



# **LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL EN UN CONTEXTO DE PRECARIEDAD FISCAL**

---

Armando Mendoza Nava

---



GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA

La tributación municipal en un contexto de precariedad fiscal

Editado por

Grupo Propuesta Ciudadana

Jirón María Parado de Bellido 150 Magdalena del Mar, Lima 17

998 342 992

[www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

Presidente del Consejo Directivo

Javier Azpur Azpur

Coordinador Ejecutivo

Federico Tenorio Calderón

Autor

Armando Mendoza Nava

Procesamiento de datos abiertos

Dudikof Huamani Amaru

Corrección de estilo

Sonia Planas Ravenna

Cuidado de edición

Nelly Carrasco Camones

Diseño y diagramación

Talento Creativo

Primera edición: diciembre de 2024

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2025-01870

Tiraje: 300 ejemplares

Se terminó de imprimir en:

Lettera Gráfica

Av. La Arboleda 431, Ate

[ventas@letteragrafica.com.pe](mailto:ventas@letteragrafica.com.pe)

Con el apoyo de

**Brot**  
für die Welt



GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

**LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL  
EN UN CONTEXTO DE PRECARIEDAD  
FISCAL**

Armando Mendoza Nava

Diciembre, 2024

# Contenido

---

1. A modo de introducción: El complicado escenario fiscal	<b>10</b>
2. Tributación municipal: Entre la precariedad y el estancamiento	<b>18</b>
3. Aspectos críticos de la tributación municipal	<b>22</b>
3.1 Concentración y centralización	<b>23</b>
3.2 Las brechas regionales	<b>26</b>
3.3 Las disparidades locales: El caso de Lima Metropolitana	<b>32</b>
3.4 La brecha fiscal: Lima y más allá	<b>36</b>
3.5 El impuesto predial, una columna insuficiente	<b>43</b>
4. Conclusiones y recomendaciones	<b>60</b>

---

## Acrónimos y siglas

<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>Cofopri</b>	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
<b>Foncomun</b>	Fondo de Compensación Municipal
<b>Foncor</b>	Fondo de Compensación Regional
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MML</b>	Municipalidad Metropolitana de Lima
<b>MPC</b>	Municipalidad Provincial del Callao
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>PBI</b>	Producto bruto interno
<b>PI</b>	Programa de Incentivos a la Gestión Municipal
<b>PIM</b>	Presupuesto Institucional Modificado
<b>Renamu</b>	Registro Nacional de Municipalidades
<b>RRDD</b>	Recursos determinados
<b>RROO</b>	Recursos ordinarios
<b>SAT</b>	Servicio de Administración Tributaria
<b>SNCP</b>	Sistema Nacional de Catastro Predial
<b>SRTM</b>	Sistema de Recaudación Tributaria Municipal
<b>Sunarp</b>	Superintendencia de Registros Públicos
<b>Sunat</b>	Superintendencia de Aduanas y Administración Tributaria

## Listado de cuadros y gráficos

<b>Cuadro 1</b>	Recaudación tributaria en 2023
<b>Cuadro 2</b>	Deuda municipal acumulada total a 2023
<b>Cuadro 3</b>	Recaudación del impuesto predial 2023
<b>Cuadro 4</b>	Compromiso para mejorar la administración del impuesto predial en el marco del Programa de Incentivos a la Gestión Municipal
<b>Gráfico 1</b>	Déficit fiscal anualizado en 2023-2024
<b>Gráfico 2</b>	Ingresos tributarios de los gobiernos locales en 2017-2023
<b>Gráfico 3</b>	Participación en los ingresos tributarios en 2017-2023
<b>Gráfico 4</b>	Ingresos tributarios municipales respecto al PBI en 2017-2023

<b>Gráfico 5</b>	Porcentaje del presupuesto de los gobiernos locales conformado por la recaudación municipal en 2009-2023
<b>Gráfico 6</b>	Participación de Lima y Callao en la recaudación municipal en 2023
<b>Gráfico 7</b>	Participación de Lima, Callao y otras ciudades en la recaudación municipal en 2023
<b>Gráfico 8</b>	Distribución de la recaudación municipal en 2023
<b>Gráfico 9</b>	Recaudación total de las municipalidades provinciales en 2023
<b>Gráfico 10</b>	Recaudación de las municipalidades provinciales por habitante en 2023
<b>Gráfico 11</b>	Variación de la recaudación por municipalidad provincial en 2019-2023
<b>Gráfico 12</b>	Recaudación municipal total en Lima Metropolitana en 2023
<b>Gráfico 13</b>	Recaudación municipal por habitante en Lima Metropolitana en 2023
<b>Gráfico 14</b>	Variación de la recaudación en municipalidades de Lima Metropolitana en 2019-2023
<b>Gráfico 15</b>	Financiamiento del presupuesto municipal en Lima en 2023
<b>Gráfico 16</b>	Recaudación de la Municipalidad Metropolitana de Lima en 2009-2023
<b>Gráfico 17</b>	Cumplimiento de la regla fiscal en 2023
<b>Gráfico 18</b>	Recaudación de los impuestos predial y alcabala en 2009-2023
<b>Gráfico 19</b>	Distribución de la recaudación tributaria municipal en 2023
<b>Gráfico 20</b>	Recaudación de los impuestos predial, alcabala y otros en 2009-2023
<b>Gráfico 21</b>	Porcentaje de recaudación de los impuestos predial y alcabala respecto al PBI en 2009-2023
<b>Gráfico 22</b>	Recaudación del impuesto predial e impuestos equivalentes en 2021
<b>Gráfico 23</b>	Impuestos predial y alcabala respecto al presupuesto municipal en 2009-2023
<b>Gráfico 24</b>	Situación del catastro por municipalidad en 2018
<b>Gráfico 25</b>	Distribución de la recaudación del impuesto predial en 2023



**A MODO DE INTRODUCCIÓN:  
EL COMPLICADO  
ESCENARIO FISCAL**

En los últimos años hemos sido testigos de un preocupante deterioro de las finanzas públicas en el Perú, con un creciente desfase entre los ingresos y los gastos que se ve reflejado en la negativa evolución del déficit fiscal. Una y otra vez, este déficit ha superado los límites establecidos por las autoridades económicas. Un factor clave que explica el desbalance de las cuentas públicas es la sustancial caída de la recaudación del gobierno central, que se evidencia en los menores niveles de captación en varias de las principales categorías de impuestos y en el acumulado total. Así, en el primer trimestre de 2024, los ingresos tributarios totales captados se contrajeron en un -6.1% con respecto al mismo periodo en 2023, lo que se tradujo en una pérdida neta de casi 2,9 millones de soles de ingresos. Dado que esta tendencia se ha mantenido, en mayo de 2024 los ingresos tributarios brutos del gobierno central fueron inferiores en 2.4% a lo registrado en mayo de 2023 (Sunat, 2024). De esta forma, a mediados de 2024 la presión tributaria anualizada acumuló una pérdida equivalente a más de 2 puntos del PBI con respecto a inicios de 2023 (CooperAcción, 2024a).

Una combinación de factores explica esta considerable caída de la recaudación, incluyendo el proceso de desaceleración económica que viene padeciendo el país desde finales de 2022, que se refleja en la contracción de la actividad y en la disminución de la recaudación en diversos sectores productivos. A esto se suma la acumulación de despropósitos en materia fiscal por parte de los actores políticos que dominan los poderes ejecutivo y legislativo; quienes, en este escenario precario, han encontrado un espacio ideal para implementar sus agendas a costa de los recursos fiscales, desde una perspectiva oportunista y clientelista.

En este contexto de fragmentación política, pérdida de legitimidad y debilitamiento de la institucionalidad democrática, el sistema fiscal viene siendo asaltado sistemáticamente por iniciativas legales que atentan contra la solidez y sostenibilidad de la recaudación. La multiplicación de prácticas clientelistas y el tráfico de favores entre los grupos que actúan desde el poder político y económico se hacen visibles en medidas cuestionables, tales como el otorgamiento, sin mayor criterio, de beneficios tributarios, la aprobación de amnistías tributarias sin un debido sustento o la permisividad frente a prácticas de fraude fiscal; expresiones de como la irresponsabilidad y la corrupción que impera en la política está afectando la efectividad y solvencia del sistema tributario.

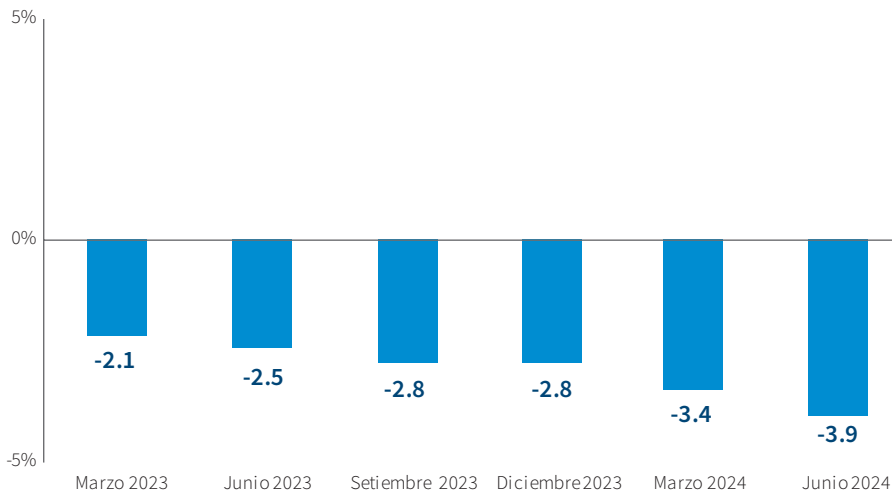


Al respecto, cabe destacar las alertas que el Consejo Fiscal ha emitido en relación a la irracionalidad de las medidas que se vienen promoviendo y aprobando desde los poderes ejecutivo y legislativo en materia tributaria. Dichas medidas carecen de un adecuado sustento técnico y de una correcta evaluación de los costos para el Estado; además, favorecen el creciente deterioro de la recaudación lo que, combinado con un manejo poco prudente del gasto, pone en riesgo la sostenibilidad del balance fiscal (Consejo Fiscal, 2024a).

Es así que, a junio de 2024, el desfase entre los ingresos y los gastos del Estado se reflejó en un déficit fiscal anualizado equivalente al 3.9% del Producto Bruto Interno (PBI), porcentaje que superó largamente el -2% del PBI, tope del déficit previsto en el marco del equilibrio fiscal para este año. En consecuencia, este parámetro tuvo que ser reajustado sustantivamente por parte del MEF, instancia que elevó unilateralmente el tope del déficit para el presente año a 2.8% del PBI;<sup>1</sup> sin embargo, esta meta no se pudo alcanzar debido al fuerte deterioro de los ingresos fiscales.

### Gráfico 1

Déficit fiscal anualizado en 2023-2024 (Porcentaje del PBI)



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica y el Boletín Actualidad Tributaria (MEF, 2024e; CooperAcción. 2024).

1 Mediante Decreto Legislativo (DL) N° 1621.

Este deterioro de las cuentas públicas está directamente relacionado con la dramática caída de la recaudación a cargo de la autoridad tributaria nacional: la Superintendencia de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat). Si bien el debilitamiento de la recaudación por parte del gobierno central se encuentra evidentemente en la base del debate sobre las causas y consecuencias de la crisis de la fiscalidad en el Perú, es necesario considerar también lo que viene ocurriendo a nivel subnacional con la tributación; más concretamente con la recaudación por parte de los cientos de municipalidades provinciales y locales repartidas en todo el territorio nacional.

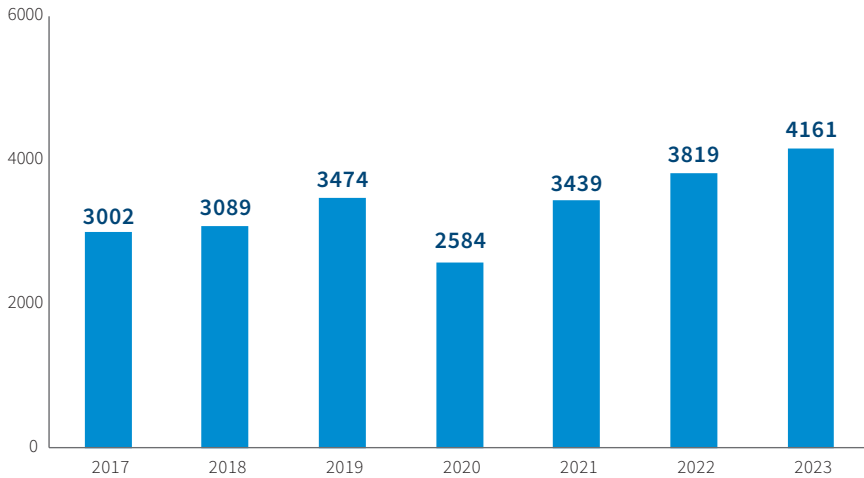
Ciertamente, el panorama del sistema tributario a nivel local es diverso y complejo. En general, se caracteriza por una incapacidad crónica para generar recursos propios, de manera y en cantidad adecuada, debido a un conjunto de factores que permean y condicionan su desempeño; en consecuencia, las posibilidades de contar con un mayor aporte a los ingresos municipales son limitadas. La evolución reciente de la recaudación tributaria municipal, su situación actual y perspectivas, permite constatar la realidad de su insuficiencia. Desde diversas aproximaciones se comprueba, una y otra vez, que los gobiernos locales en su gran mayoría tienen escasas capacidades para generar ingresos mediante sus respectivas oficinas de recaudación.

Aunque las municipalidades cuentan formalmente con todo un sistema de impuestos y otros tributos a su disposición, tales como tasas y derechos, esto no se refleja en niveles adecuados de operatividad y efectividad. Las capacidades legales y administrativas que tienen los gobiernos locales sobre el papel, en muchos casos, no se traducen en una adecuada recaudación. Por lo tanto, el rol que cumple la tributación municipal en el esquema fiscal, a nivel local y a nivel acumulado del Estado, resulta extremadamente reducido, al punto de bordear lo intrascendente.

Ciertamente en los últimos años la recaudación acumulada nominal de los gobiernos locales ha experimentado una tendencia creciente, aunque no exenta de altibajos semejantes a las experimentadas por la recaudación a nivel del gobierno central. Esta situación refleja la repercusión de fenómenos que han afectado la recaudación, como la pandemia de la covid-19, la desaceleración económica y la inestabilidad política. Así, en 2020 ocurrió una contracción considerable en la recaudación, dándose una recuperación en los años subsiguientes.

## Gráfico 2

Ingresos tributarios de los gobiernos locales en 2017-2023 (En millones de soles)



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

De este modo, al año 2022 el total de ingresos tributarios, oficialmente recaudados por las municipalidades a nivel nacional, ascendió a 3819 millones de soles (MEF, 2023); sin embargo, si consideramos que ese año existían un total de 1874 municipalidades en todo el país, entre provinciales y distritales, este nivel de recaudación representa un promedio de apenas 2 millones de soles anuales recaudados por municipalidad.

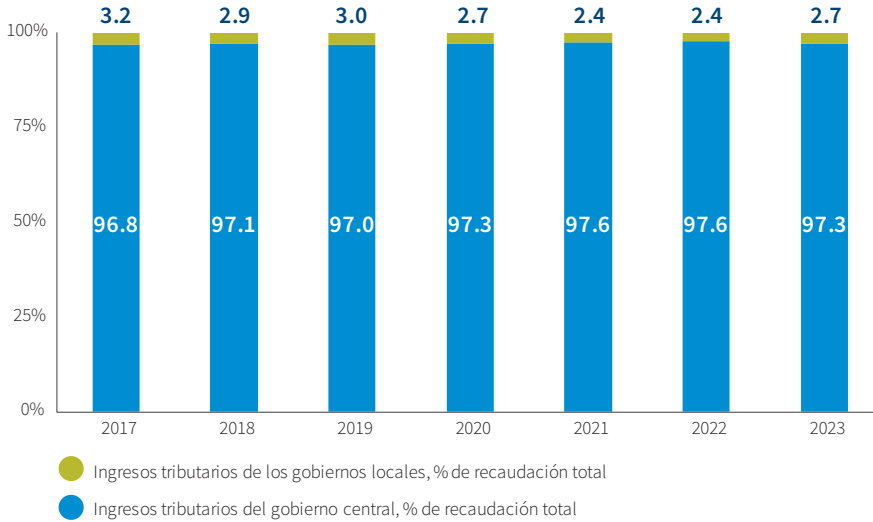
En ese mismo sentido, aunque para el año 2023 la recaudación de las municipalidades se elevó a 4161 millones de soles, esta cifra resulta exigua comparada con los más de 147 000 millones de soles que recaudó el gobierno central ese mismo año (MEF, 2024a).<sup>2</sup> Por ende, la participación de la tributación municipal en el total de la recaudación tributaria del Estado peruano resulta prácticamente marginal, oscilando en años recientes entre el 2.4% y el 3.2% del total recaudado.

---

<sup>2</sup> La recaudación de las municipalidades incluye: impuesto predial, alcabala, patrimonio vehicular, impuestos a la producción y consumo, fraccionamientos tributarios, multas y sanciones tributarias y aduaneras.

### Gráfico 3

Participación en los ingresos tributarios en 2017-2023 (En porcentajes)



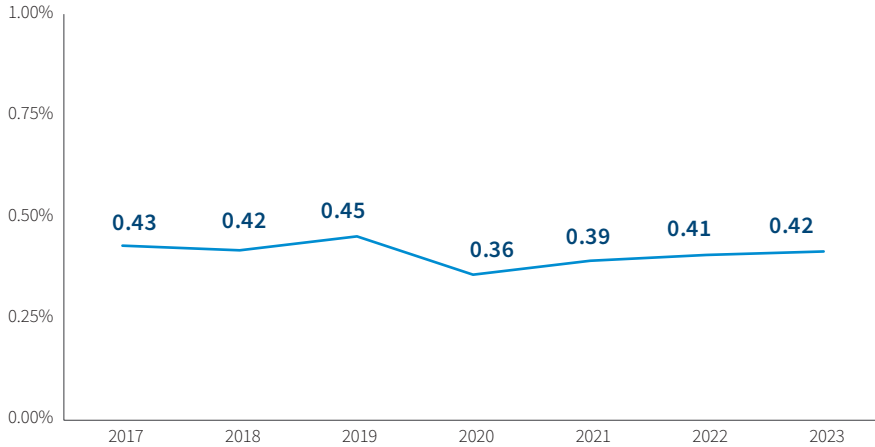
**Fuente:** Elaboración propia con base en la Cuenta General de la República (MEF, 2024a).

Más aun, hay que considerar que el crecimiento de la recaudación municipal, aunque nominalmente positivo, en años recientes se ha visto fuertemente afectado por la inflación; fenómeno que ha perjudicado la economía peruana y que se traduce en una disminución significativa de la capacidad adquisitiva en términos reales. Así, aunque los ingresos tributarios de los gobiernos locales aumentaron en un 8.9% en el 2023 con respecto a 2022, su crecimiento en términos reales, tras descontarse la inflación del periodo, fue de escasamente 2.5%.

Asimismo, cabe señalar que la recaudación de las municipalidades se mantiene en niveles ínfimos con relación al tamaño de la economía, medido como porcentaje del PBI. Por años, la recaudación tributaria municipal se ha mantenido estancada en alrededor del 0.4% del PBI.

#### Gráfico 4

Ingresos tributarios municipales respecto al PBI en 2017-2023 (En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

La consecuencia del estancamiento de la recaudación tributaria es que los gobiernos locales, con su escasa capacidad para generar recursos propios, terminan siendo receptores pasivos de los recursos transferidos desde el gobierno nacional; por consiguiente, estableciéndose una situación crónica de dependencia financiera que difícilmente podrá resolverse sin reformas al sistema tributario local. Al respecto, pudiera alegarse que esta profunda asimetría fiscal entre el nivel nacional y el local refleja y fomenta el desbalance en términos de poder político, lo que recrea y perpetua la concentración de capacidades y recursos en favor del poder central; aspecto que ha caracterizado al funcionamiento del Estado a lo largo de nuestra historia.

Los resultados tan pobres de la recaudación en el ámbito municipal contrastan con los estándares que se registran tanto en la región como en los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aquel club de los países más desarrollados económica y socialmente al que el Perú ha intentado infructuosamente ingresar desde hace un buen tiempo. En este sentido, tanto en el gobierno nacional, como en los gobiernos locales, los actuales niveles de recaudación tributaria en el país se encuentran por debajo de los porcentajes considerados aceptables internacionalmente.

Así, mientras que en los países de la OCDE el promedio de la recaudación tributaria de los gobiernos locales asciende al 3.6% del PBI; en el caso del Perú, como ya se ha señalado, escasamente alcanza el 0.4%, casi la décima parte. Igualmente, los gobiernos locales en Latinoamérica recaudan el doble (0.8% del PBI), en promedio, de lo que se capta en el Perú.

Desde luego, también en lo que se refiere al gobierno central, los niveles de recaudación están largamente por debajo de los promedios de la OCDE y de la región. Las deficiencias y carencias de la recaudación municipal no resultan ser una excepción, sino más bien una reiteración de los múltiples y severos problemas que padece el sistema tributario peruano en general.

**El estancamiento en la recaudación tributaria genera dependencia financiera de los gobiernos locales hacia el gobierno nacional, perpetuando la concentración de recursos y poder en el nivel central.**



**TRIBUTACIÓN MUNICIPAL:  
ENTRE LA PRECARIEDAD  
Y EL ESTANCAMIENTO**

Un primer punto a resaltar, en relación a las finanzas de los gobiernos locales, es que en su mayoría estos padecen del fenómeno llamado *pereza fiscal*: definido como aquella situación en la que los gobiernos locales carecen de interés por aumentar la generación de ingresos propios por medio del fortalecimiento de su recaudación, optando por depender de las transferencias de recursos del gobierno nacional (Noel, 2019). La *pereza fiscal* ha ido expandiéndose y reforzándose gradualmente en las últimas décadas, constituyéndose en un problema estructural de la fiscalidad municipal.

Cabe señalar que la *pereza fiscal* fue estimulada por el significativo crecimiento de los ingresos tributarios del gobierno central en años previos, lo que generó una continua bonanza fiscal y permitió expandir los recursos destinados a los gobiernos locales sin demasiadas dificultades. Este auge tributario fue resultado de diversos factores, tales como el fuerte crecimiento económico experimentado hasta mediados de la década pasada, y, en particular, el auge de los precios internacionales de la minería; con lo que la recaudación del gobierno central disfrutó de una impresionante expansión. Entre 2004 y 2014, los ingresos totales del Estado peruano pasaron de 41 000 millones a 144 800 millones de soles, lo que significó un crecimiento de más del 350% en dicho periodo.

Como reflejo de esta bonanza fiscal, las transferencias a los gobiernos subnacionales, regiones y municipalidades, se incrementaron sustancialmente. En consecuencia dichas transferencias, por conceptos como el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) y el canon minero, se han convertido en la base que sustenta los presupuestos de la enorme mayoría de municipalidades provinciales y distritales. Con ello, se ha alentado un fenómeno de profunda dependencia y crónica pasividad en el plano fiscal entre los gobiernos locales.

Es importante mencionar que el proceso de descentralización iniciado en el año 2002, con la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización, constituyó un elemento que impulsó la transferencia de responsabilidades, pero también de recursos a los gobiernos subnacionales, incluyendo a las municipalidades. En consecuencia, la participación de los gobiernos locales en el gasto del Estado ha crecido de manera constante en los últimos años.

Desafortunadamente, este crecimiento de la participación en el gasto no se ha visto correspondido con un crecimiento equivalente de la participación en la generación de ingresos. Desde diversas métricas, lo que se observa es que



el aporte de los gobiernos locales a los ingresos totales del Estado peruano se mantiene en niveles extremadamente reducidos.

Consecuencia de esta situación es que, al presente, el grueso de los recursos que manejan las municipalidades es provisto por el gobierno nacional; ya sean recursos ordinarios (RROO), provenientes de la tributación regular, o recursos determinados (RRDD), como el Foncomun, el canon y las regalías, que por ley están específicamente asignados a los gobiernos locales.

En ese sentido, aunque los RRDD legalmente pertenecen a los gobiernos locales, la participación de estas entidades en su captación es virtualmente nula. Es la autoridad nacional, a través de la Sunat, la que asume la responsabilidad de recaudar, administrar y distribuir estos recursos, mientras que las municipalidades están limitadas a un mero rol de receptores y beneficiarios. De esta forma, el panorama de pasividad y dependencia de los gobiernos locales frente al gobierno central, lejos de haberse moderado mediante los RRDD, en la práctica se ha extendido y profundizado.

Este fenómeno de pereza y dependencia fiscal ha hecho que la mayoría del financiamiento que manejan los gobiernos locales provenga de fuentes que no controlan ellos mismos. La participación de los ingresos propios en el presupuesto total de las municipalidades, incluidos los impuestos municipales, se mantiene en niveles muy reducidos; expresando un problema de larga data. En 2013, los impuestos municipales registrados en el rubro de ingresos de las municipalidades ascendieron a un total de 2427,3 millones de soles a nivel nacional,<sup>3</sup> cifra que representó apenas el 7.1% del presupuesto total que manejaron las municipalidades ese año.<sup>4</sup> Una década después, en 2023, este problema del escaso aporte de la tributación local no ha mejorado sustancialmente, pues los impuestos municipales representan escasamente el 8% del presupuesto total que manejan las municipalidades provinciales y distritales.

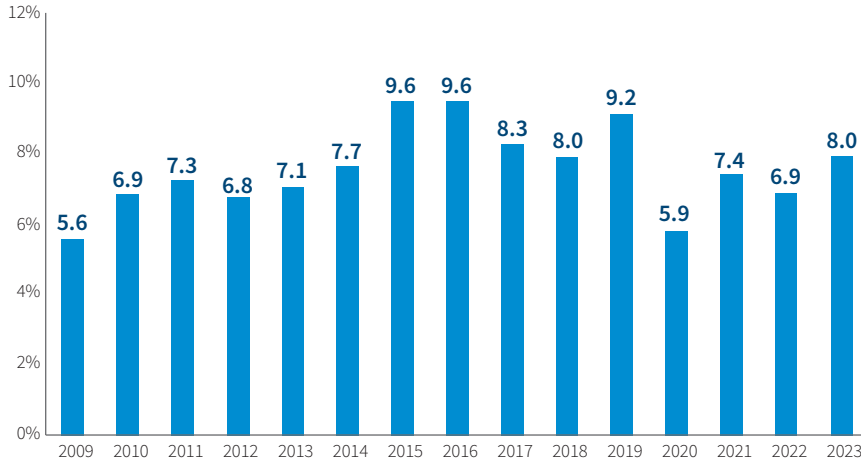
---

3 Considera: Impuesto predial, Impuesto de alcabala, Impuesto al patrimonio vehicular, Impuesto a las apuestas, Impuestos a los juegos, Impuesto a los espectáculos públicos no deportivos, Impuestos a los juegos de casino e Impuestos a los juegos de máquinas tragamonedas. Asimismo, se consideran los saldos de años anteriores.

4 Se está considerando el Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

### Gráfico 5

Porcentaje del presupuesto de los gobiernos locales conformado por la recaudación municipal en 2009-2023



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

A partir de lo señalado, se crea un escenario en el que, para la gran mayoría de gobiernos municipales, la recaudación local es un tema secundario, cuando no marginal. Tomando en cuenta la actual estructura de ingresos que manejan las municipalidades, sostenida por las transferencias de RRDD y RROO del gobierno central, puede decirse que en buena parte de ellas, particularmente en aquellas con menores recursos y capacidades, el sistema de recaudación local termina siendo un elemento superfluo cuya existencia y continuidad podría considerarse cuasi injustificada e innecesaria. Así, se da la paradoja de que en muchas de las municipalidades donde la necesidad y urgencia de recursos es mayor, el sistema de recaudación local termina siendo una herramienta que se utiliza poco o prácticamente en nada.



**ASPECTOS CRÍTICOS  
DE LA TRIBUTACIÓN  
MUNICIPAL**

El panorama a nivel macro de la recaudación tributaria de las municipalidades es ciertamente preocupante, ya que los niveles de recaudación son muy reducidos respecto a cualquier estándar aceptable. Una mirada cercana a la situación de la tributación local permite identificar, más allá de los pobres niveles generales de recaudación, diversos elementos que caracterizan a este fenómeno complejo, heterogéneo y marcado por diferencias significativas que reflejan la mayor o menor capacidad de las municipalidades para generar recursos propios.

### **3.1 Concentración y centralización**

Un primer aspecto a remarcar es que, además de los reducidos niveles generales de recaudación municipal a nivel nacional, dicha recaudación mayormente se concentra en un puñado de grandes municipalidades provinciales, incluida la Municipalidad de Lima Metropolitana (MML), la Municipalidad del Callao y las municipalidades de otras grandes ciudades. A este grupo de municipalidades provinciales debe agregarse al conjunto de municipalidades distritales del ámbito de Lima Metropolitana, las que en conjunto también acumulan un monto considerable de recaudación. Debe señalarse, sin embargo, que incluso al interior del grupo de municipalidades distritales de Lima Metropolitana se observan variaciones considerables en los niveles de recaudación, ya que las municipalidades de los distritos más tradicionales y consolidados recaudan tributos, en monto absoluto y por habitante, muy por encima de los niveles que registran las municipalidades de distritos populares, en particular en los llamados conos de la ciudad capital.

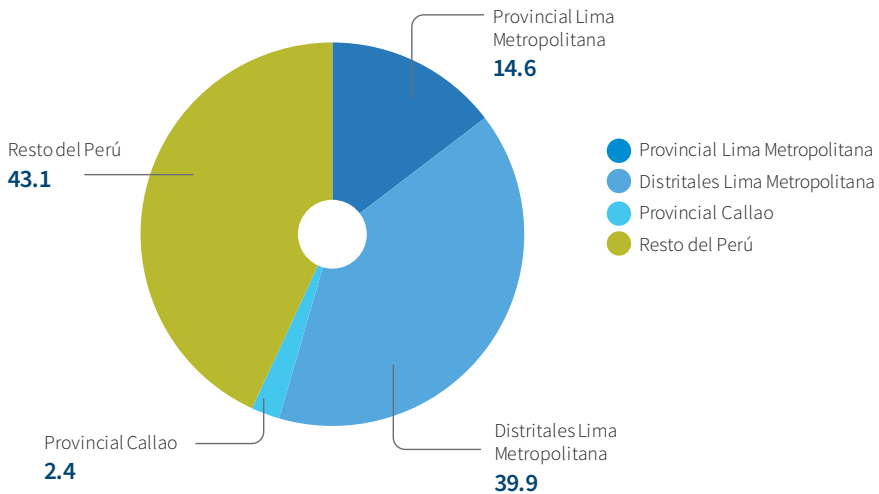
Existen diversos factores que explicarían la centralización de la recaudación local en una fracción de municipalidades:

- Mayor peso y densidad poblacional.
- Desarrollo económico y social comparativamente mayor.
- Mayor y mejor acceso a recursos y capacidades en dichas municipalidades, entre otras a considerar.

En 2023, las municipalidades ubicadas en el ámbito de Lima y Callao fueron responsables por el 56.9% del total de tributos recaudados por los gobiernos locales en todo el país.<sup>5</sup> Aunque es natural esperar que las municipalidades que forman parte de la ciudad de Lima representen una parte sustancial de la recaudación local total, y reflejen así el peso económico y fiscal de una metrópoli con más de 10 millones de habitantes, no puede obviarse la realidad de un profundo desbalance en la capacidad recaudatoria entre la capital y el resto del país.

### Gráfico 6

Participación de Lima y Callao en la recaudación municipal en 2023  
(En porcentajes)



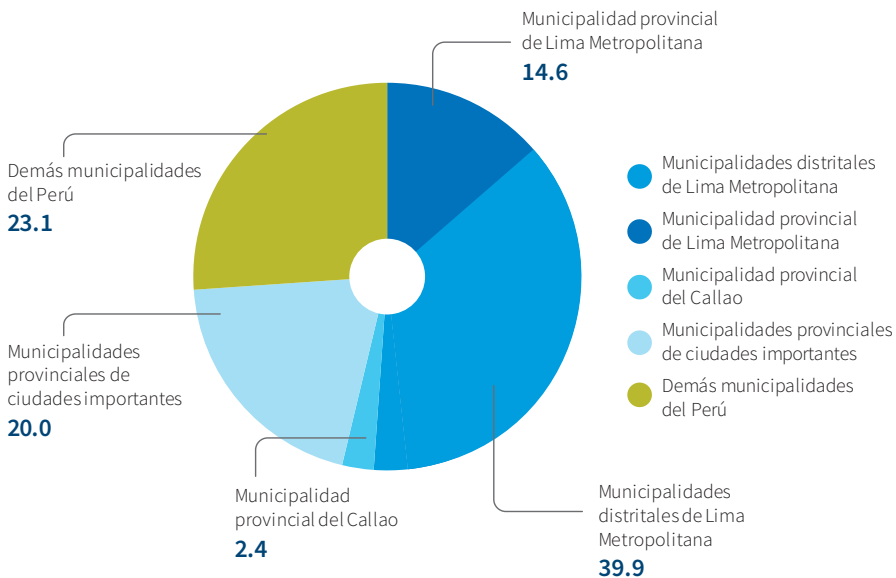
**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

5 Incluye a la Municipalidad Provincial de Lima Metropolitana, la Municipalidad Provincial del Callao y las 42 municipalidades distritales del ámbito de Lima Metropolitana.

Si, además, se considera a las municipalidades de las ciudades más importantes del país, entonces la participación sobre el total recaudado se eleva a 76.9%.<sup>6</sup> En otras palabras, un grupo reducido de apenas 116 municipalidades provinciales y distritales responde por casi cuatro de cada cinco soles que recaudan los gobiernos locales, mientras que todo el universo restante de 1758 municipalidades provinciales y distritales registradas al año 2002 escasamente responde por el sol adicional de recaudación.

### Gráfico 7

Participación de Lima, Callao y otras ciudades en la recaudación municipal en 2023 (En porcentajes)

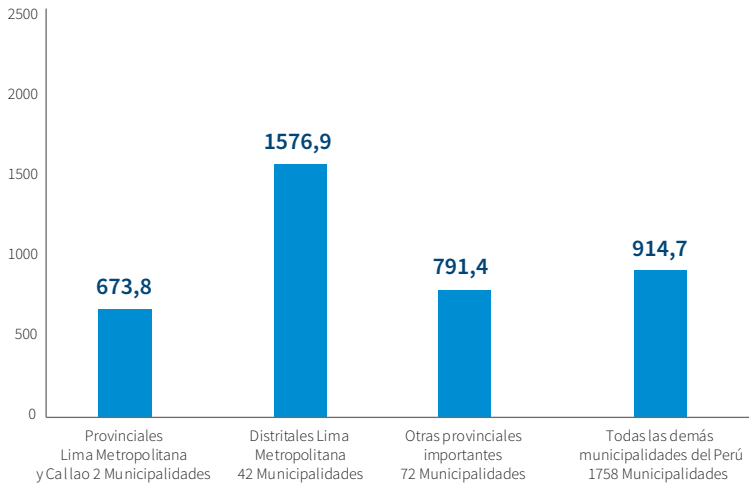


**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

<sup>6</sup> Acorde a la clasificación de las municipalidades que maneja la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

## Gráfico 8

Distribución de la recaudación municipal en 2023 (En millones de soles)



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

Indudablemente, el sistema tributario municipal en el país adolece de un grave problema de concentración y centralización, al ser un grupo reducido de municipalidades las que generan la mayoría de la recaudación; sin embargo, es importante señalar que, desde una perspectiva de autonomía y sostenibilidad fiscal, incluso en el caso de estas grandes municipalidades sus propios niveles de recaudación distan de ser ideales.

### 3.2 Las brechas regionales

Aunque la visión de conjunto de la tributación municipal presenta una situación de profunda insuficiencia y concentración con Lima, Callao y las grandes ciudades de provincias como principales recaudadoras, al agrupar a estas municipalidades según criterios geográficos, es posible identificar diferencias y tendencias en su capacidad para generar ingresos propios mediante la recaudación.

Las diferencias entre los porcentajes de ingresos de las municipalidades pueden atribuirse a una diversidad de factores económicos, demográficos, sociales, políticos y culturales, tales como el nivel de desarrollo y diversificación económica, el volumen y la densidad de la población, la incidencia de la infor-

malidad, la fortaleza institucional de los gobiernos locales, por citar algunos factores a considerar.

Un vistazo a los promedios de recaudación en Lima Metropolitana y Callao, así como en un conjunto de ciudades principales al interior del país (todas capitales de región y cabezas de municipalidades provinciales), muestra un panorama con niveles reducidos de recaudación en general, pero con algunas diferencias significativas en términos de recaudación total y por habitante.

**Cuadro 1**  
Recaudación tributaria en 2023

Municipalidad (Región)	Recaudación tributaria local en soles	Población estimada de habitantes	Recaudación promedio por habitante en soles
Lima Metropolitana	579 023 433	10 178 810	56.9
Callao	94 804 707	1 190 504	79.6
<b>Promedio de recaudación en Lima y Callao</b>			<b>59.3</b>
Huaraz (Áncash)	12 316 509	193 054	63.8
Cajamarca (Cajamarca)	34 119 952	402 025	84.9
Piura (Piura)	39 418 064	944 104	41.8
Trujillo (La Libertad)	95 982 686	1 187 445	80.8
<b>Promedio de recaudación en el Norte</b>			<b>66.7</b>
Abancay (Apurímac)	6 672 610	123 334	54.1
Arequipa (Arequipa)	62 840 194	1 249 085	50.3
Cusco (Cusco)	27 198 498	540 271	50.3



Municipalidad (Región)	Recaudación tributaria local en soles	Población estimada de habitantes	Recaudación promedio por habitante en soles
Mariscal Nieto (Moquegua)	7 296 555	101 295	72.0
<b>Promedio de recaudación en el Sur</b>			<b>51.6</b>

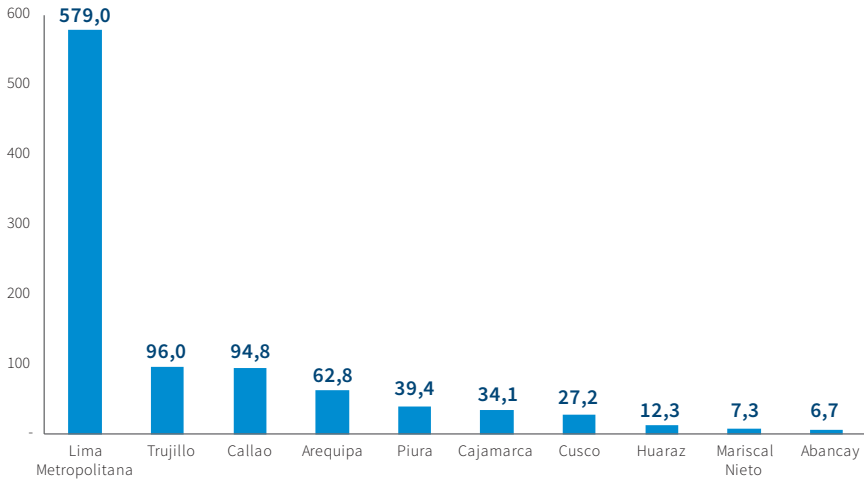
**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica e Indicadores de Gestión Municipal 2022 (MEF, 2024e; INEI, 2023).

**Nota:** Debe tenerse en cuenta que la Municipalidad Metropolitana de Lima y demás municipalidades provinciales tienen un sistema mixto de recaudación, combinando impuestos recaudados en todo el territorio de la provincia, como el impuesto al patrimonio vehicular, junto con impuestos recaudados únicamente sobre el área distrital que controla directamente, como es caso del impuesto predial que la Municipalidad Metropolitana de Lima recauda en el cercado de la ciudad.

En primer lugar, por montos absolutos no es una sorpresa que sean las municipalidades provinciales de Lima Metropolitana, Callao y otras grandes ciudades, como Trujillo y Arequipa, las que registran los mayores niveles de recaudación, evidenciando su peso poblacional y desarrollo económico. Así, la MML, con un estimado de 10,2 millones de habitantes en 2023, acumule 579 millones de soles de recaudación total en dicho año. Al otro extremo, se ubican aquellas municipalidades provinciales con menor población y menor desarrollo relativo, tales como Abancay y Moquegua, que consecuentemente recaudan montos totales reducidos.

### Gráfico 9

Recaudación total de las municipalidades provinciales en 2023 (En millones de soles)



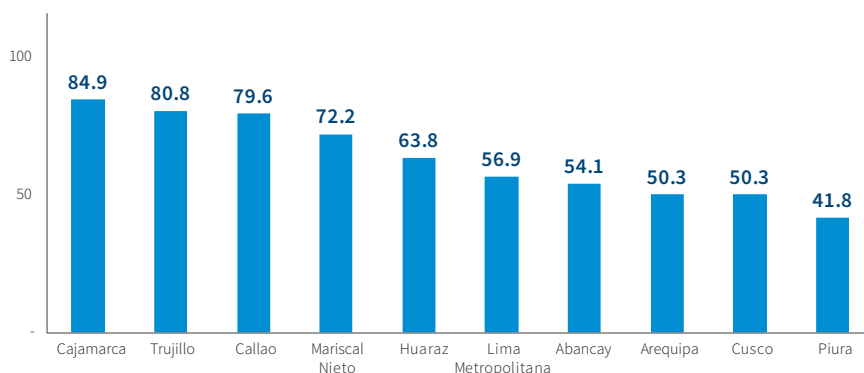
**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

Más allá de lo que nos dicen las cifras absolutas de recaudación, es importante señalar que los montos de recaudación de tributos por habitante son en general reducidos, con promedios anuales de S/ 66.7 entre las municipalidades provinciales del norte del país, S/ 59.3 en la MML y la provincia del Callao, así como S/ 51.6 entre las municipalidades provinciales del sur.

En esta misma línea, las diferencias individuales en recaudación anual por habitante oscilan entre un máximo de 84.9 soles en Cajamarca y 41.8 soles en Piura. No obstante, la gran sorpresa, en este caso, es la MML que en términos absolutos tiene la mayor recaudación de todo el país, pero cuando se considera la recaudación por habitante apenas alcanza a recaudar 56.9 soles anuales, lo que la ubica entre los casos de municipalidades con niveles comparativamente bajos de recaudación.

### Gráfico 10

Recaudación de las municipalidades provinciales por habitante en 2023  
(En soles)



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

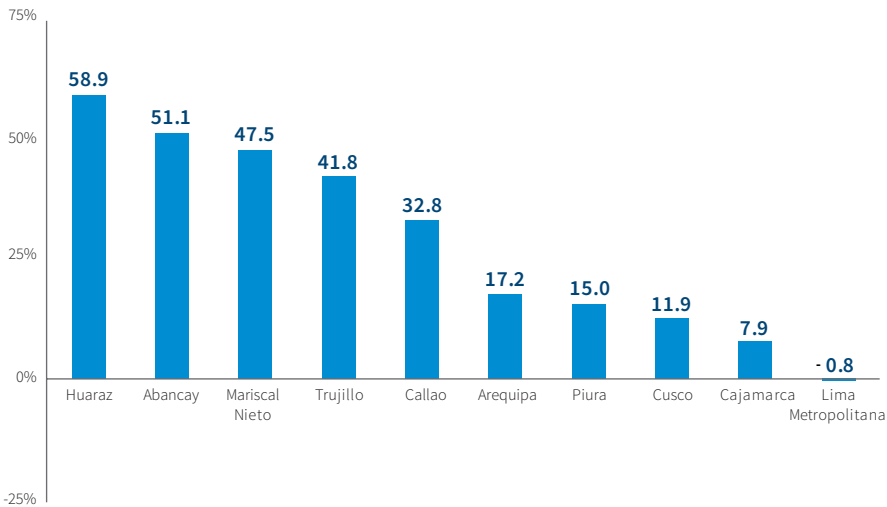
Justamente, la MML, cuya jurisdicción corresponde a la capital no solo provincial y departamental, sino también nacional; en realidad tiene promedios de recaudación por habitante menores o similares a algunas municipalidades de provincia con menores niveles de desarrollo. Cabe indicar que Lima Metropolitana no es un caso único de una gran municipalidad provincial con promedios relativamente pobres de recaudación. Arequipa, Cusco y Piura son también ejemplos de grandes ciudades cuyas municipalidades no reflejan en la recaudación por habitante su importancia demográfica y económica.

Asimismo, llama la atención la considerable disparidad en la evolución reciente de la recaudación tributaria entre las municipalidades provinciales. Si se toma como base el año 2019, año previo a la caída generalizada de la recaudación debido a la pandemia de la covid-19, hasta el 2023 se han observado casos de municipalidades provinciales con sustanciales incrementos en su recaudación, recuperando el terreno perdido durante la pandemia, al menos en términos nominales. Asimismo, existen casos de municipalidades que, de 2019 a 2023, registraron incrementos muy modestos en su recaudación nominal. Al considerar el proceso inflacionario que el país ha experimentado en los últimos años, estos incrementos pierden mucho de su impacto al descontarse la inflación.

El caso extremo de negativa evolución en la recaudación tributaria le pertenece a la MML. Dentro de la muestra de municipalidades provinciales, ha sido la única que no solo no ha recuperado su nivel de recaudación previos a la pandemia, sino que de 2019 a 2023 ha registrado una disminución neta: un descenso nominal del -0.8%. En términos reales, esta disminución representa una pérdida de poder adquisitivo incluso mayor, dada la inflación acumulada a lo largo de dichos años.<sup>7</sup>

### Gráfico 11

Variación de la recaudación por municipalidad provincial en 2019-2023  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

Es importante señalar que aunque el significativo deterioro en la recaudación tributaria de la MML destaca por su dimensión e implicancias, este dista de ser un caso excepcional. A lo largo de todo el territorio nacional se puede identificar diversos casos de provincias y distritos cuyos gobiernos locales han visto estancarse o contraerse su recaudación, lo que no puede explicarse únicamente por la pandemia de la covid-19 en 2020. A pesar de los años transcurridos desde el surgimiento de la emergencia sanitaria, dichos gobiernos locales mantienen

7 De acuerdo al índice de precios al consumidor en Lima Metropolitana, la variación entre diciembre 2019 y diciembre 2023 fue equivalente a una inflación acumulada del 21.5%.

niveles de recaudación deficientes, lo que configura una situación de precariedad y dependencia en sus finanzas, sostenida mayormente por las transferencias del Foncomun y otros recursos provenientes del gobierno central.

### **3.3 Las disparidades locales: El caso de Lima Metropolitana**

No solo a nivel departamental y provincial se observan brechas en recaudación. Al interior de los territorios también se constatan profundas disparidades en la capacidad para generar ingresos municipales. Las brechas en la recaudación entre la municipalidad cabecera de región y las restantes municipalidades provinciales y distritales expresan una suerte de reedición y exacerbación del centralismo fiscal. Aquellas municipalidades que pueden ser calificadas como periféricas, en jurisdicciones de menor desarrollo económico y social, y con menores recursos y capacidades, son las que encaran mayores dificultades para la recaudación de tributos.

Tal es el caso específico de la ciudad de Lima Metropolitana donde se observan importantes brechas en los niveles de recaudación tributaria entre su entidad provincial, la MML y sus municipalidades distritales. Estas brechas ponen de manifiesto las disparidades económicas y sociales existentes, pero también el dispar grado de desarrollo y consolidación institucional entre las municipalidades. Así, el contraste de la recaudación en 2023 de la MML, la Municipalidad Provincial del Callao (MPC) y una muestra de municipalidades distritales del ámbito de la ciudad de Lima arroja algunos resultados sugerentes.

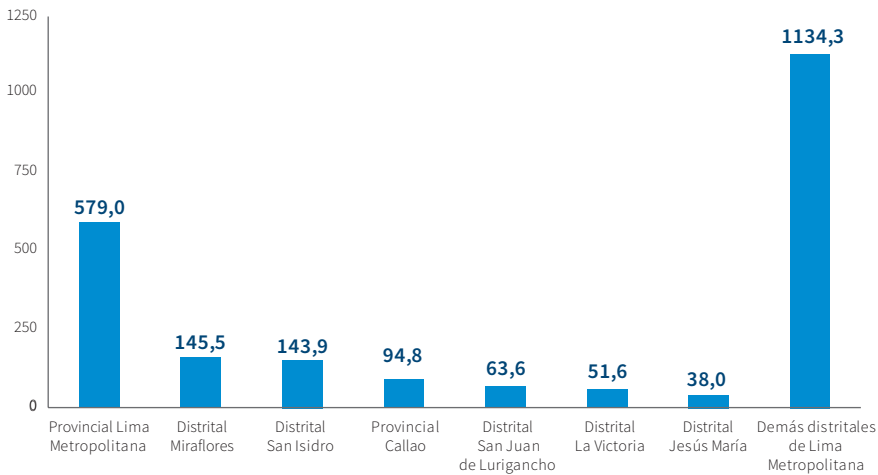
Por montos absolutos, la MML es naturalmente la instancia con mayor recaudación en el ámbito capitalino, al tener jurisdicción sobre más de 10 millones de habitantes. De esta forma, en 2023, la MML recaudó un total de 579 millones de soles en tributos municipales. En segundo lugar, se ubican las municipalidades distritales de Miraflores y San Isidro, pese a su reducido peso demográfico, con 116 mil y 71 mil habitantes respectivamente. Estas municipalidades se caracterizan por tener un mayor desarrollo socioeconómico, consolidación urbanística y valoración inmobiliaria; además, cuentan con una población que pertenece mayoritariamente a los estratos de ingresos altos y medios, lo cual se refleja en mayores niveles de recaudación municipal.

Como contraste, se puede señalar el caso de la MPC que registra montos menores de recaudación, a pesar de contar con una población estimada de 1,2 millones de habitantes. En esta misma tónica, la Municipalidad de San Juan de Lurigancho recaudó solo 63,6 millones de soles en 2023, aun cuando tiene una población estimada que sobrepasa los 1,2 millones de habitantes. Para tener una idea de la enorme disparidad entre recaudación y población distrital,

basta decir que San Juan de Lurigancho recauda menos de la mitad de tributos que Miraflores y San Isidro, pese a tener 12 veces más población que el primero y 20 veces más población que el segundo.

### Gráfico 12

Recaudación municipal total en Lima Metropolitana en 2023  
(En millones de soles)



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

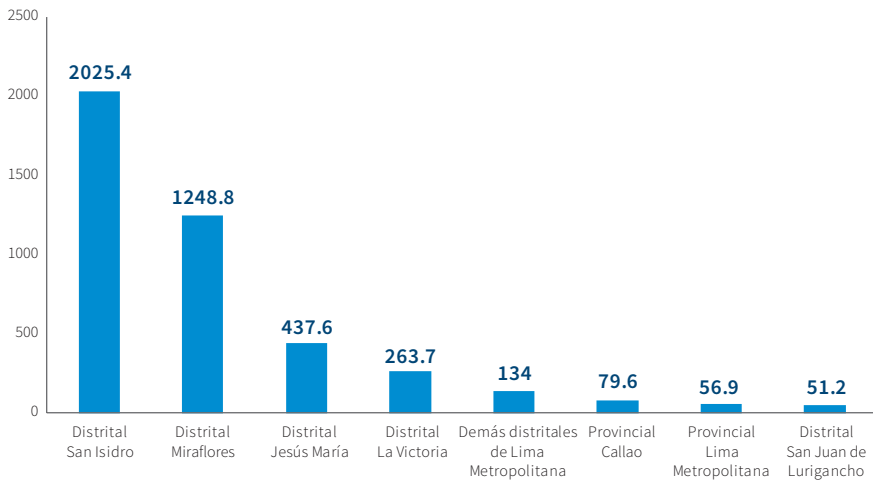
Esta disparidad en la recaudación por municipalidades dentro de Lima Metropolitana se constata con mayor claridad en la recaudación por habitante de cada jurisdicción. Es aquí que se evidencian las profundas diferencias que existen en cuanto a recursos y capacidades entre municipalidades. En 2023, las municipalidades de San Isidro y Miraflores registraron montos de recaudación por habitante que se ubican largamente por encima del resto de municipalidades evaluadas, con S/ 2025.4 y S/ 1248.8 respectivamente.

Como se ha señalado anteriormente, los factores que explican la considerable brecha en los resultados de recaudación entre estas municipalidades distritales y el resto de municipalidades de Lima Metropolitana son diversos; sin embargo, algunos de los que pueden explicar la mejor performance recaudatoria son: mayor capacidad económica, desarrollo urbano consolidado, alto valor inmobiliario y menor incidencia de fenómenos como la informalidad.

Otro elemento crucial, que no se puede dejar de mencionar, es la comparativamente mayor fortaleza institucional de dichas municipalidades, que disponen de recursos y capacidades que otras municipalidades no tienen.

### Gráfico 13

Recaudación municipal por habitante en Lima Metropolitana en 2023 (En soles)



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

Ahora bien, no sorprende que Jesús María, distrito tradicional de clase media; y La Victoria, distrito con intensa actividad comercial y productiva; se ubiquen en tercer y cuarto lugar con S/ 437.6 y S/ 263.7 de recaudación anual por habitante. Todos los demás municipios distritales de la ciudad de Lima registran una recaudación promedio anual de S/ 134 por habitante. Cabe distinguir que el nivel de tributación municipal en San Juan de Lurigancho es marcadamente inferior, con apenas S/ 51.2 anuales por habitante. Esta cifra puede explicarse por la realidad de un distrito que, a pesar de su considerable peso demográfico y fuerte crecimiento urbano en las últimas décadas, se ubica en una zona emergente de la ciudad (Cono Este) que se caracteriza por los elevados porcentajes de informalidad, pobreza y precariedad económica y social.

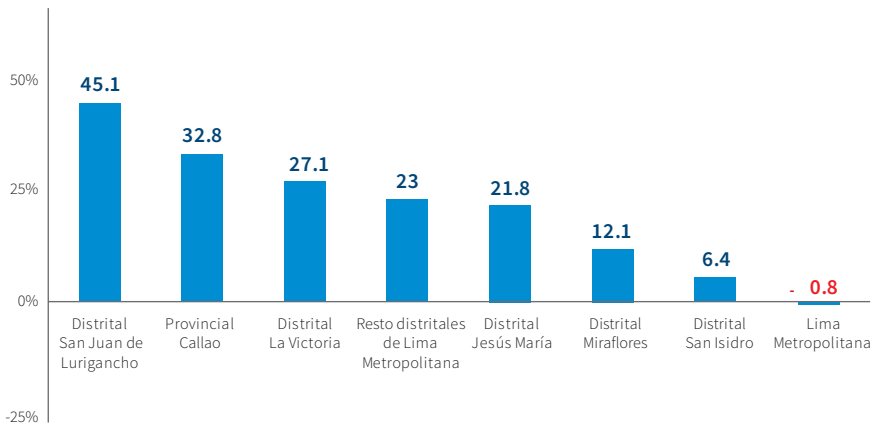
Lo que debe considerarse una sorpresa, hasta cierto punto, son los bajos niveles de recaudación por habitante en la MML y la MPC, que en promedio recaudan anualmente S/ 56.9 y S/ 79.6 en tributos por habitante, respectivamente;

montos largamente por debajo de los registrados por diversas municipalidades distritales en la ciudad de Lima. Ello se debería a que la principal fuente de recaudación a nivel local la conforman los impuestos sobre las propiedades inmuebles, tales como el predial y la alcabala, los cuales son asignados para la municipalidad correspondiente a cada jurisdicción distrital. Ello implica que la MML, pese a tener autoridad sobre toda la provincia de Lima, únicamente recauda el impuesto predial correspondiente al cercado de la ciudad; en tanto que, en los distritos de la provincia, cada municipalidad recauda estos impuestos para su correspondiente jurisdicción. En cuanto al impuesto de alcabala, aunque este es captado por la MML, en su mayor parte se distribuye a las municipalidades distritales.

Antes ya se ha indicado que, al 2023, la MML no había logrado aún recobrar los niveles de recaudación previos a la pandemia; a diferencia de otras municipalidades provinciales cuyos montos de recaudación nominal estaban ya por encima de los registrados en 2019. Esta misma situación anómala de retroceso en la recaudación se ha observado al contrastar la MML con las municipalidades distritales dentro de su jurisdicción. Aquí también, el deterioro de los ingresos tributarios de la MML va a contracorriente de las municipalidades distritales.

### Gráfico 14

Variación de la recaudación en municipalidades de Lima Metropolitana en 2019-2023 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).



La deficiente recaudación tributaria de la MML resalta en particular al considerar que dicha municipalidad provincial cuenta con una agencia específica dedicada a la recaudación: el Servicio de Administración Tributaria (SAT).<sup>8</sup> Este organismo descentralizado está a cargo de los impuestos municipales, como el predial, vehicular y de alcabala;<sup>9</sup> así como de los conceptos no tributarios, como arbitrios,<sup>10</sup> multas y papeletas de tránsito. El SAT combina atribuciones recaudadoras a nivel distrital y provincial, con competencia recaudadora sobre los inmuebles registrados en el Cercado de Lima, así como sobre los vehículos registrados en la provincia de Lima.

En suma, lo que se observa es una considerable dispersión y heterogeneidad en la capacidad para captar recursos por parte de los gobiernos locales. Determinadas municipalidades han alcanzado un nivel importante de generación de ingresos tributarios, en tanto que otras registran niveles de recaudación extremadamente modestos, en montos totales y por habitante, en diversos casos no se condicen con su dimensión demográfica y su desarrollo urbano y económico.

### 3.4 La brecha fiscal: Lima y más allá

Una consecuencia del insuficiente desarrollo de la tributación local, tanto en la ciudad de Lima como en las demás regiones del Perú, es la profunda disparidad entre las municipalidades en su capacidad para financiar sus presupuestos mediante recursos propios. En 2023, la mayoría de las municipalidades de la ciudad de Lima, encabezada por la MML, registró brechas considerables entre sus asignaciones para gastos y sus fuentes de ingresos según el PIM 2023; considerando los impuestos municipales, arbitrios y otros ingresos.<sup>11</sup>

---

8 El SAT se creó en el año 1996, como un organismo público descentralizado de la MML que tiene autonomía administrativa, económica, presupuestaria y financiera.

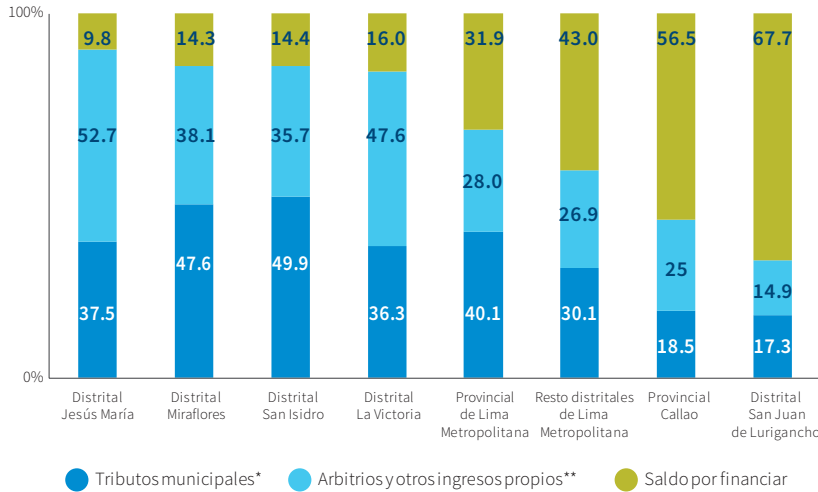
9 En la provincia de Lima, el SAT recauda el impuesto de alcabala; sin embargo, este impuesto se reparte entre la MML y las municipalidades distritales correspondientes.

10 Los arbitrios son tasas que se pagan al municipio por la prestación o mantenimiento de los servicios públicos de limpieza pública, parques y jardines públicos, y serenazgo.

11 Como otros ingresos, se consideran: tasas, derechos administrativos, licencias, multas, infracciones, moras, sanciones, fraccionamientos, registros, venta de bienes y servicios, intereses y otros.

### Gráfico 15

Financiamiento del presupuesto municipal en Lima en 2023 (En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

**Nota:** \* Incluye los impuestos predial, alcabala, vehicular y apuestas, así como las regularizaciones.

\*\* Incluye las tasas, derechos administrativos, licencias, multas, infracciones, moras, sanciones, fraccionamientos, registros, venta de bienes y servicios, intereses y otros.

De este modo, mientras que municipalidades como Jesús María, Miraflores y San Isidro manejan un nivel de ingresos (por impuestos y otros rubros) recaudados localmente que les permiten cubrir gran parte de sus necesidades presupuestales, en las demás municipalidades de Lima Metropolitana es frecuente un marcado desbalance entre los ingresos y los gastos, lo que se ve reflejado en déficits de hasta un 43% en sus presupuestos. Estos déficits deben cubrirse mediante transferencias del gobierno central, principalmente a través del Foncomun, el canon y las regalías, así como por medio del endeudamiento y el uso de saldos de balances, de existir.

Al respecto, se debe destacar la situación fiscal de la MML como un caso de especial preocupación debido a que, en 2023, registró un desbalance entre sus ingresos propios y sus gastos equivalente a un tercio de su asignación en el PIM de dicho año. Este desbalance se tuvo que cubrir con otras fuentes de ingresos, las que incluyeron transferencias del Foncomun y el endeudamiento.

Esta situación de precariedad en las cuentas de la MML toma aún más relevancia si se considera la reciente controversia con el MEF a causa de la masiva operación de endeudamiento que emprendió la municipalidad durante el segundo semestre de 2023, vía emisión de deuda, al haberse exceptuado de las reglas de sostenibilidad fiscal establecidas mediante el DL N° 1275.<sup>12</sup>

Sobre el particular, la Contraloría General de la República (CGR), al analizar la propuesta de endeudamiento que presentó la MML, determinó que esta entidad ha asumido supuestos poco realistas sobre su capacidad de repago de deuda proyectando un crecimiento exageradamente optimista de su recaudación para los próximos años (CGR, 2023). La posición de la MML, de que los ingresos futuros por alcabala e impuesto vehicular serían suficientes para cubrir el servicio de la deuda emitida, resulta altamente cuestionable dados los actuales montos de recaudación de dichos tributos, así como por su evolución histórica.

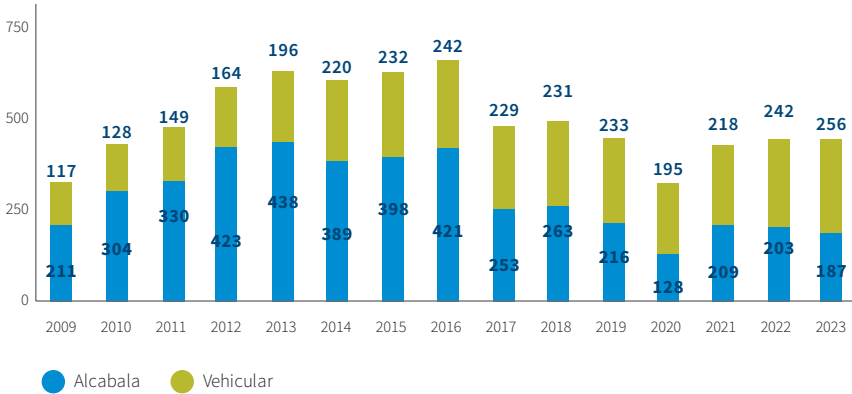
En efecto, los niveles de recaudación de la MML, tanto del impuesto de alcabala como del impuesto vehicular, no sustentan su optimismo en relación a su capacidad de repago de deuda. En 2023, los ingresos generados mediante estos dos impuestos ascendieron conjuntamente a un total de 443,3 millones de soles, incluyendo los pagos por regularizaciones. Más aún, la recaudación nominal de ambos impuestos estaba apenas regresando a niveles prepandemia covid-19, y más grave aún, se encontraban muy por debajo de lo recaudado en 2016 cuando, entre alcabala y vehicular, la MML percibió un total de 663,5 millones de soles.

---

12 La MML se consideró exceptuada del cumplimiento de las reglas fiscales establecidas en el DL N° 1275, alegando que contaba con clasificación de riesgo vigente igual o superior a BBB+ o su equivalente, extendida por dos empresas clasificadoras de riesgo.

### Gráfico 16

Recaudación de la Municipalidad Metropolitana de Lima en 2009-2023  
(En millones de soles)



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

A la luz de los datos sobre la recaudación de la MML, resultan evidentes los considerables riesgos financieros que se derivan de sus recientes operaciones de endeudamiento. De ejecutarse en su totalidad la meta de endeudamiento que propone la MML, vía emisiones de bonos por un total de 4000 millones de soles, el cronograma de pagos implicaría que, a partir de 2027, el servicio de esta deuda demande recursos por encima de los 500 millones de soles anuales (Consejo Fiscal, 2024b). En consecuencia, habrá una enorme presión sobre las finanzas de la MML para atender las obligaciones de repago de deuda, y para asegurar los recursos destinados al gasto corriente, es decir, para sus operaciones y actividades regulares.

Aunque la controversia alrededor de las operaciones de endeudamiento de la MML finalmente se resolvió mediante un acuerdo con el MEF para flexibilizar las reglas fiscales sobre la relación entre tope de deuda e ingresos corrientes, este hecho no deja de sentar un precedente cuestionable considerando las crecientes dificultades que enfrentan muchas municipalidades para balancear sus cuentas.

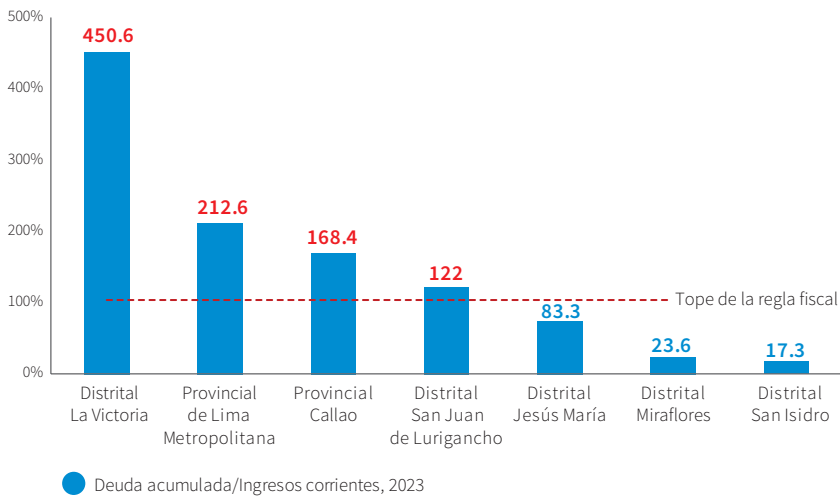
En este mismo sentido, llama a alarma el deterioro que vienen padeciendo diversas municipalidades en su balance presupuestal, como consecuencia de factores como la desaceleración económica que experimentó el país desde finales

de 2022 que se tradujo en menores niveles de recaudación local, el recrudecimiento de la informalidad; así como problemas de naturaleza estructural, como el deficiente desarrollo de capacidades fiscalizadoras y recaudadoras en muchas municipalidades.

Por consiguiente, al cierre de 2023, el MEF informó que a nivel nacional al menos 82 gobiernos locales estaban incumpliendo con alguna regla, incluyendo la que establece que el total de deuda vigente de una municipalidad no debe sobrepasar el 100% de sus ingresos corrientes.<sup>13</sup> La Municipalidad de La Victoria figuró a la cabeza de las municipalidades que se encontraban en situación crítica, con una deuda acumulada total que ascendía a 563,1 millones de soles, la cual más que cuadruplicaba sus ingresos corrientes. Esta situación configura un posible escenario de bancarrota para esta municipalidad, de no mediar un salvataje financiero desde el MEF (Hernández, 2024).

### Gráfico 17

Cumplimiento de la regla fiscal en 2023 (En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Informe Anual de Evaluación de cumplimiento de las Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales al 2023 (MEF, 2024b).

13 Según lo estipulado por el DL N° 1275, que aprueba el Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

La Municipalidad de La Victoria no es la única, en el ámbito de la ciudad de Lima, que encara problemas de sostenibilidad financiera. Además de la misma MML, cuya deuda al cierre de 2023 más que duplicaba sus ingresos corrientes anuales, la MPC y la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho también presentaban ratios de deuda respecto a los ingresos corrientes que superaban el 100%, mientras que la Municipalidad de Jesús María se aproximaba peligrosamente a dicho límite.

Este fenómeno de precariedad en las cuentas de algunos de los gobiernos locales en la capital limeña, también se puede observar en otros municipios del país. A 2023, al menos 63 municipalidades, entre provinciales y distritales, muestran ratios de deuda respecto a los ingresos corrientes superiores al límite del 100% que establece el marco de responsabilidad y transparencia fiscal vigente. A esto, se suman otras 50 municipalidades con ratios por encima del 80% (MEF, 2024b).

De las diez municipalidades más endeudadas del país a 2023, ocho pertenecían al ámbito de Lima y Callao, incluida la MML. Todas estas municipalidades tenían ratios de deuda total/ingresos corrientes por encima del 100%, por lo que ninguna cumplía con lo estipulado por la regla fiscal, incluida la MML, la cual disfrutaba de una excepción.

## Cuadro 2

### Deuda municipal acumulada total a 2023

Municipalidad	Deuda total en soles	Ratio Deuda Total/Ingreso Corriente	Cumplimiento de la regla fiscal
Provincial de Lima Metropolitana*	2 433 708	212.6%	Exceptuado
Provincial del Callao*	577 059	168.4%	No cumple
Distrital La Victoria*	563 110	450.6%	No cumple
Distrital San Martín de Porres*	537 800	366.5%	No cumple
Distrital San Juan de Lurigancho*	263 742	122.0%	No cumple
Provincial de Chiclayo	254 206	186.0%	No cumple
Distrital de Bellavista*	230 098	244.6%	No cumple
Provincial de Pisco	195 862	136.5%	No cumple
Distrital Carmen de la Legua*	144 712	176.7%	No cumple
Distrital San Juan de Miraflores*	138 939	145.8%	No cumple

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

**Nota:** \* Perteneciente al ámbito de Lima y Callao.

En un escenario de estancamiento económico y fiscal, el deterioro de las finanzas municipales es un hecho preocupante. Existe una creciente posibilidad de que en un futuro próximo se multipliquen los casos de insolvencia municipal, lo que se traduciría en un drástico recorte o colapso de operaciones y servicios a los ciudadanos; salvo que desde el gobierno central se asuma el costo fiscal de su rescate financiero. Hay que considerar que el mismo gobierno central viene experimentando crecientes problemas para balancear sus cuentas, por lo que es incierto que en el futuro exista capacidad fiscal suficiente para suplir o compensar los déficits que vienen acumulando los gobiernos locales.

En tal sentido, la carencia de adecuadas capacidades, el insuficiente interés y la ausencia de incentivos para generar mayores rentas a nivel de los gobiernos locales no pueden dejar de considerarse. Ya se han enumerado los múltiples factores que contribuyen a mantener una realidad en la que la enorme mayoría de municipalidades mantienen una profunda dependencia de las transferencias del gobierno central, atrapadas en un fenómeno de *pereza fiscal* que se refuerza y perpetúa sin mayores posibilidades de incrementar sustancialmente la generación de ingresos propios.

A factores como el dispar desarrollo económico, el insuficiente desarrollo urbano, la carencia de adecuadas capacidades de recolección y recaudación de impuestos al nivel local, entre otros, se suma la ausencia o pobre implementación de herramientas que son cruciales para la recaudación local, tales como los catastros urbanos o fiscales.

Igualmente, se debe considerar el cálculo político como un factor adicional que podría explicar los pobres avances en la tributación municipal. Es posible que en determinadas localidades las autoridades no tengan mayor incentivo para impulsar iniciativas que aumenten la recaudación, ante el riesgo de una posible reacción negativa de la población y la eventual pérdida de capital político. La fiscalización y el cobro de impuestos puede generar situaciones de malestar y resistencia, por lo que no debe descartarse que, para algunos gobiernos locales, la opción más atractiva para incrementar sus recursos sea mediante la demanda al gobierno central; lo que, además, puede ser políticamente rentable.

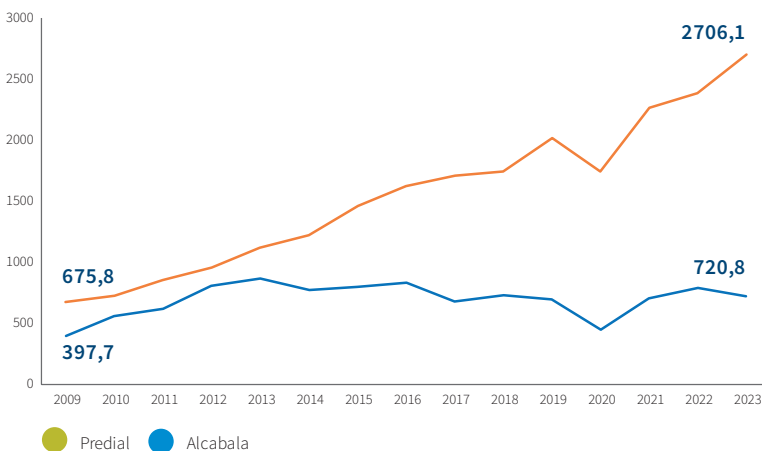
### 3.5 El impuesto predial, una columna insuficiente

Más allá de sus carencias y limitaciones, existe un esquema tributario a nivel local que formalmente pone a disposición de las municipalidades una diversidad de instrumentos para la captación de recursos. Estos abarcan ingresos tributarios, los llamados impuestos municipales; así como los ingresos no tributarios: tasas, contribuciones y arbitrios. Cabe señalar, que los impuestos que se pagan sobre el valor de los bienes inmuebles: el predial y la alcabala, conforman la mayor parte de la recaudación local. En particular, el impuesto predial se erige como el principal aportante a las arcas municipales; más allá de que, en la gran mayoría de provincias y distritos, su administración adolezca de serias deficiencias que reducen o bloquean su efectiva aplicación. Así, el impuesto predial es la columna, insuficiente y débil, que sostiene la recaudación municipal.

En líneas generales, la evolución del impuesto predial durante la pasada década y media puede calificarse como positiva. Este impuesto elevó su recaudación de 675,8 millones de soles, en 2009, a 2706,1 millones de soles en 2023, representando un crecimiento sustancial a nivel nacional, pues los montos recaudados entre dichos años se cuadruplicaron. Se debe destacar que la considerable caída en su recaudación durante 2020 reflejó la contracción económica derivada de la pandemia de la covid-19, la que se revirtió en los años subsiguientes al recuperar y sobrepasar los niveles de recaudación previos a la pandemia.

#### Gráfico 18

Recaudación de los impuestos predial y alcabala en 2009-2023  
(En millones de soles)



Fuente: Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

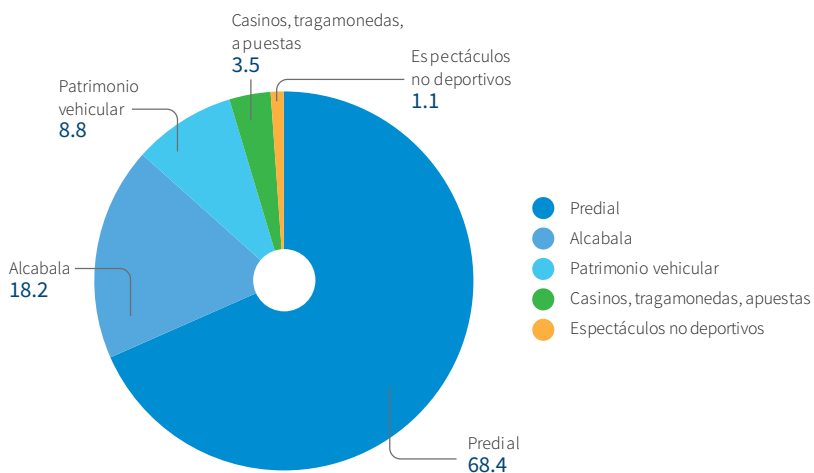


El otro impuesto vinculado al desarrollo inmobiliario, la alcabala, también experimentó un crecimiento sustancial durante ese mismo periodo. Pasó de 397,7 millones de soles, en 2009, a 720,8 millones de soles en 2023 y, junto con el impuesto predial, se convirtió en el principal aportante a las arcas municipales.

La importancia del impuesto predial se evidencia en su participación en el total de la tributación municipal, la que se ha ido incrementando en años recientes. Así, la participación del impuesto predial en el total de tributos recaudados se ha elevado desde porcentajes que bordeaban el 50%, una década atrás, hasta alcanzar el 68.4% en 2023. Si a este porcentaje se agrega el aporte de la alcabala, entonces los impuestos vinculados a los bienes inmuebles representaron más del 85% del total de la recaudación tributaria de las municipalidades en 2023.

### Gráfico 19

Distribución de la recaudación tributaria municipal en 2023 (En porcentajes)



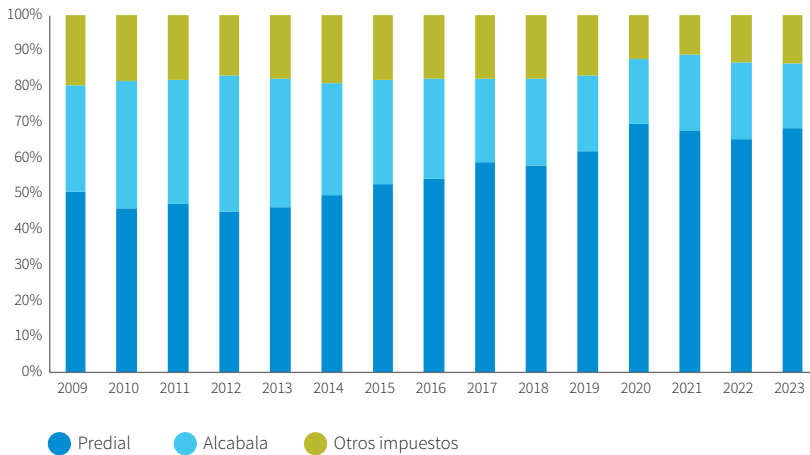
**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

Una conjunción de factores explicaría este crecimiento del impuesto predial, así como del impuesto de alcabala. Entre ellos figura el significativo crecimiento experimentado por la economía peruana, en particular durante la llamada *década dorada*, que se reflejó en la expansión de los ingresos tributarios, tanto a nivel nacional como local. Durante ese periodo de bonanza económica, el sector de la construcción fue uno de los que disfrutó de mayor crecimiento. El

desarrollo y consolidación de los mercados inmobiliarios, particularmente en las grandes ciudades, se tradujo en una mayor valorización de las propiedades y en un impulso hacia su gradual formalización; sumando para el aumento de lo recaudado por los impuestos municipales que gravan las propiedades inmuebles.

### Gráfico 20

Recaudación de los impuestos predial, alcabala y otros 2009-2023  
(En porcentajes)



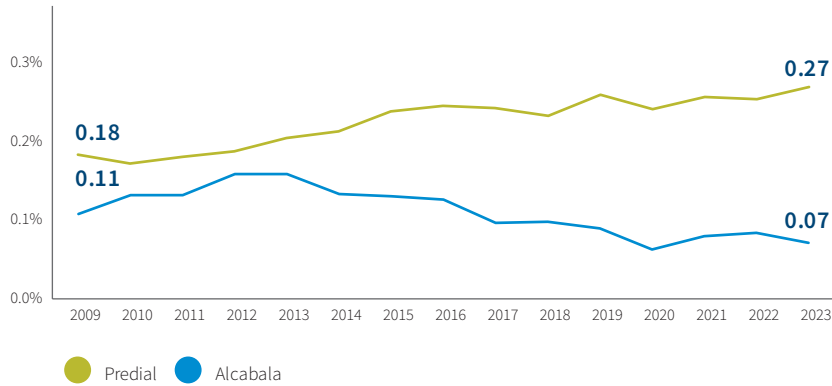
**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

Aunque el aporte del impuesto predial es destacable en términos absolutos, así como la suma del impuesto de alcabala a las arcas municipales, lo cierto es que todavía se está muy lejos de alcanzar niveles mínimamente aceptables de recaudación eficiente y transparente de estos y otros impuestos municipales. Pese al importante crecimiento que ha venido experimentando, el impuesto predial no es ajeno al problemático panorama general de la tributación municipal; aunque constituye el principal soporte de la recaudación, es un soporte frágil.

En efecto, el peso económico de la recaudación del impuesto predial, medido como porcentaje del PBI, resulta mínimo respecto a los porcentajes considerados como aceptables a nivel internacional. Fuera de su crecimiento en monto nominal, la recaudación del impuesto predial en el Perú ha fluctuado entre el 0.25% y el 0.20% del PBI durante la pasada década. Incluso sumando el aporte de la alcabala, que ha declinado en años recientes, el total de la recaudación tributaria sobre el valor de las propiedades inmuebles apenas equivalió al 0.34% del PBI en 2023.

### Gráfico 21

Porcentaje de recaudación de los impuestos predial y alcabala respecto al PBI en 2009-2023



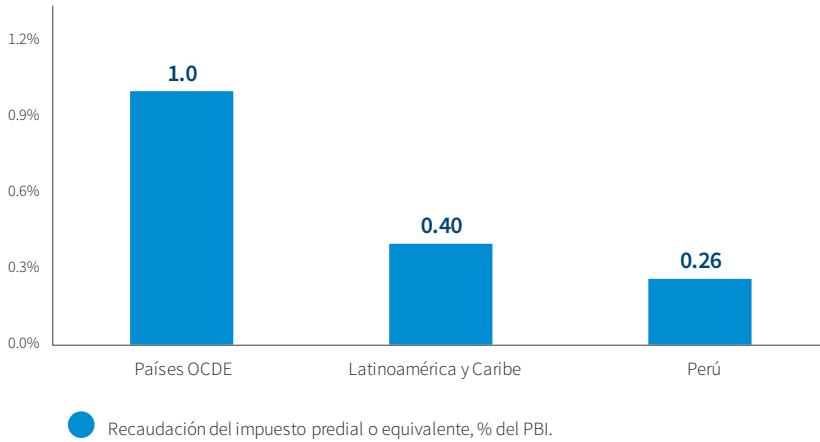
**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

En el Perú, la recaudación de los impuestos vinculados a la propiedad se encuentra notoriamente por debajo de los estándares regionales e internacionales; especialmente, de los países más desarrollados económica y socialmente que conforman la Organización para la OCDE.

La data más reciente, correspondiente a 2021, indica que entre los países de la OCDE la recaudación de tributos recurrentes sobre la propiedad inmueble, que serían equivalentes al impuesto predial, representa en promedio el 1% del PBI; lo que casi cuadruplica la recaudación del predial en ese mismo año en el Perú. Similarmente, el promedio de recaudación en Latinoamérica fue del 0.4% del PBI, porcentaje sustancialmente superior al alcanzado en nuestro país.

## Gráfico 22

Recaudación del impuesto predial e impuestos equivalentes en 2021  
(En porcentajes)



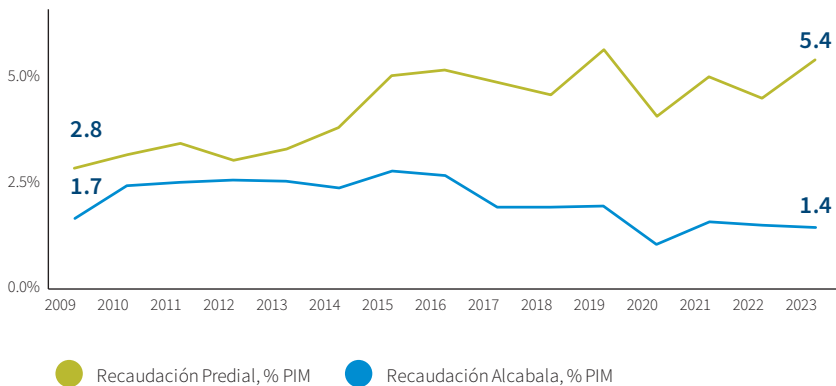
**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024f).

Otra forma de ver el poco peso económico del impuesto predial es contrastando sus porcentajes de recaudación con los requerimientos de financiamiento de los gobiernos municipales, reflejados en sus asignaciones en el presupuesto público de cada año. Así, en el año 2023 la recaudación total del impuesto predial apenas equivalió al 5.4% de la asignación de los gobiernos locales en el PIM. Similarmente, el aporte del impuesto de alcabala fue equivalente a escasamente el 1.4% del PIM de las municipalidades.

**El impuesto predial, junto con la alcabala, representa la principal fuente de recaudación local. Pese a la diversidad de instrumentos tributarios y no tributarios disponibles, las limitaciones del sistema dificultan una generación de recursos eficiente para las municipalidades.**

### Gráfico 23

Impuestos predial y alcabala respecto al presupuesto municipal en 2009-2023  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

Múltiples razones se pueden alegar para explicar el pobre rendimiento de los impuestos que gravan las propiedades inmuebles. La persistencia de la informalidad en el Perú, expresada en fenómenos como las invasiones de terrenos y la masiva autoconstrucción sin licencia, destaca como un elemento clave que lastra y obstruye la aplicación del impuesto predial. Así, se debe reconocer que el crecimiento urbano en el Perú durante las últimas décadas ha sido fundamentalmente un proceso marcado por el desorden y el desgobierno. Todo ello refleja el desborde popular provocado por la incapacidad del Estado para atender las demandas de los ciudadanos y garantizar sus derechos, incluido el de una vivienda adecuada.

La incapacidad estatal para planificar y ordenar la expansión urbana a nivel de los gobiernos locales, se ha plasmado en la multiplicación de asentamientos urbano marginales y la endémica presencia de la propiedad informal, frecuentemente con propiedades adquiridas mediante procesos de invasión y que no han sido registradas ni regularizadas. Se estima que, entre los años 2000 y 2018, el crecimiento urbano de las 43 ciudades más grandes del país, incluida Lima, se dio en un 93% de manera informal (Grade, 2020). Asimismo, en 2019, se estimó que el 29% de las viviendas urbanas a nivel nacional no contaba con título de propiedad y el 63% no tenía licencia de construcción municipal. Esta informalidad en el crecimiento

urbano no muestra indicios de menguar; estimándose que dos de cada tres viviendas que se construyen anualmente califican como informales.

Por lo tanto, el pobre desempeño del impuesto predial puede atribuirse, en buena parte, a causas de carácter estructural, como el fenómeno de la informalidad. De otra parte, existe una débil gobernanza y rectoría fiscal en todos los niveles y sectores del Estado, que se exagera y amplifica en el nivel local. Además, en la mayoría de municipalidades se percibe debilidad institucional con estructuras anquilosadas y poco eficientes, que se traduce en una pobre capacidad recaudatoria.

Al respecto, en 2022 se determinó que la totalidad de municipalidades en el país, provinciales y distritales, requerían de algún tipo de asistencia técnica o capacitación (INEI, 2023). Mas específicamente, en lo referente a la administración tributaria local, más de la mitad de las municipalidades (50.7%) necesitaban apoyo técnico, mientras que el 58% solicitaban capacitación para su personal. En lo referente al catastro urbano y rural, herramienta clave para el adecuado funcionamiento del impuesto predial, casi la mitad (49.2%) de municipalidades también necesitaba apoyo técnico y el 48,2%, capacitación de personal.<sup>14</sup> Finalmente, cabe señalar que, en cuanto al acondicionamiento territorial y el desarrollo urbano, el 44.7% de las municipalidades requerían apoyo técnico y el 42.4%, capacitación. Si se toman en cuenta estas enormes carencias en recursos y capacidades, se pueden entender las dificultades para incrementar la recaudación en la inmensa mayoría de municipalidades del país.

El rendimiento del impuesto predial está estrechamente vinculado a la existencia de un catastro funcional y vigente que refleje adecuadamente las características y el valor de los predios. Sin embargo, a pesar de que desde el año 2004 existe una ley de catastro y un Sistema Nacional de Catastro Predial (SNCP) a cargo del registro de predios, bajo la rectoría de la Superintendencia de Registros Públicos (Sunarp), la realidad del sistema catastral a nivel nacional se caracteriza por su dispersión y desactualización. En realidad, más que un sistema único, lo que se aprecia es la coexistencia forzada de sistemas catastrales que son manejados por diversas entidades, los cuales se superponen y contraponen (Zaldívar y Duffóo, 2021).

---

14 El catastro se define como el inventario o censo, sistematizado y clasificado, de los inmuebles existentes dentro de una jurisdicción; en el que se identifican sus características físicas, jurídicas, fiscal y económica.

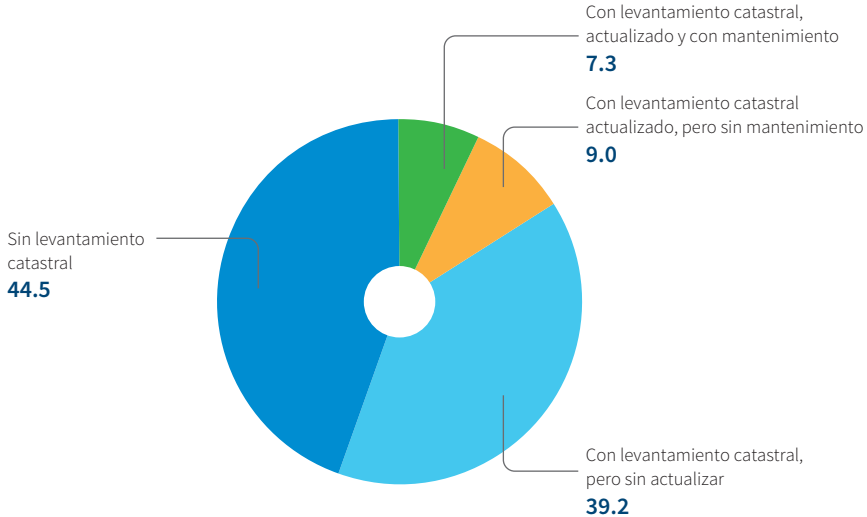
Esta situación de fragmentación y confusión de los sistemas catastrales tiene implicancias negativas para el planeamiento territorial, la formalización de la vivienda y la lucha contra el fraude inmobiliario, entre otros rubros críticos. Por añadidura, el deficiente panorama catastral se convierte en un obstáculo para fortalecer la administración del impuesto predial en la mayoría de municipalidades. Cabe indicar que la implementación o actualización de un catastro es un proceso complejo y costoso que, con frecuencia, está fuera de las posibilidades de un gobierno local. Por esta razón, es esencial el apoyo que puede brindar el gobierno central mediante iniciativas, tales como la implementación del catastro fiscal por parte del MEF.

Según los registros del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) (2022), al año 2022, en el país existía un total de 6,9 millones de predios urbanos. De ellos, apenas el 16.8% contaba con registro catastral. Entretanto, el 83.9% restante, que representaba casi 5,9 millones de predios, no figuraba en el catastro; por lo tanto, eran formalmente invisibles para el sistema de administración del impuesto predial en las municipalidades. Pero además, en el caso de los predios registrados, son múltiples los problemas que se presentan en relación a su dimensionamiento y valorización; esta última, usualmente se encuentra por debajo del valor real del mercado.

Actualmente, se considera que apenas el 10% de las municipalidades a nivel nacional cuenta con un catastro urbano estandarizado acorde a los parámetros del SNCP (Cofopri, 2021). Por otro lado, se estima que alrededor del 85% de las municipalidades no cuenta con un catastro completo, actualizado y en uso. En consecuencia, carecen de la información más básica para su planificación territorial y para el manejo de la recaudación a nivel local. Más aun, cerca de la mitad (44.5%) de las municipalidades existentes en el país nunca han efectuado un levantamiento catastral. De aquellas que sí lo han realizado, apenas una minoría lo actualizan (INEI, 2018).

## Gráfico 24

### Situación del catastro por municipalidad en 2018 (En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Plan de Catastro Urbano "Utjawi 2021" (Cofopri, 2021).

Una combinación de factores técnicos, económicos administrativos y normativos dificultan el correcto establecimiento e implementación de los catastros en la mayoría de las municipalidades y contribuyen a la persistencia de un pobre sistema catastral. Entre ellos se señalan:

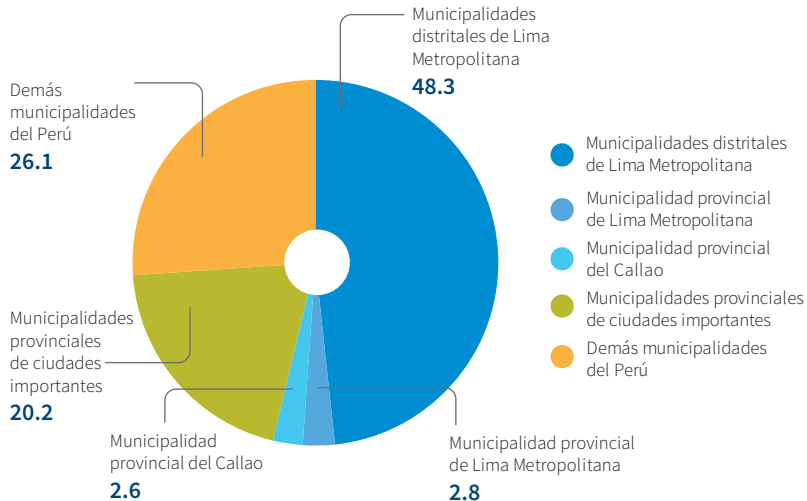
- Normas técnicas desactualizadas.
- Procedimientos administrativos confusos.
- Inadecuada coordinación entre niveles y sectores de gobierno.
- Insuficientes capacidades de gestión al nivel local.
- Ausencia de interoperabilidad de la información catastral.
- Ausencia de incentivos.

Por ello, no sorprende que en el año 2019 un total de 643 municipalidades no declararan ingresos por el impuesto predial, representando un tercio (34%) de las municipalidades a nivel nacional (Camacho, 2019). Pero además, la mayoría de municipalidades que si reportaron ingresos por concepto del impuesto predial, registraron apenas S/ 500 000 anuales o menos de recaudación.



### Gráfico 25

#### Distribución de la recaudación del impuesto predial en 2023 (En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Económica (MEF, 2024e).

Debe señalarse que la recaudación del impuesto predial se caracteriza no solo por sus niveles exigüos en general, sino también por concentrarse en un número reducido de municipalidades que captan el grueso de los recursos. Así, en 2023, las 42 municipalidades distritales de Lima Metropolitana respondieron por el 48.3% del total de la recaudación de este impuesto a nivel nacional, incluyendo las regularizaciones. Sumando las municipalidades provinciales de Lima Metropolitana, Callao y otras municipalidades provinciales importantes, como las de las capitales departamentales, se tiene que casi tres cuartas partes de la recaudación del impuesto predial (73.9%) provino ese año de apenas 114 municipalidades, que representan escasamente el 6% del total de municipalidades existentes.

Lo señalado evidencia la enorme brecha en la recaudación del impuesto predial entre las municipalidades más grandes y desarrolladas, y las más pequeñas. De acuerdo con la categorización por tamaño y características de las municipalidades, planteada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en 2023, la distribución de la recaudación del impuesto predial por categorías resulta marcadamente diferencial.

En el Cuadro 3, se puede observar que, en 2023, mientras que la recaudación del impuesto predial en las 42 municipalidades distritales de Lima Metropolitana (la categoría C) fue de 31,1 millones de soles en promedio, con un total de 1306 millones de soles; las 637 municipalidades distritales (categoría G), entre todas, apenas recaudaron 33,1 millones de soles; lo que en promedio apenas representa S/ 52 025 por municipalidad. Esta cifra irrisoria es casi 600 veces menor al promedio que recaudan las municipalidades distritales de Lima Metropolitana.

### Cuadro 3

#### Recaudación del impuesto predial en 2023

Categoría municipal	Descripción	Número de municipalidades	Recaudación total en 2023 en soles	Recaudación promedio por municipalidad
A	Municipalidades provinciales pertenecientes a ciudades principales	74	693 582 281	9 372 734
B	Municipalidades provinciales no pertenecientes a ciudades principales	122	36 262 914	297 237
C	Municipalidades distritales de Lima Metropolitana	42	1 306 665 211	31 111 076
D	Municipalidades distritales pertenecientes a otras ciudades principales	129	436 748 505	3 385 647
E	Municipalidades distritales no pertenecientes a ciudades principales y con más de 70% de población urbana	378	155 968 185	412 614
F	Municipalidades distritales no pertenecientes a ciudades principales y con población urbana entre 35% y 70%	509	43 711 869	85 878

Categoría municipal	Descripción	Número de municipalidades	Recaudación total en 2023 en soles	Recaudación promedio por municipalidad
G	Municipalidades distritales no pertenecientes a ciudades principales y con menos de 35% de población urbana	637	33 139 912	52 025
<b>Total</b>		<b>1891</b>	<b>S/ 2 706 078 876</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia económica (MEF, 2024e).

Indudablemente, esta enorme disparidad en los montos recaudados por concepto de impuesto predial, totales y por municipalidad, refleja las profundas diferencias que existen entre categorías de municipalidades en aspectos clave como el tamaño de población, el nivel de desarrollo económico y el grado de ruralidad. Por otro lado, se debe reconocer que la brecha en la recaudación del impuesto predial expresa el menor grado de desarrollo y consolidación institucional que padecen la gran mayoría de municipalidades del interior, que usualmente tienen menos capacidades y recursos para fiscalizar y recaudar tributos municipales.

La importancia del impuesto predial para las municipalidades debe contextualizarse frente a sus exiguos niveles de recaudación, en términos absolutos y relativos, dentro del panorama generalizado de insuficiencia e ineficiencia de los sistemas tributarios municipales. Se estimaba que para el año 2024 el porcentaje de efectividad en la recaudación del impuesto predial, con respecto a su emisión formal de requerimiento de pago entre las municipalidades pertenecientes a Lima Metropolitana y a otras grandes ciudades, ascendería a apenas 66.5% (MEF, 2024d).<sup>15</sup>

15 Corresponde a las municipalidades de tipo A (municipalidades provinciales pertenecientes a ciudades principales, incluida la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao), B (municipalidades provinciales no pertenecientes a ciudades principales), C (municipalidades distritales de Lima Metropolitana) y D (municipalidades distritales pertenecientes a otras ciudades principales).

Un fenómeno que refleja la baja efectividad en la recaudación del impuesto predial es la creciente acumulación de la deuda tributaria por el no pago de este tributo, de ahí que la mayoría de gobiernos locales registre saldos elevados por cobrar en este concepto. En 2023, en una muestra de municipalidades distritales se determinó que el 55% de ellas mantenían un saldo de cartera por cobrar del impuesto predial, que en promedio cuadruplicaba la recaudación total del impuesto en ese mismo año (MEF, 2024d).

El insuficiente desarrollo de capacidades, la carencia de recursos y la debilidad institucional son algunos de los problemas que se han identificado en el ámbito de los gobiernos locales, y, en un sentido más amplio, en todo el aparato del Estado peruano. Esta problemática afecta la administración del impuesto predial y explica los escasos resultados de la recaudación en la gran mayoría de municipalidades del país.

Pese a este panorama poco alentador, es posible destacar algunas iniciativas recientes que apuntan a ordenar y fortalecer la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales y la coordinación con otros niveles de gobierno. Se puede mencionar que desde el MVCS se viene impulsado el proyecto *Creación del Servicio de Catastro Urbano* en 22 distritos priorizados de las provincias de Chiclayo y Lambayeque del departamento de Lambayeque; en la provincia de Lima del departamento de Lima y en la provincia de Piura del departamento de Piura.<sup>16</sup> Este proyecto tiene el objetivo de establecer un sistema integrado de información catastral que mejore la cobertura y fortalezca la capacidad del gobierno local para generar rentas (MVCS, 2024). Es preciso indicar que, más allá de lo positivo de dicho proyecto, este esfuerzo constituye apenas un aporte menor frente a la extensión y severidad de los problemas del catastro a nivel nacional.

Similarmente puede mencionarse el proyecto de Catastro Fiscal que viene implementando el MEF. En él, se define como una plataforma digital para consolidar el inventario de las características básicas de los predios a nivel nacional, con fines de identificación y valorización. Este Catastro Fiscal se construirá de forma gradual con la información de los registros municipales que remitan los gobiernos locales. Se espera que los gobiernos locales puedan mejorar su capacidad recaudatoria mediante el Catastro Fiscal, al contar finalmente con una base de datos estructurada y organizada a nivel nacional.

---

16 Lo que abarca un estimado de 1,65 millones de unidades catastrales.

La implementación inicial del Catastro Fiscal apunta a dos objetivos prioritarios: i) identificar aquellos predios que no figuran en los registros municipales y ii) establecer el avalúo de los predios acorde a sus características básicas y a los criterios de equidad fiscal (MEF, 2024c). Es importante señalar que la iniciativa del Catastro Fiscal está desconectada del marco legal del Sistema Nacional Integrado de Catastro (SNCP) y del Registro de Predios; se alega que, por su naturaleza de exclusivo uso fiscal, al Catastro Fiscal le corresponde un tratamiento y una regulación separada.<sup>17</sup>

El establecimiento del Catastro Fiscal se debe considerar dentro del marco más amplio de la implementación del llamado Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM) que el MEF ha desarrollado para los gobiernos locales. En principio, el objetivo del SRTM es fortalecer la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios de los gobiernos locales para facilitar y agilizar la determinación, gestión y cobro de ingresos. Es importante señalar que el acceso a los servicios del SRTM se realiza mediante una solicitud del gobierno local; para ello, debe contar con un diagnóstico de la administración tributaria local y la verificación de cumplir con los requerimientos técnicos para su implementación, entre otros requisitos.

Aunque es alentador que se estén implementando iniciativas como el Catastro Fiscal y el SRTM, se deberían hacer mayores esfuerzos para acelerar y expandir su desarrollo. En el caso concreto del SRTM, si bien tiene cerca de una década de existencia, todavía no termina de consolidarse; el MEF debería priorizar su desarrollo y brindarle mayor atención de la que viene otorgándole actualmente. En cuanto al Catastro Fiscal, esta iniciativa se encuentra en su fase inicial de implementación, por lo que resulta difícil estimar cual será, y en cuánto tiempo se evidenciará, su impacto efectivo sobre la capacidad de fiscalización y recaudación al nivel local.<sup>18</sup> De hecho, la meta que se ha establecido para el año 2024 es la incorporación de apenas 120 municipalidades distritales a nivel nacional.<sup>19</sup>

Asimismo, desde el año 2009, el MEF viene implementando una iniciativa que busca atender justamente la falta de incentivos de los gobiernos locales para fortalecer la recaudación del predial. Esta iniciativa se enmarca dentro del

---

17 La Ley N° 28294 establece el marco legal para el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios.

18 El Catastro Fiscal fue establecido en mayo de 2023, mediante el DL N° 1557, que establece medidas en materia de Catastro Fiscal y dicta otras disposiciones.

19 Según lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 226-2023-EF.

llamado Programa de Incentivos a la Gestión Municipal (PI), y se ejecuta desde una perspectiva de presupuesto por resultados. Este programa ofrece recursos presupuestarios adicionales a las municipalidades participantes a cambio de que cumplan una serie de actividades y metas concretas en un periodo determinado, tales como la mejora de la situación nutricional y de salud de los niños menores a un año.

Así, entre los objetivos establecidos por el programa se incluye el compromiso explícito de mejorar la administración del impuesto predial, meta que se verifica mediante indicadores como la efectividad en su recaudación, así como en el incremento de su recaudación respecto del año anterior.

#### Cuadro 4

Compromisos para mejorar la administración del impuesto predial en el marco del Programa de Incentivos a la Gestión Municipal

Compromiso	Indicador	Descripción
Mejorar los niveles de recaudación del impuesto predial	Porcentaje de efectividad de recaudación del impuesto predial corriente	Incrementar el porcentaje de recaudación del impuesto predial corriente respecto a su emisión en las municipalidades tipo A, B, C y D, a fin de aumentar los ingresos propios en el mismo año y, así, evitar la acumulación del stock de deuda tributaria pendiente de cobro, generar una mayor autosuficiencia fiscal y mejorar las finanzas municipales.
	Porcentaje de aumento de recaudación 2024 del impuesto predial respecto al año 2023	Incrementar los niveles de recaudación del impuesto predial, tanto del impuesto corriente como el de años anteriores, en las municipalidades tipo E, F y G que han registrado en el SIAF información de recaudación en el año 2022 y al cierre de octubre de 2023; a fin de impulsar el incremento de los ingresos propios y, así, generar una mayor autosuficiencia fiscal, mejorar las finanzas municipales y evitar que la deuda pendiente de cobro en el presente año tienda a ser incobrable en los años siguientes.

**Fuente:** Elaboración propia con base en información de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos (MEF, 2024d).

Como ya se ha señalado, desde una perspectiva costo-beneficio, la pasividad fiscal resulta una opción atractiva en el caso de algunos gobiernos locales. El PI precisamente busca generar incentivos, en la forma de transferencias adicionales de recursos, promoviendo un mayor esfuerzo en la gestión del impuesto predial. Para el año 2024, se ha establecido que las municipalidades provinciales pueden postular a este compromiso específico, así como las municipalidades distritales con más de 70% de población urbana; lo que representa un total de 1131 municipalidades a nivel nacional.

Se debe remarcar que los resultados de este programa de incentivos para fortalecer la recaudación del impuesto predial se han caracterizado por su volatilidad, con años de elevado cumplimiento de metas por parte de las municipalidades participantes, intercalados con años de caída. En 2021, mientras que el 87% de las 745 municipalidades alcanzaron sus metas de mejora de recaudación; en 2022, apenas el 10% de ellas cumplieron con alcanzar las metas. En 2023, el porcentaje de cumplimiento fue solo de 43% entre las 681 municipalidades que participaron ese año.



## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**



El actual panorama de la tributación a nivel de los gobiernos locales expresa una evidente insuficiencia y una persistente precariedad, enmarcándose dentro de la insatisfactoria situación de la tributación a nivel nacional. Esta situación se caracteriza por los deficientes niveles de recaudación y los considerables vacíos y debilidades, todo lo cual afecta negativamente la generación de recursos para financiar las inversiones y actividades del Estado, y así atender las demandas y necesidades de la población.

Aunque los actuales niveles de recaudación municipal son preocupantes en el contexto del creciente deterioro fiscal, desde una perspectiva crítica debe reconocerse que, históricamente, los gobiernos locales —salvo casos excepcionales— nunca han alcanzado un nivel aceptable de financiamiento vía recursos propios ni siquiera en aquellos años en los que el país disfrutó de un relativo auge fiscal. La crónica incapacidad de la mayoría de municipalidades provinciales y distritales para manejar sus sistemas de recaudación de forma efectiva es un problema que puede haberse agravado recientemente, pero cuyo origen es de larga data.

En el caso de los gobiernos locales, inquieta particularmente el fenómeno endémico y persistente denominado *pereza fiscal*, que se vio reforzada por el auge de ingresos del gobierno central durante los periodos de bonanza económica de la década pasada. Este fenómeno se evidenció en una considerable expansión de las transferencias a los gobiernos locales por concepto de RRDD, como canon y regalías, y por RROO asignados discrecionalmente desde el gobierno central. Así, se ha ido alimentando una cultura de pasividad y displiencia frente a la recaudación local —de la cual es difícil liberarse—, que en el actual contexto de creciente deterioro de las cuentas fiscales resulta incluso más pernicioso.

Esta dependencia de los gobiernos locales con respecto a las transferencias del gobierno central no se queda únicamente en el ámbito meramente financiero, sino que se traslada y replica en otros aspectos de la relación entre los niveles de gobierno. La debilidad de los sistemas de tributación local se traduce no solo en pérdida de autonomía financiera, sino también en pérdida de autonomía política debido a la relación asimétrica entre gobiernos locales y gobierno central que, en última instancia, es el que detenta el poder económico y la capacidad para asignar mayores o menores recursos, con todo lo que esto conlleva en términos de balance de poderes. En consecuencia, el insuficiente desarrollo de la tributación local resulta ser un obstáculo mayor para avanzar en un real proceso de descentralización y desconcentración estatal en el Perú.

Entre los problemas de la tributación municipal es de particular relevancia la insatisfactoria situación del impuesto predial, con múltiples problemas y limitaciones para su aplicación impidiendo que desarrolle su pleno potencial como columna vertebral del sistema de recaudación local. Según los parámetros regionales e internacionales para este tipo de tributos, la amplia brecha que existe entre su recaudación real y su recaudación potencial representa una enorme pérdida de ingresos de las municipalidades.

Sobre el impuesto predial, debe señalarse que la ausencia de adecuados registros de las propiedades inmuebles mediante catastros, en la enorme mayoría de municipalidades, constituye un enorme obstáculo para la fiscalización tributaria. Cabe indicar que buena parte de la responsabilidad por los actuales problemas del sistema de catastro va más allá de municipalidades específicas. En realidad, es parte de un problema mayor, de alcance nacional, que refleja el desordenado e irregular proceso de crecimiento urbano que ha experimentado el país en las últimas décadas frente a la impotencia del Estado, específicamente del gobierno central, para ordenar y encausar este proceso.

Por consiguiente, en la mayoría de las municipalidades se observa una enorme brecha entre el potencial y la realidad de la recaudación del predial y de otros tributos. Más allá de que en términos nominales las municipalidades tengan a su disposición un completo sistema de recaudación, lo cierto es que usualmente enfrentan elevados niveles de omisión e incumplimiento de pago, así como múltiples barreras para hacer efectiva la recaudación. En ese sentido, la multiplicación de campañas de regularización y amnistía, que ofrecen generosas tasas de descuento y la condonación de deudas sobre el impuesto predial y otros tributos, son en realidad una expresión de la impotencia que experimentan muchas municipalidades para ejercer debidamente sus funciones de fiscalización y cobro de tributos.

Asimismo, entre las municipalidades se observa una considerable heterogeneidad en su capacidad para generar recursos propios. Existe una fracción de gobiernos locales que, gracias a factores como al mayor desarrollo económico y social de su jurisdicción, o su mayor consolidación institucional, ha logrado alcanzar niveles de recaudación sustantivamente mayores al resto de municipalidades, aunque aún no sean suficientes. Estas municipalidades con mayor recaudación se ubican en el ámbito de la ciudad capital y en las grandes ciudades de provincias, lo cual refleja las persistentes brechas del centralismo económico y político.

En esta línea, la MML es un caso tan llamativo como preocupante. Es la mayor municipalidad del país en términos políticos y demográficos, y posee un considerable peso económico; no obstante, sus pobres resultados en términos de recaudación en los últimos años son inaceptables; más aún si se repara en los recursos que tiene a su disposición para la fiscalización tributaria, centralizados en el SAT. Los deficientes niveles de recaudación de la MML son especialmente cuestionables si se toma en consideración los ingentes recursos que recibe del gobierno central por concepto del Foncomun que, en principio, deberían dirigirse a las municipalidades más pobres y remotas del país. Asimismo, hay que tener en cuenta que, de aprobarse la iniciativa legal que pretende convertir a la MML en receptora del Fondo de Compensación Regional (Foncor), esta podría beneficiarse en el futuro con incluso más recursos, lo cual tendría un efecto negativo en la disponibilidad de recursos para los gobiernos regionales.

Las carencias tributarias de la MML son aún más cuestionables si se observa el considerable endeudamiento de esta entidad a partir de 2023, trasgrediendo abiertamente las reglas de equilibrio fiscal establecidas para los gobiernos locales. Se trata de una operación de crédito que ha sido repetidamente observada y criticada por entidades como la Contraloría General de la República y el Consejo Fiscal, pues se ha dado bajo condiciones que representarán una onerosa carga futura para las finanzas de la MML, con el riesgo de que eventualmente el gobierno central deba intervenir mediante un salvataje financiero.

Dicho esto, cabe subrayar que desde años atrás se vienen desarrollando una serie de iniciativas que apuntan a fortalecer la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales. Iniciativas como el PI, el STRM y el Catastro Fiscal, al margen de sus limitaciones, reflejan los esfuerzos en aras de mejorar la administración tributaria a nivel local, mediante la provisión de incentivos financieros y la asistencia técnica. Pero para que la recaudación de tributos municipales despegue y alcance su pleno potencial, se requiere más y mejor apoyo.

En ese sentido, se recomienda que los actuales programas de incentivo a las municipalidades continúen su proceso de expansión de forma sostenida. Para el año 2024, el PI ha incorporado un total de 1131 municipalidades en el marco del compromiso 2: Mejorar los niveles de recaudación del impuesto predial; esta cifra representa cerca del 60% de las municipalidades provinciales y distritales existentes en el país. El objetivo a mediano plazo es alcanzar una cobertura del 100%, lo que implica incorporar a las municipalidades faltantes

bajo parámetros realistas, establecer metas viables e incentivos financieros suficientemente atractivos, brindando un adecuado soporte con asesoría técnica, legal y administrativa.

En los esfuerzos por apuntalar la tributación municipal existe un elemento clave: la formalización y ordenamiento de los predios urbanos mediante la implementación y actualización de un sistema de catastro nacional. Al respecto, preocupa la aparente desconexión que existe entre el Catastro Fiscal, que viene implementando el MEF, y el proceso de ordenamiento catastral que viene impulsando la Sunarp. Se alega que el Catastro Fiscal, al ser un inventario de información básica para la identificación y valorización de predios con fines fiscales, se debería ubicar fuera del ámbito del SNCP y del Registro de Predios. Así y todo, cabe preguntarse cómo se está planteando su implementación y, si acaso, es necesaria una coordinación y correspondencia entre ambos sistemas, con la finalidad de estandarizar y compartir información. Por ello, se requiere un mayor esfuerzo de coordinación y cooperación entre las diversas entidades e iniciativas dirigidas a fortalecer la tributación local.

Con esta misma intención, también se requiere una mayor horizontalidad en la relación entre los distintos sectores y niveles de gobierno, ya que el peso administrativo y funcional de las entidades del gobierno central frente a las municipalidades puede convertirse en una dificultad para implementar y cumplir con los objetivos de mejorar la recaudación en el ámbito local; particularmente en cuanto al impuesto predial.

Un punto importante es que, más allá de las iniciativas de promoción y apoyo a la recaudación municipal que viene implementando el gobierno central, particularmente el MEF; la desconexión existente entre el sistema tributario nacional, manejado por la Sunat, y los sistemas tributarios locales se mantiene. Cada nivel de gobierno básicamente opera en su propio y exclusivo ámbito. Aunque la Ley Orgánica de Municipalidades establece que estas pueden suscribir convenios con la Sunat con el fin de fortalecer la fiscalización y recaudación de sus tributos; lo cierto es que se ha avanzado muy poco en la simbiosis entre los sistemas tributarios nacional y local.<sup>20</sup> De igual forma, la posibilidad de que las municipalidades apoyen la fiscalización del Impuesto General a las Ventas (IGV) en sus jurisdicciones vía convenios, beneficiándose de un porcentaje de la mayor recaudación, tampoco muestra avances significativos.<sup>21</sup>

---

20 Artículo 70 de la Ley N° 27972 del año 2003.

21 Artículo 90 del DL N° 776 del año 1994.

A este respecto, cabe señalar las carencias en la fiscalización de la Sunat a las rentas de primera categoría, las que corresponden mayormente a rentas por alquiler de bienes inmuebles (Chilon y Quisquiche, 2023). La insuficiente capacidad operativa de la Sunat para fiscalizar el alquiler de inmuebles, rubro que presenta un elevado grado de informalidad, podría beneficiarse con una mayor colaboración y coordinación con los sistemas tributarios municipales. Por esta razón, en lo concerniente a la fiscalización y el control de contribuyentes es imperativo fomentar una mayor cooperación entre el nivel nacional y el local; compartiendo iniciativas y recursos. A la larga, las acciones conjuntas redundarán no solo en beneficio de la recaudación municipal, sino también en la recaudación nacional.

## Referencias

Camacho, M. (2019, 19 de agosto). *Diagnóstico del Impuesto Predial en el Perú*. [ponencia]. Dirección General de Política de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Lima, Perú. [https://apps4.mineco.gob.pe/simgf/SIMGF\\_files/MICROBD/Dia\\_1S01\\_1\\_1\\_Marco\\_CAMACHO.pdf](https://apps4.mineco.gob.pe/simgf/SIMGF_files/MICROBD/Dia_1S01_1_1_Marco_CAMACHO.pdf)

Chilon, B. y Quisquiche, M. (2023). *Propuestas de fiscalización para reducir la evasión tributaria en las actividades económicas de arrendamiento de bienes inmuebles en la ciudad de Cajamarca*. [Tesis de licenciatura, Universidad Privada del Norte]. Repositorio Institucional UNP. [https://repositorio.upn.edu.pe/bitstream/handle/11537/36165/Tesis%20Betsy%20Arely%20Chilon%20Abanto%20y%20Milagros%20Del%20Carmen%20Quisquiche%20Vasquez\\_PDF\\_TOTAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.upn.edu.pe/bitstream/handle/11537/36165/Tesis%20Betsy%20Arely%20Chilon%20Abanto%20y%20Milagros%20Del%20Carmen%20Quisquiche%20Vasquez_PDF_TOTAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Consejo Fiscal. (2024a). *El Consejo Fiscal alerta sobre la necesidad de tomar medidas para mitigar los factores que pueden afectar la sostenibilidad fiscal - Comunicado N° 01-2024-CF*. <https://cf.gob.pe/documentos/comunicados/comunicado-n-01-2024-cf-el-consejo-fiscal-alerta-sobre-la-necesidad-de-tomar-medidas-para-mitigar-los-factores-que-pueden-afectar-la-sostenibilidad-fiscal/>

Consejo Fiscal. (2024b). *Análisis de las finanzas públicas de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Reporte técnico N° 01-2024-CF/ST*. <https://cf.gob.pe/documentos/reportes-tecnicos/report-tecnico-n-01-2024-cf-st-analisis-de-las-finanzas-publicas-de-la-municipalidad-metropolitana-de-lima/>

Contraloría General de la República. (2023). *Informe Previo N° 001-2023-CG/GRLIM. Informe sobre operaciones que en cualquier forma comprometan el crédito o capacidad financiera del Estado. Municipalidad Metropolitana de Lima. Operación de endeudamiento interno, sin garantía del gobierno nacional*. <https://es.scribd.com/document/727046719/Informe-Previo-001-2023-Cg-Grlim>

CooperAcción. (2024a, julio). *Boletín electrónico Actualidad Tributaria*, 6. <https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2024/07/boletin-analisis-tributario-6.pdf>

CooperAcción. (2024b, mayo). *Boletín electrónico Actualidad Tributaria*, 5. <https://cooperaccion.org.pe/boletines/actualidad-tributaria-mayo-2024-no-5/>

Fort, R. y Espinoza, A. (2020). *Hacia una nueva política de vivienda en el Perú: problemas y posibilidades*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), Asociación de Desarrolladores del Perú (ADI Perú), Asociación de Empresas Inmobiliarias del Perú (ASEI) y la Cámara Peruana de la Construcción (Capeco). <https://www.grade.org.pe/publicaciones/hacia-una-nueva-politica-de-vivienda-en-el-peru-problemas-y-posibilidades/>

Hernández, G. (2024, 29 de mayo). *MEF lanzará salvavidas a municipalidades en quiebra ¿Cuáles son?* Radio Programas del Perú (RPP). <https://rpp.pe/economia/economia/mef-lanzara-salvavidas-a-municipalidades-en-quiebra-cuales-son-noticia-1558017>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2023). Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2022. [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1902/libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1902/libro.pdf)

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018). Registro Nacional de Municipalidades (Renamu) 2018. <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/registro-nacional-de-municipalidades-renamu-2018-instituto-nacional-de-estad%C3%ADstica-e>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2024a). *Cuenta General de la República. Sector Público al 31 de diciembre de 2023*. Dirección General de Contabilidad Pública. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta\\_publ/Cuenta\\_General\\_Republica\\_2023.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_publ/Cuenta_General_Republica_2023.pdf)

Ministerio de Economía y Finanzas. (2024b, mayo). *Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales al 2023*. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/Reporte\\_Fiscal/PDF\\_consolidado\\_informe\\_anual\\_de\\_reglas\\_GRGL\\_2023\\_mas\\_anexos\\_15mayo2024.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/Reporte_Fiscal/PDF_consolidado_informe_anual_de_reglas_GRGL_2023_mas_anexos_15mayo2024.pdf)

Ministerio de Economía y Finanzas. (2024c). *Estrategia de Gestión del Catastro Fiscal 2024*. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/EstrategiaCF-RM210-2024-EF-15.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/EstrategiaCF-RM210-2024-EF-15.pdf)

Ministerio de Economía y Finanzas. (2024d). *Mejorar los niveles de recaudación del Impuesto Predial, Tramo 1 – Compromiso 2* [ponencia]. Dirección General de Política de Ingresos Públicos. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/migl/Indicador\\_2\\_2\\_municipalidades\\_e\\_f\\_g.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/Indicador_2_2_municipalidades_e_f_g.pdf)

Ministerio de Economía y Finanzas. (2024e). Portal de Transparencia económica. Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable). [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504)

Ministerio de Economía y Finanzas. (2024f). Transparencia económica Perú. Consulta amigable de ingresos (Mensual). Presupuesto y ejecución de ingresos. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparenciaingresos/mensual/>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2024g). Transparencia económica Perú. Consulta Amigable. Consulta de Ejecución del Gasto. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). *Cuenta General de la República. Sector Público al 31 de diciembre de 2022*. Dirección General de Contabilidad Pública. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta\\_publ/Cuenta\\_General\\_Republica\\_2022.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_publ/Cuenta_General_Republica_2022.pdf)

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2022). *Registro de Valores de los Indicadores de Brechas. Porcentaje de Predios Urbanos sin Catastro* [ponencia]. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/476770/12.\\_CATASTRO\\_URBANO-COBERTURA.pdf?v=1617630948](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/476770/12._CATASTRO_URBANO-COBERTURA.pdf?v=1617630948)

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021). *Plan de Catastro Urbano “Utjawi 2021”*. Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1691884/RD%20N%C2%BA%20D000044-2021-DE.pdf.pdf>

Noel Paredes, W. (2019). *Pereza fiscal en gobiernos locales: el efecto del Canon sobre la recaudación*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). [https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/CIES\\_WNoel\\_2019.pdf](https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/CIES_WNoel_2019.pdf)

Registro Nacional de Municipalidades (Renamu). (2022, 26 de mayo). *Desde el 30 de mayo todas las municipalidades del país actualizarán el Registro Nacional de Municipalidades 2022*. <https://www.gob.pe/institucion/inei/noticias/611015-desde-el-30-de-mayo-todas-las-municipalidades-del-pais-actualizaran-el-registro-nacional-de-municipalidades-2022>

Sánchez, W. (2024, mayo). Planificación Urbana y Territorial. Catastro Urbano Nacional [ponencia]. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo. Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6322647/61378-9-catastro-urbano-walter-sanchez.pdf>

Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria. (2024). *Boletín Especializado SUNAT, 1*. <https://www.gob.pe/institucion/sunat/informes-publicaciones/5653262-boletin-especializado-sunat-bes>

Zaldívar, R. y Duffóo, V. (2021). Dos Siglos Sin Ti: La falta de un verdadero catastro en el Perú y sus consecuencias. *Forseti. Revista de Derecho*. 10(14), 72-110. DOI: <https://doi.org/10.21678/forseti.v10i14.1637>



## Socios del Grupo Propuesta Ciudadana



**dbc** centro  
bartolomé  
de las casas



Centro Ecuménico de  
Promoción y Acción  
Social Norte



Centro de Estudios  
para el Desarrollo  
y la Participación



Centro de Estudios para  
el Desarrollo Regional



Centro Peruano de  
Estudios Sociales



Centro de Investigación  
y Promoción del  
Campesinado



Centro de Investigación  
Social y Educación Popular

**desco**

Centro de Estudios y  
Promoción del Desarrollo

📞 998 342 992

✉ [contacto@propuestaciudadana.org.pe](mailto:contacto@propuestaciudadana.org.pe)

🌐 [www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

📍 Jr. María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar

📧 @prop\_ciudadana

📘 @grupopropuestaciudadana

📺 Grupo Propuesta Ciudadana