

LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL EN EL SUR DEL PERÚ

Evolución 2020–2024,
situación actual y
perspectivas



Armando Mendoza Nava



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

La tributación municipal en el sur del Perú

Presidente del Consejo Directivo
Javier Azpur Azpur

Coordinador ejecutivo
Federico Tenorio Calderón

Autor
Armando Mendoza Nava

Corrección de estilo
Marusia Ruiz Caro Reyes

Cuidado de edición
Nelly Carrasco Camones

Diseño y diagramación
www.digitalworldperu.pe

Edición digital

Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú N° 2025-07420

Editado por
Grupo Propuesta Ciudadana
Jirón María Parado de Bellido 150 Magdalena del Mar, Lima 17
998 342 992
www.propuestaciudadana.org.pe

Primera edición: mayo de 2025

Con el apoyo de

Brot
für die Welt

Contenido

Introducción	5
1. Un vistazo a la descentralización fiscal: las transferencias y los recursos	9
2. Avances y limitaciones: el panorama fiscal de las municipalidades en el sur del Perú	20
3. Todo ayuda: la tributación municipal en el sur del Perú	28
4. Bajo la lupa: qué pasa en el ámbito de los municipios	36
El caso del impuesto predial	41
5. Resumiendo: una fiscalidad local entre la incertidumbre y la dependencia	53
Bibliografía	58

Acrónimos

BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
Cofopri	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CUN	Catastro Urbano Nacional
Foncomún	Fondo de Compensación Municipal
Foncor	Fondo de Compensación Regional
IGV	Impuesto general a las ventas
IPC	Índice de precios al consumidor
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Minsa	Ministerio de Salud
PBI	Producto bruto interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
Reunis	Repositorio Único Nacional de Información en Salud
SAT	Servicio de Administración Tributaria
Sunat	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria

INTRODUCCIÓN





El creciente deterioro de las cuentas fiscales es uno de los principales problemas que afecta el funcionamiento del Estado y la marcha de las políticas públicas en el Perú. La brecha existente entre los ingresos y gastos públicos, lejos de aminorarse en años recientes, de acuerdo con lo establecido por la Ley de equilibrio financiero del presupuesto del sector público para el año fiscal 2024, en realidad se ha incrementado. Así, al cierre del 2024, el déficit fiscal se estimaba en el 3.6% del producto bruto interno (PBI),¹ lo que sería equivalente a un desfase entre ingresos y gastos cercano a los 40 000 millones de soles.

Este déficit fiscal está vinculado al debilitamiento del sistema tributario del Gobierno central como resultado de una combinación de factores que incluyen el avance de las economías informales e ilegales, la pérdida de peso institucional, el deterioro de las capacidades del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), así como de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat) y, en particular, el impacto negativo de un Congreso empeñado en dismantlar el sistema tributario mediante la aprobación de una serie de cuestionables medidas, tales como exoneraciones, regímenes especiales y amnistías, sin el adecuado sustento técnico y con procesos poco transparentes. De esta manera, la presión tributaria, medida como porcentaje del PBI, cerró el 2024 en el 14.8%,² un nivel insuficiente para financiar adecuadamente el funcionamiento del Estado.

En este contexto, resulta crucial el rol que la recaudación de los gobiernos subnacionales, en especial de las municipalidades, puede cumplir como complemen-

1 BCRP (2025).

2 Cooperación (2025).

to de la del Gobierno central. Con un sistema tributario nacional que muestra indicios de estancamiento y retroceso es fundamental reevaluar la situación y los resultados de los sistemas locales existentes en casi dos mil municipalidades provinciales y distritales a lo largo y ancho del país.

El sistema tributario local ha padecido por décadas de abandono y desinterés, pues usualmente se le ha visto como un elemento accesorio y subordinado del sistema fiscal nacional; parte menor de un esquema en el que tradicionalmente el Gobierno central, específicamente el MEF, ha captado, manejado y distribuido la inmensa mayoría de los recursos públicos, lo que evidentemente le otorga un enorme poder discrecional frente a los gobiernos y autoridades locales.

Así, las oficinas de recaudación tributaria de las municipalidades sufren de problemas permanentes de recursos insuficientes y de capacidades inadecuadas, que se traducen generalmente en niveles de captación de ingresos muy por debajo de su potencial. Aunque en los últimos años se han observado algunos avances parciales en el campo de la tributación municipal, con iniciativas para fortalecer sus capacidades recaudatorias, esto no ha sido suficiente para transformar radicalmente la realidad de un sistema tributario local muy débil.

Por otro lado, hay que resaltar que más allá de la carencias y limitaciones de la recaudación municipal, los recursos manejados por los gobiernos locales, incluidas las transferencias de recursos ordinarios y de recursos determinados por la ley, han continuado expandiéndose como resultado del auge de la minería, que se ha traducido en mayores transferencias a través del canon y las regalías para algunas municipalidades, o de modificaciones legales al Fondo de Compensación Municipal (Foncomún), las cuales han permitido a los gobiernos locales ganar un poco más de autonomía financiera en términos legales, aunque lejos de una situación ideal, pues siguen dependiendo de las transferencias del Gobierno central en términos funcionales.

En ese sentido, a fines del mes de mayo hubo un acontecimiento crucial en relación con el futuro del Foncomún, pues el Congreso de la República aprobó una iniciativa legislativa para ampliar gradualmente su participación en el impuesto general a la ventas (IGV).³ Con esto se ha dado, en principio, un avance importante en el proceso de aumentar los recursos para las municipalidades y

3 La propuesta aprobada establece que el impuesto de promoción municipal, que representa más del 90% del financiamiento del Foncomún, se incremente gradualmente, de tal manera de pasar de dos a cuatro puntos porcentuales del IGV en el año 2029.

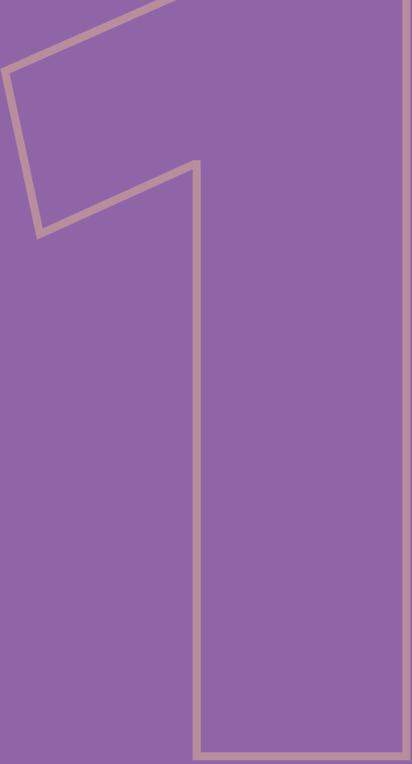
darles mayor autonomía financiera, aunque debe señalarse que esto también implica ciertos desafíos y posibles complicaciones.

Una mayor asignación del Foncomún ayuda a reducir la volatilidad y discrecionalidad de las asignaciones del Gobierno central a las municipalidades. Sin embargo, existe el riesgo de que el incremento de este fondo, en lugar de reducir su dependencia financiera, termine agravándola. Además, en un escenario de precariedad de la recaudación, el aumento del Foncomún probablemente se traducirá en menores recursos para el Gobierno central, que también tiene múltiples requerimientos de financiamiento y dedica buena parte de su gasto a acciones e inversiones en provincias. En consecuencia, podría darse una situación literal de *desvestir a un santo para vestir a otro*.

En tal contexto y en ausencia de una reforma tributaria que incremente estructuralmente los ingresos estatales, una mayor asignación a las municipalidades mediante el Foncomún podría verse contrarrestada o anulada por una menor asignación en otros rubros, con lo cual el efecto neto sobre las finanzas municipales terminaría diluyéndose o, incluso, anulándose.

El presente informe sobre la evolución reciente, la situación actual y las perspectivas de la tributación en el nivel local se centra en cuatro departamentos del sur del Perú, en los cuales el Grupo Propuesta Ciudadana está presente a través de sus entidades afiliadas, las cuales desarrollan y promueven acciones de seguimiento e incidencia sobre la eficiencia, calidad y transparencia del manejo presupuestal de los gobiernos subnacionales, tanto desde la perspectiva de los ingresos como de los gastos.

Las oficinas de recaudación tributaria de las municipalidades sufren de problemas permanentes de recursos insuficientes y de capacidades inadecuadas, que se traducen generalmente en niveles de captación de ingresos muy por debajo de su potencial.



UN VISTAZO A LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: LAS TRANSFERENCIAS Y LOS RECURSOS



Tras más de veinte años de recorrido del actual proceso de descentralización, iniciado oficialmente en el año 2002 con la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización, existe un creciente consenso de que dicho proceso se encuentra en una situación de estancamiento, que se refleja en una diversidad de aspectos. Estos incluyen la dimensión fiscal, pues, pese a los crecientes recursos que por una u otra vía manejan los gobiernos subnacionales, está aún lejos de alcanzarse la meta prometida de una mayor autonomía efectiva, no solo desde el lado de los ingresos, sino también de los gastos.

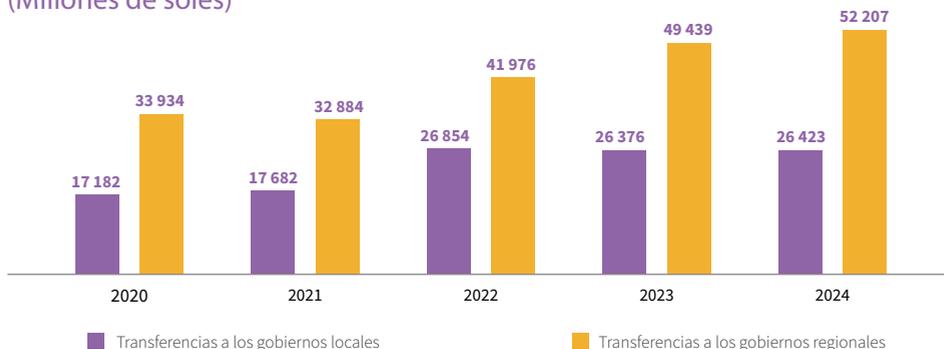
A pesar de avances parciales, los gobiernos subnacionales, tanto los regionales como los locales, siguen siendo profundamente dependientes de los recursos que provee el Gobierno central en sus distintas modalidades de transferencias: desde los recursos determinados hasta los llamados recursos ordinarios, los cuales transfiere el nivel nacional, con mayor o menor discrecionalidad.

En términos nominales, los recursos por diversos conceptos para los gobiernos subnacionales, incluidas las transferencias, mantuvieron una tendencia ascendente en todo el país en los últimos años. Así, del 2020 al 2024 las transferencias a los gobiernos regionales pasaron de 33.9 millones de soles a 52.2 millones de soles. En ese mismo periodo, las transferencias a los gobiernos locales —provinciales y distritales— pasaron de 17 182 millones de soles a 26 423 millones de soles. Esto representa incrementos del 53.9% y del 53.8%, respectivamente (ver el gráfico 1).⁴

4 En este caso se consideran las transferencias correspondientes a recursos ordinarios y recursos determinados como el Fondo de Compensación Regional (Foncor), el canon y las regalías en el caso de los gobiernos regionales, mientras que para los gobiernos locales se consideran las transferencias de recursos ordinarios y recursos determinados como el Foncomún, el canon y las regalías.

Gráfico 1

Transferencias a los gobiernos regionales y locales, 2020-2024
(Millones de soles)



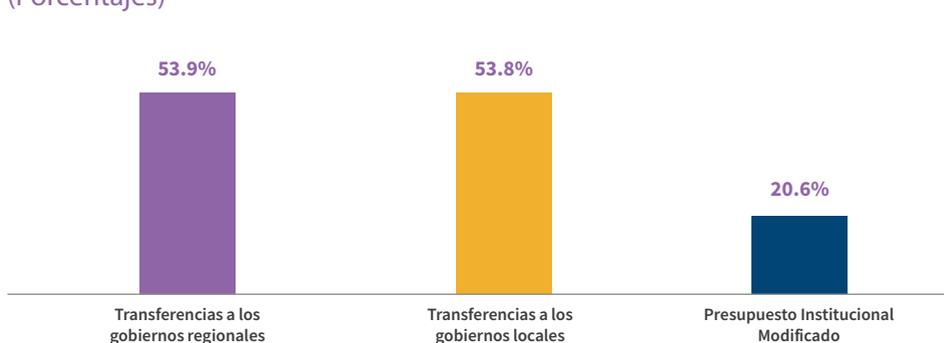
Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: Incluye las transferencias de recursos ordinarios y recursos determinados, como el Foncor, Foncomún, canon y regalías.

Es importante señalar que este crecimiento nominal de los recursos transferidos a los gobiernos regionales y locales en el periodo ha sido sensiblemente superior al incremento de los recursos del Estado en general, lo que se refleja en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), el cual aumentó en esos mismos años en apenas el 20.6% (ver el gráfico 2).

Gráfico 2

Crecimiento acumulado del Presupuesto Institucional Modificado y de las transferencias a los gobiernos regionales y locales, 2020-2024
(Porcentajes)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

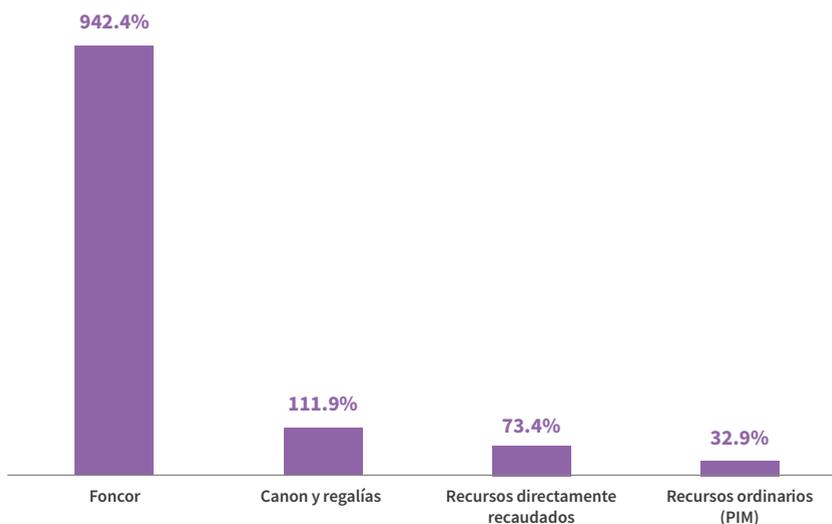
Nota: Incluye las transferencias de recursos ordinarios y recursos determinados, como Foncor, Foncomún, canon y regalías.

Sin embargo, este importante crecimiento de las transferencias a los gobiernos subnacionales, más que revelar la voluntad del Gobierno central de impulsar la descentralización fiscal expresada mediante políticas específicas, en realidad evidencia el efecto de fenómenos externos, como el auge del canon y de las regalías mineras, así como el impacto de las medidas impuestas por el Congreso de la República.

Así, en el caso de las transferencias a los gobiernos regionales, el mayor aumento se registra en el Foncor, el cual refleja la modificación legal introducida en el 2021, que estableció que dos puntos porcentuales del IGV se destinarían en exclusiva a este fondo. Esto explica el gran incremento en el volumen de las transferencias de este rubro, del 942.4% entre el 2020 y el 2024 (ver el gráfico 3).

Gráfico 3

Crecimiento acumulado de las transferencias y recursos de los gobiernos regionales, por fuente de financiamiento, 2020-2024 (Porcentajes)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Las transferencias de canon y regalías a las regiones también se ampliaron sustantivamente y más que se duplicaron del 2020 al 2024. Incluso los magros recursos directamente recaudados de los gobiernos regionales aumentaron en un 73.4% en el mismo periodo.⁵ Todo esto contrasta con la modesta evolución de los recursos ordinarios aportados por el Gobierno central, que apenas se incrementaron en el 32.9%.

En el caso de los recursos que manejan los gobiernos locales, su significativo crecimiento en esos mismos años se explica por el buen desempeño de las transferencias provenientes del canon y las regalías, con un aumento del 109.1% en el periodo, así como de las transferencias del Foncomún, con un incremento del 52.7% (ver el gráfico 4). Cabe indicar que los recursos directamente recaudados de las municipalidades también muestran un crecimiento sustantivo en dicho periodo, lo que refleja la recuperación de las economías locales en los años posteriores a la pandemia de la covid-19 y la superación gradual de sus secuelas económicas y sociales.⁶

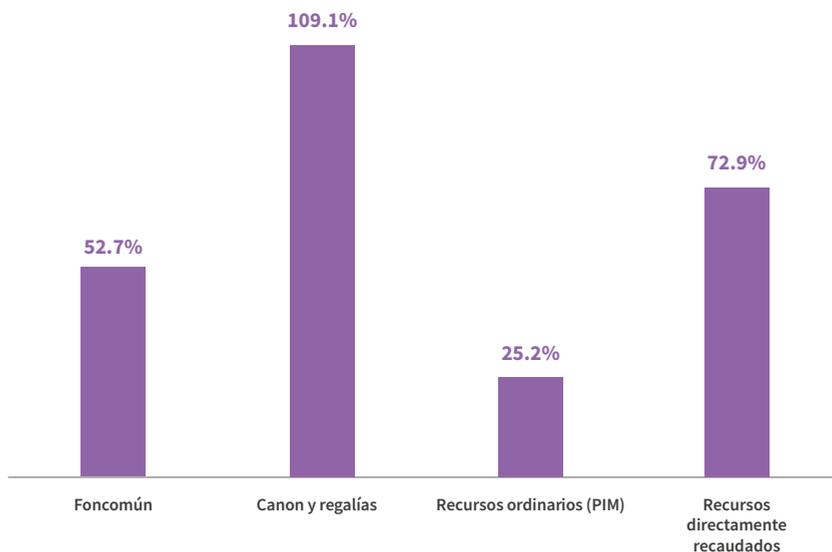
La positiva evolución del canon y las regalías se explica por el ciclo de altos precios internacionales de los principales metales que exporta el Perú, como el cobre y, en particular, el oro, que en años recientes ha batido sus récords históricos. Esto se ha traducido en un importante incremento del canon, constituido por el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras, así como de las regalías, calculadas sobre la utilidad operativa y que se transfieren en su totalidad a los gobiernos subnacionales.

5 Dado que los gobiernos regionales carecen de tributos propios, sus recursos directamente recaudados se limitan a ventas de bienes y servicios, cobro de derechos y tasas administrativas, rentas de la propiedad y otros rubros menores de ingresos diversos.

6 En el caso de los recursos directamente recaudados por los gobiernos locales se incluyen determinados rubros, como los derechos de vigencia de minas que recauda y transfiere el Gobierno nacional.

Gráfico 4

Crecimiento acumulado de las transferencias y recursos de los gobiernos locales, por fuente de financiamiento, 2020-2024 (Porcentajes)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

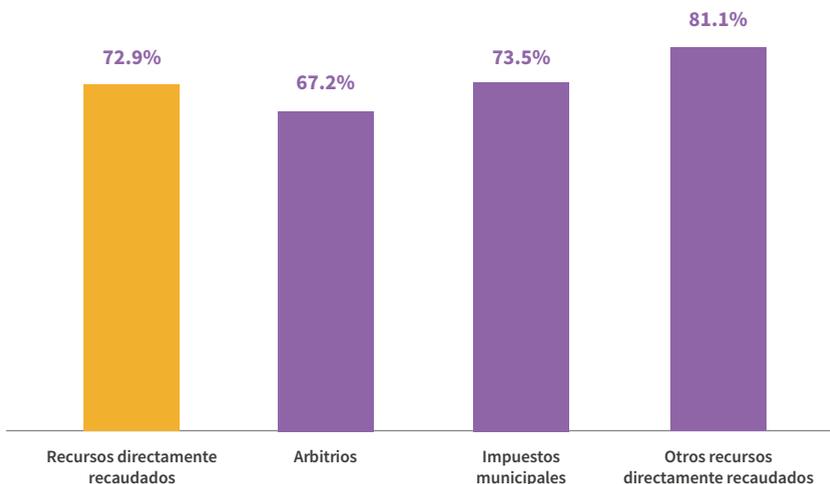
Nota: Los recursos directamente recaudados incluyen impuestos municipales, arbitrios y otros.

Los recursos directamente recaudados por las municipalidades —que, a diferencia de los gobiernos regionales, sí cuentan con tributos propios— están constituidos por tres grandes categorías: impuestos municipales, arbitrios y “otros recursos” que se cobran por bienes y servicios que las municipalidades regularmente ofrecen a los ciudadanos.⁷ Estos rubros de los recursos propios han tenido un crecimiento importante entre el 2020 y el 2024, con un incremento acumulado del 72.9%, lo que muestra la gradual recuperación de las economías locales (ver el gráfico 5).

7 En “otros recursos” (directamente recaudados) se consideran ingresos provenientes de rubros como emisión de certificados, licencias, derechos y registros de partidas, cobro de peajes y cobro por servicios y publicaciones que regularmente realizan las municipalidades. No se consideran ingresos excepcionales por la venta de activos como terrenos o equipos.

Gráfico 5

Crecimiento acumulado de los recursos directamente recaudados por los gobiernos locales, 2020-2024 (Porcentajes)



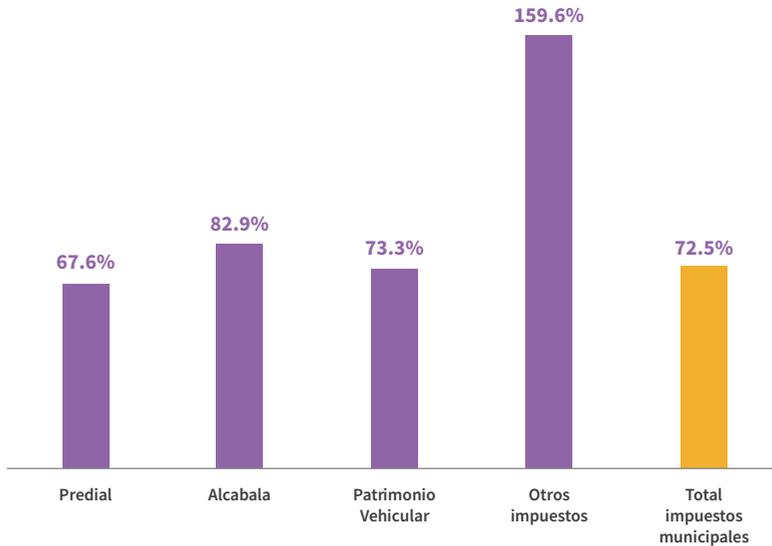
Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: Los recursos directamente recaudados incluyen impuestos municipales, arbitrios y otros.

Con relación a los impuestos percibidos por los gobiernos municipales, el incremento se observa en todos los rubros, en particular en el caso de los impuestos menores, que más que duplican el nivel de recaudación del 2024 con respecto al 2020 (ver el gráfico 6). Esta evolución positiva de los impuestos municipales menores se explica principalmente por el fuerte crecimiento de los tributos provenientes de las máquinas tragamonedas, casinos y espectáculos públicos no deportivos.

Gráfico 6

Crecimiento acumulado de los impuestos municipales de los gobiernos locales, 2020-2024 (Porcentajes)



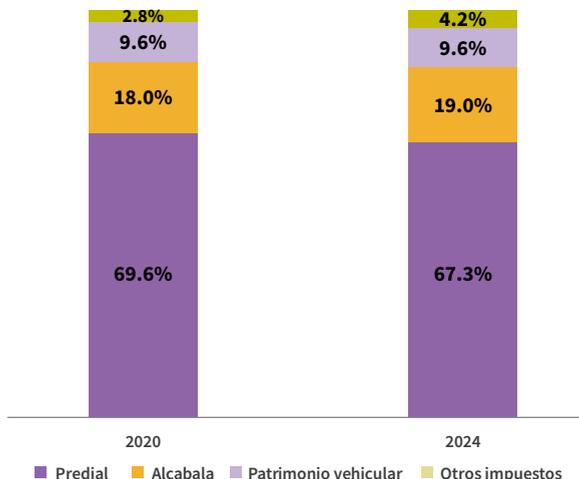
Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: Los recursos directamente recaudados incluyen impuestos municipales, arbitrios y otros.

La estructura de los ingresos por impuestos municipales a nivel nacional no ha mostrado mayores variaciones en el periodo: el impuesto predial sigue siendo el que representa el grueso de los ingresos (ver el gráfico 7), seguido a mucha distancia de la alcabala y del patrimonio vehicular. Así, el impuesto predial se mantiene como la columna vertebral, ciertamente insuficiente y frágil, de la tributación municipal.

Gráfico 7

Estructura de los impuestos municipales, 2020 y 2024 (Porcentajes)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: La estructura se ha elaborado sobre la base del ingreso presupuestal de los gobiernos municipales.

De esta forma, en el 2024 el predial representaba dos tercios de la recaudación de los impuestos municipales. Si a esto se suman los ingresos de la alcabala se tiene que alrededor del 90% de la recaudación local depende de impuestos directamente vinculados a la propiedad inmueble.⁸ Ello evidencia cómo el manejo adecuado de las rentas municipales demanda necesariamente el fortalecimiento del sistema de recolección del predial, incluidos el ordenamiento y la regularización de la propiedad urbana.

Justamente ese es el gran desafío de la tributación municipal si se consideran las profundas deficiencias y carencias que la gran mayoría de las municipalidades enfrentan en relación con el registro y la fiscalización de la propiedad inmueble. Si se tiene en cuenta que la informalidad en la tenencia de las propiedades ha sido la norma durante las últimas décadas y que el grueso de la

8 La alcabala es un impuesto que se paga a las municipalidades por las operaciones de venta o traspaso de propiedades inmuebles y se calcula como un porcentaje del valor del inmueble.

expansión urbana se ha basado en la construcción informal es evidente que existen serios vacíos en el registro inmobiliario, lo que constituye un obstáculo mayor para el crecimiento de la recaudación del impuesto predial y el fortalecimiento de la tributación municipal.⁹

Es importante que, al considerar la evolución de las transferencias e ingresos de los gobiernos subnacionales en el periodo 2020-2024, se tenga en cuenta el efecto de dos fenómenos que ocurrieron en esos años: la pandemia de la covid-19 y el brote inflacionario que se experimentó sobre todo en los años 2021 y 2022.¹⁰

La pandemia de la covid-19 tuvo un profundo impacto negativo sobre la economía a partir de la suspensión de las actividades y del aislamiento social, lo cual se reflejó en una severa caída de la recaudación en el 2020, tanto para el Gobierno nacional como para los gobiernos locales. De esta forma debe advertirse que el año 2020 resulta una base relativamente reducida de comparación, pues se podría sobreestimar el crecimiento de la captación de tributos en años subsiguientes debido al natural rebote de la economía una vez superada la emergencia sanitaria.

Igualmente, es necesario considerar que las cifras de las transferencias y recursos de las municipalidades son en principio nominales, por lo que debe tenerse en cuenta el impacto de la inflación registrada en los últimos años, que reduce el valor real de los fondos disponibles para las municipalidades. Así, entre el 2020 y el 2024 la inflación acumulada, medida como la variación del índice de precios al consumidor (IPC) estimado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), ascendió al 24.1%.

El impacto de la inflación del periodo resulta un factor particularmente crítico en relación con las transferencias del Gobierno central a las regiones y municipalidades por concepto de recursos ordinarios. Cuando se considera el crecimiento real de dichas transferencias respecto de la inflación se observa que el aumento de las asignaciones a los gobiernos subnacionales, aunque aún positivo, pierde un terreno considerable.

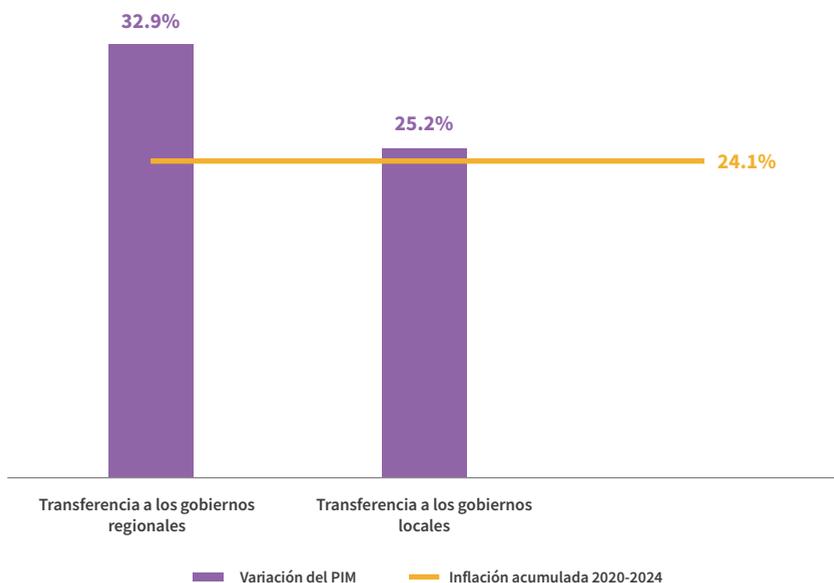
9 Un informe del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) del año 2018 determinó que casi la mitad de las municipalidades del Perú carecían del catastro urbano, que es el registro maestro de las propiedades existentes en el ámbito urbano de una municipalidad y es una herramienta clave para la adecuada identificación y valoración de las propiedades.

10 De acuerdo con los datos del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), en los años 2021 y 2022 la tasa anual de crecimiento del índice de precios al consumidor fue del 6.4% y del 8.5%, respectivamente.

Cuando se sustrae el efecto de la inflación se aprecia que las transferencias de recursos ordinarios, que expresan el compromiso del nivel central con la descentralización fiscal, en realidad no han aumentado sustancialmente en los últimos años. De esta forma, en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) se observa que las tasas de crecimiento nominal del 32.9% para los gobiernos regionales y del 25.2% para los gobiernos locales entre el 2020 y el 2024, son muy moderadas cuando se toma en cuenta el 24.1% de inflación acumulada en dicho periodo (ver el gráfico 8).

Gráfico 8

Crecimiento acumulado de las transferencias de recursos ordinarios a los gobiernos regionales y locales, 2020-2024 (Porcentajes)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

En el caso de las transferencias de recursos ordinarios a las municipalidades, el crecimiento del 25.2% en el periodo 2020-2024 es mínimo frente a la inflación registrada en esos mismos años. Esto evidencia que la ampliación de los recursos de los gobiernos locales se explica fundamentalmente por el crecimiento del Foncomún, del canon y las regalías, además de la mayor generación de recursos directamente recaudados, y no tanto por una mayor voluntad descentralista del Gobierno central.



**AVANCES Y LIMITACIONES:
EL PANORAMA FISCAL DE
LAS MUNICIPALIDADES EN EL
SUR DEL PERÚ**



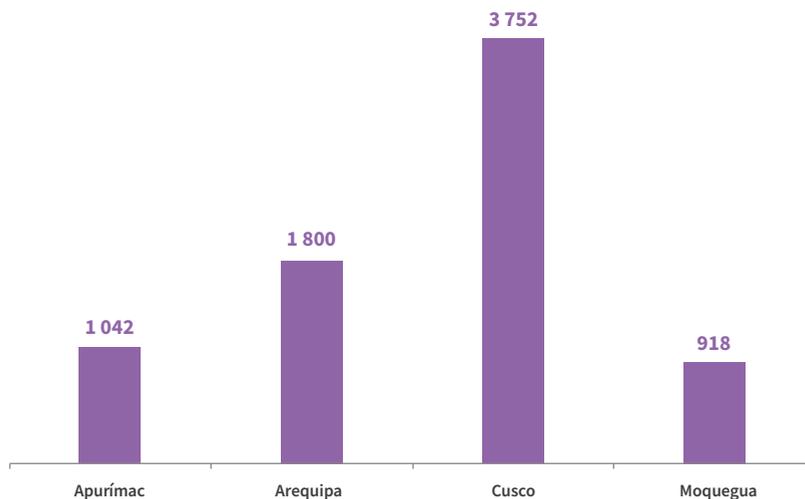
Las municipalidades ubicadas en el sur del Perú no han sido una excepción en el escenario general de crecimiento de los recursos para los gobiernos subnacionales en el país y han experimentado el incremento tanto de sus asignaciones por transferencias del Gobierno central como de sus ingresos directamente recaudados en el periodo 2020-2024. De esta forma, las municipalidades de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco y Moquegua, en conjunto y de manera individual, se beneficiaron también con el aumento de sus recursos.

Consecuentemente, en el año 2024 las municipalidades de estos cuatro departamentos contaron con un total de 7511.5 millones de soles por diversos conceptos.¹¹ Las municipalidades del departamento de Cusco dispusieron de más recursos, por un amplio margen, lo que ciertamente se vincula a la bonanza de las transferencias por concepto de canon y regalías (ver el gráfico 9). En cambio, las municipalidades de Moquegua percibieron menos recursos en términos relativos, con 918.4 millones de soles en el mismo año.

11 Se consideran las transferencias del Gobierno central de recursos ordinarios y de recursos determinados, tales como el Foncomún, el canon y las regalías, así como de recursos directamente recaudados, tales como los impuestos municipales, arbitrios y otros ingresos por venta de bienes y servicios.

Gráfico 9

Transferencias y recursos de los gobiernos locales de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco y Moquegua, 2024
(Millones de soles)

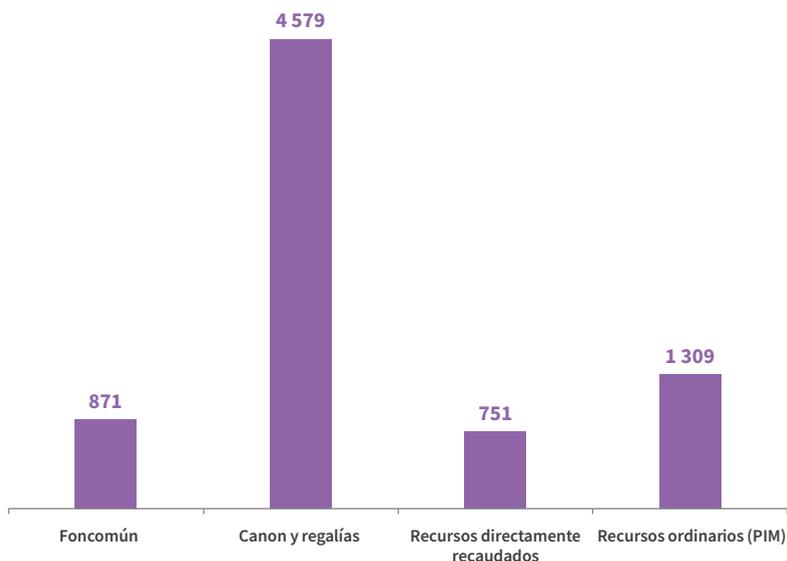


Fuente: MEF. Elaboración propia.

Como se ha mencionado, el auge de las actividades de las industrias extractivas —minería e hidrocarburos— se ha expresado en mayores recursos para las municipalidades del Cusco y demás departamentos analizados, debido al peso económico y fiscal que tienen en el sur del Perú. De esta forma, canon y regalías fueron la principal fuente de financiamiento en el año 2024, con 4579.3 millones de soles transferidos a las municipalidades. Es importante señalar que las transferencias del Foncomún y de los recursos ordinarios fueron significativamente menores, lo cual refuerza la noción de que el Gobierno central balancea la disponibilidad de los recursos para los gobiernos municipales y asigna comparativamente menos en estos dos rubros cuando se observa un incremento en los del canon y las regalías, como ha sido el caso en el 2024 y en años previos (ver el gráfico 10).

Gráfico 10

Transferencias y recursos de los gobiernos locales de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco y Moquegua, por fuente de financiamiento, 2024 (Millones de soles)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: Los recursos directamente recaudados incluyen impuestos municipales, arbitrios y otros recursos.

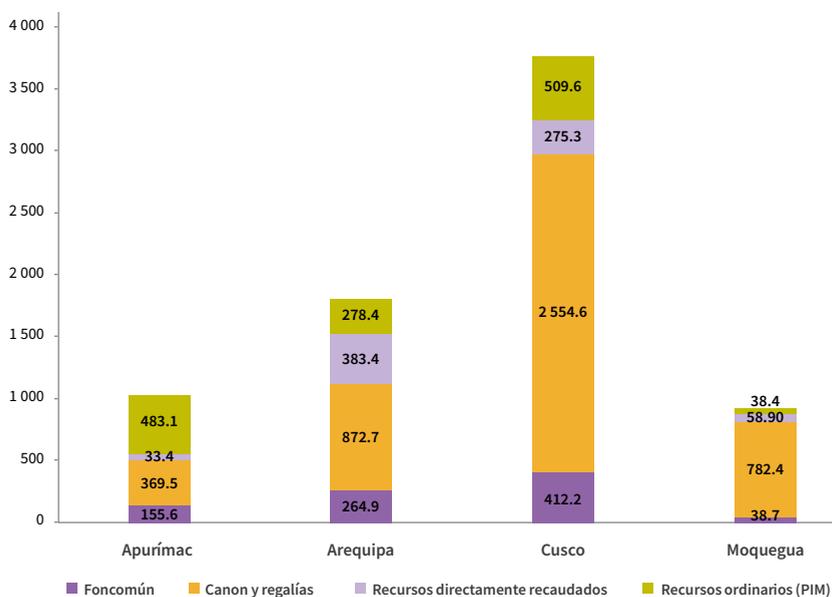
La composición de las transferencias a las municipalidades de cada departamento en el 2024 refleja factores como peso demográfico, desarrollo económico y estructura productiva. En ese sentido se observa que, en todos los departamentos, el canon y las regalías son la principal fuente de financiamiento municipal, tanto en montos absolutos como en la participación porcentual. Así, las municipalidades del departamento de Cusco recibieron 2554.6 millones de soles por estos conceptos en el 2024, que representaron el 68.1% del total de los recursos que percibieron ese año.¹² Cusco no fue un caso excepcional, pues en el departamento de Moquegua, el canon y las regalías aportaron el 85.2% de los recursos municipales ese mismo año (ver los gráficos 11 y 12).

12 Tener en cuenta que no se han considerado los saldos de años anteriores de canon y regalías.

En este escenario, Arequipa y Apurímac registraron niveles importantes, aunque menores, de asignaciones de canon y regalías, tanto en montos absolutos como porcentuales. Al respecto, resulta particularmente llamativa la situación de Apurímac, donde estos dos tipos de recursos no son la principal fuente de financiamiento municipal, pues las municipalidades de este departamento obtuvieron un total de 369.5 millones de soles de canon y regalías en el 2024, lo que representó solo un tercio de su financiamiento ese año.

Gráfico 11

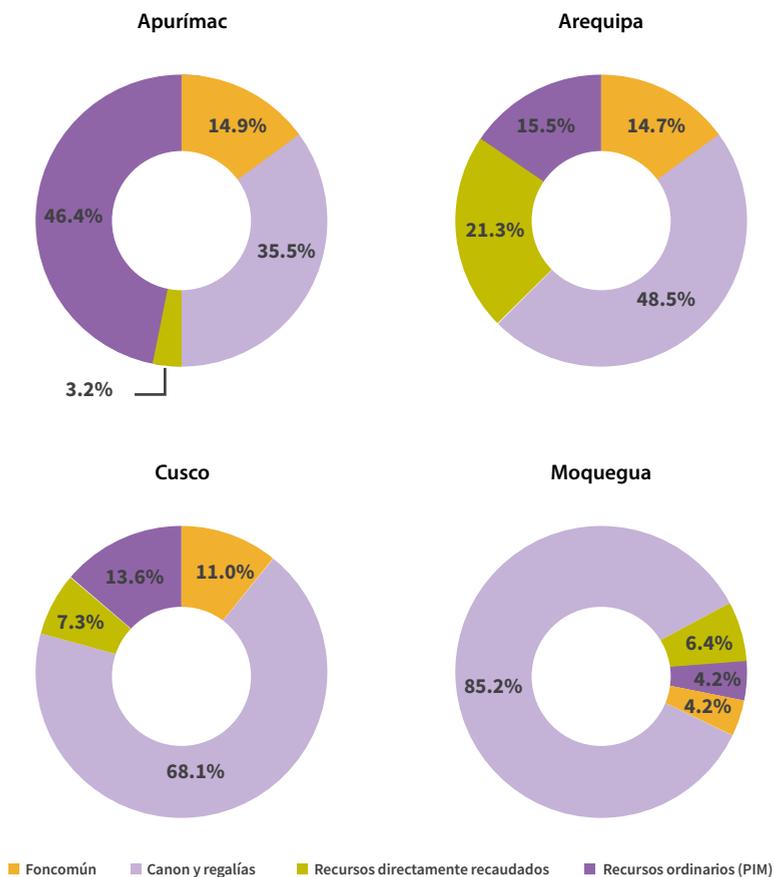
Recursos de los gobiernos locales de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco y Moquegua, por fuente de financiamiento, 2024 (Millones de soles)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Gráfico 12

Composición de los recursos de los gobiernos locales de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco y Moquegua, 2024 (Porcentajes)



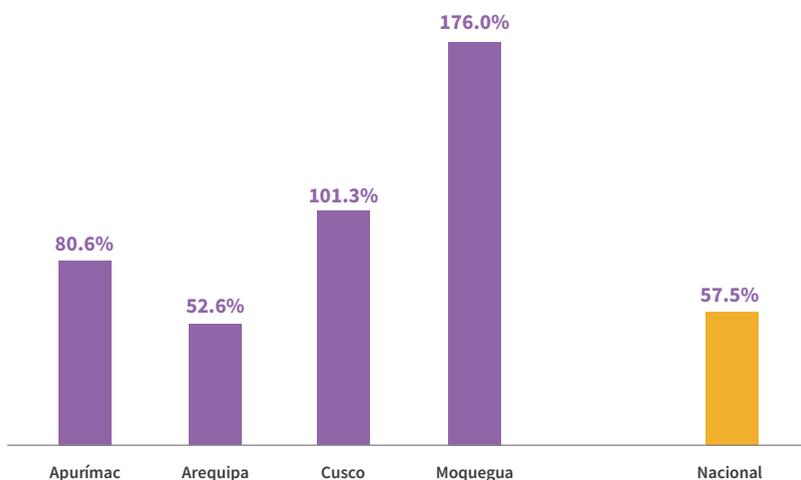
Fuente: MEF. Elaboración propia.

El aporte comparativamente menor del canon y las regalías en el caso de Apurímac resulta particularmente llamativo, si se considera que en el departamento se ubica el yacimiento cuprífero Las Bambas, uno de los mayores proyectos mineros del país, si no el mayor. Sin embargo, actualmente los recursos ordinarios son la primera fuente de financiamiento municipal en Apurímac, a diferencia del resto de los departamentos del sur.

En el periodo 2020-2024, las municipalidades de Moquegua vieron crecer en mayor medida sus transferencias y recursos propios, que aumentaron en un 176% en total, casi el triple del promedio nacional.¹³ De manera similar, Apurímac y Cusco tuvieron niveles significativos de crecimiento de los recursos municipales, en tanto que Arequipa fue el único departamento analizado donde el incremento de los recursos municipales no superó al promedio nacional (ver el gráfico 13).

Gráfico 13

Crecimiento acumulado de las transferencias y recursos de los gobiernos locales de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco y Moquegua, 2020-2024 (Porcentajes)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: Considera las transferencias de Foncomún, canon y regalías, recursos ordinarios y recursos directamente recaudados.

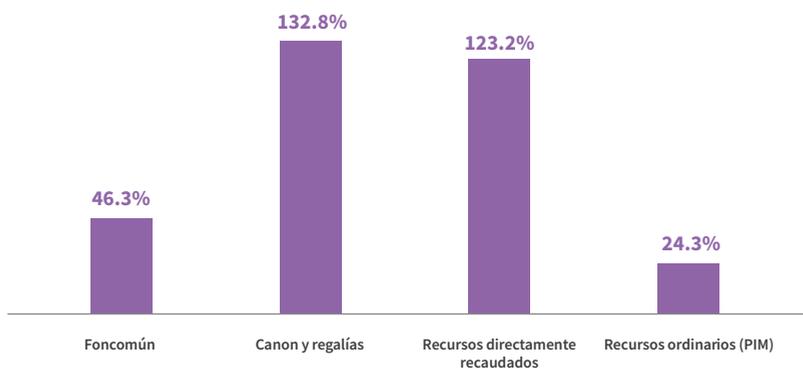
La fuente de financiamiento que aumentó en mayor medida fue el canon y las regalías, con un crecimiento del 132.8% del 2020 al 2024. Sin embargo, conviene destacar que los recursos directamente recaudados también tuvieron una evolución positiva importante, con un incremento del 123.2% (ver el gráfico 14). El buen desempeño de estos recursos refleja evidentemente la recu-

¹³ Se consideran las transferencias de recursos ordinarios, Foncomún, canon y regalías desde el Gobierno central, así como los recursos directamente recaudados por las municipalidades.

peración gradual de la economía en los años posteriores al 2020, cuando los ingresos del Estado peruano, tanto a nivel nacional como local, se contrajeron severa y abruptamente debido al impacto de la pandemia de la covid-19.

Gráfico 14

Crecimiento acumulado de las transferencias y recursos de los gobiernos locales de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco y Moquegua, por fuente de financiamiento, 2020-2024 (Porcentajes)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Las transferencias de recursos ordinarios que efectúa el Gobierno nacional a las municipalidades del sur tuvieron un crecimiento muy modesto, de apenas el 24.3%, situación que se ha observado también en otras regiones del país. Esto hace patente que la mayor disponibilidad de los recursos para los gobiernos locales es más resultado de factores como el aumento del aporte fiscal de las industrias extractivas y la recuperación de la capacidad recaudatoria de las municipalidades, que de una clara apuesta por una mayor descentralización fiscal. De esta forma, en el año 2024 las municipalidades del sur del Perú, en conjunto, vieron crecer de forma considerable las transferencias de canon y regalías, las cuales más que triplicaron el aporte de los recursos ordinarios del Gobierno central.



**TODO AYUDA:
LA TRIBUTACIÓN
MUNICIPAL EN EL
SUR DEL PERÚ**

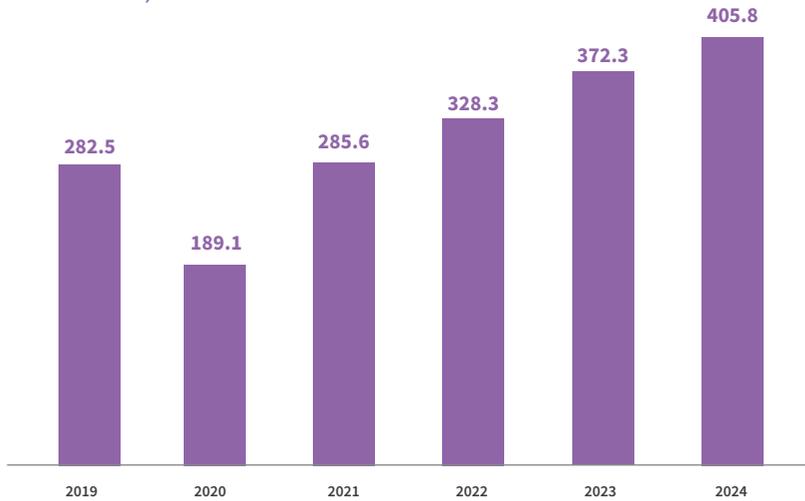


Aunque históricamente el financiamiento de los gobiernos locales nunca alcanzó niveles plenamente aceptables, ni en los departamentos del sur ni de otras zonas geográficas del país, en años recientes se ha observado un crecimiento sostenido alimentado por factores como la recuperación económica pospandemia y la bonanza de la minería y otras industrias extractivas. Esto ha permitido que, en diversas categorías de financiamiento, como los recursos directamente recaudados, las municipalidades en su conjunto manejen más fondos que en el pasado.

En ese sentido, los impuestos municipales han tenido una importante expansión desde el 2020, que ha permitido recuperar y superar los niveles previos a la pandemia. Ese es el caso de las municipalidades de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco y Moquegua, que registran un crecimiento acumulado de la recaudación del 114.6% entre los años 2020 y 2024. Así, en el último año, el total de los impuestos captados por estas municipalidades ascendió a 405.8 millones de soles (ver el gráfico 15), es decir más que duplicó lo percibido en el 2020.

Gráfico 15

Impuestos municipales recaudados en los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco y Moquegua, 2019-2024
(Millones de soles)



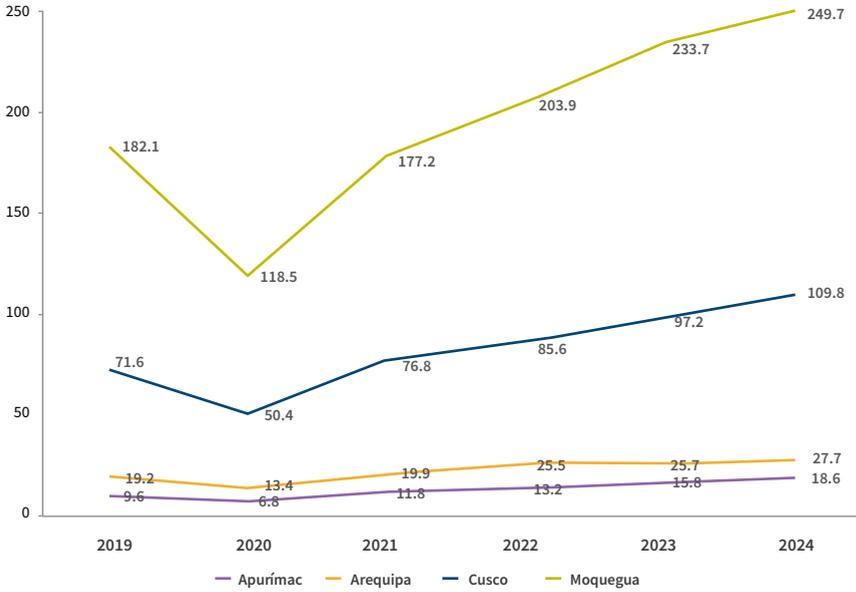
Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: Incluye los impuestos municipales, regularizaciones, sanciones tributarias, fraccionamiento, intereses y otros.

Tras la fuerte caída de la recaudación local que se experimentó en el 2020, los años siguientes han marcado un proceso de gradual recuperación en los departamentos del sur, al igual que en el resto del país. Así, en el 2024 la recaudación municipal acumulada en cada departamento ya superaba ampliamente los niveles previos a la pandemia (ver el gráfico 16).

Gráfico 16

Impuestos municipales recaudados en los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco y Moquegua, 2019-2024 (Millones de soles)



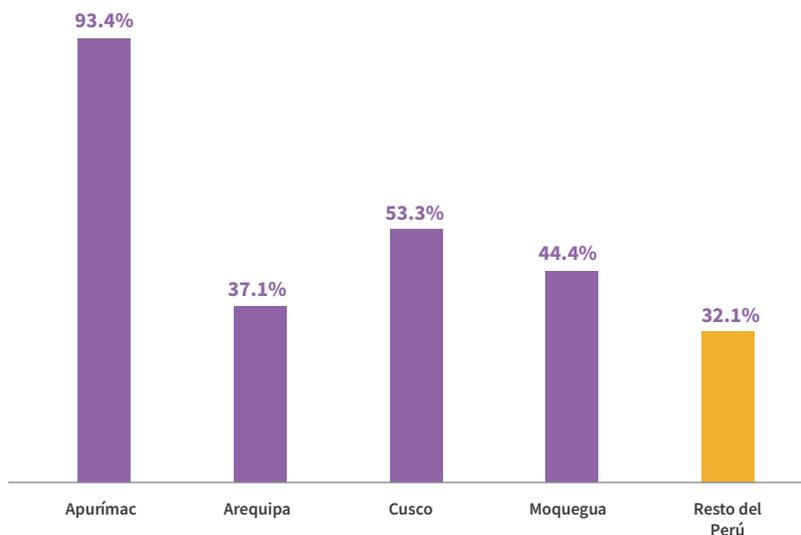
Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: Incluye los siguientes impuestos: predial, alcabala, al patrimonio vehicular, a los espectáculos públicos, así como a los juegos y tragamonedas.

Ciertamente, en este escenario de recuperación general de la recaudación municipal se observan diferencias en los resultados por departamento: en algunos casos se registra un incremento sustancial de los impuestos municipales, que contrasta con otros casos de aumento más moderado. Por ejemplo, el acumulado de los impuestos municipales recibidos en el departamento de Apurímac aumentó en un 93.4% del 2019 al 2024. Por el contrario, el total acumulado de impuestos municipales recolectados en el departamento de Arequipa se incrementó solo en el 37.1% en el mismo periodo (ver el gráfico 17).

Gráfico 17

Crecimiento acumulado de los impuestos municipales recaudados en los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco y Moquegua, 2019-2024 (Porcentajes)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

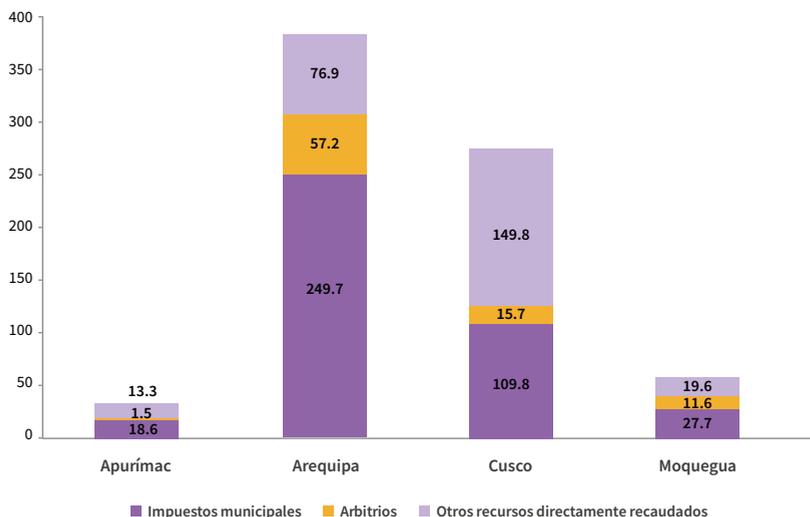
Nota: Incluye los impuestos municipales, regularizaciones, sanciones tributarias, fraccionamiento, intereses y otros.

En este escenario, el incremento de los impuestos municipales en el año 2024, al igual que el de otros ingresos, como los captados directamente, se ha reflejado en la acumulación de un total de 751.3 millones de soles de ingresos propios de las municipalidades analizadas en los cuatro departamentos del sur del Perú (ver el gráfico 18).¹⁴

14 El rubro de "otros ingresos propios" incluye la venta de bienes, servicios y derechos tales como licencias, certificados, expedición de partidas y títulos, tasas, peajes, inspecciones, registros y otros.

Gráfico 18

Ingresos municipales propios recaudados en los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco y Moquegua, 2024
(Millones de soles)



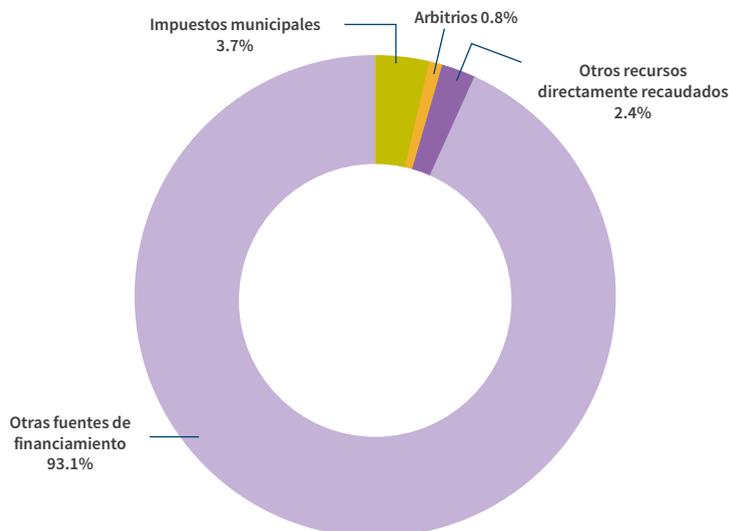
Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: "Otros recursos directamente recaudados" incluye venta de bienes, servicios y derechos, tales como licencias, certificados, expedición de partidas, peajes, inspecciones, registros y otros.

A pesar del crecimiento de los ingresos propios de las municipalidades en años recientes, en la gran mayoría de los casos estos constituyen aún una fracción pequeña de su financiamiento total. De esta forma, el panorama de dependencia respecto de las transferencias del Gobierno central se mantiene, incluso en el caso de las municipalidades más grandes y con mayores recursos y capacidades (ver el gráfico 19).

Gráfico 19

Fuentes de financiamiento municipal en los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco y Moquegua, 2024 (Porcentajes)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

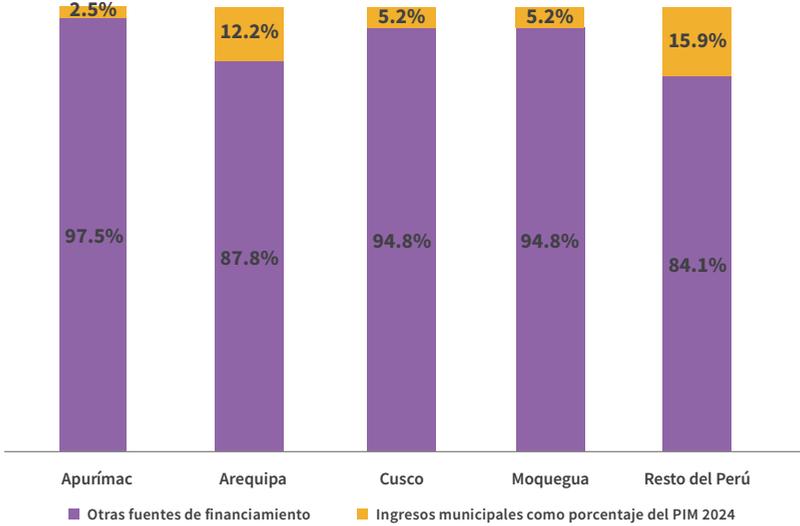
Así, de los casi 11 000 millones de soles del presupuesto que manejaron en el 2024 los gobiernos locales de los cuatro departamentos analizados, escasamente el 6.9% se financió con rubros captados directamente ese año, incluidos los impuestos municipales, arbitrios y otros recursos, que representaron un total de 751.3 millones de soles.¹⁵

Una aproximación más detallada al financiamiento municipal evidencia que Arequipa es el departamento donde, comparativamente, una mayor parte del presupuesto de los gobiernos locales se financia con recursos propios, en tanto que Apurímac es el que financia una parte menor de su presupuesto con recaudación local (ver el gráfico 20). No obstante, las diferencias observadas en los niveles de financiamiento propio entre los cuatro departamentos, que oscilan entre el 12.2% y el 2.5% en el año 2024, implican una profunda dependencia de las transferencias de recursos como el Foncomún, el canon y las regalías, que son recaudados, administrados y distribuidos desde y por el Gobierno central.

15 Se han excluido del cálculo de los ingresos municipales aquellos rubros no regulares, como la venta de activos no financieros.

Gráfico 20

Ingresos municipales recaudados como porcentaje del Presupuesto Institucional Modificado, por departamento, 2024
(Porcentajes)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota:

- “Ingresos municipales como porcentaje del PIM 2024” incluye impuestos municipales, arbitrios y otros recursos directamente recaudados, como derechos, licencias y otros.
- “Otras fuentes de financiamiento” incluye Foncomún, canon y regalías, transferencias de recursos ordinarios, entre otros.



BAJO LA LUPA: QUÉ PASA EN EL ÁMBITO DE LOS MUNICIPIOS



Aunque los datos nacionales y departamentales pueden evidenciar las principales tendencias y características de la tributación municipal es importante reconocer que hay una enorme heterogeneidad en el universo de los gobiernos locales, con profundas diferencias en relación con su capacidad recaudatoria.¹⁶ Por ello, para tener una mayor aproximación a la actual situación de la tributación municipal en el sur del Perú, resulta conveniente revisar los datos de la recaudación de algunas de las municipalidades más relevantes de esta zona geográfica. Con esta finalidad se han seleccionado diez municipalidades provinciales y cuatro distritales en los departamentos objeto de nuestro trabajo (ver la tabla 1).

16 De acuerdo con el Directorio nacional de municipalidades provinciales y distritales 2025 del INEI.

Tabla 1

Municipalidades seleccionadas de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco y Moquegua

Municipalidad	Departamento	Categoría	Población	Clasificación*
Abancay	Apurímac	Provincial	125 504	A
Andahuaylas	Apurímac	Provincial	151 445	A
Cotabambas	Apurímac	Distrital	4 147	F
Challhuahuacho	Apurímac	Distrital	18 696	F
Arequipa	Arequipa	Provincial	1 251 101	A
Caylloma-Chivay	Arequipa	Provincial	108 680	B
Cerro Colorado	Arequipa	Distrital	244 282	D
Cusco	Cusco	Provincial	544 247	A
Espinar	Cusco	Provincial	61 912	A
Chumbivilcas-Santo Tomás	Cusco	Provincial	70 370	B
Santa Ana-La Convención	Cusco	Provincial	172 330	A
Moquegua-Mariscal Nieto	Moquegua	Provincial	101 841	A
Ilo	Moquegua	Provincial	91 366	A
Torata	Moquegua	Distrital	7 886	F

Fuente: MEF, PCM, Reunis-Minsa.

* De acuerdo con la clasificación de las municipalidades establecida por el MEF y la PCM, las municipalidades seleccionadas corresponden a los siguientes tipos:

Tipo A: Municipalidades provinciales pertenecientes a ciudades principales.

Tipo B: Municipalidades provinciales NO pertenecientes a ciudades principales.

Tipo D: Municipalidades distritales pertenecientes a otras ciudades principales.

Tipo F: Municipalidades distritales NO pertenecientes a ciudades principales, con una población urbana que pueda llegar a representar entre el 35% y el 70% del total.

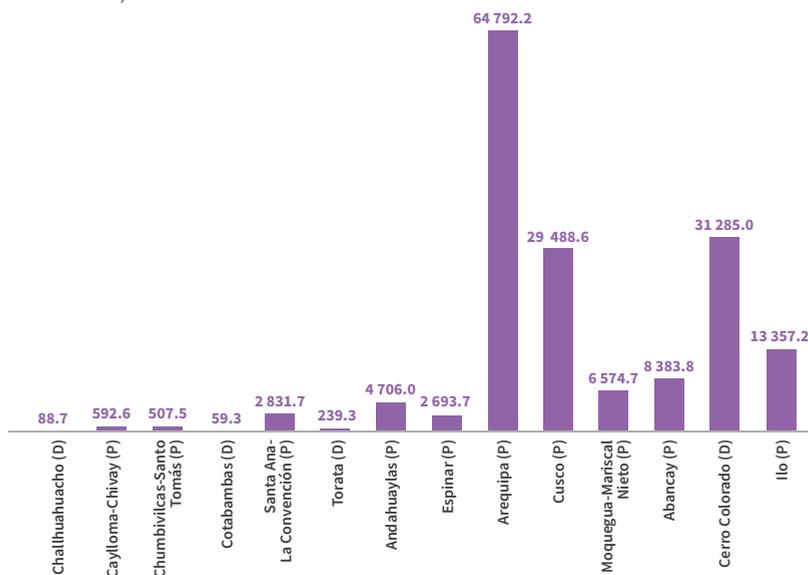
Cabe señalar que todas las municipalidades provinciales seleccionadas en la muestra corresponden a los tipos A y B según la clasificación que agrupa a las municipalidades de acuerdo con sus principales características, entre estas las

dimensiones territorial, económica, social y fiscal-institucional.¹⁷ Las municipalidades distritales seleccionadas se clasifican como tipos D y F.

Los niveles de la recaudación en esta muestra reducida reflejan la heterogeneidad existente en el nivel local en relación con las capacidades tributarias. Las municipalidades con mayor peso demográfico y económico, como Arequipa y Cusco, son las que registran montos de recaudación muy superiores a los de otras municipalidades de la región. En esa misma línea, otras municipalidades de las categorías A y B, ubicadas en ciudades principales como Ilo, también registran montos significativos de impuestos municipales recolectados. Asimismo, algunas municipalidades distritales alcanzan una significativa recaudación, como la de Cerro Colorado, que forma parte del área metropolitana de Arequipa (ver el gráfico 21).

Gráfico 21

Impuestos recaudados por las municipalidades seleccionadas del sur peruano, 2024
(Miles de soles)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: Incluye los siguientes impuestos recaudados: predial, alcabala, al patrimonio vehicular, apuestas, juegos, espectáculos públicos y otros.

17 MEF (2018).

Al otro lado del gráfico, con montos reducidos de recaudación, se ubican las municipalidades provinciales y distritales que, debido a factores como menor peso demográfico, insuficiente desarrollo económico, elevada ruralidad o carencia de recursos y capacidades institucionales, no han logrado desarrollar un sistema adecuado de administración tributaria local. Esta inadecuación recaudatoria se expresa, por ejemplo, en la ausencia de elementos esenciales para la fiscalización, como es el caso del catastro urbano, fundamental para la adecuada administración del impuesto predial.¹⁸

En consecuencia, debido a sus características socioeconómicas y sus menores recursos y capacidades, estas municipalidades registran niveles muy bajos de recaudación, que en algunos casos resultan ínfimos. Por ello no resulta extraño que algunas municipalidades provinciales y distritales no alcancen el millón de soles anuales de impuestos municipales.

18 Una investigación de Cofopri determinó que, en el año 2018, casi la mitad de las municipalidades del país carecían del catastro y que la enorme mayoría de las que sí contaban nominalmente con este instrumento no lo tenían actualizado.

EL CASO DEL IMPUESTO PREDIAL

El impuesto predial, que grava el valor de la propiedad inmueble, debería ser la columna vertebral de la recaudación municipal. Efectivamente, en la mayoría de las municipalidades representan el grueso de los ingresos tributarios. Sin embargo, el predial resulta ser una columna vertebral extremadamente débil, que capta apenas una fracción de su potencial y gran parte de las municipalidades presentan serios problemas para administrarlo.

Aunque tras la pandemia de la covid-19 la recaudación del impuesto predial se recuperó de manera sustantiva en todo el país, al igual que muchos rubros de los ingresos fiscales, la actual captación de este impuesto está lejos de alcanzar niveles adecuados en relación con los estándares internacionales. Así, en el 2024 el impuesto predial percibido fue equivalente al 0.27% del PBI, apenas la mitad del promedio latinoamericano de carga impositiva sobre las propiedades inmuebles y la cuarta parte del promedio de los países más desarrollados.¹⁹

Entre los múltiples factores que pueden explicar el insuficiente desempeño del impuesto predial destaca la carencia de herramientas, tales como la falta de un adecuado catastro urbano en un número considerable de municipalidades, lo que constituye un obstáculo para la correcta determinación y valoración de las propiedades.²⁰ En ese sentido, incluso en el caso de los predios registrados en el catastro, el valor de referencia para el cálculo del monto del impuesto a pagar usualmente se encuentra desactualizado, por tanto no expresa el valor real de mercado de una propiedad.

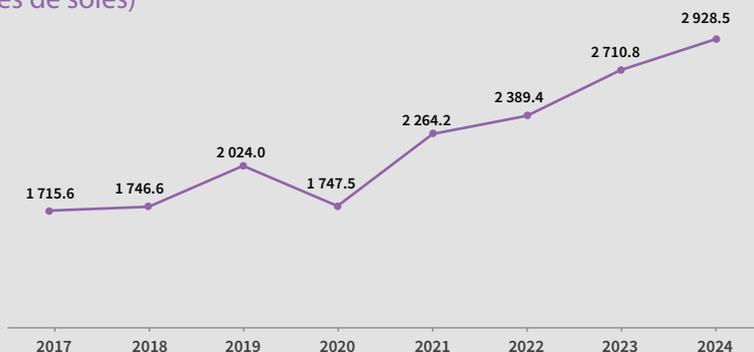
19 Promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

20 El catastro urbano puede definirse como el plano maestro de una localidad, que de forma integrada reúne la información sobre los predios existentes. Incluye el registro de la propiedad, sus dimensiones y características, así como el uso del suelo. Por lo tanto, el catastro urbano resulta esencial para la valoración de las propiedades, la zonificación y la aplicación de impuestos como el predial, que se calcula sobre el valor de la propiedad.

De esta forma, pese a su crecimiento sostenido, la recaudación del predial está lejos de alcanzar niveles aceptables. En el 2024 se captó un total de 2928.5 millones de soles por este concepto, incluidas las regularizaciones (ver el gráfico 22). Dicho monto, aparentemente impresionante, en realidad resulta insuficiente si se considera que ese año había un total de 1892 municipalidades, entre provinciales y distritales, lo que arroja una recaudación promedio del predial de escasamente un millón y medio de soles por municipalidad. Asimismo, debe señalarse que el grueso de la recolección del predial se concentra en el ámbito de Lima Metropolitana y de las principales ciudades. El resto del país registra cifras muy reducidas.

Gráfico 22

Recaudación del impuesto predial en el Perú, 2017-2024
(Millones de soles)



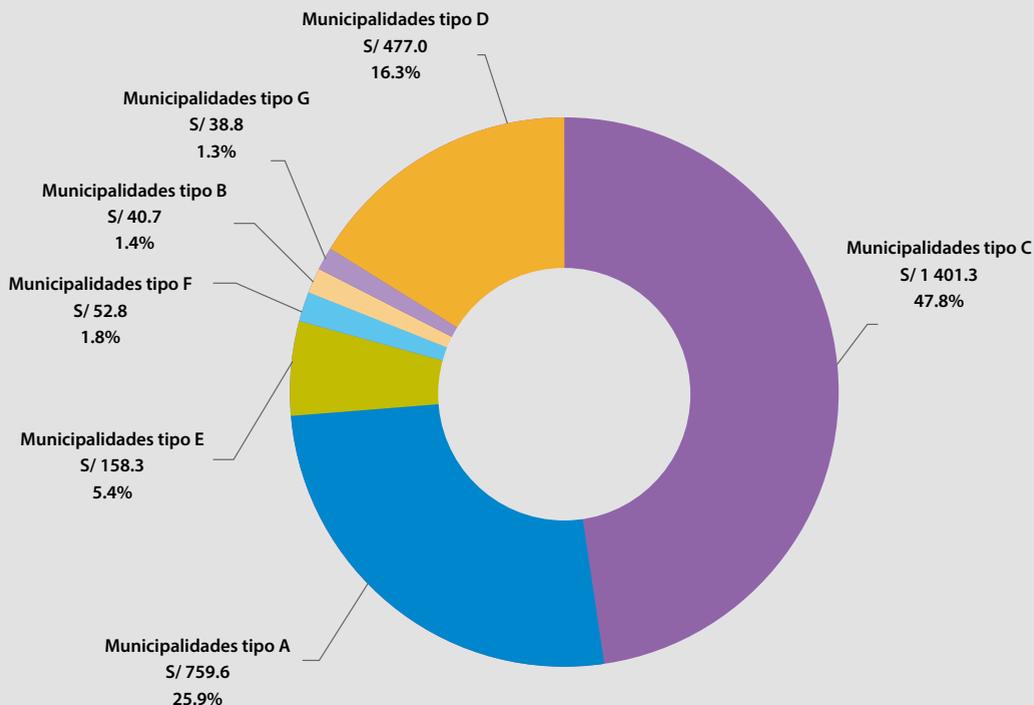
Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: Incluye el impuesto predial y su regularización anual.

Así, las 74 municipalidades provinciales categoría A, incluidas las de Lima Metropolitana y el Callao, captaron un total de 759.6 millones de soles por el predial en el año 2024, cifra que comprende las regularizaciones, con un promedio de 10.3 millones de soles por municipalidad (ver el gráfico 23). Más aún, las 42 municipalidades distritales de Lima Metropolitana representaron casi la mitad de la recaudación nacional del predial, con un total de 1401.3 millones de soles y un promedio de 33.4 millones de soles por municipalidad. De esta forma, el grupo conformado por las municipalidades provinciales de Lima Metropolitana y de las ciudades mayores (categoría A), junto con las municipalidades distritales del ámbito de Lima Metropolitana (categoría C), aportaron casi las tres cuartas partes de los ingresos del predial en ese año.

Gráfico 23

Recaudación del impuesto predial por tipo de municipalidad, 2024



Fuente: MEF. Elaboración propia.

En el otro extremo, las 637 municipalidades distritales categoría G recaudaron apenas 38.8 millones de soles por el predial del 2024, con un exiguo promedio de 60 900 soles captados por cada municipalidad. En ese mismo año, 207 municipalidades pertenecientes a las categorías E, F y G, con fuerte o mayoritaria

presencia de la población rural,²¹ no declararon ingreso alguno por concepto del impuesto predial.²²

Esta enorme disparidad en la captación del predial, según tipo de municipalidad, refleja las considerables diferencias en términos demográficos, económicos y sociales existentes, así como las profundas brechas que persisten en relación con las capacidades y los recursos institucionales disponibles. Aquellas municipalidades ubicadas en las zonas más lejanas y menos desarrolladas presentan usualmente las mayores deficiencias y limitaciones para la gestión general y para la recaudatoria.

Este contraste en relación con el impuesto predial se hace evidente también en la muestra de las municipalidades del sur del Perú seleccionadas para este trabajo, tanto en montos absolutos como por habitante. En efecto, las municipalidades provinciales que son capitales departamentales, como Arequipa y Cusco, junto con otras municipalidades de ciudades importantes, como Ilo, encabezaron la recaudación del predial en virtud de su mayor población y desarrollo urbano.

En el 2024, la municipalidad provincial de Arequipa recaudó por concepto del impuesto predial 27.1 millones de soles, seguida por la de Cusco, con 19.6 millones de soles, y por Ilo, con 18.9 millones de soles.²³ En cambio, un conjunto de municipalidades provinciales y distritales no alcanzaron a recibir ni siquiera un millón de soles por el predial en el año. El caso extremo fue el de la Municipalidad Distrital de Cotabambas, que apenas registró 59 000 soles de ingresos por este impuesto en el 2024 (ver el gráfico 24).

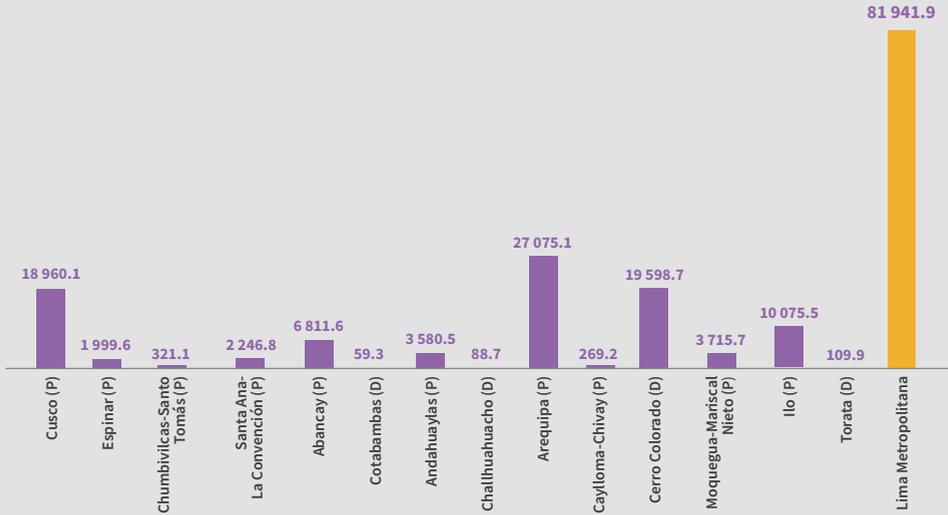
21 De acuerdo con la clasificación establecida por el MEF y la PCM, la población rural de las municipalidades distritales de la categoría E debe representar menos del 30% del total; en las de la categoría F, entre el 39% y el 65% del total, y en las de la categoría G, más del 65%.

22 Según los registros de ingresos presupuestales diarios disponibles en la plataforma de datos abiertos del MEF en [Seguimiento de la Ejecución Presupuestal \(Consulta amigable\)](#).

23 Incluye el pago regular del impuesto predial y las regularizaciones.

Gráfico 24

Recaudación del impuesto predial de las municipalidades seleccionadas del sur peruano y de Lima Metropolitana, 2024
(Miles de soles)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: Incluye el impuesto predial y su regularización anual.

Las disparidades existentes entre las municipalidades, particularmente en términos demográficos, explican en buena medida las diferencias en la recaudación del predial. Sin embargo, la brecha que existe en la recaudación total de las municipalidades de mayor tamaño y desarrollo socioeconómico se mantiene en la recaudación por habitante, a pesar de ser un indicador que homogeneiza la base poblacional y permite la comparación entre distritos, en la medida que mediatiza, hasta cierto punto, las distorsiones y diferencias que existen entre municipalidades provinciales y distritales.²⁴

Al verificar la recaudación del predial por habitante se observa que, nuevamente, son las principales municipalidades provinciales, como Arequipa y

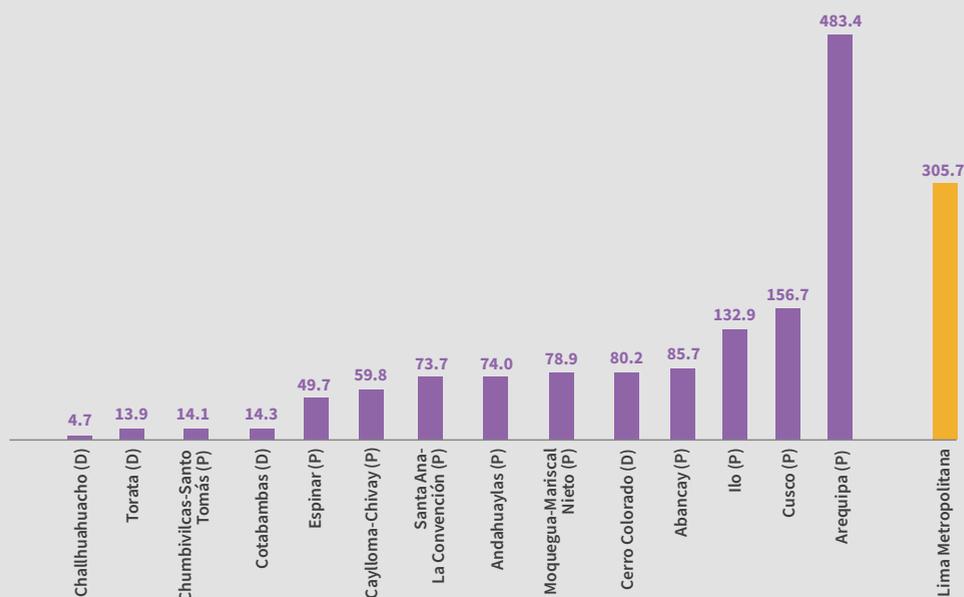
24 Cabe recordar que las municipalidades provinciales captan algunos impuestos en toda la provincia, pero en el caso específico del predial solo lo cobran en el distrito que controlan directamente como capital de la provincia.

Cusco, las que registran los mejores resultados con más de cien soles anuales por habitante, seguidas de otras municipalidades provinciales de importancia como Ilo o Abancay.

Cabe destacar el caso de Arequipa, donde la recaudación del predial por habitante alcanzó los 483.4 soles en el 2024, un resultado no solo sustantivamente mayor que el resto de las municipalidades del sur, sino que incluso superó el nivel registrado por la Municipalidad Metropolitana de Lima en ese año (ver el gráfico 25). Ciertamente debe tenerse en cuenta que la de Arequipa es una municipalidad que no solo es capital provincial, sino también departamental. Es, asimismo, la segunda mayor ciudad del Perú por población e históricamente ha sido y es una de las localidades más importantes en cuanto al desarrollo socioeconómico y urbano.

Gráfico 25

Recaudación del impuesto predial de las municipalidades seleccionadas del sur peruano y de Lima Metropolitana, por habitante, 2024 (Soles)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: Incluye el impuesto predial y su regularización anual.

En la otra orilla se ubican un conjunto de municipalidades con montos extremadamente reducidos de recaudación del predial, lo que revelaría las características de dichas localidades, como amplia ruralidad y un menor grado de desarrollo económico y de consolidación municipal. Localidades como Challhuahuacho, Torata, Santo Tomás o Cotabambas no llegan a captar 15 soles anuales de impuesto predial por habitante y, en algunos casos, los montos recolectados son mucho menores.

Estos resultados son más reveladores cuando se contrastan con los alcanzados por la Municipalidad Metropolitana de Lima en la jurisdicción del Cercado en el año 2024. En ese año, la municipalidad recaudó 81.9 millones de soles de impuesto predial, que equivalieron a 305.7 soles por habitante registrado en el ámbito distrital.²⁵

Aunque indudablemente el Cercado de Lima representa un caso excepcional por ser un centro económico, político y social neurálgico para el resto del país, la enorme diferencia en la recaudación del predial por habitante con las demás municipalidades expresa también las carencias y limitaciones que encaran los gobiernos locales de provincias, así como la necesidad de fortalecer sus capacidades recaudatorias. El caso mencionado de Arequipa, con una recaudación del predial por habitante que supera los registros de Lima, evidencia, más allá de sus particulares condiciones, cómo bajo determinadas circunstancias sí es posible alcanzar niveles importantes de recaudación en el ámbito local.

No obstante, es necesario adoptar una aproximación realista frente a las posibilidades de las municipalidades de incrementar su recaudación local, particularmente del predial, y reconocer las enormes diferencias en tamaño poblacional, desarrollo urbano, nivel socioeconómico y consolidación institucional. Por ello, es clave que los esfuerzos por fortalecer y ampliar la tributación municipal se planteen objetivos razonables y asequibles, que reconozcan la enorme heterogeneidad existente en cuanto a recursos y capacidades entre los cerca de dos mil gobiernos locales provinciales y distritales.

En ese sentido, resulta fundamental avanzar en el proceso de formalización y actualización del valor de la propiedad inmueble. Es necesario reconocer no solo el problema de registro incompleto o ausente, sino también la brecha existente entre la valorización formal y el valor real de la propiedad, lo que implica que incluso en el caso de una propiedad registrada, el monto impuesto por concepto del predial estaría subvaluando su valor.

25 Se calcula que la población del distrito del Cercado de Lima llegaba a 268 000 habitantes en el año 2024.

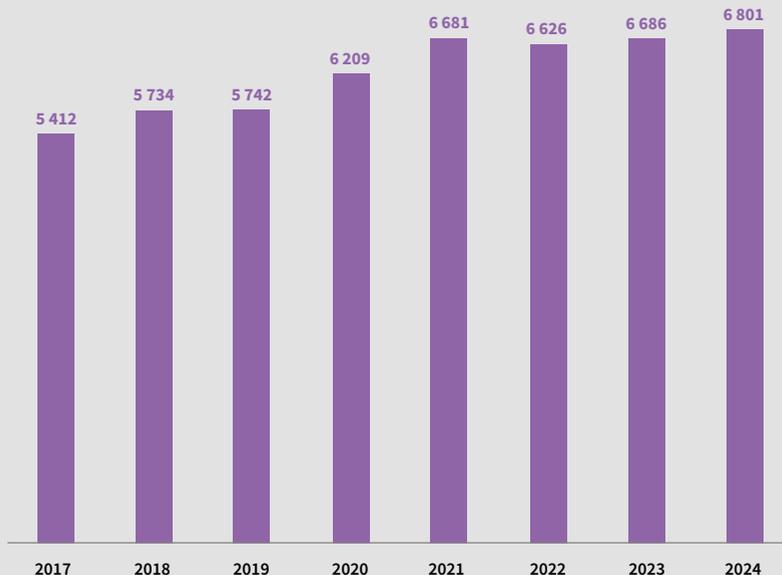
En las últimas décadas, el universo inmobiliario en el Perú ha pasado por un importante proceso de cambio como resultado de factores externos e internos que han estimulado su crecimiento y desarrollo. La migración del campo a las ciudades y el crecimiento económico han alimentado un proceso de urbanización acelerado, caótico e informal, en el que numerosas localidades han visto cómo se multiplica su población y extensión.

Este proceso de expansión urbana se ha reflejado en el valor de la propiedad, que se ha venido incrementando a nivel nacional debido a la presión de la demanda sobre el mercado inmobiliario, el avance de proyectos de infraestructura, la mejora de las condiciones socioeconómicas, la mayor accesibilidad al crédito público y privado para vivienda, así como a cambios en las normativas o en la zonificación a cargo de las municipalidades.

De esta forma, el precio promedio de venta de las viviendas a fines del 2024 en Lima Metropolitana habría alcanzado 6801 soles por metro cuadrado. Esto muestra el crecimiento sostenido del valor de las propiedades inmuebles, lo cual no siempre se expresa debidamente en la determinación del pago del impuesto predial (ver el gráfico 26).

Gráfico 26

Precio de venta de las viviendas en Lima Metropolitana, 2017-2024
(Soles por metro cuadrado)



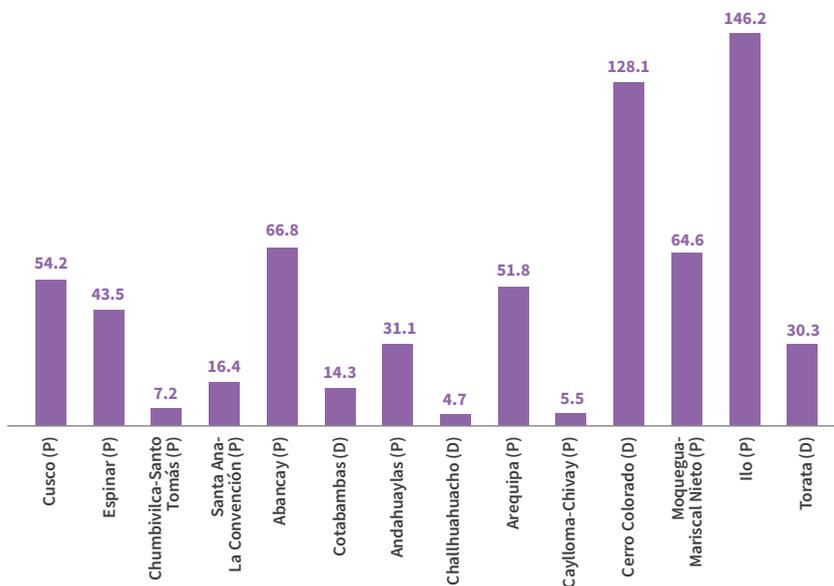
Fuente: Urbania.

La insuficiente regularización y actualización de la información de las propiedades inmuebles, problema crónico de las municipalidades del país, constituye así una barrera para fortalecer la recaudación local. Aunque en años recientes se han puesto en marcha una serie de iniciativas dirigidas a incrementar la captación de este impuesto, tales como el Programa de Incentivos Municipales que gestiona el MEF, estas no se traducen aún en avances sustanciales en la recaudación municipal que la acerque a estándares aceptables. De igual forma, el progreso del Sistema del Catastro Urbano Nacional (CUN), a cargo del Copropri, ha sido modesto e insuficiente, pese a los más de diez años transcurridos desde que empezó la ejecución de la iniciativa.

El análisis de la recaudación por habitante en el 2024 nos da una mejor aproximación a la realidad tributaria de las municipalidades porque permite compensar parcialmente las diferencias debido a la mayor o menor población. Aquí se replica la heterogeneidad de los resultados, pues las municipalidades de las ciudades principales registran una mayor recaudación por habitante, en tanto que las municipalidades más pequeñas y menos desarrolladas, tanto provinciales como distritales, continúan en la cola (ver el gráfico 27).

Gráfico 27

Impuestos municipales recaudados por las municipalidades seleccionadas del sur peruano, por habitante, 2024 (Soles)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Notas:

- Recaudación por habitante a nivel provincial, excepto para Cotabambas, Challhuahuacho, Torata y Cerro Colorado.
- Incluye los siguientes impuestos: predial, alcabala, al patrimonio vehicular, apuestas, juegos, espectáculos públicos y otros.

Debe reiterarse que, incluso en el caso de aquellas municipalidades que logran resultados relativamente altos de recaudación, tanto en montos absolutos como por habitante, esto no les resulta suficiente para superar la persistente y profunda dependencia del financiamiento del Gobierno central. Así, el grueso del presupuesto municipal, tanto en las provincias como en los distritos, se financia mediante transferencias del Foncomún, del canon y las regalías y de otros rubros que maneja el Gobierno.

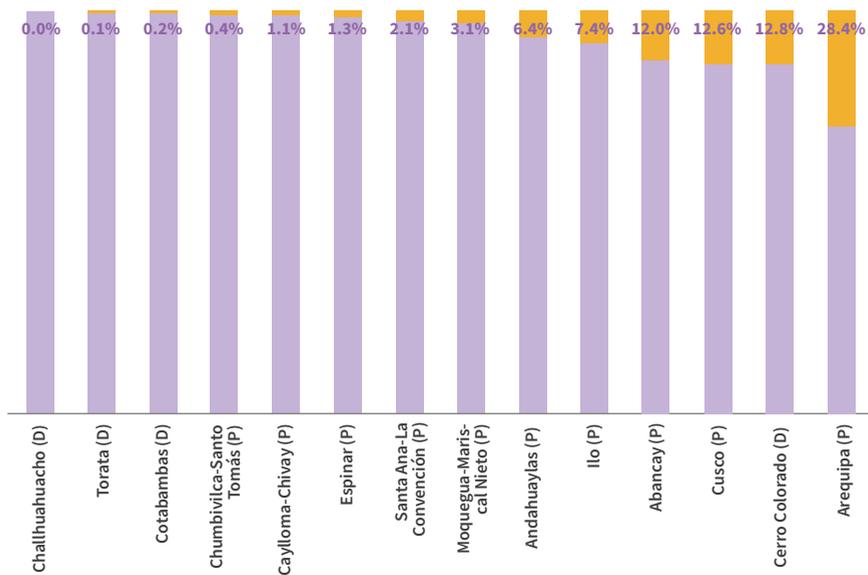
De esta forma, de la muestra de las municipalidades seleccionadas, apenas unas cuantas financiaron su presupuesto con un porcentaje significativo proveniente de la recaudación de impuestos. Escasamente algunas municipalidades provinciales cabeza de región, como Arequipa, Cusco y Abancay, o alguna municipalidad distrital que forma parte de un conglomerado urbano mayor, como es el caso de Cerro Colorado, superaron el 10% de financiamiento de su presupuesto con impuestos municipales en el 2024 (ver el gráfico 28).

Por el contrario, abundan los casos de las municipalidades que no llegan a cubrir ni el 5% de su presupuesto con impuestos propios, situación que es particularmente evidente en las municipalidades que se ubican en zonas de influencia de las industrias extractivas y que, consecuentemente, reciben montos considerables de transferencias de canon y regalías. En estas localidades no es raro que la recaudación de impuestos municipales no llegue ni al 1% de su presupuesto anual.²⁶

26 El presupuesto de las municipalidades del 2024 considera no solo los ingresos generados en dicho año, sino también los saldos pendientes de años anteriores que, en el caso de rubros como el canon y las regalías, pueden alcanzar niveles considerables.

Gráfico 28

Impuestos municipales recaudados por las municipalidades seleccionadas del sur peruano como proporción de su Presupuesto Institucional Modificado, 2024 (Porcentajes)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Notas: Incluye los siguientes impuestos: predial, alcabala, al patrimonio vehicular, apuestas, juegos, espectáculos públicos y otros.

En suma, el panorama de la tributación municipal se caracteriza por la insuficiencia y la concentración. Apenas una fracción de los gobiernos locales recauda una cantidad significativa de los recursos a través de tributos propios y cuenta con un mayor grado de autonomía financiera relativa. En cambio, la gran mayoría de las municipalidades padecen de una profunda dependencia, en muchos casos extrema, de los recursos que llegan del Gobierno central. De esta forma, el panorama de la descentralización fiscal es evidentemente insatisfactorio y pone en cuestión el avance real del proceso de la descentralización en general.



**RESUMIENDO: UNA
FISCALIDAD LOCAL ENTRE
LA INCERTIDUMBRE Y LA
DEPENDENCIA**



La creciente precariedad fiscal que enfrenta el Estado peruano, con el deterioro del balance entre ingresos y gastos, inevitablemente se traslada y refleja en los niveles subnacionales. Esto plantea como un tema crítico la necesidad de asegurar la sostenibilidad del financiamiento de los gobiernos regionales y locales, para lo cual hace falta apostar no solo por una mayor estabilidad y predictibilidad de dicho financiamiento, con iniciativas como la recientemente aprobada ampliación del Foncomún, sino también expandiendo la capacidad de generación propia de los recursos municipales.

Fortalecer la tributación municipal es una prioridad evidente para la agenda fiscal, a partir del potencial existente para generar más ingresos a los gobiernos locales. Este mayor esfuerzo en favor de la recaudación local resulta esencial, no solo porque esto aumentaría los recursos municipales, sino además porque fortalecería la autonomía financiera de este nivel de gobierno y lo haría menos dependiente de las transferencias del Gobierno central.

Sin embargo, los datos a la fecha sobre la evolución de la recaudación de las municipalidades no se prestan para el júbilo. Ciertamente, esta se ha incrementado en años recientes, pero aún se mantiene en niveles reducidos y, más allá de algunos elementos positivos en su evolución y el avance parcial de iniciativas alrededor del impuesto predial, como el Programa de Incentivos a la Gestión Municipal del MEF, persiste la dependencia y vulnerabilidad financiera de los gobiernos locales.

La aprobación del incremento de la participación del Foncomún en el IGV, aunque en principio es una medida que puede saludarse como positiva, también

podría resultar en una suerte de arma de doble filo. Si bien el aumento blindará mejor y dará más estabilidad al financiamiento de las municipalidades, es cierto que reducirá en la misma proporción la participación del Gobierno central en la recaudación del IGV, y este también requiere financiamiento.

Asimismo, existe el riesgo de que una mayor asignación del Foncomún refuerce la llamada “pereza fiscal” de los gobiernos locales y los haga incluso más dependientes de las transferencias. Además, es necesario considerar que la expansión del Foncomún podría dar lugar a que, eventualmente, un Gobierno central bajo creciente presión fiscal compense su menor disponibilidad de recursos con el recorte de las transferencias a las municipalidades en otros rubros o les asigne más tareas y responsabilidades, sin proveerles de más financiamiento.

En ese sentido, debe recordarse que el Foncomún se estableció inicialmente como una fuente de financiamiento exclusiva para inversión social y productiva. Sin embargo, con el paso de los años ha ido perdiendo su finalidad original. Las sucesivas modificaciones a su marco legal lo han distorsionado y desnaturalizado gradualmente, al punto que actualmente el Foncomún opera como una suerte de “cajón de sastre” del presupuesto municipal y se destina a una diversidad de rubros que incluyen el gasto corriente. Así, en el año 2024 apenas el 24.1% del Foncomún se dedicó al gasto de inversión, mientras que el pago de personal, obligaciones sociales, bienes y servicios acaparó el grueso de la asignación.²⁷ Aunque en la reciente ampliación aprobada del Foncomún se han incluido algunos requerimientos para asegurar que los recursos adicionales se destinen a la inversión, experiencias precedentes sugieren que las presiones sobre el presupuesto municipal podrían llevar a que eventualmente se relajen dichos requerimientos.

Es importante reconocer que, si bien resulta vital ampliar las capacidades de recaudación de los gobiernos locales, la tributación municipal tiene límites y no constituye una panacea para los problemas fiscales que el Estado peruano padece en general. Por ello, se requiere una aproximación realista a la ampliación de la recaudación municipal. Debe entenderse que resulta ilusorio pretender que muchas municipalidades incrementen su captación de ingresos de manera significativa en el corto y mediano plazo, considerando los severos y

27 Incluidas las transferencias del Foncomún de ese año, así como también los saldos pendientes de años anteriores.

extensos problemas de naturaleza coyuntural y estructural que enfrentan y que afectan sus capacidades, eficiencia y transparencia.

De esta forma, la realidad heterogénea y desigual del país implica que en muchas localidades el insuficiente desarrollo económico y social y la precaria gobernanza dificultan sobremanera la expansión considerable de la recaudación municipal. En entornos marcados por la pobreza, la exclusión, la informalidad y, lamentablemente, la corrupción puede resultar muy complicado ejercer una fiscalización y administración tributaria efectiva.

Por ello, al abordar la problemática de la fiscalidad subnacional no solo se debe considerar la dimensión de la recaudación en la búsqueda por generar mayores ingresos propios. También es indispensable abordar la dimensión del gasto y demandar efectividad, agilidad y, sobre todo, transparencia en la ejecución presupuestal para asegurar así la indispensable legitimidad de las iniciativas tendientes a fortalecer las finanzas municipales. Únicamente de esta forma se podrán impulsar reformas relevantes que avancen la descentralización fiscal en el país.

Pese a las dificultades mencionadas es indispensable insistir en los esfuerzos por fortalecer este proceso y ampliar la recaudación municipal. Ciertamente, construir una fiscalidad fuerte en el nivel local demandará tiempo y recursos, y no siempre se verán resultados sustanciales en el corto plazo. Sin embargo, no por ello deben abandonarse los esfuerzos para construir un sistema fiscal más balanceado entre los distintos niveles de gobierno.

Al respecto, los insuficientes avances registrados a la fecha con las iniciativas del Gobierno central para fortalecer la recaudación local, especialmente en los casos del impuesto predial y del Programa de Incentivos a la Gestión Municipal o del catastro fiscal, deben considerarse como un llamado de alerta y una señal para redoblar los esfuerzos dirigidos a aumentar la capacidad recaudatoria de las municipalidades. Claramente, el foco debe estar en el predial, que es el principal impuesto que manejan las municipalidades, lo que demanda reforzar y ampliar las iniciativas para formalizar y fiscalizar la propiedad inmueble, que es una de las grandes tareas pendientes en el campo tributario.

Una agenda comprehensiva dirigida a ampliar la recaudación subnacional debe priorizar, entre otros elementos, la difusión y popularización de entidades como las agencias especializadas de recaudación, los llamados Servicios de Administración Tributaria (SAT), al menos en las capitales de provincia y principales ciudades. También resulta esencial incrementar la coordinación y

cooperación entre las entidades recaudatorias del nivel central y las del local, para lo cual se pueden rescatar mecanismos como los convenios de cooperación institucional entre la Sunat y las municipalidades, que hoy prácticamente no se utilizan. En esa misma línea, se deben hacer más esfuerzos con la educación tributaria y la concientización de la ciudadanía en relación con la necesidad y conveniencia de un sistema fiscal fortalecido en el ámbito local, tanto por el lado del ingreso como por el lado del gasto.

En ese sentido, a fin de dotar de la indispensable legitimidad al fortalecimiento de la recaudación municipal, deben reactivarse y fortalecerse espacios y elementos que vinculen los ingresos y los gastos de los gobiernos locales, asegurando el correcto uso de los recursos percibidos de acuerdo con los estándares de eficiencia y transparencia. Por ello, resulta primordial relanzar procesos y herramientas como el presupuesto participativo, promover su carácter vinculante y fortalecer el rol de los comités de vigilancia ciudadana encargados de monitorear el cumplimiento de los compromisos. Debe tenerse en cuenta siempre que solo si se garantiza la legitimidad del gasto local se podrá justificar ante la ciudadanía una mayor presión recaudatoria, sea desde las municipalidades o desde el Gobierno central.

Bibliografía

Banco Central de Reserva del Perú (2025). Operaciones del sector público no financiero: diciembre de 2024. Nota de Estudios n° 7. Recuperado de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Notas-Estudios/2025/nota-de-estudios-07-2025.pdf>

Cooperación (2025). Actualidad Tributaria n° 9. Recuperado de <https://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2025/01/boletin-analisis-tributario-9.pdf>

INEI (2025). Directorio nacional de municipalidades provinciales y distritales 2025. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3908763-directorio-nacional-de-municipalidades-provinciales-y-distritales-diciembre-2024>

Ministerio de Economía y Finanzas (2024). Cuenta General de la República. Sector público al 31 de diciembre de 2023. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_public/Cuenta_General_Republica_2023.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2018). Marco conceptual del programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/mig/pi/marco_conceptual_PI.pdf

Urbanía (2025). Informe de mercado, Lima. Marzo. Recuperado de https://urbania.pe/blog/wp-content/uploads/2025/04/INDEX_LIMA_REPORTE_2025-03-1.pdf

Socios del Grupo Propuesta Ciudadana



Centro de Estudios
para el Desarrollo
y la Participación



Centro de Investigación
y Promoción del
Campesinado



Centro de Investigación
Social y Educación Popular



Centro de Estudios y
Promoción del Desarrollo

📞 998 342 992

✉ contacto@propuestaciudadana.org.pe

🌐 www.propuestaciudadana.org.pe

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

📧 @prop_ciudadana

📘 @ grupopropuestaciudadana

📺 in Grupo Propuesta Ciudadana