

Gestión de Riesgos en la **Administración y Recaudación del Impuesto Predial** para fortalecer la gestión municipal

Documento de trabajo N° 1



1

La publicación "Gestión de Riesgos en la Administración y Recaudación del Impuesto Predial para fortalecer la gestión municipal", fue elaborada en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas a Nivel Subnacional en el Perú (2019-2023) - Programa GFP Subnacional, de la Cooperación Suiza - SECO, implementado por el Basel Institute on Governance.

Editado por:

Basel Institute on Governance Surcursal Perú

Av. José Gálvez Barrenechea 511 - San Isidro

Lima - Perú

T (+51 1) 685-1622

E info@baselgovernance.org

www.gfpsubnacional.pe

Con apoyo de:

Programa de Cooperación al Desarrollo Económico

Secretaría de Estado para Asuntos Económicos - SECO

Embajada de Suiza

Av. Salaverry 3240, San Isidro, Lima, 27

T (+51 1) 264 0305

E seco.lima@sdsc.net

www.cooperacionsuiza.pe/seco

www.seco.admin.ch

Elaboración de contenidos:

Mirtha Rosaura Muñiz Castillo, Luis Eduardo Liñán Bellina, Luis Enrique Yzquierdo Pérez, Delia Rosario Contreras Tinta, Rayza Inés Oblitas Palacios

Revisión de contenidos:

Carlos Augusto Oliva Neyra, Carlos Augusto Vargas Mas

Corrección de estilo:

Gabriel Prado Límaco

Apoyo editorial:

Romina Cruz Valencia

Diseño y diagramación:

Percy López

ISBN: 978-612-47647-6-9

Primera edición: Lima, febrero de 2023

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2023-01130

Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se mencione la fuente.
Distribución gratuita. Prohibida su venta.

Agradecimientos

El desarrollo y la elaboración de este documento han sido posible gracias al Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas a Nivel Subnacional en el Perú (2019-2023) - Programa GFP Subnacional, de la Cooperación Suiza - SECO, implementado por el Basel Institute on Governance - Perú.

Los autores de este documento agradecen el apoyo de servidores de la Municipalidad Provincial de Abancay, la Municipalidad Provincial del Cusco, el Servicio de Administración Tributaria de Piura, el Servicio de Administración Tributaria de Tarapoto y el Servicio de Administración Tributaria de Trujillo, que participan en las actividades de asistencia técnica durante la segunda fase del Programa y cuyas experiencias han sido recogidas en este documento.

Presentación

El Programa GFP Subnacional (2019-2023) busca fortalecer la capacidad de once Gobiernos Regionales (GR) y Gobiernos Locales (GL) para gestionar las finanzas públicas con mayor eficacia y transparencia, a fin de lograr que la asignación y la ejecución de los recursos públicos redunde en una mejor provisión de bienes o servicios a la población, en sectores prioritarios.

El Programa ofrece una asistencia técnica adaptada y consensuada con cada gobierno subnacional, que se traduce en actividades de acompañamiento, fortalecimiento de capacidades, instrumentos de mejora de la gestión e innovación, todos ellos diseñados para una asistencia in situ y a medida.

Este apoyo se despliega en torno a cuatro materias focalizadas:

- (i) la gestión de las inversiones sobre la base de una cartera priorizada;
- (ii) la gestión del sistema de abastecimiento, con énfasis en servicios básicos priorizados de salud y educación;
- (iii) la mejora en los procesos de recaudación del impuesto predial; y
- (iv) la mejora en la gestión de riesgos, mediante el fortalecimiento del control interno y la integridad pública.

En particular, el Programa ha desarrollado la serie "Gestión de Riesgos para mejorar la entrega de productos a nivel subnacional", la cual consiste en documentos de trabajo vinculados a las materias focalizadas. Estos documentos recogen la experiencia de los GR y GL socios del Programa y el conocimiento de sus consultores, a fin de convertirse en un insumo práctico para identificar y tratar los principales riesgos que pueden afectar la producción y la entrega de bienes o servicios y el logro de los objetivos institucionales de las entidades a nivel subnacional.

Esta serie se desarrolla sobre la base de las disposiciones de la Contraloría General de la República del Perú (CGR) en la Directiva N° 006-2019-CG/INTEG, "Implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado" (en adelante, Directiva SCI) y las orientaciones en la "Guía para la Gestión de Riesgos para los Gobiernos Regionales, en el marco de la implementación del Sistema de Control Interno" (CGR, 2022b). Asimismo, adopta las pautas de la Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, en la "Guía de Gestión de Riesgos que afectan la Integridad Pública" (PCM, 2023).

En este sentido, las propuestas contenidas en estos documentos de trabajo pueden ser consideradas por las entidades cuando elaboren su "plan de acción anual - sección medidas de control", que es una herramienta establecida por la CGR, en el marco de la implementación del SCI.

Siglas y acrónimos

- CGR** Contraloría General de la República
- DJ** Declaración Jurada
- MEF** Ministerio de Economía y Finanzas
- MVCS** Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
- SAT** Servicio de Administración Tributaria
- SCI** Sistema de Control Interno
- PCM** Presidencia del Consejo de Ministros
- SECO** Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza
- TUO** Texto Único Ordenado (de una norma legal)

Índice

Agradecimientos	3
Presentación	5
Siglas y acrónimos	6
Índice	7
Introducción	9
1. Objetivo	11
2. Base normativa	11
3. La recaudación del impuesto predial	11
3.1. Atención y orientación al contribuyente	12
3.2. Registro y determinación de la deuda	12
3.3. Fiscalización tributaria	12
3.4. Gestión de la deuda	13
4. Principales riesgos de desempeño y propuestas de tratamiento	15
4.1. Con respecto a la realidad de los predios del distrito	15
4.2. Con respecto a la oportunidad en la recaudación	18
4.3. Con respecto a la suficiencia del monto recaudado	20
4.4. Con respecto a la accesibilidad de medios de pago	22
5. Principales riesgos de corrupción y propuestas de tratamiento	24
5.1. Con respecto a la atención y orientación brindada al contribuyente	25
5.2. Con respecto al registro y la determinación de deuda	26
5.3. Con respecto a la fiscalización tributaria	30
5.4. Con respecto a la gestión de la deuda	33
Conclusiones	35
Glosario	36
Referencias	38

Introducción

El impuesto predial es el principal impuesto a nivel municipal en el país. En el 2019, la recaudación predial alcanzó S/ 2026 millones. Esta cifra representó el 41,6% de los ingresos tributarios de las municipalidades (MEF, 2021) y el 58% de los ingresos por impuestos (MEF, 2022). Debido a pandemia por el Covid-19, en el 2020, la recaudación predial tuvo una fuerte caída, recuperándose en el 2021 para alcanzar los S/ 2266 millones. En términos relativos, en ese año, representó el 66% de los ingresos por impuestos de las municipalidades¹.

No obstante, la recaudación predial en el Perú representa solo el 0,25% del Producto Bruto Interno (MEF, 2022). Esto es bajo comparado con otros países en América Latina que, en el año 2017, en promedio, alcanzaban ingresos por 0,4% del PBI por este impuesto (MEF, 2021).

En este sentido, existe potencial para incrementar la recaudación predial. Una de sus ventajas frente a otros impuestos es que su base imponible real es relativamente fija, por lo que habría menor posibilidad de evasión; sin embargo, requiere una adecuada identificación y valuación de los predios a ser gravados (Huanqui & Narrea, 2018) (Arias Minaya, 2018). Además, la propensión de los contribuyentes a cumplir esta obligación tributaria está vinculada a la percepción que tienen de la calidad de los servicios que brinda la municipalidad y del comportamiento de sus autoridades (si existe corrupción o no).

De otro lado, la capacidad de gestión de las municipalidades es heterogénea, al igual que su capacidad para recaudar impuestos. De acuerdo con el Registro Nacional de Municipalidades (INEI, 2022), en el año 2021, 24,2% de municipalidades aceptaba pagos a través de instituciones financieras, 7,4% aceptaba pagos con tarjeta de crédito o de débito en ventanilla y solo 2,4% aceptaba pagos en línea en la página web. Con respecto a su personal, solo el 63,6% tenía personal exclusivo en administración tributaria y un 23,5% tenía un área de ejecución coactiva. Por tanto, los costos de la recaudación pueden ser altos en muchas municipalidades.

En este contexto, **la gestión de riesgos** puede contribuir a prevenir riesgos que podrían afectar la recaudación predial y reducir la capacidad de la municipalidad para brindar bienes y servicios a la población de una manera eficaz, eficiente e íntegra, a partir de una adecuada identificación de las causas que podrían explicar su ocurrencia.

Al respecto, en este documento, se identifican dos tipos de riesgos: los **riesgos de desempeño** que afectan el logro de los objetivos y los **riesgos de corrupción** que afectan además recursos, servicios, derechos, así como la confianza de la población en las entidades públicas. Frente a ellos, se proponen medidas de control y acciones para su tratamiento.

Para definir los riesgos y las propuestas de tratamiento, se ha recogido información de fuentes documentales (normas, literatura especializada), informes de control publicados por la CGR en su portal web (CGR, 2021), así como talleres con municipalidades (diciembre 2020 y marzo 2021). El análisis ha sido cualitativo, basado en el conocimiento técnico y la experiencia de especialistas del Programa GFP Subnacional que brindan asistencia técnica tanto a las municipalidades provinciales de Abancay y Cusco como a los Servicios de Administración Tributaria (SAT) de Piura, Tarapoto y Trujillo.

¹ Se han calculado los porcentajes a partir de MEF (2022, pág. 73).

Este documento está compuesto de cinco secciones. La primera y segunda exponen, respectivamente, el objetivo y la base normativa del mismo. La tercera sección presenta los procesos vinculados a la recaudación del impuesto predial. La cuarta sección presenta los riesgos de desempeño, así como las medidas de control propuestas para cada causa identificada en procesos operativos o misionales que contribuyen a la entrega del servicio. La quinta sección presenta los riesgos de corrupción identificados en los procesos operativos y las medidas de prevención respectivas. Finalmente, se comparten algunas conclusiones que pueden contribuir al proceso de mejora continua en la gestión de riesgos en las entidades públicas.



IMPORTANTE

Por disposición de la CGR, los Servicios de Administración Tributaria (SAT) implementan de manera autónoma su Sistema de Control Interno. En ese sentido, las medidas que se presentan en este documento pueden ser aplicadas por una municipalidad o por una SAT, indistintamente. No obstante, es posible plantear "medidas de control cruzadas"; es decir, que una municipalidad provincial defina medidas de control para supervisar acciones a cargo de una SAT.

Cada entidad debe evaluar qué posibles causas de los riesgos identificados son los más relevantes en su contexto particular. Asimismo, para definir el tratamiento, debe analizar la factibilidad de implementar cada medida de control (organizacional, financiera, normativa) e identificar las que sean más efectivas con relación a su costo (CGR, 2022b).

1. Objetivo

Este documento busca contribuir a que los Gobiernos Locales (GL) puedan aplicar la gestión de riesgos para mejorar la gestión y la recaudación del impuesto predial, y así tener mayor capacidad para brindar bienes y servicios a la población.

2. Base normativa

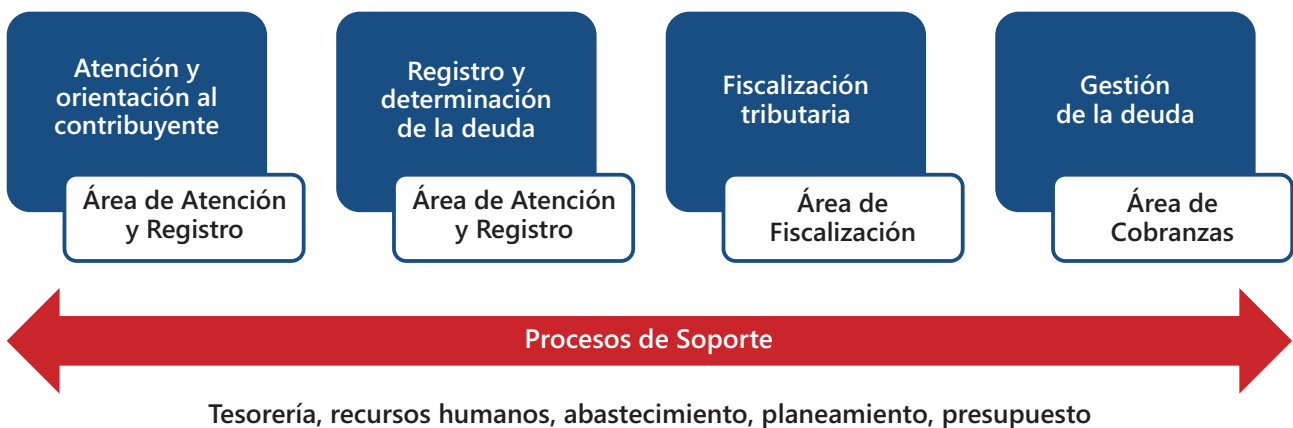
- Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y sus modificatorias.
- Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las entidades del Estado.
- Decreto Supremo N° 156-2004, Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal.
- Decreto Supremo N° 133-2013-EF, Texto Único Ordenado del Código Tributario.
- Ley N° 26979, Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Cobranza Coactiva.
- Ley N° 31170, Ley que dispone la implementación de mesas de partes digitales y notificaciones electrónicas.
- Resolución Ministerial N° 172-2016-Vivienda, Reglamento Nacional de Tasaciones.
- Directiva N° 006-2019-CG/INTEG, "Implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado" y sus modificatorias.
- "Guía para la gestión de riesgos que afectan la Integridad Pública", aprobada por Resolución N° 001-2023-PCM/SIP.

3. La recaudación del impuesto predial

El impuesto predial es un tributo anual que grava el valor de los predios urbanos y rústicos que sean propiedad de un contribuyente (persona natural o jurídica) en cada jurisdicción distrital. Para la municipalidad, el monto recaudado por este impuesto constituye una importante fuente de ingresos.

Para recaudar este impuesto, las municipalidades llevan a cabo procesos operativos o misionales, enmarcados en lo regulado por la Dirección General de Política de Ingresos Públicos del MEF, y procesos de soporte (transversales a toda gestión municipal) que le permiten entregar distintos bienes y servicios a la población. Estos corresponden a los sistemas administrativos nacionales. La figura 1 muestra cómo se relacionan estos procesos y las áreas responsables de ellos.

Figura 1. Principales procesos para la recaudación del impuesto predial



Este documento se centra en los procesos operativos o misionales que permiten la recaudación del impuesto predial, los cuales se describen brevemente. Cabe mencionar que, para la gestión de riesgos, es relevante distinguir los procesos, independientemente de que una misma unidad orgánica estuviese a cargo de uno, dos o tres de ellos².

3.1. Atención y orientación al contribuyente

Este proceso comprende actividades para satisfacer necesidades de información de los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias. Está a cargo del personal de plataforma de atención, que depende del área de atención y registro, o puede formar parte del área de servicios al contribuyente o similar. El personal brinda atención y asesoría, absolviendo consultas con relación al pago del impuesto.

3.2. Registro y determinación de la deuda

Este proceso comprende actividades para el correcto registro de la información tributaria necesaria para el cálculo de la base imponible y del monto del impuesto predial de cada contribuyente. Está a cargo del área de atención y registro y contempla dos pasos importantes:

- **Registro tributario:** registro y actualización de datos de los contribuyentes y de los predios, así como de diversos parámetros (valores arancelarios, valores unitarios de edificación, valor de la UIT, entre otros) que permitan efectuar la Declaración Jurada del Impuesto Predial (DJ de Autoavalúo).
- **Determinación de la deuda:** cálculo del monto a pagar por el impuesto predial, por cada contribuyente, a partir de la determinación de una base imponible y una escala con tasas o alícuotas, por tramos de base imponible, definida por Ley³.

Para el cálculo del valor del impuesto a pagar por un contribuyente, para cada predio de su propiedad, se toma en cuenta el valor del terreno, la construcción y otras edificaciones o instalaciones que formen parte integrante del predio, considerando los parámetros para cada parte. Así, para un contribuyente en particular, la base imponible es la suma del valor de los predios que sean de su propiedad en la misma municipalidad.

En este proceso, además, se incluyen las siguientes actividades: notificación del tributo anual (generalmente con la cuponera o cartilla de pago), emisión de multas tributarias, entre otras.

3.3 Fiscalización tributaria

La fiscalización tributaria permite verificar el adecuado cumplimiento de la obligación del registro de información por parte del contribuyente. Así se busca ampliar la base tributaria y los niveles de recaudación. Está a cargo del área de fiscalización.

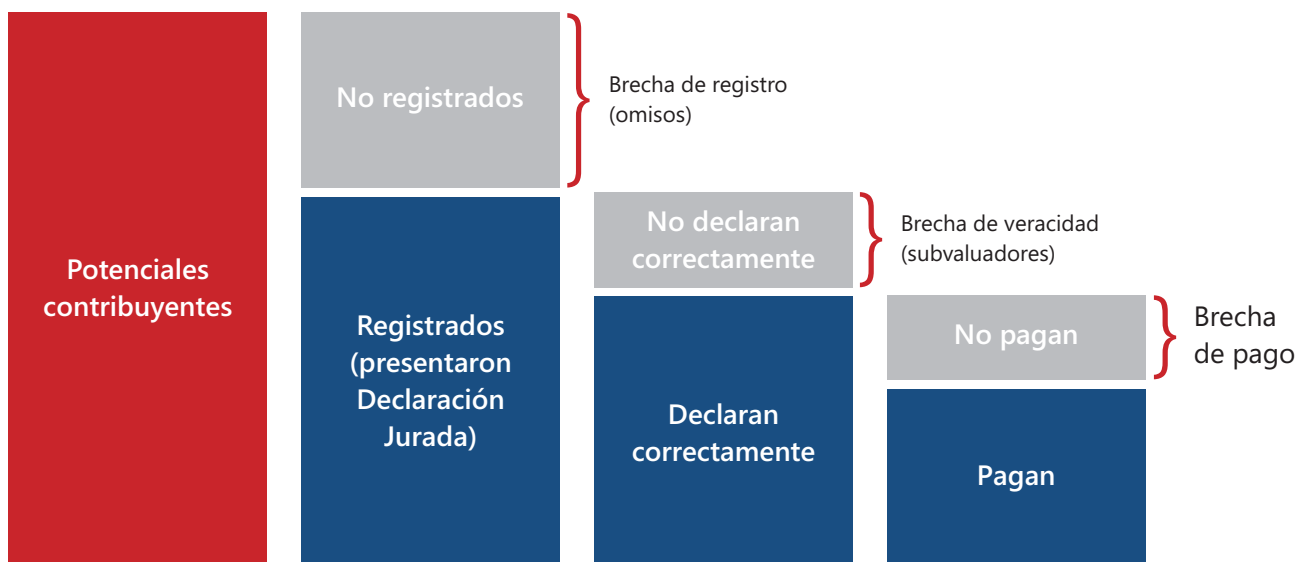
La figura 2 muestra las distintas brechas de incumplimiento en la gestión del impuesto predial. La fiscalización tributaria busca reducir las dos primeras brechas: contribuyentes omisos o que no presentan su Declaración

² En algunos casos, una misma unidad orgánica (UO) puede estar a cargo de la atención y orientación del contribuyente, el registro y la determinación de la deuda y la gestión de la deuda. Asimismo, una misma unidad orgánica puede estar a cargo de la atención y orientación del contribuyente y la fiscalización tributaria. En ese sentido, como las municipalidades pueden tener distintas estructuras organizacionales, los nombres de las UO también pueden variar.

³ D.S. N° 156-2004, TUO de la Ley de Tributación Municipal, artículo 13.

Jurada (DJ) del Impuesto Predial (brecha de registro) y contribuyentes que omiten información o cometen errores en su DJ (brecha de veracidad) que generalmente son subvaluadores.

Figura 2. Brechas de incumplimiento



Adaptado de MEF (2016b, pág. 52)

Con ese fin, las municipalidades realizan el planeamiento (estrategia de fiscalización, investigación), la inspección en campo (ejecución de la fiscalización tributaria) y la determinación de la deuda como resultado de la fiscalización tributaria. Finalmente, se emiten y notifican los valores correspondientes (resolución de determinación y/o resolución de multa).

3.4. Gestión de la deuda

Este proceso busca asegurar el pago de la obligación tributaria, para lo cual se efectúa la cobranza ordinaria (en la que se promueve o se induce el pago), la cobranza coactiva (ya con acciones coercitivas) y el control de la deuda para la emisión oportuna de los valores tributarios, el otorgamiento y el seguimiento de los fraccionamientos y de los saldos por cobrar (MEF, 2016b). Está a cargo del área de cobranzas y se lleva a cargo en dos etapas:

- **Cobranza ordinaria:** busca informar sobre las obligaciones tributarias, facilitar el pago por distintos medios (masivos o personalizados) y persuadir para el cumplimiento de los contribuyentes dentro de los plazos. Una vez vencida la deuda, se pueden efectuar visitas domiciliarias, acordar fraccionamientos, emitir documentos de cobranza, notificar valores (orden de pago, resolución de determinación o de multa) antes de trasladar la deuda a la etapa coactiva.
- **Cobranza coactiva:** ante el incumplimiento de pago y luego de pasado un plazo legal de notificada la deuda exigida, se realizan acciones dirigidas a garantizar, de manera forzosa, la recuperación de la deuda impaga. Esta cobranza inicia con la resolución de ejecución coactiva y comprende el seguimiento de medidas cautelares y, de ser el caso, la tasación y el remate de bienes (MEF, 2016a).

4

Principales riesgos de desempeño y propuestas de tratamiento

4. Principales riesgos de desempeño y propuestas de tratamiento

En esta sección, se recogen algunos de los principales riesgos de desempeño en la recaudación del impuesto predial. Siguiendo la metodología de la CGR (2022b), se han identificado atributos o características deseables de la recaudación predial y, a partir de ellos, los respectivos riesgos de desempeño, como se aprecia en la figura 3.

Figura 3. Principales atributos y riesgos de desempeño de la recaudación predial

Dimensión	Atributo	Riesgo de desempeño
Eficacia	1. La recaudación del impuesto predial corresponde a la realidad física del distrito.	1. La recaudación del impuesto predial podría no corresponder a la realidad física del distrito.
Eficiencia	2. La recaudación del impuesto predial es oportuna en relación de los plazos previstos por la municipalidad.	2. La recaudación del impuesto predial podría ser inoportuna en relación de los plazos previstos por la municipalidad.
Economía	3. La recaudación es suficiente para cubrir la proyección efectuada por la municipalidad.	3. La recaudación del impuesto predial podría ser insuficiente para cubrir la proyección efectuada por la municipalidad.
Calidad	4. La recaudación contempla diversos canales de pago.	4. La recaudación del impuesto predial podría no contemplar diversos canales de pago.

Luego, para definir la propuesta de tratamiento para cada riesgo, se seleccionan las causas internas y externas más importantes, dentro del marco de las competencias del GL, que podrían explicar la ocurrencia del riesgo, así como los actores vinculados a estas. A partir de ellas, se definen las medidas de control con el fin de contribuir a prevenir los riesgos, así como acciones para implementarlas y posibles medios de verificación⁴.

A continuación, se explica el análisis efectuado para tratar estos riesgos.

4.1. Con respecto a la realidad de los predios del distrito

La municipalidad necesita un registro con los datos completos de los predios que le permita valorizarlos de forma adecuada. Si cuenta con información actualizada de los predios y sus características, podrá conocer su base imponible o base tributaria real, efectuar sus proyecciones de ingresos y definir sus estrategias de cobranza y fiscalización tributaria.

Riesgo de desempeño 1:



La recaudación del impuesto predial podría no corresponder a la realidad física del distrito.

⁴ En el resto del documento, los medios de verificación aparecen entre paréntesis al lado de cada acción que permite implementar una medida de control.

Para definir el tratamiento que permita reducir este riesgo, se han identificado causas asociadas a los principales procesos, con la finalidad de definir medidas que se orienten a evitarlas.

Tipo de causa	Actor vinculado	Causa	Proceso
Interna	Personal de plataforma de atención al contribuyente	1.1 Error al registrar la información de los predios por parte de personal de plataforma de atención al contribuyente.	Atención y orientación al contribuyente
Interna	Personal del área de atención y registro	1.2 Error al actualizar los parámetros por parte de personal del área de atención y registro.	Registro y determinación de deuda
Externa	Contribuyentes	1.3. Contribuyentes no informan sobre modificaciones en las características físicas de sus predios.	Fiscalización tributaria

En ese sentido, se presentan las principales medidas de control para prevenir el riesgo, de acuerdo con las causas identificadas.

Causa 1.1: Error al registrar la información de los predios por parte de personal de plataforma de atención al contribuyente

Frente a esta causa, es importante asegurar que el personal respectivo cuente con el perfil adecuado para sus funciones (conocimientos y experiencia) y que cuente con capacitación permanente, para que realice actividades como el registro de la información de los predios sin inconvenientes. Es especialmente importante porque, como se ha visto, no todas las municipalidades tienen personal exclusivo para la administración tributaria. Además, existe alta rotación de personal en los GL.



Medida de control 1.1.1:

Verificar que el personal de plataforma de atención al contribuyente cuente con un perfil adecuado para ejercer sus funciones.

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar o actualizar el perfil de puesto, aprobado por la unidad orgánica competente (*perfil de puesto aprobado*).
- Actualizar el legajo del personal con información de calificaciones y experiencia (*hoja de control del legajo actualizado*).
- Contrastar, de manera periódica, el perfil de puesto con la información del legajo del personal de plataforma de atención al contribuyente (*reporte de verificación*).



Medida de control 1.1.2:

Verificar la capacitación permanente del personal de plataforma de atención al contribuyente.

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Identificar las necesidades de capacitación del personal (*informe de diagnóstico*).
- Elaborar y aprobar el plan de capacitación del personal (*plan aprobado*).
- Efectuar el seguimiento a la ejecución del plan (*reporte de seguimiento*).
- Evaluar los resultados de la capacitación, en el ejercicio de las funciones del personal (*informe de evaluación*).

Además, en caso de ocurrir este error de registro, sería importante detectarlo oportunamente. Para ello, se podría contrastar la información documental de la DJ del impuesto predial con el registro efectuado en el sistema informático de la municipalidad.

Causa 1.2: Error al actualizar los parámetros por parte del personal del área atención y registro

Los parámetros permiten calcular el valor del terreno y de la construcción que conforman la base imponible del impuesto predial. Por ejemplo, cuando el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) efectúa cambios en algunos de sus elementos (valores arancelarios de terrenos, valores unitarios de edificación, tabla de depreciación, valores de obras complementarias o permanentes), es necesario actualizarlos; sin embargo, el proceso podría ser complejo para algunas municipalidades que no cuenten con una manera estándar de hacerlo.



Medida de control 1.2:

Verificar la actualización adecuada de los parámetros.

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar un procedimiento de actualización y control de parámetros (*procedimiento aprobado*).
- Desarrollar las actividades de actualización o carga de parámetros (*informe de resultados de carga*).
- Revisar la base de datos del impuesto predial y contrastar la información de los parámetros registrada con los parámetros aprobados (*reporte de verificación*).

Al igual que con la causa anterior, puede considerarse una medida de control referida a capacitación que ayude a prevenir la ocurrencia del error.

Causa 1.3: Contribuyentes no informan sobre modificaciones en las características físicas de sus predios

Esta causa se refiere a la mencionada "brecha de veracidad" que puede afectar la recaudación tributaria, sobre la cual la municipalidad puede ejercer su función de fiscalización tributaria. En este sentido, es importante la forma cómo se planifican y realizan las inspecciones en campo, a fin de detectar posibles subvaluadores.



Medida de control 1.3:

Supervisar la ejecución de las visitas de inspección a los predios.

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar el procedimiento para la supervisión a las visitas de inspección a los predios, con el método de muestreo de los predios (*procedimiento aprobado*).
- Elaborar y aprobar el plan de supervisión, incluyendo programación de capacitaciones (*plan de supervisión aprobado*).
- Ejecutar las supervisiones de acuerdo con el procedimiento establecido (*informe de seguimiento a las supervisiones, adjuntando acta de supervisión*).
- Evaluar la aplicación del procedimiento de supervisión con relación a la base imponible del impuesto predial (*informe de evaluación*).

4.2. Con respecto a la oportunidad en la recaudación

El impuesto predial es anual; sin embargo, su pago se puede fraccionar en cuatro cuotas, con vencimientos en febrero, mayo, agosto y noviembre. Al respecto, sería conveniente que las proyecciones de ingresos puedan tener un correlato con las salidas por gastos de la municipalidad.

Riesgo de desempeño 2:



La recaudación del impuesto predial podría ser inoportuna en relación de los plazos previstos por la municipalidad.

Para definir el tratamiento que permita reducir este riesgo, se han identificado una causa interna y una externa, que se podrían vincular a dos procesos operativos, como se muestra a continuación.

Tipo de causa	Actor vinculado	Causa	Proceso
Interna	Responsable del área de atención y registro	2.1 Distribución tardía de la cartilla de pagos.	Registro y determinación de deuda
Externa	Contribuyentes	2.2 Contribuyentes se retrasan en sus pagos.	Gestión de la deuda

En ese sentido, se presentan las principales medidas de control para prevenir el riesgo, de acuerdo con las causas identificadas.

Causa 2.1: Distribución tardía de la cartilla de pagos

La cartilla de pagos permite que los contribuyentes conozcan y paguen sus impuestos. Por ello, si la municipalidad se retrasa en su elaboración y distribución, no solo perjudica los plazos de difusión de las obligaciones tributarias, sino también la recaudación y su oportunidad.



Medida de control 2.1:

Efectuar seguimiento a la ejecución del cronograma de distribución de la cartilla de pagos.

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar el cronograma de distribución de cartilla de pagos (*cronograma elaborado*).
- Aprobar el cronograma de distribución de cartilla de pagos (*cronograma aprobado*).
- Efectuar seguimiento a la distribución y notificación de cartilla de pagos, dentro de los plazos acordados (*reporte de seguimiento*).

Causa 2.2: Contribuyentes se retrasan en sus pagos

La morosidad en la recaudación del impuesto predial puede ser un problema importante para garantizar los ingresos que permitan a la municipalidad brindar los bienes y servicios a la población de su distrito⁵. Al respecto, se podrían usar medios de notificación alternativos, como la casilla electrónica (en el marco de la Ley N° 31170) y medidas de apoyo como el envío de recordatorios por mensajes de texto, visitas o publicación en la web, entre otros.

⁵ Como referencia, se puede considerar información sobre la morosidad en el pago de los arbitrios de una muestra aleatoria de 696 municipalidades distritales a nivel nacional, que fueron sujeto de un operativo de control de la CGR. Se encontró que el 58% de esas municipalidades tenía un porcentaje mayor o igual a 40% de morosidad en el año 2021 (CGR, 2022a, pág. 13).



Medida de control 2.2:

Verificar la ejecución de procedimiento de notificación actualizado.

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar un diagnóstico del procedimiento de notificación actual, en relación con las preferencias de los contribuyentes y el marco normativo vigente, con propuesta de medios de notificación factibles y medidas de apoyo complementarias (*informe de diagnóstico y propuesta*).
- Elaborar y aprobar el procedimiento de notificación actualizado (*procedimiento aprobado*).
- Implementar el procedimiento de notificación (*informe de seguimiento*).
- Evaluar los resultados del procedimiento de notificación (*informe de evaluación*).

4.3. Con respecto a la suficiencia del monto recaudado

Como se señaló, el impuesto predial representa el principal ingreso tributario de las municipalidades. En ese sentido, es crucial evitar que la recaudación resulte insuficiente a lo proyectado para brindar los servicios a la población del distrito.

Riesgo de desempeño 3:



La recaudación del impuesto predial podría ser insuficiente para cubrir la proyección de ingresos efectuada por la municipalidad.

Para definir el tratamiento que permita reducir este riesgo, se han identificado una causa externa y una interna en dos procesos operativos, como se muestra a continuación.

Tipo de causa	Actor vinculado	Causa	Proceso
Externa	Propietarios de predios	3.1. Propietarios de predios no presentan su DJ del Impuesto Predial	Fiscalización tributaria
Interna	Responsable del área de cobranzas	3.2. Evolución adversa de los ingresos recaudados que no es identificada de forma oportuna por la entidad	Gestión de la deuda

En ese sentido, se presentan las principales medidas de control para prevenir el riesgo, de acuerdo con las causas identificadas.

Causa 3.1: Propietarios de predios no presentan su DJ del Impuesto Predial

Algunos posibles o actuales contribuyentes pueden estar en la situación de omisos por no haber declarado la propiedad de sus predios ante la municipalidad. En ese sentido, el área de fiscalización debe considerar la oportunidad y cobertura de sus visitas de inspección.



Medida de control 3.1:

Verificar la ejecución del plan anual de fiscalización tributaria.

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar el plan de fiscalización tributaria, incluyendo zonas o sectores a inspeccionar según tipo de uso del predio y criterios de interés fiscal, con cronograma (*plan aprobado*).
- Ejecutar el plan de fiscalización tributaria, levantando las actas de inspección respectivas (*informe mensual de fiscalización*).
- Evaluar los resultados de la fiscalización tributaria, con recomendaciones de mejora (*informe de evaluación*).

Causa 3.2: Evolución adversa de los ingresos recaudados que no es identificada de forma oportuna por la entidad

Por factores externos, los ingresos por el impuesto predial pueden mostrar una evolución adversa, que los aleje de la proyección efectuada. La situación podría agravarse si la municipalidad no la identifica de forma oportuna. Por ello, es importante llevar un control regular del avance en la recaudación de modo que, en caso de detectar una brecha importante entre los ingresos recaudados y la proyección, se puedan implementar, de manera oportuna, las medidas necesarias.



Medida de control 3.2:

Verificar el calce entre los ingresos recaudados y la proyección de ingresos efectuada.

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar o actualizar la proyección de los ingresos recaudados, aprobado por la Gerencia (*modelo de proyección de ingresos actualizado*).
- Contrastar los ingresos recaudados con las estimaciones de la proyección, de manera mensual, elaborando un informe de alerta en el caso de que se identifique una brecha importante (*reporte comparativo*).
- Evaluar el avance en la recaudación, analizando los factores que podrían explicar desviaciones con respecto a lo proyectado, de ser el caso, de manera trimestral (*informe de evaluación*).

4.4. Con respecto a la accesibilidad de medios de pago

Es importante brindar canales alternativos a los contribuyentes para que efectúen su pago del impuesto predial con comodidad y seguridad, promoviendo su propensión a pagar oportunamente sus obligaciones. Para ello, se pueden ampliar los lugares de pago presencial, desconcentrando las operaciones del local municipal. Además, se puede brindar opciones de pago, como algunas municipalidades están haciendo en el contexto actual (pago a través de instituciones financieras, con tarjeta de débito o de crédito, pago en línea en el portal web, pago con débito automático).

Riesgo de desempeño 4:



La recaudación del impuesto predial podría no contemplar diversos canales de pago.

Este riesgo podría deberse a la siguiente causa:

Tipo de causa	Actor vinculado	Causa	Proceso
Interna	Administración	4. La municipalidad no cuenta con capacidad para recibir pagos que no sean presenciales	Gestión de la deuda

Frente a esta causa, la municipalidad debería analizar la factibilidad de ampliar sus canales de pago y, posteriormente, verificar que estos se encuentren disponibles para los contribuyentes. En este sentido, la medida de control requiere acciones previas.



Medida de control 4:

Verificar la disponibilidad de canales de pago alternativos.

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar un diagnóstico de los canales de pago existentes, con una propuesta para implementar nuevos canales de pago, considerando su factibilidad (*informe de diagnóstico y propuesta*).
- Elaborar y aprobar el plan de ampliación de canales de pago (*plan aprobado*).
- Ejecutar la ampliación de canales de pago (*informe de ejecución*).
- Evaluar los resultados de la ejecución del plan en la evolución de los ingresos del impuesto predial (*informe de evaluación*).
- Verificar la operatividad de los canales de pago establecidos (*reporte de verificación*).

Antes de iniciar la ampliación de los canales de pago, puede ser necesario que la municipalidad seleccione un sector como piloto que le permita recoger información de gestión y la percepción de los contribuyentes.

5

Principales riesgos de corrupción y propuestas de tratamiento

5. Principales riesgos de corrupción y propuestas de tratamiento

En esta sección se recogen algunos de los principales riesgos de corrupción. Se debe resaltar que la recaudación directa de ingresos es un "contexto de riesgo" priorizado por la PCM (2023), por lo cual podrían identificarse incluso mayores riesgos. En todo caso, se identifican riesgos en procesos misionales que permiten la recaudación del impuesto predial, como se muestra en la siguiente figura. Siguiendo la metodología de la PCM, estos riesgos involucran a uno o más agentes públicos (potencialmente con algún agente privado) y recogen un comportamiento irregular.

Figura 4. Principales riesgos de corrupción en la recaudación predial

Proceso	Riesgo de corrupción
Atención y Orientación al Contribuyente	1. Personal de la plataforma de atención al contribuyente podría asesorar a algunos propietarios de predios, a cambio de un soborno, para que reduzcan o eliminen sus deudas tributarias.
Registro y Determinación de la Deuda	2. Personal podría registrar parámetros distintos a los definidos por los entes rectores, de modo que algunos propietarios de predios obtengan una base imponible menor en su DJ de Impuesto Predial. 3. Servidor que evalúa o califica reclamos podría otorgar inafectaciones y/o exoneraciones tributarias, sin observar los requisitos legales vigentes, a fin de favorecer indebidamente a algunos contribuyentes.
Fiscalización Tributaria	4. Fiscalizador tributario en trabajo de campo podría ofrecer al contribuyente, a cambio de un soborno, modificar el resultado de la inspección de su predio. 5. Personal de fiscalización que registra los resultados de las inspecciones podría modificar las características de construcción de los predios para reducir la base imponible de algunos propietarios.
Gestión de la Deuda	6. Personal que entrega los valores tributarios podría efectuar la notificación de manera incorrecta, a cambio de un soborno, para beneficiar a algunos propietarios de predios con la dilatación del proceso de cobranza.

Luego, para definir la propuesta de tratamiento para cada riesgo, se seleccionan, en distintas categorías, causas de tipo personal y organizacional. A partir de ellas, se seleccionan estrategias y medidas de prevención que han sido adaptadas como "medidas de control" en el marco de la implementación del SCI. Además, se incluyen acciones para implementar esas medidas y posibles medios de verificación.



IMPORTANTE

Antes de presentar cada medida de control, se señala una estrategia de prevención para evitar la ocurrencia de la causa que podría explicar el riesgo de corrupción. De acuerdo con la PCM (2023), las estrategias se agrupan, según su objetivo: (i) para incrementar la conciencia sobre las consecuencias, (ii) para optimizar el diseño organizacional, o (iii) para producir ajustes de comportamiento.

5.1. Con respecto a la atención y orientación brindada al contribuyente

En el proceso de atención y orientación al contribuyente, la relación entre el personal de la plataforma de atención y de los contribuyentes es muy importante. Este personal tiene el conocimiento de las normas y los procedimientos internos de la entidad que deberían usar para la mejor atención del contribuyente, pero podrían hacerlo en desmedro de la entidad.

Riesgo de corrupción 1:



Personal de la plataforma de atención al contribuyente podría asesorar a algunos propietarios de predios, a cambio de un soborno, para que reduzcan o eliminen sus deudas tributarias.

Para definir el tratamiento que permita reducir este riesgo, se han identificado causas de tipo personal y organizacional, que pueden ser abordadas con distintas medidas de control.

Tipo de causa	Causa	Explicación
Personal	1.1 Percepción de impunidad	Servidores podrían interpretar que su actuación no será detectada o tendrá poca probabilidad de serlo.
Organizacional	1.2 Procesos ineficientes	Procesos mal diseñados o falta de regulación acerca de la interacción esperada entre el personal y los contribuyentes.

En este sentido, se presentan medidas de control para prevenir esas causas, vinculadas a dos tipos de estrategias de prevención.

Causa 1.1: Percepción de impunidad

El servidor de plataforma de atención percibe que el beneficio irregular (soborno) es mayor que el posible costo, porque su actuación contraria a la ética no sería detectada y, por tanto, cree que esta actuación no le generaría consecuencias negativas. Además, como realiza este asesoramiento porque tiene interacción con algunos contribuyentes, es necesario dar visibilidad a esa interacción en el espacio físico donde ocurre.

► Estrategia para producir ajustes de comportamiento



Medida de control 1.1:

Verificar la disposición adecuada del ambiente físico para visibilizar la interacción entre el personal de plataforma y los contribuyentes en el punto de atención

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar un estudio de los flujos de atención a contribuyentes en la plataforma, las rutas de acceso y puntos de atención, con propuesta de disposición adecuada del ambiente físico (por ejemplo, material y ubicación de mobiliario, espejos, puertas abiertas, etc.) (*estudio aprobado*).
- Implementar la propuesta para la disposición adecuada del ambiente físico (*informe técnico*).
- Analizar periódicamente la idoneidad de la disposición del ambiente físico vigente, mediante informes de flujos de atención y otros (*informe de seguimiento*).

Causa 1.2: Procesos ineficientes

La persona percibe que existe la oportunidad para este comportamiento porque la entidad "lo permite", pues no tiene bien organizados o definidos sus procesos y regulaciones; por lo tanto, su superior jerárquico no se daría cuenta de que él o ella no observa los deberes y prohibiciones de su cargo cuando interactúa con los contribuyentes.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional



Medida de control 1.2:

Supervisar el cumplimiento del protocolo de atención al contribuyente

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar / actualizar el protocolo de atención al contribuyente (*protocolo actualizado aprobado*).
- Definir la estrategia de supervisión al cumplimiento del protocolo de atención (*estrategia de supervisión aprobada*).
- Ejecutar la supervisión e informar al área de atención y registro (*informe de supervisión*).

5.2. Con respecto al registro y la determinación de deuda

El personal del área de atención y registro podría favorecer indebidamente a ciertos contribuyentes en aspectos referidos al cálculo de la base imponible y al otorgamiento de inafectaciones y/o exoneraciones tributarias, entre otras posibilidades, sin cumplir lo dispuesto en las normas vigentes. Esto puede ocurrir por acuerdo entre el servidor municipal y el contribuyente, aprovechando ineficiencias de la municipalidad.

Riesgo de corrupción 2:



Personal podría registrar parámetros distintos a los definidos por los entes rectores, de modo que algunos propietarios de predios obtengan una base imponible menor en su DJ de Impuesto Predial.

Para definir el tratamiento que permita reducir este riesgo, se han identificado causas de tipo personal y organizacional, que pueden ser abordadas con distintas medidas de control.

Tipo de causa	Causa	Explicación
Personal	2.1 Predisposición por relación personal	Servidores podrían favorecer a familiares, amistades o personas de su círculo social, para asentar su vínculo o relación.
Organizacional	2.2 Procesos ineficientes	Procesos mal diseñados que facilitan el registro inadecuado de información.

En este sentido, se presentan medidas de control para prevenir esas causas, vinculadas a un tipo de estrategias de prevención.

Causa 2.1: Predisposición por relación personal

El servidor puede tener la tendencia a favorecer indebidamente a ciertas personas, incluso sin una solicitud expresa, por familiaridad o cercanía. Por ello, se puede evitar que el servidor mantenga por mucho tiempo una posición o cargo que le brinda la oportunidad de favorecer dichos intereses.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional



Medida de control 2.1:

Verificar el cumplimiento de la política de rotación del personal en puestos sensibles a prácticas contrarias a la ética.

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Definir política de rotación del personal en puestos identificados como sensibles a prácticas contrarias a la ética (*política de rotación elaborada*).
- Aprobar una política de rotación del personal en puestos sensibles a prácticas contrarias a la ética (*política de rotación aprobada*).
- Verificar la permanencia de servidores en puestos sensibles a prácticas contrarias a la ética y disponer la oportunidad de rotación cuando corresponda, según la política aprobada (*reporte de verificación*).

Causa 2.2: Procesos ineficientes

Esta causa puede expresarse como la inexistencia de un perfil de supervisión en el sistema informático. También se puede presentar como una situación en la que un servidor tiene acceso y/o usa regularmente dos perfiles distintos en el sistema (registrador y supervisor). En el segundo caso, no habría una adecuada separación de funciones.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional



Medida de control 2.2:

Verificar la separación de funciones de registro y supervisión, con un perfil de usuario distinto, en el sistema informático del proceso de registro y determinación de deuda

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Definir perfiles de usuarios distintos para registro y supervisión con atribuciones definidas según su puesto y nivel de responsabilidad (*manual de usuario de sistema informático*).
- Designar a una persona para cada perfil de usuario, de acuerdo con su puesto de trabajo y funciones asignadas (*informe con lista de personas con perfil asignado*).
- Verificar la lista de perfiles de usuario y los servidores designados, así como los últimos accesos al sistema informático, de manera periódica (*informe de verificación*).

Además, se podría verificar la aplicación de un procedimiento de actualización de parámetros que permita un control de calidad de la base de datos y la identificación de posibles alteraciones de datos.

Riesgo de corrupción 3:



Servidor que evalúa o califica reclamos podría otorgar inafectaciones y/o exoneraciones tributarias, sin observar los requisitos legales vigentes, a fin de favorecer indebidamente a algunos contribuyentes.

Para definir el tratamiento que permita reducir este riesgo, se han identificado causas de tipo personal y organizacional, que pueden ser abordadas con distintas medidas de control.

Tipo de causa	Causa	Explicación
Organizacional	3.1 Presión jerárquica o de pares	Servidor es presionado para otorgar inafectaciones y/o exoneraciones tributarias a determinado contribuyente.
Organizacional	3.2 Alta discrecionalidad	Servidor puede estar en la capacidad de tomar decisiones sin rendir cuentas.

En este sentido, se presentan medidas de control para prevenir esas causas, vinculadas a dos tipos de estrategias de prevención.

Causa 3.1: Presión jerárquica o de pares

Esta causa se refiere a que el servidor que evalúa o califica el reclamo pueda recibir presión de su superior jerárquico u otra instancia superior para que favorezca indebidamente a determinado contribuyente. Frente a esto es importante identificar oportunamente si existe un deterioro en el entorno de la entidad que permita este tipo de presiones.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional



Medida de control 3.1:

Verificar la ejecución periódica de evaluaciones de clima laboral

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Efectuar un diagnóstico del clima laboral por medio del área de recursos humanos (*informe de diagnóstico*).
- Definir un plan o estrategia de mejora de clima laboral, con instrumentos a aplicarse de manera periódica (por ejemplo, encuestas o entrevistas), indicadores y metas a corto y mediano plazo (*plan o estrategia aprobada*).
- Implementar el plan o estrategia de mejora de clima laboral, con seguimiento a indicadores de manera periódica (*informe de seguimiento de clima laboral*).

Causa 3.2: Alta discrecionalidad

En este caso, el servidor que evalúa o califica el reclamo podría tener "poder" para tomar decisiones sobre los reclamos, sin que deba informar sobre los resultados de dicha gestión. Si bien es posible que algunos puestos de trabajo tengan discrecionalidad o que la carga laboral de reclamos sea elevada, se puede favorecer la rendición de cuentas con transparencia sobre las decisiones tomadas.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional



Medida de control 3.2:

Verificar la publicación actualizada de la lista de contribuyentes que tienen inafectaciones y/o exoneraciones tributarias

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Definir el procedimiento para identificar contribuyentes que gozan de inafectaciones y/o exoneraciones tributarias y cumplen los supuestos legales vigentes para tal fin (*procedimiento aprobado*).
- Elaborar una lista de contribuyentes que gozan de inafectaciones y/o exoneraciones tributarias y cumplen los supuestos normativos, disponiendo las acciones correctivas en el caso de contribuyentes identificados que no cumplan esos supuestos (*informe técnico*).
- Publicar de manera periódica la lista de contribuyentes que gozan de inafectaciones y/o exoneraciones tributarias, según tipo de contribuyente y valor de sus predios, en el portal institucional y otros canales formales (*lista de contribuyentes con fecha de publicación*).

5.3. Con respecto a la fiscalización tributaria

La fiscalización es un contexto de riesgo particular (PCM, 2023) y es posible identificar riesgos en distintos momentos, como en las inspecciones domiciliarias o en el registro en la base de datos de la municipalidad.

Durante las visitas de inspección, los fiscalizadores tributarios y los propietarios de los predios tienen una interacción cercana, lo cual abre la posibilidad de que ocurra un favorecimiento indebido a cambio de un soborno. Por ejemplo, ambos podrían ponerse de acuerdo o coludirse para que se registre un resultado que no refleje la realidad del predio, con características menores a lo que corresponden, reduciendo la base imponible.

Riesgo de corrupción 4:



Fiscalizador tributario en trabajo de campo podría ofrecer al contribuyente, a cambio de un soborno, modificar el resultado de la inspección de su predio.

Para definir el tratamiento que permita reducir este riesgo, se han identificado una causa personal y una organizacional, que pueden ser abordadas con distintas medidas de control.

Tipo de causa	Causa	Explicación
Personal	4.1 Falta o deterioro de carácter ético	Servidores pasan por alto algunas prácticas, justificándolas con algún tipo de explicación, y se acostumbran a actuar así.
Organizacional	4.2 Procesos ineficientes	Falta de regulación o inadecuada supervisión en las labores de campo.

En este sentido, se presentan medidas de control para prevenir esas causas, vinculadas a dos tipos de estrategias de prevención.

Causa 4.1: Falta o deterioro de carácter ético

Esta causa se refiere a que el fiscalizador tributario podría acostumbrarse a manipular los resultados de la fiscalización tributaria, en ciertos casos, para los cuales encuentra justificación. Luego, podría continuar con este comportamiento irregular, a menos que reciba cierto estímulo.

► Estrategia para producir ajustes en el comportamiento



Medida de control 4.1:

Verificar la aplicación de pautas éticas en las labores de inspección

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Definir las pautas éticas que deben aplicarse, durante las inspecciones de fiscalización tributaria, en la interacción entre fiscalizadores tributarios y propietarios de predios (*pautas éticas aprobadas*).
- Como parte del procedimiento de inspección, implementar las pautas éticas en dichas labores (*procedimiento de inspección actualizado*).
- Efectuar, de manera aleatoria y periódica, encuestas a propietarios de predios acerca de la aplicación de tales pautas éticas (*informe de encuesta*).

Causa 4.2: Procesos ineficientes

Esta causa se refiere a que la municipalidad puede no haber establecido claramente cómo se regula el comportamiento de los fiscalizadores tributarios durante las inspecciones, o no ha establecido mecanismos de supervisión.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional



Medida de control 4.2:

Supervisar las inspecciones a los predios efectuadas por los fiscalizadores tributarios

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Definir una estrategia de supervisión de inspecciones domiciliarias, incluyendo acciones programadas y no programadas (supervisiones inopinadas) e incluirla en el plan de fiscalización tributaria (*plan de fiscalización aprobado*).
- Ejecutar las supervisiones de manera periódica, siguiendo la estrategia definida y el plan de supervisión, con análisis de resultados y recomendaciones de mejora (*informe de seguimiento a las supervisiones*).
- Evaluar la ejecución de la estrategia de supervisión (*informe de evaluación*).

Riesgo de corrupción 5:



Personal de fiscalización que registra los resultados de las inspecciones podría modificar las características de construcción de los predios para reducir la base imponible de algunos propietarios.

Personal de fiscalización que registra los resultados de las inspecciones podría modificar las características de construcción de los predios para reducir la base imponible de algunos propietarios.

Tipo de causa	Causa	Explicación
Personal	5.1 Percepción de impunidad	Servidores perciben que su comportamiento no será detectado por otros servidores o por sus superiores.
Organizacional	5.2 Práctica normalizada	Servidores perciben que este comportamiento, en algunas circunstancias, es aceptado.

En este sentido, se presentan medidas de control para prevenir esas causas, vinculadas a dos tipos de estrategias de prevención.

Causa 5.1: Percepción de impunidad

Si existe la percepción de impunidad, es necesario que los servidores se den cuenta que su comportamiento irregular sí puede ser detectado. Una manera es mediante la implementación de un canal de denuncias, en el marco del Decreto Legislativo N° 1327 y su Reglamento⁶.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional



Medida de control 5.1:

Verificar la implementación de un canal formal y seguro para recibir denuncias de servidores de la municipalidad, con respecto a posibles actos de corrupción

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar la directiva para la atención de denuncias por presuntos actos de corrupción y el otorgamiento de medidas de protección (*directiva aprobada*).
- Implementar, en coordinación con la Secretaría de Integridad Pública de la PCM, la plataforma digital de denuncias ciudadanas (*plataforma en funcionamiento*).
- Efectuar seguimiento a la atención realizada a las denuncias y a las medidas de protección otorgadas, según motivo de denuncia (*informe de seguimiento*).

Causa 5.2: Práctica normalizada

Si el servidor considera que esta práctica es aceptada, la municipalidad puede desarrollar espacios de información y sensibilización que permitan que la persona se dé cuenta de las transgresiones y sus consecuencias.

⁶ El Decreto Legislativo N° 1327 establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe. Su Reglamento fue aprobado por Decreto Supremo N° 010-2017-JUS.

► **Estrategia para incrementar conciencia sobre las consecuencias**



Medida de control 5.2:

Verificar la ejecución de un programa de sensibilización sobre toma de decisiones éticas en posiciones que manejen información sensible

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar y aprobar el programa de sensibilización sobre toma de decisiones éticas en posiciones que manejen información sensible, que incluya actividades permanentes (*programa de sensibilización aprobado*).
- Ejecutar el programa de sensibilización de acuerdo con el cronograma definido (*informe de seguimiento a la ejecución*).
- Evaluar, mediante encuestas de percepción a los participantes y entrevistas con actores vinculados a los participantes, los resultados del programa de sensibilización (*informe de evaluación*).

5.4. Con respecto a la gestión de la deuda

La notificación es necesaria para que la deuda tributaria sea exigible, considerando que todo acto administrativo es válido al día siguiente de su notificación. Sin embargo, el personal que realiza la notificación o un tercero contratado para tal fin podría efectuar la notificación de manera incorrecta o evitar hacer la notificación, a fin de dilatar el proceso de cobranza y, de ser posible, lograr que la deuda prescriba.

Riesgo de corrupción 6:



Personal que entrega los valores tributarios podría efectuar la notificación de manera incorrecta, a cambio de un soborno, para beneficiar a algunos propietarios de predios con la dilatación del proceso de cobranza.

Para definir el tratamiento que permita reducir este riesgo, se han identificado una causa personal y una organizacional, que pueden ser abordadas con distintas medidas de control.

Tipo de causa	Causa	Explicación
Personal	6.1 Falta o deterioro de carácter ético	Notificadores no valoran el comportamiento ético en sus labores regulares.
Organizacional	6.2 Procesos ineficientes	Inadecuada supervisión sobre el proceso de notificación de valores tributarios.

En este sentido, se presentan medidas de control para prevenir esas causas, vinculadas a un tipo de estrategias de prevención.

Causa 6.1: Falta o deterioro de carácter ético

Para evitar contar con notificadores que tengan la tendencia a incurrir en prácticas contrarias a la ética, es muy importante mejorar el proceso de evaluación y selección de personal o las condiciones de contratación del servicio de notificación, según el caso.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional



Medida de control 6.1:

Verificar la implementación de un procedimiento riguroso de evaluación y selección de personal

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar el procedimiento de evaluación y selección de personal que incorpore pruebas de integridad personal (*procedimiento elaborado*).
- Aprobar procedimiento de evaluación y selección de personal (*procedimiento aprobado*).
- Verificar que las bases de las convocatorias de personal para notificaciones incorporen el procedimiento de evaluación y selección aprobado (*reporte de verificación*).

En el caso de que se haya tercerizado el servicio de notificación, se puede verificar la incorporación de cláusulas anticorrupción.

Causa 6.2: Procesos ineficientes

Para enfrentar esta causa, puede ser necesario definir mecanismos de supervisión al personal que realiza las notificaciones, sea de la propia municipalidad o un tercero contratado.

► Estrategia para optimizar el diseño organizacional



Medida de control 6.2:

Supervisar las actividades de notificación de valores tributarios

Con este fin, la municipalidad puede desarrollar las siguientes acciones:

- Elaborar la estrategia de supervisión de las actividades de notificación, definiendo cargos y responsabilidades (*informe técnico*).
- Aprobar, dentro del plan de cobranza, la estrategia de supervisión (*plan de cobranza aprobado*).
- Ejecutar las supervisiones de manera periódica (*informe de supervisión*).

Conclusiones

Promover la recaudación efectiva del impuesto predial es uno de los principales desafíos de la gestión municipal. En este documento, se plantea el uso de la gestión de riesgos como una herramienta de gestión permanente que contribuye a mejorar la ejecución de los procesos que permiten contar con una corriente previsible de ingresos por impuesto predial, y que además resguarde la capacidad de las municipalidades para entregar bienes y servicios a la población del distrito.

Esto es posible mediante la definición de medidas de control para prevenir la ocurrencia de causas que podrían afectar el desempeño en la recaudación y la materialización de riesgos de corrupción. Sin embargo, varias medidas de control que atienden aspectos del diseño organizacional permiten atender ambos tipos de riesgos. Por ejemplo, supervisar las visitas de inspección que son parte regular de la fiscalización tributaria puede ayudar a identificar la necesidad de acciones de capacitación (vinculadas a causas de riesgos de desempeño) y a desalentar posibles prácticas corruptas al enfocarse en un espacio de interacción entre el fiscalizador tributario y el contribuyente. Lo mismo podría ocurrir con la ejecución de un procedimiento de actualización de parámetros; es decir, verificar su adecuada ejecución permite evitar errores de registro y desalentar la manipulación de la base de datos.

Además, los riesgos de corrupción también pueden ser tratados con estrategias para incrementar la conciencia sobre las consecuencias de una práctica corrupta y para producir ajustes de comportamiento. Para ello, existe un amplio ámbito de medidas para ambos tipos de estrategias que pueden ser aplicadas en el contexto de la recaudación predial (PCM, 2023). Al respecto, se debe considerar que la gestión municipal no solo se afectaría por la ocurrencia de riesgos de corrupción; además, los ingresos recaudados se reducirían por la percepción de los contribuyentes acerca de la postura de la municipalidad frente a la corrupción y las medidas que toma al respecto. Por ello, es importante transparentar la implementación de esas medidas.

Finalmente, cada municipalidad debe evaluar la factibilidad de implementar las medidas de control propuestas, considerando su propia realidad. En todo caso, adoptar un enfoque de gestión de riesgos es una decisión que puede ser fortalecida en el tiempo, conforme se evidencien sus beneficios.

Glosario

- **Atributo:** características de un bien o servicio definidas por los rectores competentes del Poder Ejecutivo (Ceplan, 2019, pág. 19).
- **Calidad:** capacidad de la entidad para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios a través de sus productos. Se toma en cuenta la oportunidad en la atención, la accesibilidad de los productos para los usuarios (lugar, modalidad de entrega, etc.), la percepción de los usuarios (satisfacción con el producto), la precisión en la entrega (sin fallas o errores) y la continuidad en la entrega del producto, entre otros aspectos (MEF, 2018).
- **Declaración Jurada del Impuesto Predial:** documento por el cual el contribuyente manifiesta, ante la municipalidad distrital, la información sobre el o los predios de su propiedad, que permite determinar el valor base (o base imponible) sobre el cual se define su obligación tributaria. También se denomina "Declaración Jurada de Autoavalúo".
- **Economía:** capacidad de la entidad para administrar, generar o movilizar de manera adecuada los recursos financieros asignados para la producción y la entrega del producto. Se toman en cuenta los gastos administrativos y ejecución presupuestal, entre otros aspectos (MEF, 2018).
- **Eficacia:** grado de cumplimiento de los objetivos del producto. Se toma en cuenta la cobertura del producto y el cumplimiento de los criterios de focalización (de ser el caso), entre otros aspectos (MEF, 2018).
- **Eficiencia:** relación entre el logro de los objetivos del producto y los insumos o recursos utilizados. Se toma en cuenta el uso óptimo de los recursos en términos de costo unitario y productividad, en relación con un estándar (MEF, 2018).
- **Gestión de riesgos:** proceso que permite identificar y evaluar los riesgos que pueden afectar el logro de los objetivos de las entidades públicas, relacionados a la provisión de bienes y servicios públicos a la población, así como determinar e implementar medidas para prevenir la ocurrencia de los riesgos o mitigar sus efectos, en caso de ocurrir.
- **Inafectación tributaria:** situación que no está comprendida en el ámbito de aplicación del tributo.
- **Medida de control:** política, procedimiento, técnica u otro mecanismo que permita reducir un riesgo. Se ejecuta de manera reiterada con una periodicidad definida, mediante una o más acciones específicas.

- **Parámetros:** información necesaria para calcular el valor de los predios. Incluye los valores arancelarios de terrenos, los valores unitarios de edificación, la tabla de depreciación y los valores de obras complementarias e instalaciones fijas y permanentes.
- **Predios:** terrenos, edificaciones e instalaciones fijas y permanentes que sean parte de los predios; es decir, que no puedan ser separadas sin alterar, deteriorar o destruir la edificación.
- **Procesos de soporte:** procesos que brindan los recursos para los bienes y servicios que entrega la entidad a una población. Son desarrollados por los órganos de apoyo y de asesoramiento de la entidad que ejercen funciones de administración interna, reguladas por los sistemas administrativos nacionales, tales como: presupuesto, abastecimiento, tesorería, recursos humanos, etc.
- **Procesos operativos o misionales:** procesos que permiten la producción y entrega de bienes y servicios que brinda la entidad a la población. Son desarrollados por los órganos de línea que ejercen las funciones sustantivas de la entidad.
- **Producto:** bien o servicio que proporcionan las entidades o dependencias del Estado a una población beneficiaria, con el objeto de satisfacer sus necesidades (Directiva SCI, numeral 6.1).
- **Recurso de reclamación:** reclamo del contribuyente sobre la validez de un acto administrativo.
- **Resolución de determinación:** acto por el cual la administración tributaria pone en conocimiento del deudor tributario el resultado de su labor destinada a controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y establece la existencia del crédito o de la deuda tributaria (TUO del Código Tributario, artículo 76°).
- **Riesgo:** posibilidad de que ocurra un evento adverso que afecte el logro de los objetivos de la entidad o dependencia (Directiva SCI, numeral 6.1).
- **Riesgo de desempeño:** posibilidad de que el producto no se entregue a los usuarios finales con sus atributos esperados, afectando el logro de los resultados u objetivos institucionales (CGR, 2022b).
- **Riesgo de corrupción:** posibilidad de que ocurra un comportamiento, por acción u omisión, derivado del mal uso de la función o poder público, para obtener o perseguir la obtención de una ventaja o beneficio irregular, configurando un delito (PCM, 2023).
- **Valor tributario:** acto administrativo que es resultado de la conclusión de un proceso de verificación o fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias. Puede ser una orden de pago, una resolución de determinación o una resolución de multa (MEF, 2016a).

Referencias

Arias Minaya, L. (2018). El Perú hacia la OCDE: La agenda pendiente para la política tributaria 2018-2021. Oxfam América Inc., CooperAccionPeru, Grupo Propuesta Ciudadana. Obtenido de <https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2018/09/17071-El-Peru-hacia-la-OCDE-CORR-web.pdf>

Ceplan. (2019). Guía para el Planeamiento Institucional. Modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00016-2019/CEPLAN/PCD. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). Obtenido de https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_guia-para-el-planeamiento-institucional-2018/

CGR. (2021). Buscador de informes de servicios de control. Contraloría General de la República de Perú. Obtenido de <https://bit.ly/3vSZ30W>

CGR. (2022a). Informe consolidado del operativo de control simultáneo "Prestación del servicio de limpieza pública en municipalidades 2022". Periodo de evaluación: del 14 de marzo al 8 de abril de 2022. Contraloría General de la República, Gerencia de Control de Servicios Públicos Básicos, Subgerencia de Control del Sector Agricultura y Ambiente. Obtenido de <https://bit.ly/3i8W01Z>

CGR. (2022b). Guía de Gestión de Riesgos para los Gobiernos Regionales, en el marco de la implementación del Sistema de Control Interno. Contraloría General de la República del Perú, Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza & Programa Buena Gobernanza de Cooperación Alemana. Obtenido de https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/control_interno/documentos/Publicaciones/GUIA_DE_GESTION_DE_RIESGOS.pdf

Huanqui, S. & Narrea, O. (2018). Fortalecimiento de la autonomía fiscal de los gobiernos locales: El caso del impuesto predial. Nota de Política N° 5. Universidad del Pacífico, Escuela de Gestión Pública. Obtenido de <https://www.up.edu.pe/egp/Documentos/Nota-de-Politica-N5.pdf>

INEI. (2022). Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2022.. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3339620/Per%C3%BA%3A%20Indicadores%20de%20Gesti%C3%B3n%20Municipal%202021.pdf>

MEF. (2016a). Guía para la gestión de cuenta del impuesto predial. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Dirección General de Política de Ingresos Públicos. Obtenido de

https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/Guia_para_la_Gestion_de_Cuenta_IP.pdf

MEF. (2016b). Guía para el registro y determinación del impuesto predial. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Dirección General de Política de Ingresos Públicos. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/Guia_para_el_registro_y_de_terminacion_IP.pdf

MEF. (2018). Guía metodológica para la definición, seguimiento y uso de indicadores de desempeño de los Programas Presupuestales. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/guia_seguimiento_pp.pdf

MEF. (2021). Guía para el cumplimiento de la Meta 2 "Fortalecimiento de la administración y gestión del Impuesto Predial". Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal establecida al 31 de diciembre de 2022. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Obtenido de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/metas/guia_meta2_2022.pdf

MEF. (2022). Cuenta General de la República: Sector Público al 31 de diciembre de 2021. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Contabilidad Pública. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_publ/cta_grl_rp/Cuenta_General_2021.pdf

MEF. (2022). Curso virtual: Inducción sobre la determinación del impuesto predial. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Política de Ingresos Públicos. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/pimgm/2022/Diapositivas_Curso_Virtual_072022.pdf

PCM. (2023). Guía de Gestión de Riesgos que afectan la Integridad Pública. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Secretaría de Integridad Pública. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3829145-guia-para-la-gestion-de-riesgos-que-afectan-la-integridad-publica>

GFP Subnacional

Fortaleciendo la Gestión de Finanzas Públicas

Un programa de la Cooperación Suiza - SECO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



BASEL INSTITUTE ON
GOVERNANCE

Programa de Cooperación al Desarrollo Económico
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos - SECO
Embajada de Suiza
Av. Salaverry 3240. San Isidro. Lima, 27
T (+51 1) 264 0305
www.cooperacionsuiza.pe/seco

Basel Institute on Governance sucursal Perú
Av. José Gálvez Barrenechea 511 - San Isidro
Lima - Perú
T (+51 1) 685 1622
www.baselgovernance.org



ISBN: 978-612-47647-6-9



9 786124 764769