

# *Desafíos en la gestión tributaria: Evasión fiscal del impuesto predial en contextos municipales*

*Challenges in tax management: Property tax evasion in municipal contexts*

*Desafios na gestão tributária: evasão fiscal em contextos municipais*

**Ana Elizabeth Vizarreta Ramirez**

ana.vizarreta@unmsm.edu.pe

<https://orcid.org/0009-0001-3855-6843>

**Universidad Nacional Mayor de San Marcos.  
Lima, Perú**

**Emmanuel Daniel Parravicini Quisel**

emmanuel.parravicini@unmsm.edu.pe

<https://orcid.org/0009-0008-2422-7310>

**Universidad Nacional Mayor de San Marcos.  
Lima, Perú**

**Claydi Evelyn Geldres Noa**

Claydi.geldres@unmsm.edu.pe

<https://orcid.org/0009-0004-8298-8848>

**Universidad Nacional Mayor de San Marcos.  
Lima, Perú**

<http://doi.org/10.59659/impulso.v.5i10.118>

Artículo recibido 17 de febrero 2024 | Aceptado 24 de marzo 2025 | Publicado 3 de abril 2025

## RESUMEN

La evasión fiscal constituye un problema persistente en los sistemas tributarios a nivel mundial, limitando la capacidad de los gobiernos para obtener ingresos necesarios que permitan financiar la provisión de bienes y servicios públicos esenciales. El objetivo es analizar los principales desafíos en la gestión tributaria vinculados a la evasión fiscal del impuesto predial en contextos municipales. El enfoque cualitativo, basado en una revisión teórica de fuentes académicas publicadas entre 2010 y 2024. La revisión se realizó en tres fases: Identificación y selección de fuentes, Análisis y categorización y Síntesis teórica. Siendo seleccionados un total de 9 estudios. La recolección de información fue a través de las bases de datos fueron Scopus, Scielo y Dialnet. El análisis revela que la evasión del impuesto predial limita la capacidad financiera municipal y debilita la confianza institucional. Se concluye que, el fortalecimiento de la cultura tributaria y la aplicación efectiva de teorías fiscales pueden contribuir a una gestión más eficiente.

**Palabras clave:** Evasión; Fiscal; Impuesto; Recaudación; Tributaria

## ABSTRACT

Tax evasion is a persistent problem in tax systems worldwide, limiting governments' ability to raise the revenue needed to finance the provision of essential public goods and services. The objective is to analyze the main challenges in tax management linked to property tax evasion in municipal contexts. The qualitative approach was based on a theoretical review of academic sources published between 2010 and 2024. The review was conducted in three phases: source identification and selection, analysis and categorization, and theoretical synthesis. A total of nine studies were selected. Information was collected through the databases Scopus, Scielo, and Dialnet. The analysis reveals that property tax evasion limits municipal financial capacity and weakens institutional trust. It is concluded that strengthening tax culture and the effective application of tax theories can contribute to more efficient management.

**Keywords:** Evasion; Tax; Tax; Collection; Tax

## RESUMO

A evasão fiscal é um problema persistente nos sistemas tributários do mundo todo, limitando a capacidade dos governos de arrecadar a receita necessária para financiar o fornecimento de bens e serviços públicos essenciais. O objetivo é analisar os principais desafios na gestão tributária relacionados à sonegação de IPTU em contextos municipais. A abordagem qualitativa, baseada em uma revisão teórica de fontes acadêmicas publicadas entre 2010 e 2024. A revisão foi conduzida em três fases: Identificação e seleção de fontes, Análise e categorização, e Síntese teórica. Um total de 9 estudos foram selecionados. As informações foram coletadas por meio das bases de dados Scopus, Scielo e Dialnet. A análise revela que a sonegação de impostos sobre a propriedade limita a capacidade financeira municipal e enfraquece a confiança institucional. Conclui-se que o fortalecimento da cultura tributária e a aplicação efetiva das teorias tributárias podem contribuir para uma gestão mais eficiente.

**Palavras-chave:** Evasão; Fiscal; Imposto; Coleção; Imposto

## INTRODUCCIÓN

La evasión fiscal es un fenómeno recurrente en los sistemas tributarios a nivel global, afectando significativamente la capacidad de los gobiernos para recaudar ingresos y financiar la provisión de bienes y servicios públicos. En el ámbito municipal, el impuesto predial se ha identificado como una de las principales fuentes de ingresos locales; sin embargo, su recaudación enfrenta múltiples desafíos, particularmente en los países en vía de desarrollo (Bird y Slack, 2017).

Desde una perspectiva teórica, la evasión del impuesto predial puede explicarse desde diferentes enfoques. La teoría económica clásica plantea que los contribuyentes actúan racionalmente en respuesta a incentivos y sanciones (Allingham y Sandmo, 1972). Por otro lado, estudios recientes en economía conductual y psicología fiscal han resaltado la influencia de la percepción de justicia tributaria, la moral fiscal y la confianza en las instituciones como factores determinantes en el comportamiento de los contribuyentes (Frey y Torgler, 2007). Estos enfoques han permitido comprender por qué, en algunos casos, la evasión persiste en ciertos contextos, incluso cuando se implementan sanciones o incentivos tal como lo evidencian investigaciones recientes (Bazán, et al., 2024; Ventura, et al., 2024).

En caso del Perú, la evasión del impuesto predial es una problemática que afecta a numerosos municipios, impactando negativamente en la capacidad de los gobiernos locales para financiar servicios públicos esenciales. Cabe destacar un estudio realizado en la Municipalidad Provincial de Calca, Cusco, durante el período 2019-2021, reveló que la recaudación del impuesto predial fue significativamente baja, con tasas de evasión superiores al 66%. Entre los factores que contribuyeron a esta situación se identificaron la falta de información tributaria, la desactualización de declaraciones juradas y la ausencia de fiscalización (Vera y Ruiton, 2025).

Asimismo, en la Municipalidad Distrital de Parobamba, Ancash se ha documentado que la evasión tributaria ha afectado los recursos directamente recaudados, limitando la capacidad de inversión en obras y servicios públicos. La investigación realizada en dicho distrito evidenció que, el 96% de los contribuyentes

nunca han sido sancionados por incumplimiento en el pago de tributos, y que existe una carencia significativa de mecanismos de orientación y fiscalización, lo que dificulta la relación entre la municipalidad y los contribuyentes (Rodríguez, 2018).

En Lima, los municipios que cuentan con mayores niveles de transparencia, una fiscalización más rigurosa y una comunicación efectiva con los contribuyentes alcanzan tasas superiores de cumplimiento fiscal. En el contexto peruano, experiencias como las de la Municipalidad de Miraflores (Lima) y la Municipalidad Provincial de Arequipa, se caracterizan por la implementación de sistemas digitalizados para la recaudación predial, campañas de sensibilización ciudadana y mecanismos de rendición de cuentas accesibles al público. Estas buenas prácticas han contribuido a reducir la evasión y al aumento de la percepción de legitimidad en el cobro del impuesto predial (Organización para la cooperación y desarrollo [OCDE], 2020; Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2023).

Por otro lado, la evasión del impuesto predial es una problemática persistente que afecta a diversos municipios en el Perú, especialmente en aquellos con alta densidad poblacional y recursos limitados para una gestión tributaria eficiente. Un caso emblemático es el distrito de San Juan de Lurigancho, el más poblado del país, donde se ha identificado una recaudación per cápita significativamente baja en comparación con distritos de menores dimensiones. Además, estudios han señalado que municipios como Villa El Salvador, San Juan de Miraflores, Puente Piedra y Villa María del Triunfo presentan niveles reducidos de recaudación por habitante. Estas cifras sugieren una alta evasión tributaria, atribuida a factores como la falta de actualización de catastros, la limitada fiscalización y una débil cultura tributaria débil entre los contribuyentes (Bazán et al., 2024; Ventura et al., 2024).

A nivel municipal, la evidencia indica que la evasión del impuesto predial está vinculada a la debilidad de los sistemas de administración tributaria, la falta de actualización de catastros, la percepción de baja calidad en los servicios públicos y la limitada cultura tributaria de los ciudadanos (OCDE, 2020). En este sentido, la literatura sugiere que los municipios con mayores capacidades institucionales logran tasas más altas de cumplimiento tributario, mientras que aquellos con deficiencias en fiscalización y recaudación enfrentan niveles elevados de evasión (Alm et al., 2019).

Dentro de las categorías analíticas, la evasión fiscal predial se define como la conducta mediante la cual los contribuyentes eluden el pago del impuesto predial (Hernández et al., 2023; Rezzoagli, 2007; Sarduy, 2017). Por su parte, la gestión tributaria municipal comprende el conjunto de procesos, políticas y estructuras institucionales orientados a administrar los tributos locales con eficiencia y equidad.

La Teoría del Comportamiento del Contribuyente subraya la interacción entre los factores económicos y sociales en la evasión fiscal. Según esta teoría, los contribuyentes no solo toman decisiones económicas basadas en costos y beneficios, sino que también a la percepción de justicia fiscal y las normas

sociales, donde la confianza institucional y la eficacia del sistema tributario son factores cruciales para el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales (Frey y Torgler, 2007). Complementariamente, la Teoría de la Evasión Fiscal Digital (Langenmayr y Zyska, 2023) analiza cómo la automatización de procesos y las plataformas digitales reducen la evasión al mejorar la detección de inconsistencias y facilitar el pago.

Asimismo, la Teoría del “Cumplimiento Basado en el Comportamiento” según (Moral y Pecho, 2016) señala que, la evasión fiscal no solo depende de factores económicos y administrativos, sino también de las actitudes y percepciones de los contribuyentes. Esta teoría propone que los sistemas tributarios pueden aumentar la compliance (cumplimiento voluntario) a través de enfoques conductuales. Por ejemplo, el uso de recordatorios personalizados, la simplificación de formularios y la creación de incentivos positivos pueden cambiar la percepción del contribuyente y reducir la evasión.

En contraste, la Teoría de la Eficiencia Administrativa, enfatiza la importancia de la eficiencia administrativa en la gestión del impuesto predial. La eficiencia administrativa está vinculada a la capacidad de los gobiernos locales para reducir costos y mejorar la precisión en la determinación de la base imponible. Esta eficiencia se logra a través de la digitalización de los catálogos catastrales y la implementación de sistemas de información geográfica (SIG) que permiten una gestión más precisa de la propiedad.

Desde, la Teoría de la economía del delito (Becker, 1968, citado en (Silva, 2021), la evasión se interpreta como un acto racional basado en un análisis costo-beneficio. Si el beneficio esperado de evadir supera el riesgo percibido (medido por la probabilidad de detección y el monto de la sanción), el contribuyente tenderá a incumplir sus obligaciones tributarias. En el ámbito del impuesto predial, diversos estudios como los de Alm, et al., (2019) confirman que la baja fiscalización municipal incentiva este comportamiento.

Paralelamente, Teoría de la equidad tributaria (Rawls, 1971; Musgrave, 1959), actualizados por Arteaga, 2010; Huanca y Barria, 2022. Esta teoría plantea que la percepción de justicia en el sistema impositivo influye significativamente en la disposición de los ciudadanos a cumplir con sus deberes fiscales. Cuando los contribuyentes perciben que el impuesto predial no guarda relación con los servicios recibidos o que su aplicación es desigual, se debilita la legitimidad del tributo y se incrementa la evasión.

La Teoría de la cultura tributaria (Torgler, 2005; Frey y Torgler, 2007) destaca el rol de factores culturales, sociales y educativos en el cumplimiento. Una cultura tributaria sólida se refleja en el cumplimiento voluntario, mientras que su debilidad se traduce en evasión y resistencia al pago. Mientras, investigaciones recientes de Rika, (2023) refuerzan la necesidad de fortalecer la educación fiscal en contextos municipales, donde los niveles de educación fiscal son bajos y existe desconfianza hacia la gestión pública, la cultura tributaria se ve comprometida. Y eso implica al estado en un incumplimiento tanto en lo

cooperativo como en su gobernanza fiscal y derechos que garanticen a los contribuyentes según (Carrasco, 2016).

En esta línea, la Teoría de la agencia (Jensen y Meckling, 1976), citado en Martínez, et al., (2021), explica la relación entre el principal (contribuyente) y el agente (Estado). Si el agente actúa en contra de los intereses del principal, por ejemplo, gestionando ineficazmente los recursos públicos o incurriendo en actos de corrupción, se genera un clima de desconfianza que incentiva la evasión (Frey y Torgler, 2007; Salazar y Angles, 2018)) en esa misma línea se encuentra el estudio de (Ramón, 2014). En los gobiernos locales, esta pérdida de legitimidad institucional afecta directamente el cumplimiento del impuesto predial.

Finalmente, la Teoría institucional postula que el comportamiento económico está condicionado por las reglas formales e informales que rigen una sociedad, así como por la calidad de sus instituciones. La debilidad institucional en los municipios reflejada en la falta de catastros actualizados, limitada capacidad de fiscalización y ausencia de normativas claras facilita y normaliza la evasión fiscal (Carvalho, 2021).

A partir de una revisión de la literatura, este artículo explora los enfoques tradicionales y contemporáneos que explican la evasión fiscal, así como las estrategias para fortalecer la gestión tributaria municipal. La relevancia de este análisis radica en la necesidad de mejorar la eficiencia de los gobiernos locales en la recaudación de tributos, garantizando una mayor equidad y sostenibilidad fiscal en el ámbito municipal.

El estudio se centra en analizar los desafíos de la gestión tributaria vinculados a la evasión del impuesto predial, examinando cómo factores como la debilidad institucional, la desactualización catastral y la baja cultura tributaria afectan la recaudación en contextos municipales. Como se evidencia en casos como la Municipalidad Distrital de Mala, la evasión y la gestión inadecuada del tributo predial limitan la capacidad de los gobiernos locales para financiar servicios esenciales, perpetuando ciclos de desconfianza ciudadana y subdesarrollo.

## METODOLOGÍA

El estudio adopta un enfoque cualitativo, de tipo analítico, sintético y reflexivo. Se basa en una revisión teórica de fuentes académicas publicadas entre 2010 y 2024. Se realizó una búsqueda sistemática en bases de datos como Scopus, Scielo y Dialnet, utilizando palabras clave como "evasión fiscal", "impuesto predial", "teorías tributarias" y "gestión municipal". A través del análisis teórico y reflexivo, se vinculan distintas posturas conceptuales para comprender la problemática de la evasión fiscal en el ámbito local desde una perspectiva integral.

Para la recolección de información, se llevó a cabo una búsqueda estructurada de fuentes académicas en bases de datos especializadas como Scopus, Scielo, Redalyc, Dialnet y otras plataformas pertinentes al

ámbito de las ciencias sociales y la gestión pública, resultando seleccionados 9 estudios para la revisión. Los criterios de inclusión contemplaron artículos, libros, tesis y documentos técnicos publicados entre los años 2010 y 2024, escritos en español e inglés, que abordaran temáticas relacionadas con la evasión fiscal, el impuesto predial, la fiscalización tributaria, la cultura tributaria y la gestión municipal.

La revisión se organizó en tres fases: i) Identificación y selección de fuentes: Se aplicaron palabras clave como “evasión fiscal”, “impuesto predial”, “gestión tributaria municipal”, “fiscalización tributaria”, y “cultura tributaria”. ii) Análisis y categorización: Las fuentes fueron analizadas con base en sus enfoques teóricos y principales hallazgos, lo que permitió identificar factores recurrentes y divergentes entre los estudios. iii) Síntesis teórica: Se integraron los hallazgos en torno a tres dimensiones clave: causas de la evasión fiscal del impuesto predial, consecuencias en la recaudación y gestión municipal, y estrategias de intervención desde la política pública.

Esta metodología permitió elaborar un marco conceptual sólido que sirva como base para futuras investigaciones y para el diseño de políticas orientadas a mejorar la eficiencia recaudatoria en contextos municipales.

## **DESARROLLO Y DISCUSIÓN**

Esta sección integra los hallazgos de la revisión bibliográfica sobre los factores determinantes de la evasión del impuesto predial en municipios, así como las estrategias de mitigación propuestas en la literatura reciente (2010-2024) (Tabla 1).

**Tabla 1.** Fuentes académicas seleccionadas (2010-2024) según criterios de inclusión

Autor(es)	Año	Título	Metodología	Categorías	Resultados clave
<b>Alm, J., Bloomquist, K., McKee, M.</b>	2019	Perspectivas sobre el cumplimiento y la evasión fiscal: Economía del comportamiento e influencias sociales	Revisión sistemática con análisis cualitativo-cuantitativo	Economía conductual, moral tributaria	La confianza institucional y las normas sociales influyen más que las sanciones en el cumplimiento fiscal.
<b>Arteaga, R.</b>	2010	La justicia fiscal en el marco de la teoría de la justicia como equidad de John Rawls	Análisis teórico-filosófico	Equidad tributaria, justicia distributiva	La percepción de justicia en la carga fiscal determina la disposición al cumplimiento.
<b>Bazán, et al..</b>	2024	Evasión tributaria: causas emergentes en el Perú	Análisis documental y estudio de casos.	Evasión fiscal, informalidad	Identificar corrupción y brechas tecnológicas como factores críticos.
<b>Echeverría, D., Erazo, C.</b>	2024	La Educación Fiscal: su impacto en la recaudación y el cumplimiento tributario	Método mixto (encuestas + entrevistas)	Educación tributaria, cultura fiscal.	Programas educativos mejoran la percepción de equidad y reducen la evasión.
<b>Rika, D.</b>	2023	Cultura tributaria y el cumplimiento de obligaciones tributarias de los comerciantes de Puerto Maldonado, Perú	Estudio cuantitativo con encuestas	Cultura tributaria, obligaciones fiscales	La falta de educación fiscal se correlaciona con altas tasas de evasión.
<b>Roque, et al.</b>	2024	Auditoría tributaria preventiva para asegurar el cumplimiento real de las obligaciones fiscales	Análisis de políticas públicas	Auditoría preventiva, cumplimiento tributario	Proponer mecanismos de fiscalización proactiva para reducir la elusión.
<b>Ventura, E. y otros.</b>	2024	La evasión tributaria y su impacto en la recaudación fiscal en Perú y América Latina	Revisión comparativa regional	Recaudación fiscal, evasión transfronteriza	Perú presenta una brecha del 25-30% en recaudación predial vs. potencial teórico.
<b>OCDE</b>	2020	Administración Tributaria 2020: Información Comparativa de la OCDE y Otras Economías Avanzadas y Emergentes	Análisis comparativo global	Administración tributaria, buenas prácticas	Destaca la digitalización catastral como estrategia clave contra la evasión.
<b>Torgler, B.</b>	2012	Cumplimiento tributario y moral fiscal: un análisis teórico y empírico	Metanálisis teórico-empírico	Moral tributaria, cumplimiento fiscal	La confianza en el Estado explica el 40-60% de las variaciones en el cumplimiento.

El análisis de la literatura sobre la evasión fiscal en el impuesto predial revela tres factores clave que explican su persistencia en los contextos municipales: (1) debilidades en la administración tributaria local, (2) percepción de injusticia en la carga impositiva, y (3) falta de cultura tributaria entre los contribuyentes.

En primer lugar, diversos estudios (OCDE, 2020; Bird y Slack, 2017) han señalado que los municipios con menor capacidad de fiscalización presentan mayores tasas de evasión. En este sentido, la falta de actualización en los catastros y la baja eficiencia en los mecanismos de cobro limitan significativamente la capacidad de los gobiernos locales para asegurar el cumplimiento tributario. Por consiguiente, fortalecer los sistemas administrativos y modernizar los registros catastrales se presenta como una prioridad para mejorar la recaudación.

En segundo lugar, la percepción de injusticia tributaria influye directamente en la disposición de los ciudadanos a pagar el impuesto predial. Investigaciones recientes (Alm et al., 2019) sugieren que cuando los contribuyentes perciben que los recursos municipales no se administran de manera eficiente o que existe desigualdad en la aplicación del tributo, la evasión se incrementa considerablemente. Por lo tanto, la transparencia y la rendición de cuentas constituyen elementos esenciales para promover la legitimidad del sistema fiscal.

Finalmente, la educación fiscal se ha identificado como un factor determinante en el cumplimiento tributario (Frey y Torgler, 2007). Estudios actuales (Echeverría y Erazo, 2024; Huarcaya, et al., 2024; Roque et al., 2024; Viera, et al., 2023) evidencian que la falta de campañas de sensibilización y el desconocimiento sobre la importancia del tributo predial fomentan actitudes evasivas en los contribuyentes. En consecuencia, se destaca la necesidad de fortalecer la gestión tributaria municipal mediante mejoras en la fiscalización, estrategias de comunicación y reformas normativas que fomenten el cumplimiento voluntario.

### **Síntesis teórica: causas, consecuencias y estrategias**

En cuanto a las causas de la evasión fiscal del impuesto predial, éstas se relacionan principalmente con una débil fiscalización. Desde la perspectiva de (Viera et al., 2023), abordan la incorporación del principio de responsabilidad fiscal y las reglas fiscales en las constituciones de algunos países, con el objetivo de consolidar políticas económicas que mantengan equilibrios macroeconómicos y disciplina fiscal. Estos planteamientos, también se alinean con los estudios de Bazán, et al., (2024); García, et al., (2021); Hernández, et al., (2023); Pedroni et al., (2022) y Romero y Colmenares, (2021).

En este marco, la responsabilidad fiscal, se entiende como un principio orientador, mientras que, las reglas fiscales, constituyen un instrumento específico diseñados para implementar dicho principio. Sin embargo, aunque las reglas fiscales pueden establecer límites claros al endeudamiento y al déficit, su eficacia depende de una institucionalidad robusta y de decisiones políticas consensuadas. En este sentido, para evitar

el fraude fiscal, Fernández, (2009) argumenta es preferible adoptar medidas preventivas y asegurar el cumplimiento tributario, tal como lo señalan (Roque et al., 2024).

Por otra parte, la falta de percepción de equidad en el tributo afecta la disposición de cumplir con las obligaciones fiscales. Aunque todo ciudadano tiene la responsabilidad de cumplir con pagar sus tributos, para algunos este acto no se percibe como una contribución voluntaria, sino como una obligación impuesta. (Arteaga, 2010) complementa esta visión al señalar que la percepción de la tributación como una carga o como un acto de corresponsabilidad depende en gran medida de la confianza en las instituciones y la transparencia en el uso de los recursos.

En este contexto, la Teoría del Comportamiento del Contribuyente enfatiza la importancia de la percepción de justicia fiscal y las normas sociales en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Esta teoría sostiene que los contribuyentes no solo toman decisiones basadas en un análisis racional de costos y beneficios, sino también se ven influenciados por su confianza en el sistema tributario. Por lo tanto, cuando los ciudadanos perciben que el sistema fiscal es justo y eficiente, existe una mayor disposición a cumplir voluntariamente con sus deberes tributarios. De este modo, mejorar la transparencia y fortalecer la confianza en la gestión pública se convierte en un elemento clave para reducir la evasión fiscal.

Por otro lado, la Teoría de la Evasión Fiscal Digital (Langenmayr y Zyska, 2023) plantea que la implementación de tecnologías digitales, como plataformas de pago en línea y sistemas automatizados, optimiza la detección de inconsistencias en las declaraciones fiscales y reduce la evasión. Esta digitalización no solo simplifica el proceso de pago, mejorando su accesibilidad, sino que también incrementa la eficiencia en la recaudación del tributo predial, al minimizar errores humanos y demoras administrativas. Implementar estas tecnologías podría ser una estrategia clave para enfrentar la evasión fiscal en contextos de administración local.

Por su parte, la Teoría del Cumplimiento Basado en el Comportamiento (Moral y Pecho, 2016) enfatizan que las actitudes y percepciones de los contribuyentes, sugiriendo que el cumplimiento fiscal no depende solo de la coerción, sino también de enfoques conductuales. Estrategias como recordatorios personalizados, incentivos positivos y simplificación de los formularios tributarios pueden fomentar una mayor disposición al cumplimiento. Esta perspectiva resalta la importancia de cambiar la percepción de los contribuyentes y motivarlos de manera positiva para que se alineen con las políticas fiscales.

Finalmente, la Teoría de la Eficiencia Administrativa subraya la necesidad de modernizar la administración tributaria para mejorar la precisión en la determinación de la base imponible del tributo predial. La digitalización de los catálogos catastrales y la implementación de sistemas de información geográfica (SIG) permiten una gestión más eficiente de los recursos y reducen los costos operativos, lo que impacta directamente en la mejora de la recaudación. La falta de actualización catastral, señalada en

múltiples contextos municipales, distorsiona la valoración de propiedades y facilita la elusión fiscal. En este sentido, la interoperabilidad de sistemas y la capacitación técnica del personal emergen como pilares para reducir costos operativos y mejorar la recaudación

En cuanto a las consecuencias en la recaudación y gestión municipal, la evasión del impuesto predial genera una disminución crítica de los ingresos municipales, limitando la inversión en servicios públicos esenciales como saneamiento, seguridad y mantenimiento urbano. Esta situación presupuestaria refuerza el círculo vicioso de la desconfianza ciudadana hacia la gestión municipal, se intensifica al percibir servicios deficientes, lo que a su vez incrementa la resistencia al pago (Alm y Torgler, 2011). Además, la evasión distorsiona al sistema tributario, al beneficiario, a los infractores y penaliza a los contribuyentes cumplidores.

Estrategias de intervención desde la política pública: Entre las principales estrategias propuestas se encuentran: el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización y control, la implementación de programas de educación tributaria, la mejora en la transparencia y rendición de cuentas (Frey y Torgler, 2007), la modernización de catastros y sistemas de información territorial (Carvalho, 2021), y la promoción de reformas institucionales que fortalezcan la gobernanza local (Bird, 2010). Esta síntesis teórica permite visualizar la complejidad del fenómeno de la evasión fiscal predial y la necesidad de abordarlo desde una perspectiva interdisciplinaria e integral.

### **Relación entre la teoría y los desafíos prácticos en la gestión tributaria municipal**

La revisión teórica realizada permite establecer una relación directa entre los postulados conceptuales y los desafíos que enfrentan los municipios en la gestión del impuesto predial. En primer lugar, la teoría de la economía del delito evidencia que la evasión fiscal no solo es una infracción normativa, sino una conducta racional ante un contexto institucional débil, donde el riesgo de ser sancionado es mínimo. Por tanto, uno de los desafíos prácticos es fortalecer la fiscalización municipal mediante recursos tecnológicos, formación de personal y coordinación interinstitucional.

Desde la teoría de la equidad tributaria (Arteaga, 2010), se desprende que una de las principales barreras al cumplimiento es la percepción de injusticia. Esto implica que los municipios deben garantizar que la asignación del tributo refleje principios de equidad horizontal y vertical, además de vincular claramente el pago de impuestos con la mejora de servicios públicos locales. En ese sentido, el desafío es doble: técnico y comunicacional.

La teoría de la cultura tributaria (Rika, 2023) plantea que el cumplimiento no depende únicamente de mecanismos coercitivos, sino también del compromiso cívico y la interiorización de valores democráticos. Aquí, el reto práctico consiste en implementar programas de educación fiscal sostenidos, dirigidos a diversos grupos poblacionales y articulados con políticas de participación ciudadana y transparencia (Lilia y Pesqueira, 2024; Martínez, et al., 2021; Ministerio de Hacienda de, 2024).

Por otro lado, la teoría de la agencia alerta sobre la ruptura del vínculo de confianza entre el ciudadano y el gobierno local. Para enfrentar este desafío, los municipios deben generar mecanismos efectivos de rendición de cuentas, institucionalizar prácticas de buen gobierno y promover una gestión participativa e inclusiva.

Finalmente, desde la teoría institucional se reconoce que la evasión tributaria está estrechamente relacionada con la calidad de las estructuras administrativas. Así, la profesionalización del personal, la digitalización de los catastros, la actualización de la normativa tributaria local y la modernización de los procesos de cobro se presentan como desafíos operativos prioritarios.

En conjunto, estas relaciones teóricas y prácticas indican que superar la evasión del impuesto predial no depende exclusivamente de medidas fiscales, sino de una transformación estructural de la gestión pública local, donde confluyan eficiencia administrativa, legitimidad institucional y conciencia ciudadana.

## Discusión

Los hallazgos de la revisión teórica sobre la evasión fiscal del impuesto predial evidencian que este fenómeno es el resultado de una combinación de factores estructurales, institucionales y socioculturales. En términos generales, las investigaciones previas han abordado la problemática desde tres enfoques principales: la teoría económica clásica, la economía conductual y los estudios sobre administración pública y gobernanza local.

Desde una perspectiva tradicional, la teoría económica clásica (Allingham y Sandmo, 1972) sostiene que la decisión de evadir impuestos es un cálculo racional basado en la probabilidad de detección y las sanciones impuestas. Sin embargo, este enfoque ha sido criticado por su limitada capacidad para explicar comportamientos tributarios en contextos donde la fiscalización es baja pero el cumplimiento sigue siendo alto.

En respuesta a estas limitaciones, la economía conductual ha propuesto modelos que integran factores psicológicos y sociales en la explicación de la evasión fiscal (Frey y Torgler, 2007). Estudios recientes sugieren que la percepción de equidad en la distribución de la carga tributaria, la confianza en las instituciones y la moral fiscal desempeñan un papel determinante en la disposición de los ciudadanos a pagar impuestos (Alm et al., 2019). En este sentido, municipios con transparencia en la gestión de recursos y servicios públicos de calidad tienden a registrar mayores niveles de cumplimiento voluntario.

Las teorías revisadas proporcionan un marco integral para entender la evasión fiscal del impuesto predial como un fenómeno multifactorial. Desde la perspectiva de la economía del delito, se pone de relieve la necesidad de fortalecer los mecanismos de control, ya que un bajo riesgo percibido de sanción incentiva

el incumplimiento. Esta visión, sin embargo, puede ser insuficiente si se considera únicamente desde el enfoque punitivo, sin atender las condiciones estructurales que propician la evasión.

La teoría de la equidad tributaria enfatiza la percepción de justicia como un determinante clave del cumplimiento tal como lo analizaron (Arteaga, 2010; Huanca y Barria, 2022). No basta con que el sistema sea técnicamente equitativo; debe también ser percibido como tal por los contribuyentes. En contextos municipales con baja provisión de servicios, esta percepción se ve erosionada, lo cual refuerza el rechazo a contribuir.

En línea con esto, la teoría de la cultura tributaria (Rika, 2023) amplía el análisis al incorporar valores, normas sociales y niveles de confianza en las instituciones. En muchas localidades, la ausencia de una conciencia fiscal consolidada implica que los ciudadanos no internalizan el pago de impuestos como un deber cívico. Esta carencia, combinada con experiencias previas de mala gestión o corrupción, alimenta una cultura de evasión tolerada o incluso justificada socialmente.

Por otro lado, se encuentra la teoría de la elección racional (*Rational Choice Theory*), esta teoría sostiene que los contribuyentes actúan como agentes racionales que maximizan su utilidad, decidiendo cumplir o evadir impuestos según un cálculo costo-beneficio (probabilidad de ser detectado y sancionado vs. beneficio económico de evadir).

En contraposición con la teoría de la equidad: Mientras la teoría de la equidad se enfoca en percepciones de justicia y reciprocidad, la elección racional parte de un enfoque utilitarista e individualista, ignorando la dimensión moral o social de la tributación. La equidad enfatiza el trato justo entre contribuyentes y del Estado hacia el ciudadano, mientras que la elección racional asume que los individuos sólo cumplen si les conviene económicamente.

La evasión del impuesto predial en ámbitos municipales representa un desafío estructural para la gestión tributaria local. Desde una perspectiva teórica, este fenómeno puede explicarse a través de diversos enfoques que revelan tanto motivaciones individuales como contextos estructurales. La teoría de la equidad tributaria sostiene que los ciudadanos evalúan el sistema fiscal en función de su justicia distributiva. Cuando los contribuyentes perciben que no existe una correspondencia entre el pago del impuesto predial y los servicios públicos recibidos —por ejemplo, alumbrado, limpieza o seguridad—, se genera una sensación de injusticia fiscal. Esta percepción erosiona la legitimidad del tributo y motiva el incumplimiento. En ciudades como Lima o Trujillo, se han documentado casos en los que vecinos de zonas periféricas se niegan a pagar el impuesto predial alegando abandono municipal y desigualdad en la prestación de servicios.

Por otro lado, la teoría de la cultura tributaria (Torgler, 2005; Frey y Torgler, 2007) plantea que el cumplimiento fiscal está profundamente influenciado por factores sociales, culturales y educativos. En contextos donde predomina la informalidad, la baja educación fiscal y una débil identidad cívica, se

configura una cultura tributaria frágil. En varios distritos del Perú, especialmente en zonas rurales o urbano-marginales, el desconocimiento del destino de los tributos y la falta de transparencia municipal alimentan una resistencia al pago.

Finalmente, la teoría de la elección racional (Becker, 1968; Allingham y Sandmo, 1972) ofrece una visión más pragmática y económica del comportamiento fiscal. Según este enfoque, los individuos evalúan racionalmente los costos y beneficios de cumplir con sus obligaciones. Si perciben una baja probabilidad de ser fiscalizados o sancionados, optan por evadir. En muchos gobiernos locales del Perú, los sistemas de fiscalización y cobranza del impuesto predial son débiles o inexistentes, lo que favorece una cultura de impunidad fiscal. Por ejemplo, en el distrito de San Juan de Lurigancho, se ha identificado que menos del 40% de los contribuyentes están al día en el pago del predial, y la municipalidad carece de mecanismos efectivos para sancionar a los evasores.

Este contraste entre enfoques permite comprender que la evasión tributaria predial no obedece a una única causa, sino a la interacción entre percepciones de injusticia, debilidad institucional, y estrategias racionales de conveniencia personal. Una gestión tributaria eficaz debe, por tanto, atender simultáneamente a la construcción de legitimidad fiscal, el fortalecimiento de la cultura cívica y la mejora en los mecanismos de fiscalización y sanción.

La teoría de la agencia (Martínez, et al., 2021) permite profundizar en la relación entre gobernantes y gobernados, señalando que la legitimidad del Estado depende de su capacidad para actuar en nombre del bien común. Cuando los municipios son percibidos como ineficaces o corruptos, el vínculo de confianza se rompe, y los ciudadanos se sienten desvinculados de sus obligaciones fiscales. Esto refuerza la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana. Por lo tanto, esta teoría asume racionalidad individual, información asimétrica y necesidad de mecanismos de control e incentivos para evitar comportamientos oportunistas del agente.

No obstante, la teoría del Bien Común o teoría de la Confianza a diferencia de la teoría de la agencia, que parte de la desconfianza y la necesidad de control, la teoría del bien común (inspirada en autores como Elinor Ostrom, Jean-Jacques Rousseau, y más recientemente, en teorías de gobernanza colaborativa como las de Bouckaert y Van de Walle, parte de la confianza, la cooperación y la responsabilidad compartida entre ciudadanos y Estado. Ostrom (1990) – *Governing the Commons*, muestra cómo las comunidades pueden gestionar recursos públicos de forma cooperativa sin necesidad de control externo. Bouckaert y Van de Walle (2003) – desarrollan el concepto de confianza pública como base de una administración pública legítima y eficaz. Putnam (1993) – *capital social y cooperación cívica* como base del desarrollo institucional.

Mientras la teoría de la agencia visualiza ve al contribuyente como un potencial evasor que debe ser vigilado, la teoría de la confianza propone que, si el Estado actúa con transparencia, participación y equidad, los ciudadanos responderán con cumplimiento voluntario y compromiso fiscal.

Finalmente, la teoría institucional plantea que las reglas, tanto formales como informales, así como la calidad del aparato institucional, son factores estructurales en la explicación de la evasión. La debilidad técnica, normativa y tecnológica de muchas administraciones locales impide ejercer una fiscalización efectiva y sostenida.

En conjunto, las teorías analizadas evidencian que enfrentar la evasión fiscal del impuesto predial exige mucho más que endurecer sanciones. Requiere transformar las condiciones institucionales, promover la equidad y recuperar la confianza ciudadana mediante una cultura tributaria basada en la transparencia, la justicia y la corresponsabilidad fiscal.

Por otro lado, desde el ámbito de la administración pública y la gobernanza, se ha destacado la importancia de mejorar la gestión tributaria municipal mediante estrategias como la actualización de catastros, la digitalización de procesos y la implementación de incentivos para el cumplimiento fiscal (OCDE, 2020). Sin embargo, en muchos municipios persisten deficiencias en la capacidad institucional para aplicar estas medidas, lo que refuerza la evasión y la informalidad.

Estos enfoques teóricos, aunque diversos, coinciden en que la evasión del impuesto predial no puede ser abordada únicamente desde una perspectiva punitiva. En cambio, se requiere un enfoque integral que combine mejoras en la administración tributaria, campañas de educación fiscal y estrategias para fortalecer la confianza ciudadana en la gestión municipal.

## CONCLUSIÓN

El análisis teórico de la evasión fiscal en el impuesto predial evidencia que este fenómeno es el resultado de una interacción compleja entre factores económicos, administrativos y socioculturales. Desde la teoría económica clásica, la evasión se interpreta como una decisión racional basada en costos y beneficios; sin embargo, los enfoques más recientes en economía conductual y administración pública han demostrado que variables como la confianza en las instituciones, la percepción de justicia fiscal y la eficiencia en la gestión tributaria municipal son determinantes clave en el cumplimiento tributario.

Uno de los hallazgos más relevantes de la revisión teórica es que los municipios con mayor transparencia, mejor fiscalización y una comunicación efectiva con los contribuyentes logran tasas más altas de cumplimiento fiscal. En contraste, la falta de actualización de catastros, la limitada capacidad de cobro y la percepción de corrupción en la administración tributaria generan incentivos para la evasión.

Estos resultados sugieren que, para reducir la evasión del impuesto predial, las estrategias no deben centrarse únicamente en el aumento de sanciones, sino en un enfoque integral que combine la modernización

de los sistemas de recaudación, la educación fiscal y la mejora en la calidad de los servicios municipales. La literatura revisada coincide en que un sistema tributario más equitativo y eficiente genera mayor predisposición al cumplimiento voluntario, lo que puede traducirse en una mejora sostenible en la recaudación.

Finalmente, futuras investigaciones podrían profundizar en el diseño de estrategias innovadoras para mejorar la recaudación del impuesto predial en contextos específicos, considerando variables como la digitalización de los sistemas tributarios, el impacto de campañas de sensibilización y el uso de incentivos fiscales para fomentar el cumplimiento.

## CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses para la publicación del presente artículo científico.

## REFERENCIAS

- Alm, J., Bloomquist, y M., y McKee, M. (2019). Perspectives on tax compliance and evasion: Behavioral economics and social influences. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 158, 342-366. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2018.12.005>
- Allingham, M. y Sandmo, A. Evasión del impuesto sobre la renta: un análisis teórico. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(72\)90010-2](https://doi.org/10.1016/0047-2727(72)90010-2)
- Arteaga, R. (2010). La justicia fiscal en el marco de la teoría de la justicia como equidad de Jhon Rawls. *La tributación ¿carga, obligación o donación? Iemanta*, 2(4), 101–115. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3857790>
- Bazán, L., Saavedra, J. y Medina, D. (2024). Evasión tributaria: causas emergentes en el Perú. *Revista Científica Investigación y Negocios*, 76–84. [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2521-27372024000200076](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2521-27372024000200076)
- Bird, R. y Slack, E. (2017). *Municipal finance and governance in developing countries*. Edward Elgar Publishing. <https://ideas.repec.org/e/c/pbi26.html>
- Carrasco, P. (2016). Cumplimiento cooperativo, gobernanza fiscal y derechos y garantías de los contribuyentes. 1–23. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8719993.pdf>
- Carvalho, L (2021). La cuestión andina: ¿Dos pilares, dos caras? (27 de septiembre de 2021). Reimpreso de *Tax Notes International*, 103 (13),1739-1746. <https://ssrn.com/abstract=5003385> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5003385>
- Echeverría, D., y Erazo, C. (2024). La Educación Fiscal: su impacto en la recaudación y el cumplimiento tributario. *Revista Conrado*, 20(96), 167–181. <https://conrado.ucf.edu.cu/index.php/conrado/article/view/3569>
- Fernández, J. (2009). Fraude fiscal y lavado de capitales. *Экономика Региона*, 19(19), 19. <chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.redalyc.org/pdf/1737/173728674005.pdf>
- Frey, S., y Torgler, B. (2007). Tax morale and conditional cooperation. *Journal of Comparative Economics*, 35(1), 136-159. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2006.10.006>

- García, F., Parra, D., y Rueda, F. (2021). Features of tax structure and tax evasion in Colombia. *Apuntes Contables*, 28, 17–40. <https://doi.org/10.18601/16577175.n28.02>
- Hernández, A., Reyes, J., Hinojosa, I., y Arcos, S. (2023). Evasión, Elusión Y Defraudación Fiscal En México. *Management Review*, 8(3), 65–82. <https://doi.org/10.18583/umr.v8i3.227>
- Huanca, W., y Barria, A. (2022). Replanteando el concepto de justicia como equidad y velo de ignorancia en John Rawls desde el pluralismo ético. *Desde El Sur*, 14(3), 1–17. <https://doi.org/10.21142/DES-1403-2022-0036>
- Huarcaya, R., Lozano, C., Lozano, P., Yupanqui, W. y Ramos, R. (2024). Correlación entre contingencias fiscales y obligaciones tributarias de las empresas multiservicios del Distrito de Huancavelica-Perú. *Impulso, Revista de Administración*, 4(7), 21–32. <https://doi.org/10.59659/impulso.v.4i7.31>
- Langenmayr, D. y Zyska, L. (2023) Escapar del intercambio de información: evasión fiscal mediante la ciudadanía por inversión. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.104865>
- Lilia, E., y Pesqueira, F. (2024). Acercamiento teórico a los conceptos de la agencia docente y la satisfacción laboral. 622–635. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9846948.pdf>
- Martínez E., Zencovich, N., Martínez, A., y Fernández, M. (2021). La teoría de agencia: El doble rol y su impacto en la acreditación de los institutos profesionales y centros de formación técnica en Chile. *Formacion Universitaria*, 14(5), 137–144. <https://doi.org/10.4067/S0718-50062021000500137>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), (2023). Informe Anual. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/tesoro\\_pub/fe/informe\\_FEF\\_anual\\_2023.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/tesoro_pub/fe/informe_FEF_anual_2023.pdf)
- Ministerio de Hacienda de. (2024). La Agencia Tributaria requiere información a más de 400 gasolineras de 14 CCAA por el fraude de IVA en el sector de hidrocarburos, 2–4. <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/notas-prensa/notas-prensa/2024/mayo/14/agencia-tributaria-requiere-informacion-400-hidrocarburos.html>
- Moral, D. y Pecho, M. La tributación en América Latina en los últimos cincuenta años (\*). [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos\\_trabajo/2016\\_18.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2016_18.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020). Tax Administration 2020: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0b22b3db-en>
- Pedroni, V., Pesce, G., y Briozzo, A. (2022). Financial Inclusion, Electronic Payment Methods and Tax Evasion: Economic Analysis and Application in Argentina. In *Apuntes del Cenes*, 41 (73). <https://doi.org/10.19053/01203053.v41.n73.2022.13053>
- Ramón, J. (2014). Corrupción, ética y función pública en el Perú. *Quipukamayoc Revista de La Facultad de Ciencias Contables*, 22(41), 59–73. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9417671>
- Rezzoagli, A. (2007). Ilícitos Tributarios, Diferenciación entre evasión, defraudación y elusión fiscal. *Sistema de Universidad Abierta*, 1–7. [http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/10\\_feb\\_09/ILICITOSpdf.pdf](http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/10_feb_09/ILICITOSpdf.pdf)
- Rika, D. (2023). Cultura tributaria y el cumplimiento de obligaciones tributarias de los comerciantes de Puerto Maldonado, Perú. *AT-TAWASSUTH: Jurnal Ekonomi Islam*, VIII(I), 1–19. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2218-36202023000200187](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202023000200187)
- Rodríguez, G. (2018). La evasión tributaria y sus efectos en los recursos directamente recaudados de la Municipalidad Distrital de Parobamba, 2016. Repositorio Institucional ULADECH. <https://repositorio.uladech.edu.pe/handle/20.500.13032/3478>

- Romero R. y Colmenares Y. (2021). Analysis of tax evasion in Perú. *Revista Contact*, 1(2), 1–13. <https://revistas.up.ac.pa/index.php/contacto/article/download/2402/2199/>
- Roque, F., Giovanna, C., y Chagmani, C. (2024). Auditoría tributaria preventiva para asegurar el cumplimiento real de las obligaciones fiscales. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9859117.pdf>
- Salazar, D., y Angles, A. (2018). El diseño Institucional de la Corrupción: vacíos regulatorios en contrataciones públicas con el Estado. Análisis del Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos del Perú. Cuaderno de Investigación, 33. [http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/wp-content/uploads/2018/07/Cuaderno-investigacion-EG-10\\_Disclaimer.pdf%0Afiles/4367/Cuaderno-investigacion-EG-10\\_Disclaimer.pdf](http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/wp-content/uploads/2018/07/Cuaderno-investigacion-EG-10_Disclaimer.pdf%0Afiles/4367/Cuaderno-investigacion-EG-10_Disclaimer.pdf)
- Sarduy, M. (2017). Enfoques de análisis de la evasión fiscal. Marco conceptual. *Cofin Habana*, 12(2), 367-386. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S2073-60612017000200025&lng=es&nrm=iso](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2073-60612017000200025&lng=es&nrm=iso)
- Silva, M. (2021). Crimen y economía: un acercamiento a la teoría de Gary Becker. *Revista Digital Universitaria*, 22(5). <https://doi.org/10.22201/cuaieed.16076079e.2021.22.5.7>
- Torgler, B. (2012). Tax compliance and tax morale: A theoretical and empirical analysis. Edward Elgar Publishing. [https://www.researchgate.net/profile/Benno-Torgler/publication/277171020\\_Tax\\_morale\\_theory\\_and\\_empirical\\_analysis\\_of\\_tax\\_compliance/links/6020b7e845851589398c201a/Tax-morale-theory-and-empirical-analysis-of-tax-compliance.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Benno-Torgler/publication/277171020_Tax_morale_theory_and_empirical_analysis_of_tax_compliance/links/6020b7e845851589398c201a/Tax-morale-theory-and-empirical-analysis-of-tax-compliance.pdf)
- Ventura, E., Gúzman, E., Matta, E., Muñoz, J., Vega, E., Condori, R., Hinostroza, A. (2024). La evasión tributaria y su impacto en la recaudación fiscal en Perú y América Latina. *Revista InveCom*, VI (2), 1–8. <https://revistainvecom.org/index.php/invecom/article/view/3172>
- Vera, Y. y Ruiton, J. (2025). La evasión tributaria del impuesto predial y su incidencia en la gestión de la Municipalidad Provincial de Calca, Cusco durante el periodo 2019-2021. *Repositorio Académico USMP*. <https://hdl.handle.net/20.500.12727/16069>
- Viera, C., García, G., y Velásquez, F. (2023). Responsabilidad Fiscal Y Reglas Fiscales: Una Política Económica Constitucionalizada. *Revista de Ciencias Sociales*, 82, 369–403. <https://doi.org/10.22370/rcs.2023.82.3691>