir es un personal insuficiente e ineficiente de acuerdo a la percepción de los contribuyentes.

Propuesta de organización de la ATM

Para determinar el tipo de organización que debe asumir la ATM, se cuantificó y analizó, a los contribuyentes con base al total de viviendas. El total de viviendas de la provincia de Piura es de 226,887. Los distritos que concentran alrededor del 71% son: Veintiséis de Octubre, Castilla, Piura, Tambogrande. La muestra de estudio Piura, Castilla y La Arena tienen 17.11% 20.49% y 4,93% respectivamente. El promedio de predios a cargo de la ATM es 22,887 predios correspondientes a 10 distritos, los distritos con menor número de predios corresponden a los distritos de Cura Mori y Talleán que en promedio es de 4,758 y el valor mínimo es de 2,378 predios. Con estos datos se determinó la magnitud de la ATM, y con base a ello se sugiere el tipo de organización que le corresponde, según se presenta en la tabla 10.

Tabla 10. Determinación de las magnitudes en función al número de predios.

Magnitudes	Número de predios	Tipo
Alta	22,888	Organización municipal I
Media	2,380 - 22,887	Organización municipal II
Baja	2,379	Organización municipal III

El modelo de Organización I, se recomienda para municipalidades con más de 22 888 contribuyentes, para superar, principalmente, las fallas del sistema actual de recaudación y fiscalización. El SAT, se encargan del registro, recaudación, fiscalización, determinación y liquidación de la deuda tributaria correspondiente a una municipalidad.

En la actualidad el SAT, es un sistema consolidado de ATM, con aproximadamente 20 años de vigencia, con una continua búsqueda de nuevas alternativas y estrategias de gestión, superando al modelo de ente recaudador y evolucionando a un eficiente gestor de cobranza, con base al estímulo de los pagos voluntarios y la disminución de los costos de operación.

El SAT legalmente es un órgano público descentralizados de las municipalidades y su sustento, es la independencia financiera, administrativa y económica. El SAT cobra comisiones por servicios de recaudación, que fluctúa entre 3% y 15%. Entre las estrategias utilizadas por el SAT destacan la atención personal, el pago flexible, más filiales de atención, segmentación de la cartera de contribuyentes; campañas permanentes de fiscalización, entre otros. Las metas institucionales se asocian a la reducción de la morosidad. El SAT logra incrementar la recaudación tributaria municipal, a través de las cobranzas coactivas, permitiendo un mayor número de actividades y proyectos que benefician a la población.

El modelo de organización Tipo II, es aplicable para municipalidades con 2,379 a 22,887 predios, sujetos a tributación. Igualmente, se sugiere la creación de un organismo público descentralizado bajo las mismas consideraciones que el modelo funcional I. Lo que variaría será el tamaño de estructura orgánica y funcional de la organización recaudadora. Los distritos que quieran adoptar esta forma de organización, lo harían con la denominación de Administración Tributaria Municipal; cuyos principios básicos serán: autonomía y profesionalización en la determinación y recaudación de tributos.

Para municipios cuya atención a contribuyentes, son menores a 2,379 se recomienda que el ente encargado de la recaudación se encuentre en la estructura orgánica municipal; y se le asigne el nivel de subgerencia de administración. Se recomienda que sus divisiones sean las de tributación, recaudación, fiscalización y ejecución coactiva. Además, que los trabajadores tengan carácter de permanentes y sean capacitados para tales fines.

Cabe resaltar que, en los distritos de Castilla y La Arena, existe una diferencia marcada entre la cantidad de contribuyentes del impuesto al patrimonio predial y las viviendas

censadas en el año 2017, los contribuyentes son menores a la cantidad de viviendas existentes, eso debido a la desactualización del catastro, dificultando el proceso de emisión del impuesto al patrimonio predial. El caso de Piura, es diferente, hasta el año 2014, territorialmente el distrito de Piura, incluía al distrito Veintiséis de Octubre, después de su creación, éste tiene más viviendas que Piura, según el censo de viviendas 2017, modificándose la cantidad de contribuyentes. Para el distrito Veintiséis de Octubre, la implementación de un SAT, incrementaría significativamente sus ingresos presupuestales.

Otro aspecto a considerar, es la brecha de recursos económicos no recaudados como resultado de deficiencias en los procesos de determinación, emisión y recaudación de tributos municipales. Mejorar la recaudación en las municipalidades no solo depende de la eficiencia en la cobranza sino también de una determinación de deuda fiable y correcta, corrigiendo los retrasos en los montos por patrimonio predial, dinamizando la fiscalización y la revisión de los autovalúo de los contribuyentes. Recaudar impuestos es un aspecto clave en la gestión municipal, aunque no siempre es una actividad muy grata, menos en una entidad estatal muy cercana y visible al ciudadano.

Adicionalmente, se encontró que, existe una casi nula oferta de capacitación en las instituciones educativas tantos de universidades e institutos superiores en temas de ATM; y una demanda considerable de profesionales y técnicos que requieren ser capacitados. Con una adecuada ATM, se puede obtener recursos financieros que puedan equilibrar los presupuestos municipales, con recursos propios, de tal modo que contribuyan a mejorar los servicios públicos y de inversiones en infraestructura urbana.

Los presupuestos de las municipalidades de Piura, Castilla y La Arena, son fuertemente dependientes de las transferencias del gobierno central, especialmente del fondo de compensación y del canon y sobrecanon, lo cual coincide con la investigación de De los Ríos (2017), *La administración tributaria municipal a nivel de recaudación del impuesto predial en la municipalidad distrital de ITE*, que explica esta dependencia indicando que los altos niveles de transferencias tienen un efecto de pereza fiscal en los municipios, debido a que estos pueden perder incentivos para aumentar la recaudación de impuestos ante altos niveles de transferencias.

Los resultados de las unidades de administración tributaria de las municipalidades analizadas son deficientes en términos económicos y sociales, asociados a bajos niveles de recaudación, altos niveles de morosidad y evasión tributaria, e insatisfacción de los contribuyentes con el servicio que reciben de estas unidades, sintonizando con los resultados de la investigación de Villanueva (2018), sobre el desempeño económico financiero del Centro de Gestión Tributaria de Chiclayo, *que mostraron* un desempeño económico financiero deficiente en el período de análisis.

Al comparar los resultados obtenidos en las unidades de estudio, la MPP y la MDC muestran un mejor performance en cuanto a los niveles de recaudación, aunque no logra disminuir los niveles de morosidad y evasión tributaria. A diferencia de lo que se observa en la MDLA que presenta

un deficiente nivel de recaudación y mantiene altas tasas de morosidad y evasión tributaria.

Respecto a la percepción de los contribuyentes sobre la normatividad y el funcionamiento de la ATM, no existen diferencias significativas en los resultados de las unidades de estudio, en todos los casos los encuestados expresan su disconformidad con el servicio de las unidades de recaudación de tributos, asociados a la falta de información, atención profesional del personal del área y falta de recursos para una atención rápida y personalizada. Tanto los contribuyentes como los informantes claves de la MPP, MDC y MDLA, coinciden en afirmar que los resultados económicos (recaudación, morosidad y evasión) y sociales (satisfacción del contribuyente) están asociados a los recursos y capacidades de las unidades de administración tributaria.

CONCLUSIONES

En cuanto a los resultados económicos, las tres municipalidades estudiadas muestran una alta dependencia de las transferencias del gobierno central, resaltando el caso de MDLA, pues casi todo su presupuesto es financiado con fondos del gobierno central. Para la MPP y la MDC las partidas más importantes son el Fondo de Compensación, seguido del Canon y Sobre canon; mientras que en la MDLA el ingreso más alto es del Canon y Sobre canon, seguido del Fondo de compensación.

Por otro lado, los indicadores de gestión de la ATM en la MPP y LA MDC exponen una eficiencia aceptable, tanto en el impuesto predial como en los recursos directamente recaudados. Por el contrario, la MDLA, reporta una recaudación ínfima en el impuesto predial y recursos directamente recaudados.

Sobre la percepción de los contribuyentes sobre la ATM, en los tres grupos observados se evidencia que los contribuyentes tienen una percepción baja sobre los aspectos normativos, en cuanto a pertinencia, aseguramiento del financiamiento y equidad. Igualmente manifiestan su disconformidad con el servicio de las unidades de recaudación de tributos, asociados a la falta de información, atención profesional del personal del área y falta de recursos para una atención rápida y personalizada.

Finalmente, el diseño organizacional debe considerar el número de contribuyentes, los tipos de impuestos, las funciones, los procesos operativos y aspectos legales, mejorar capacidades y recursos y, superar la injerencia política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aranda Coral, E. (2018). *La gestión administrativa y su influencia del impuesto predial en la Municipalidad Distrital de Independencia Huaraz, 2017*. (Tesis de Licenciatura). Universidad Católica de Chimbote.

Barrera Ayala, S. I. (2016). Perú. En, C. M. De Cesare (Ed.), *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*. (pp. 195-220). Lincoln Institute of Land Policy.

Choqueña Quispe, S. M. (2015). *La administración tributaria municipal y el nivel de recaudación del impuesto predial en la Municipalidad Distrital de Ite, año 2013*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann.

Cruz Gutiérrez, A., López Prieto, S., & Poveda, M. (2011). *Análisis comparativo del impuesto predial e impacto en una industria de alimentos de Panamá comparado con el mismo impuesto en Colombia*. (Tesis de Licenciatura). Universidad Libre de Colombia.

De los Ríos Silva, R. (2017). *Determinantes de la recaudación de los impuestos municipales*. (Tesis de Licenciatura). Pontificia Universidad Católica del Perú.

Perú. Congreso Nacional. (1993). Constitución Política del Perú. *Diario Oficial El Peruano*. <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Peru/Leyes/constitucion.pdf>

Perú. Presidencia de la República. (1996). Decreto Supremo n.º 816. Código Tributario. *Diario Oficial El Peruano*.

Perú. Presidencia de la República. (2003). Ley n.º 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. *Diario Oficial El Peruano*. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0015/3-ley-organica-de-municipalidades-1.pdf>

Perú. Presidencia de la República. (2004). Decreto Legislativo n.º 156. Ley de Tributación Municipal. *Diario Oficial El Peruano*. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0019/texto-unico-ordenado-de-la-ley-de-tributacion-municipal.pdf>

Quispe Ayala, V. F. (2018). *La cultura tributaria y su incidencia en el pago del impuesto predial del Asentamiento Humano 7 de Octubre de la Municipalidad Distrital de el Agustino 2017*. (Tesis de Maestría). Universidad César Vallejo.

Villanueva Diaz, L. A. (2018). *Desempeño económico financiero del Centro de Gestión Tributaria Chiclayo - Años 2015 y 2016*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo.