

LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL EN EL NORTE DEL PERÚ

Evolución 2020-2024,
situación actual y
perspectivas



Armando Mendoza Nava



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

La tributación municipal en el norte 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° 2025-08521

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: junio 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. ¿Cuándo llueve todos se mojan?: el panorama de las municipalidades del norte del Perú	21
3. ¿Al MEF rogando y con la recaudación dando?: la tributación municipal en el norte del Perú	28
4. Bajo la lupa: ¿qué pasa a nivel de los municipios?	36
El caso del impuesto predial	41
5. Resumiendo: una fiscalidad local atrapada entre la incertidumbre y la dependencia	52
Bibliografía	57

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
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PBI	Producto bruto interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
RDR	Recursos directamente recaudados
RRDD	Recursos determinados
Reunis	Repositorio Único Nacional de Información en Salud
RROO	Recursos ordinarios
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 vienen afectando el funcionamiento del Estado y la marcha de las políticas públicas en el Perú. Lejos de aminorarse en años recientes, la brecha existente entre los ingresos y gastos públicos, acorde a lo establecido por la Ley de Equilibrio Fiscal, se ha incrementado. Así, al cierre de 2024, el déficit fiscal se estimaba en 3.6% del producto bruto interno (BCRP 2025), una cifra porcentual 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 entre los que se incluyen los siguientes:

- (1) el avance de las economías informales e ilegales,
- (2) la pérdida de peso institucional y deterioro de capacidades del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat), y, en particular,
- (3) el impacto negativo de un Congreso empeñado en dismantelar el sistema tributario mediante la aprobación de una serie de medidas cuestionables, tales como exoneraciones, regímenes especiales y amnistías, sin un adecuado sustento técnico y mediante procesos legislativos poco transparentes.

De esta manera, la presión tributaria, medida como porcentaje del producto bruto interno (PBI), cerró el 2024 en alrededor del 14.8%, un nivel insuficiente para financiar adecuadamente el funcionamiento del Estado (CooperAcción 2025).

En este contexto, resulta crucial el rol que la recaudación de los gobiernos subnacionales, fundamentalmente municipalidades, pueda cumplir en complementar la recaudación del Gobierno central. Con un sistema tributario nacional

que presenta signos de estancamiento y retroceso, es fundamental reevaluar la situación y resultados de los sistemas de recaudación local existentes en casi 2000 municipalidades provinciales y distritales a lo largo y ancho del país.

Se debe señalar que el sistema tributario en el ámbito local ha padecido por décadas de abandono y desinterés, y ha sido visto como un elemento accesorio y subordinado del sistema fiscal, parte menor de un esquema donde tradicionalmente ha sido el Gobierno central, más específicamente el MEF, quien ha manejado y distribuido la inmensa mayoría de los recursos públicos. Esta es una característica que evidentemente le ha otorgado al MEF un enorme poder discrecional frente a los gobiernos y autoridades locales.

De este modo, las oficinas de recaudación tributaria en el ámbito de las municipalidades sufren problemas de recursos insuficientes y capacidades inadecuadas, que se traducen en una recaudación que generalmente está muy por debajo de su potencial. Aunque algunos avances parciales se han observado en el campo de la tributación municipal en los últimos años, con iniciativas para el fortalecimiento de sus capacidades recaudatorias, estos han sido insuficiente para transformar significativamente 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 en el ámbito municipal, los recursos manejados por los gobiernos locales, que incluyen las transferencias de recursos determinados (RRDD) por ley y de recursos ordinarios (RROO), han continuado creciendo como resultado de fenómenos como el auge de la minería, que se ha traducido en mayores trasferencias a través del canon y regalías para los municipios de las zonas productoras o por modificaciones legales al Fondo de Compensación Municipal (Foncomún). Esto ha permitido que los gobiernos locales ganen mayor autonomía financiera en términos legales, aunque lejos de una situación ideal en términos funcionales, pues siguen dependiendo de las transferencias del Gobierno central.

En ese sentido, a fines de mayo de 2025 hubo un acontecimiento crucial en relación al futuro del Foncomún, pues el Congreso de la República aprobó una iniciativa legislativa para ampliar gradualmente su participación en la recaudación del Impuesto General a las Ventas (IGV).¹ Dicha propuesta de ley, fue

1 La propuesta ampliada establece que el Impuesto de Promoción Municipal, que representa más del 90% de financiamiento del Foncomún, se incremente gradualmente, pasando de dos puntos porcentuales a cuatro puntos porcentuales del IGV para 2029.

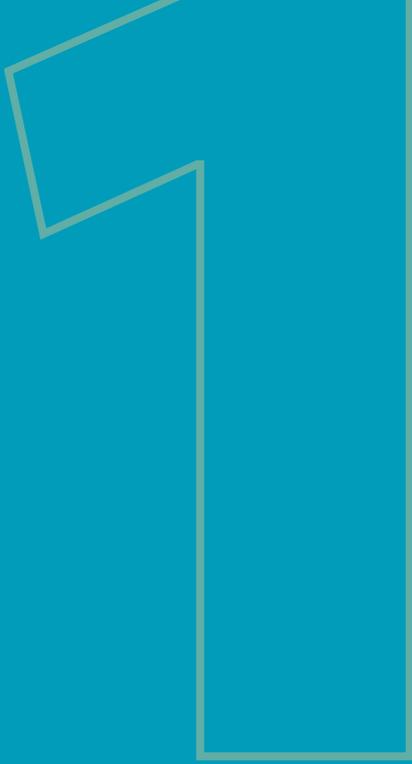
formalmente promulgada por el poder ejecutivo a mediados de junio.² Con ello, se ha dado, un avance importante en el proceso de aumentar los recursos para las municipalidades y darles mayor autonomía financiera, aunque hay que señalar que ello también implica desafíos y posibles complicaciones.

Claramente, una mayor asignación del Foncomún ayuda a reducir la volatilidad y discrecionalidad en las asignaciones del Gobierno central a las municipalidades. Sin embargo, existe el riesgo de que, en lugar de reducir la dependencia financiera de las municipalidades, el incremento del Foncomún termine finalmente agravándola. Además, en un escenario de precariedad en la recaudación, el incremento del Foncomún, al reducir la parte del IGV que va al Gobierno central, probablemente se traducirá en menores recursos al nivel nacional, 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 de literalmente desvestir a un santo para vestir a otro.

En este escenario, una mayor asignación a las municipalidades por el Foncomún, en ausencia de una reforma tributaria que incremente estructuralmente los ingresos estatales, podría verse contrarrestada o anulada por una menor asignación en otros rubros. Con ello, sería posible que el efecto neto sobre las finanzas municipales termine eventualmente diluyéndose o, incluso, anulándose.

El presente reporte sobre la evolución reciente, la situación actual y las perspectivas de la tributación en el ámbito local, se centra en cuatro regiones del norte del Perú en donde el Grupo Propuesta Ciudadana tiene presencia a través de sus entidades afiliadas, implementando y promoviendo 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.

2 Mediante la Ley 32387-Ley que Promueve la Descentralización Fiscal para Incentivar el Desarrollo de Los Gobiernos Locales Fortaleciendo el Foncomun.



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.

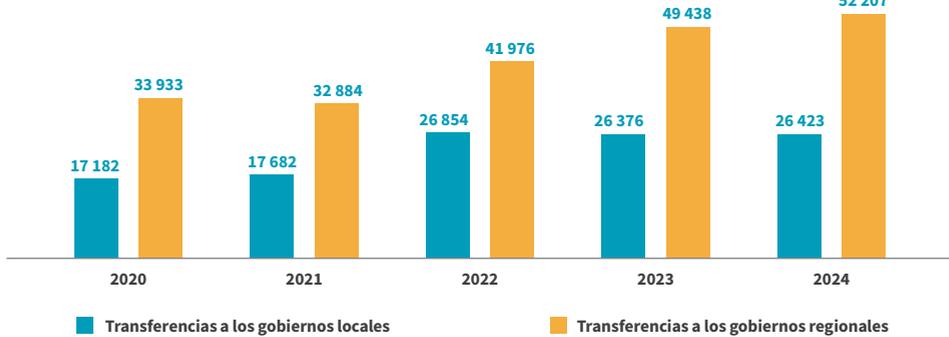
A pesar de avances parciales, los gobiernos subnacionales, tanto los regionales como los municipales, siguen siendo profundamente dependientes de los recursos que provee el Gobierno central en sus distintas modalidades de transferencias. Estas abarcan desde los recursos determinados (RRDD) hasta los RROO, que son transferidos desde el ámbito nacional con mayor o menor discrecionalidad y abundancia.

Ciertamente, los recursos por diversos conceptos, incluidas transferencias, para los gobiernos subnacionales mantuvieron, en términos nominales, una tendencia ascendente en los últimos años. Así, las transferencias a los gobiernos regionales de 2020 a 2024 pasaron de 33 933 millones de soles a 52 207 millones de soles, mientras que, durante el mismo periodo, las transferencias a los gobiernos locales, provinciales y distritales pasaron de 17 182 millones de soles a 26 423 millones de soles (ver el gráfico 1).³

3 En este caso, se consideran las transferencias correspondientes a RROO y RRDD, como el Fondo de Compensación Regional (Foncor), el canon y las regalías en el caso de los gobiernos regionales, mientras que, en el caso de los gobiernos locales, se consideran las transferencias por RROO y RRDD como el Foncomún, canon y regalías.

Gráfico 1

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



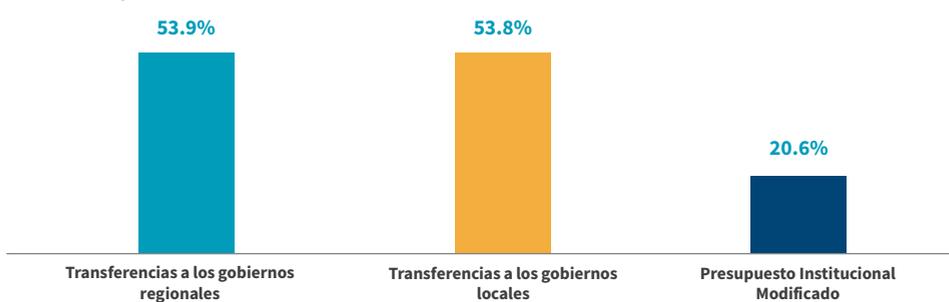
Fuente: MEF. Elaboración propia.

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

Ello representa incrementos de 53.9% y de 53.8%, respectivamente (ver el gráfico 2). Se debe señalar que este crecimiento nominal de los recursos transferidos a los gobiernos regionales y locales en el periodo ha sido sensiblemente superior al crecimiento de los recursos del Estado en general, reflejado en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), que se incrementó, entre esos mismos años, en apenas 20.6%.

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.

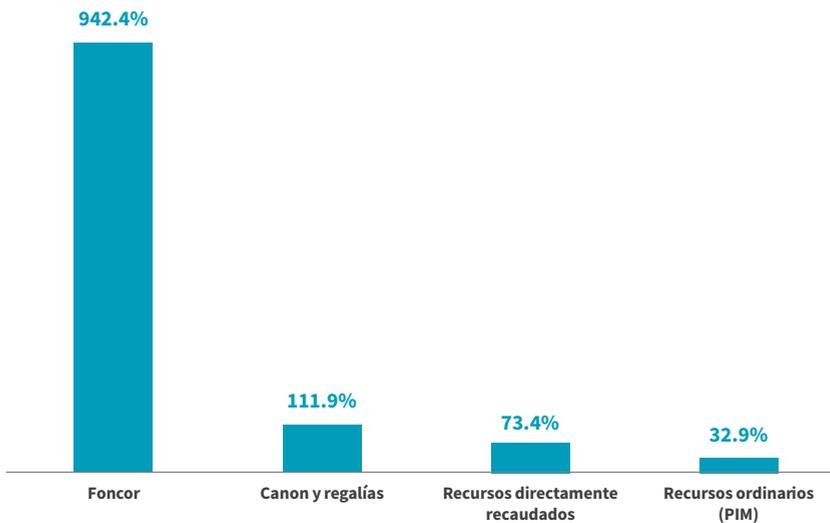
Nota: Incluye las transferencias de recursos ordinarios y recursos determinados, como Foncor, Foncomun, canon y regalías.

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

Así, en el caso de las transferencias a los gobiernos regionales, el mayor aumento se ha dado en el Foncor, hecho que refleja la modificación legal introducida en el 2021, que asignó dos puntos porcentuales de la recaudación del IGV en exclusiva al Foncor. Esta medida explica el dramático incremento en el volumen de las transferencias por este rubro, que aumentó en un 942.4% entre 2020 y 2024 (ver en 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.

Asimismo, las transferencias por canon y regalías a los departamentos también se ampliaron sustantivamente, duplicándose del 2020 a 2024. Incluso los magros recursos directamente recaudados (RDR) de los gobiernos regionales aumentaron en 73.4% en dicho periodo.⁴ Todo ello contrasta con la modesta evolución de los RROO aportados por el Gobierno central, que apenas se incrementaron en 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 aumento del 52.7% (ver el gráfico 4). Se debe indicar que los RDR de las municipalidades también muestran un crecimiento sustantivo en dicho periodo y reflejan la recuperación de las economías locales en los años posteriores a la pandemia de la covid-19.⁵

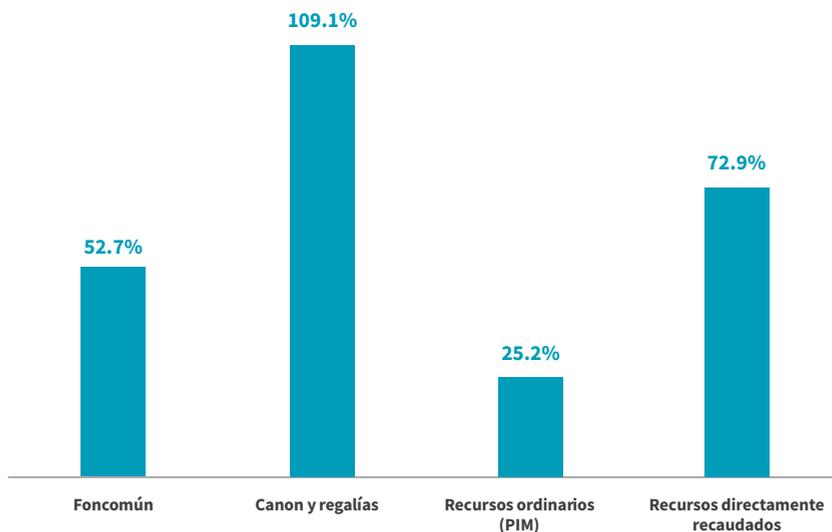
En particular, la positiva evolución del canon y las regalías se explica por el ciclo de altos precios internacionales de los principales metales que exporta el Perú, como el cobre y, en particular, el oro. En años recientes, los precios de estos productos de la explotación minera han batido sus récords históricos, expandiéndose considerablemente los ingresos y ganancias del sector. Ello se ha traducido en un sustantivo 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 destinadas en su totalidad a los gobiernos subnacionales.

4 Dado que los gobiernos regionales carecen de tributos propios, sus RDR 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.

5 En el caso de los RDR por los gobiernos locales, se incluyen determinados ítems 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.

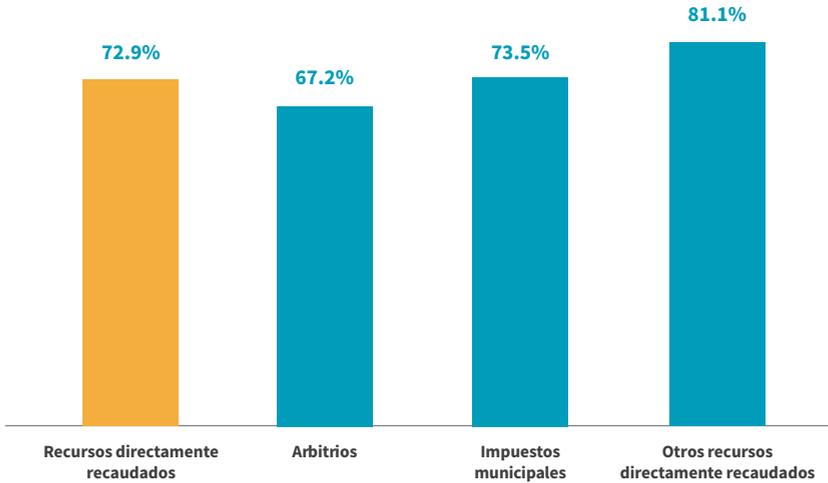
Nota: Los recursos directamente recaudados incluyen impuestos municipales, arbitrios y otros.

En el caso de los RDR de las municipalidades, que sí cuentan con tributos propios a diferencia de los gobiernos regionales, estos se conforman de tres grandes categorías: impuestos municipales, arbitrios y otros RDR que se cobran por bienes y servicios que las municipalidades regularmente ofrecen a los ciudadanos.⁶ Estos rubros de recursos propios han tenido un crecimiento importante entre 2020 y 2024, con un incremento acumulado del 72.9% que refleja la gradual recuperación de las economías locales (ver el gráfico 5).

6 En otros RDR, 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 venta de activos como terrenos o equipos.

Gráfico 5

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



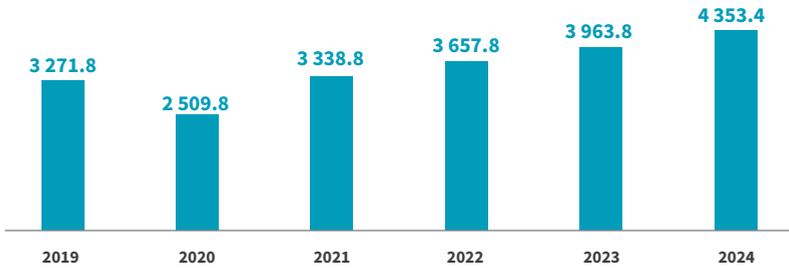
Fuente: MEF. Elaboración propia.

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

Los impuestos municipales constituyen el principal componente de los RDR, con una recaudación acumulada de 4353 millones de soles en el 2024 y en el ámbito nacional. En este sentido, han registrado un proceso de crecimiento sostenido en años recientes, superando largamente los niveles registrados previos a 2020, cuando la recaudación se desplomó debido al impacto de la pandemia (ver el gráfico 6).

Gráfico 6

Impuestos municipales recaudados de los gobiernos locales, 2020-2024 (Millones de soles)

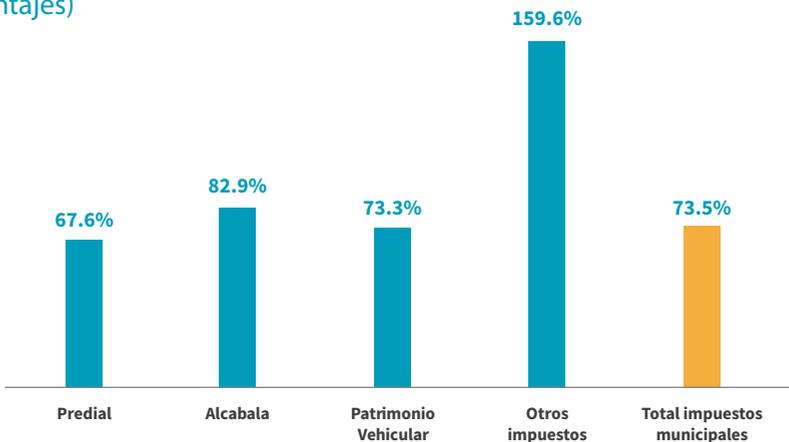


Fuente: MEF. Elaboración propia.

En relación con los impuestos recaudados por los gobiernos municipales, el incremento se observa en todos sus diferentes rubros, pero con particular énfasis en el caso de los impuestos menores, que han más que duplicado su recaudación en 2024 respecto de 2020 (ver el gráfico 7). Esta evolución positiva en los impuestos municipales menores se explica principalmente por el fuerte crecimiento en la recaudación por máquinas tragamonedas, casinos y espectáculos públicos no deportivos.

Gráfico 7

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



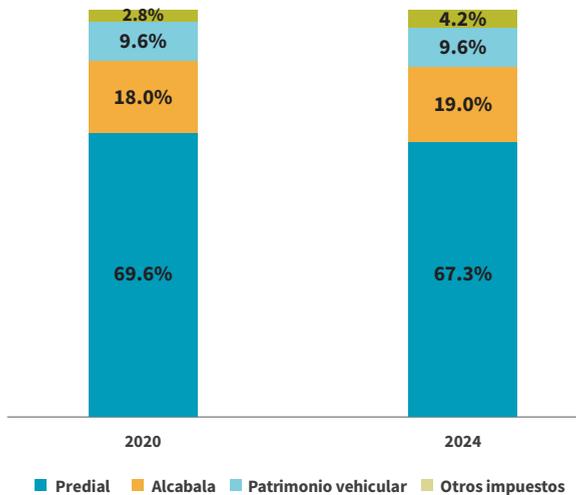
Fuente: MEF. Elaboración propia.

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

No obstante, la estructura general de la recaudación de impuestos municipales no ha mostrado mayores variaciones en el periodo. El grueso de sus ingresos es generado por el impuesto predial, al que siguen a mucha distancia la alcabala y el patrimonio vehicular (ver el gráfico 8). De este modo, el predial sigue siendo la columna vertebral, ciertamente insuficiente y frágil, de la tributación municipal.

Gráfico 8

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.

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.⁷ Ello evidencia como un manejo adecuado de las rentas municipales necesariamente demanda el fortalecimiento

7 La alcabala es un impuesto que se paga a las municipalidades en las operaciones de venta o traspaso de propiedades inmuebles, y se calcula como un porcentaje del valor declarado en la transacción del inmueble.

del sistema de recaudación del predial, medida que incluye el ordenamiento y 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 enorme mayoría de municipalidades enfrentan con el registro y fiscalización de la propiedad inmueble. Considerando que la informalidad en la tenencia de propiedades ha sido la norma durante las últimas décadas y que el grueso de la expansión urbana se ha basado en la construcción informal, existen serios vacíos en el registro inmobiliario, y eso constituye uno de los principales obstáculos para el crecimiento de la recaudación del predial y el fortalecimiento de la tributación municipal.⁸

Asimismo, se debe considerar que la evolución de las transferencias e ingresos para los gobiernos subnacionales en el periodo 2020-2024 fue condicionada por dos fenómenos críticos durante dichos años: la pandemia de la covid-19 y el brote inflacionario que se experimentó mayormente en 2021 y 2022.⁹

En el caso de la pandemia de la covid-19, este fenómeno tuvo un impacto negativo sobre la economía, debido a la suspensión de actividades y el aislamiento social, y eso se reflejó en una severa caída de la recaudación en 2020, tanto en el ámbito del gobierno nacional como en el de los gobiernos locales. De esta forma, debe advertirse que el 2020 resulta una base relativamente reducida de comparación, por lo que podría estarse sobreestimando el crecimiento de la recaudación de tributos en años subsiguientes, que debería reflejar, en parte, el natural rebote de la economía una vez superada la emergencia sanitaria.

Igualmente, se debe considerar que las cifras de 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 recursos disponibles de las municipalidades. Así, la inflación acumulada entre 2020 y 2024, medida como la variación del Índice de precios al consumidor (IPC) estimado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), habría ascendido al 24.1%.

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

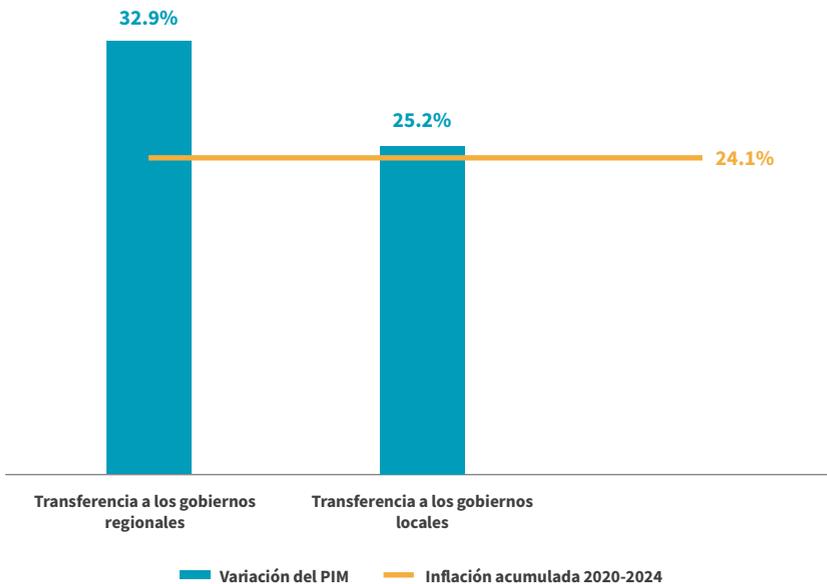
9 De acuerdo con los datos del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), la tasa anual de crecimiento de índice de precios al consumidor en 2021 y 2022 fue de 6.4% y 8.5%, respectivamente.

Este impacto de la inflación del periodo resulta un factor crítico en relación a las transferencias del Gobierno central a los departamentos y municipalidades por concepto de RROO. Al considerar el crecimiento real de dichas transferencias de los RROO respecto de la inflación, se observa que el aumento de las asignaciones a los gobiernos subnacionales, aunque aún positivo, pierde un terreno considerable.

De esta forma, las transferencias de RROO, que expresan el compromiso desde el nivel central con la descentralización fiscal, no han aumentado sustancialmente en los últimos años si se sustrae el efecto de la inflación. Con un crecimiento nominal de 32.9% para los gobiernos regionales y de 25.2% para los gobiernos locales, entre 2020 y 2024 se observa que, en términos reales, estas tasas de crecimiento son muy reducidas en comparación con el 24.1% de inflación acumulada durante dicho periodo (ver el gráfico 9).

Gráfico 9

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



Fuente: MEF. Elaboración propia.

En particular, el crecimiento de 25.2% de las transferencias de RROO a las municipalidades es mínimo frente a la inflación registrada en esos mismos años, y eso evidencia cómo la ampliación de recursos de los gobiernos locales se explica fundamentalmente por el crecimiento del canon y las regalías, así como la mayor generación de RDR, y no por una mayor voluntad descentralista del Gobierno central.



**¿CUÁNDO LLUEVE TODOS SE
MOJAN?: EL PANORAMA DE
LAS MUNICIPALIDADES DEL
NORTE DEL PERÚ**

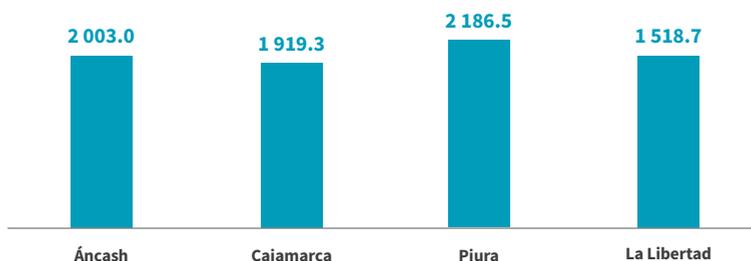


En este escenario de crecimiento de los recursos para los gobiernos subnacionales, las municipalidades del norte del país constituyen un caso de estudio, dado el impacto e implicancias de este relativo auge fiscal. Si se consideran los departamentos de Áncash, Cajamarca, La Libertad y Piura, se encuentra que, entre 2020 y 2024, sus recursos, tanto por transferencias como por ingresos propios, se incrementaron en todos los casos, aunque no de manera homogénea.

De esta forma, el total de recursos para los municipios de estos cuatro departamentos por diversos conceptos ascendió el 2024 a 7627.5 millones de soles. En este escenario, Piura fue el departamento donde los municipios contaron con mayores recursos, con un total de 2186.5 millones de soles, mientras que la Libertad fue el departamento cuyos municipios comparativamente manejan menos recursos con 1518.7 millones de soles (ver el gráfico 10).

Gráfico 10

Transferencias y recursos de los gobiernos locales de los departamentos de Áncash, Cajamarca, Piura y La Libertad, 2024
(Millones de soles)

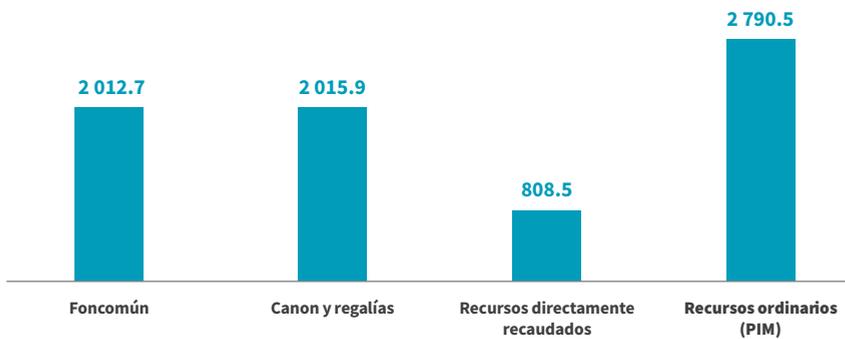


Fuente: MEF. Elaboración propia.

Por categorías, las transferencias de RROO fueron la primera fuente de recursos, seguidas por los ingresos por canon y regalías, y, a mucha distancia, los RDR. Este escenario evidencia la persistente dependencia fiscal de los gobiernos locales frente al Gobierno central, que mantiene su posición de proveedor principal y asignador del financiamiento para los gobiernos subnacionales (ver el gráfico 11).

Gráfico 11

Transferencias y recursos de los gobiernos locales de los departamentos de Áncash, Cajamarca, Piura y La Libertad, por fuente de financiamiento, 2024 (Millones de soles)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

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

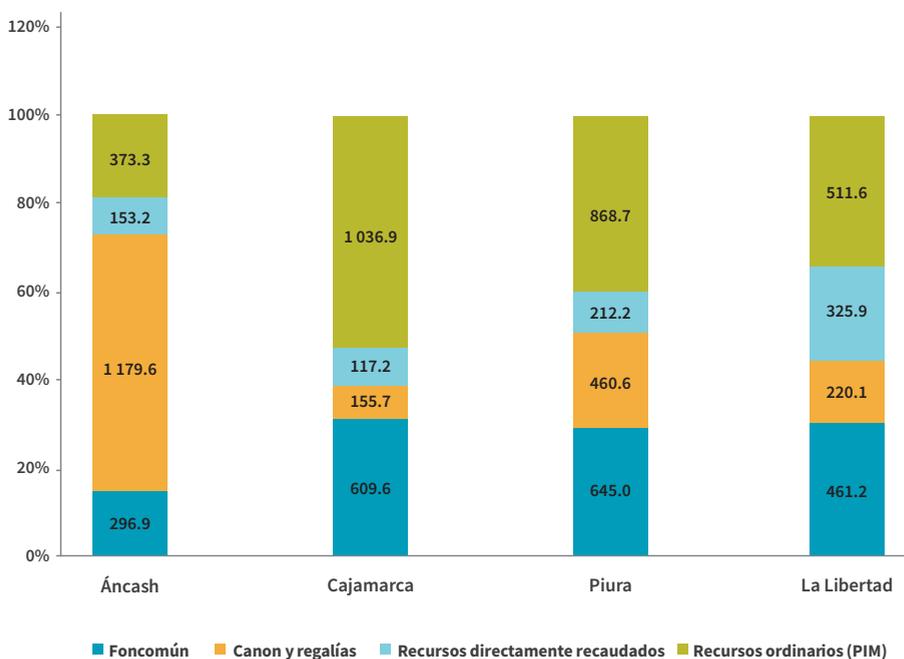
Si se evalúa la composición de las transferencias en 2024 para los municipios de cada departamento, se observan diferencias que reflejan factores como peso demográfico, desarrollo económico y estructura productiva. Así, aunque el canon y las regalías en todos los casos tienen un peso considerable, su importancia es mucho mayor para los municipios ubicados en Áncash, que recibieron 1 179.6 millones de soles por canon y regalías en 2024. Esta cifra representa el 58.9% de los recursos manejados por los gobiernos locales de dicho departamento y refleja el peso de la actividad minera en la economía de Áncash y su importante aporte fiscal (ver los gráficos 12 y 13).

Por su parte, La Libertad y Piura también registraron montos importantes de transferencias por canon y regalías a sus municipalidades, hecho que evidencia el aporte de las actividades mineras y petrolíferas en sus respectivos territo-

rios, mientras que, en Cajamarca, el aporte del canon y las regalías fue comparativamente reducido, reflejando el declive de la minería en ese departamento. Así, los municipios de Cajamarca apenas percibieron por concepto de canon y regalías, en 2024, un total de 155.7 millones de soles, cifra que evidencia una significativa reducción respecto de lo que era habitual en años anteriores, cuando fácilmente triplicaban o cuadruplicaban los montos actuales.

Gráfico 12

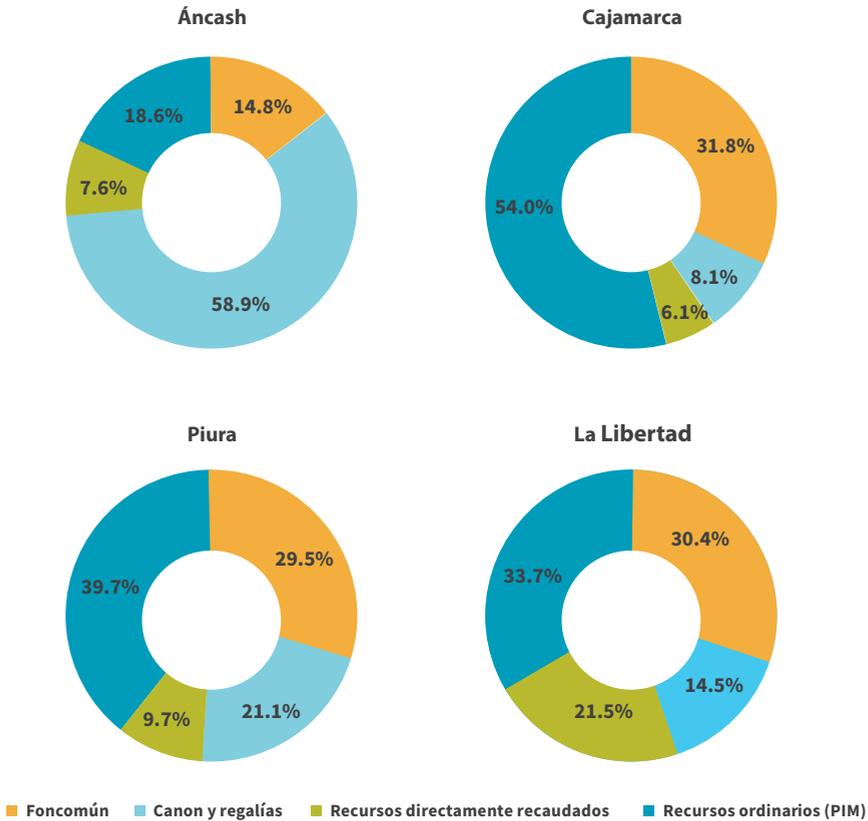
Recursos de los gobiernos locales de los departamentos de Áncash, Cajamarca, Piura y La Libertad, por fuente de financiamiento, 2024 (Millones de soles)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Gráfico 13

Composición de los recursos de los gobiernos locales de los departamentos de Áncash, Cajamarca, Piura y La Libertad, 2024 (Porcentajes)



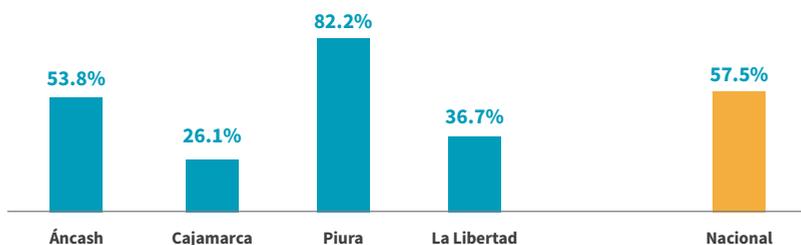
Fuente: MEF. Elaboración propia.

En el caso de Cajamarca, la drástica reducción en las transferencias del canon y regalías implica que son otros rubros los que proveen el grueso de los recursos que manejan las municipalidades, por lo que es el departamento en donde mayor es el peso del Foncomún (31.8%) y de las transferencias de RROO (54.0%) en el financiamiento de los gobiernos locales. Predeciblemente, la situación contraria se da en el caso del departamento de Áncash, donde el auge de la minería en años recientes se ha traducido en una mayor participación del canon y regalías en el financiamiento y una menor participación de los RROO.

En este escenario, los municipios de Piura fueron los que vieron en mayor medida crecer sus recursos en un 82.2% del 2020 al 2024. Se debe señalar que Piura es el único departamento donde el monto total de recursos municipales creció en mayor proporción que el promedio nacional del periodo (57.5%). Todos los otros departamentos del norte del Perú también vieron crecer los recursos para las municipalidades ubicadas en sus respectivas jurisdicciones, pero en menor medida (ver el gráfico 14).

Gráfico 14

Crecimiento acumulado de las transferencias y recursos de los gobiernos locales de los departamentos de Áncash, Cajamarca, Piura y La Libertad, 2020-2024 (Porcentajes)



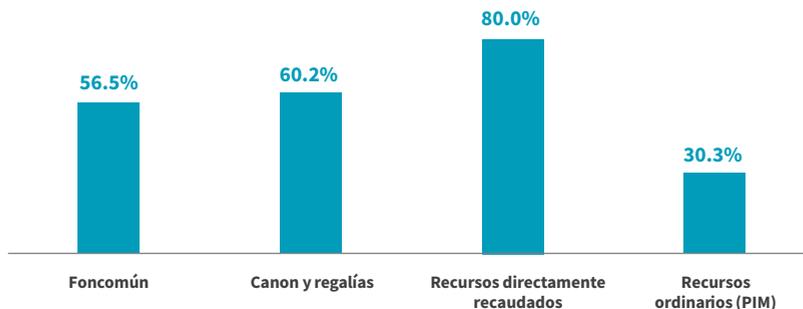
Fuente: MEF. Elaboración propia.

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

Resulta interesante constatar que los RDR, constituyen los ingresos que, en mayor medida, se han incrementado, con un 80% de aumento entre 2020 y 2024, seguidos del canon y regalías, así como del Foncomún. El sustancial crecimiento de los RRDD de las municipalidades del norte del Perú se explica principalmente por el buen desempeño en los ingresos por arbitrios y por impuestos municipales durante el periodo evaluado, que refleja el efecto de la recuperación económica y social tras el impacto de la pandemia de la covid-19 (ver el gráfico 15).

Gráfico 15

Crecimiento acumulado de las transferencias y recursos de los gobiernos locales de los departamentos de Áncash, Cajamarca, Piura y La Libertad, por fuente de financiamiento, 2020-2024 (Porcentajes)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Al igual que en el ámbito nacional, las transferencias por RROO desde el Gobierno central fueron las que crecieron menos comparativamente, con apenas un 30.3% de aumento en el periodo. Al respecto, debe resaltarse el rol que los RROO cumplen como una suerte de mecanismo de balance y compensación en las asignaciones a las municipalidades, ajustándose en respuesta a episodios de auge en otros rubros de recursos como los provenientes de las industrias extractivas (p. ej., generados por minería por concepto de canon y regalías).

Así, los municipios de Áncash percibieron, en 2024, un monto relativamente menor de transferencias de RROO, mientras que las transferencias por el canon y las regalías se disparaban. Por su parte, Cajamarca, el departamento con menor monto de canon y regalías durante ese año, fue por el contrario el departamento donde mayor monto de recursos recibieron los municipios por RROO. Un comportamiento similar se observa en el caso de los municipios de Áncash, que fueron los que menos transferencias recibieron por ese concepto en 2024 frente al considerable aporte que recibieron por canon y regalías.



**¿AL MEF ROGANDO Y CON LA
RECAUDACIÓN DANDO?: LA
TRIBUTACIÓN MUNICIPAL EN
EL NORTE DEL PERÚ**



Más allá de las barreras y dificultades que históricamente han enfrentado y enfrentan las municipalidades para elevar sus ingresos propios, la generación de dichos recursos en años recientes ha experimentado una positiva evolución en sus diferentes categorías: impuestos municipales, arbitrios y recursos directamente recaudados.

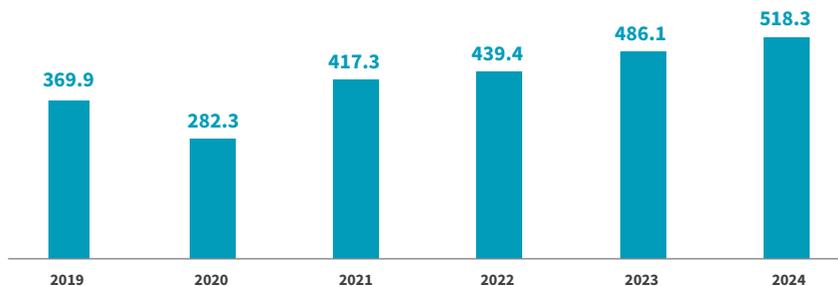
En particular, la recaudación por impuestos municipales se ha recuperado gradualmente tras la contracción que se experimentó en 2020, eventualmente superando los niveles previos a la pandemia. Así, el total anual recaudado por impuestos locales en todas las municipalidades del país pasó, entre 2020 y 2024, de 2509 millones de soles a 4353 millones de soles, lo que representa un crecimiento del 73.5% en el periodo.

Las municipalidades provinciales y distritales ubicadas en los departamentos del norte del país no fueron ajenas a este crecimiento en la recaudación propia, pasando de 282.3 millones de soles en el 2020 a 518.3 millones de soles en el 2024, un incremento equivalente al 83.6% y por encima del promedio nacional, sobrepasando los niveles de recaudación previos a la pandemia (ver el gráfico 16).¹⁰

10 Para fines del presente reporte se consideran los municipios provinciales y distritales ubicados en el ámbito de los departamentos de Áncash, Cajamarca, La Libertad y Piura.

Gráfico 16

Impuestos municipales recaudados en los departamentos de Áncash, Cajamarca, Piura y La Libertad. 2019-2024
(Millones de soles)



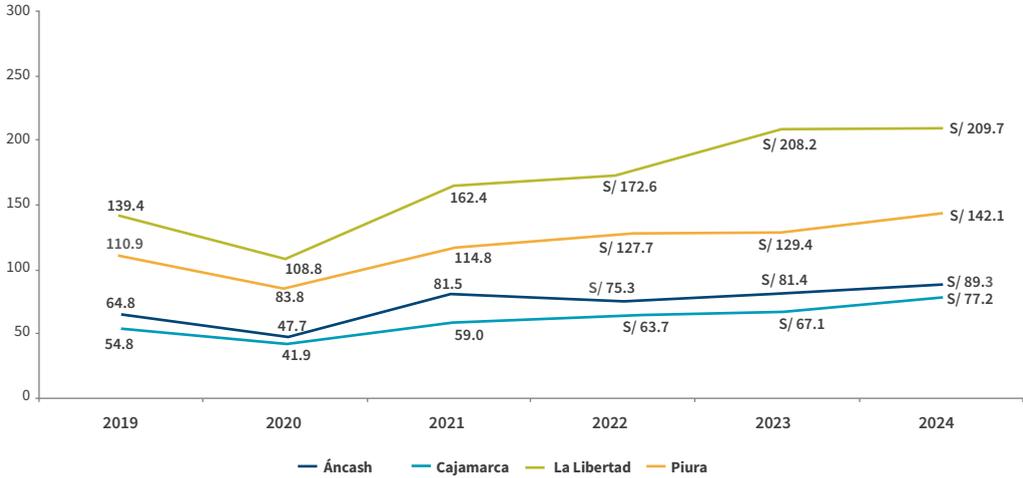
Fuente: Fuente: MEF. Elaboración propia.

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

Las trayectorias de recaudación entre los municipios de los distintos departamentos del norte del Perú, aunque con algunas diferencias saltantes, han seguido rumbos similares en los últimos años. Tras la abrupta contracción de 2020 como resultado de la pandemia, los años subsiguientes reflejaron una recuperación sostenida, de modo que para el 2024, los niveles de recaudación local ya superaban ampliamente los niveles previos a la pandemia (ver el gráfico 17).

Gráfico 17

Impuestos municipales recaudados en los departamentos de de Áncash, Cajamarca, La Libertad y Piura, 2019-2024 (Millones de soles)



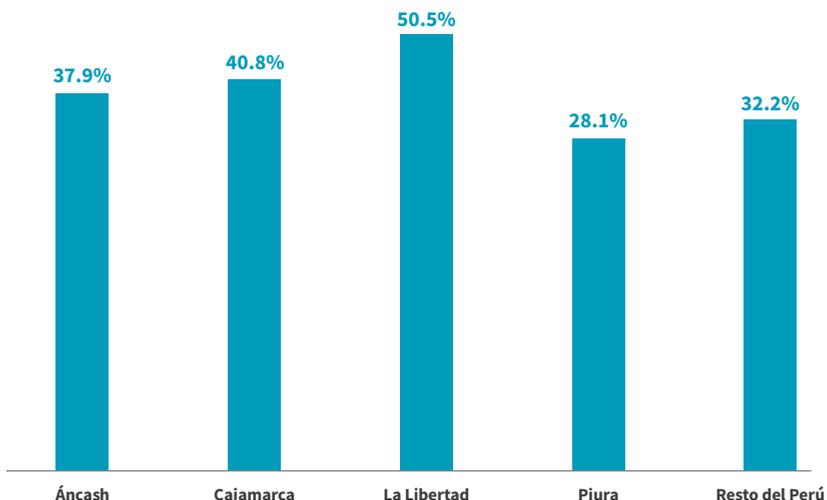
Fuente: MEF. Elaboración propia.

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

No obstante, aunque la recaudación por impuestos municipales acumulada al nivel departamental creció en todos los casos, dicho incremento en algunos departamentos fue significativamente mayor. Así, la recaudación municipal en el caso de La Libertad se elevó en 50.5% de 2019 a 2024, mientras que el aumento en el caso de Piura fue mucho menor, con apenas 28.1% durante el mismo periodo, lejos de los niveles alcanzados por los otros departamentos del norte e, incluso, por debajo del promedio de las municipalidades del resto del Perú (ver el gráfico 18).

Gráfico 18

Crecimiento acumulado de los impuestos municipales recaudados en los departamentos de Áncash, Cajamarca, Piura y La Libertad, 2019-2024 (Porcentajes)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

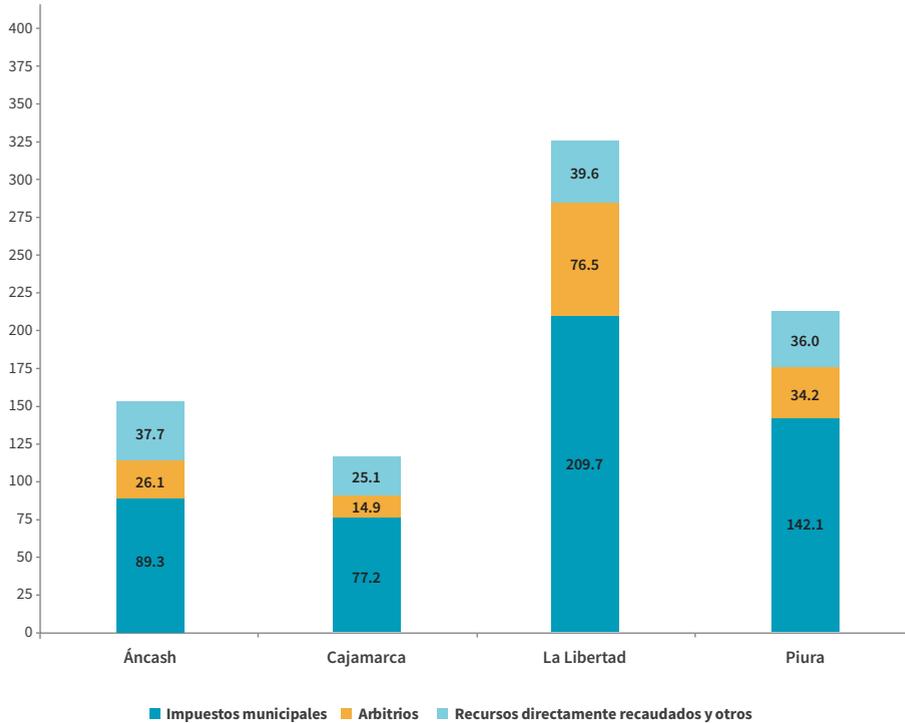
Nota: Incluye los impuestos municipales, regulaciones, sanciones tributarias, fraccionamiento, intereses y otros.

En este escenario, los distintos recursos captados directamente por las municipalidades se han incrementado en el periodo 2020-2024. Si se suman los impuestos municipales a los arbitrios y otros recursos directamente recaudados,¹¹ se tiene que los gobiernos municipales del norte del Perú generan y manejan directamente un monto de ingresos significativo que ascendieron a un total de 808.5 millones de soles en 2024 (ver el gráfico 19).

11 Incluyendo venta de bienes, servicios y derechos como licencias, certificados, expedición de partidas y títulos, tasas, peajes, inspecciones, registros y otros.

Gráfico 19

Ingresos municipales propios recaudados en los departamentos de Áncash, Cajamarca, Piura y La Libertad, 2024
(Millones de soles)



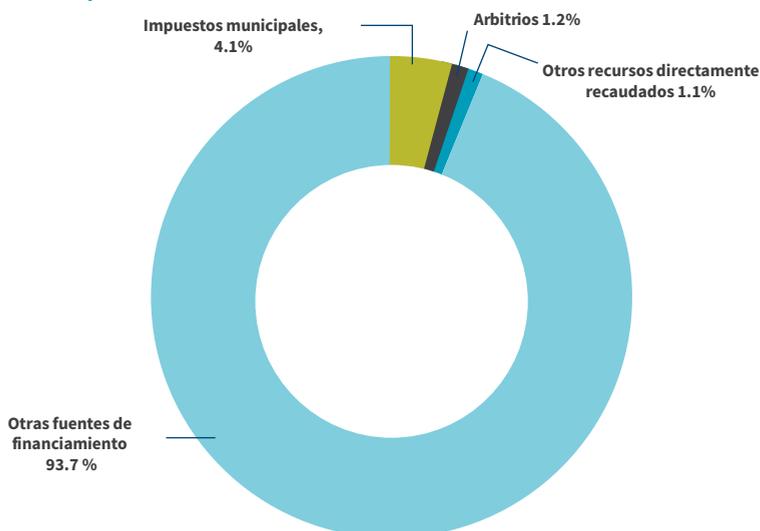
Fuente: MEF. Elaboración propia.

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 de este crecimiento de los ingresos propios de las municipalidades en años recientes, estas mantienen una profunda dependencia financiera respecto a los recursos transferidos por el Gobierno central. En efecto, incluso si se suma el total recaudado por las municipalidades por concepto de impuestos, arbitrios y otros recursos directamente recaudados, el total de sus ingresos propios representa una fracción menor de su financiamiento (ve el gráfico 20).

Gráfico 20

Fuentes de financiamiento municipal en los departamentos de Áncash, Cajamarca, Piura y La Libertad, 2024 (Porcentajes)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

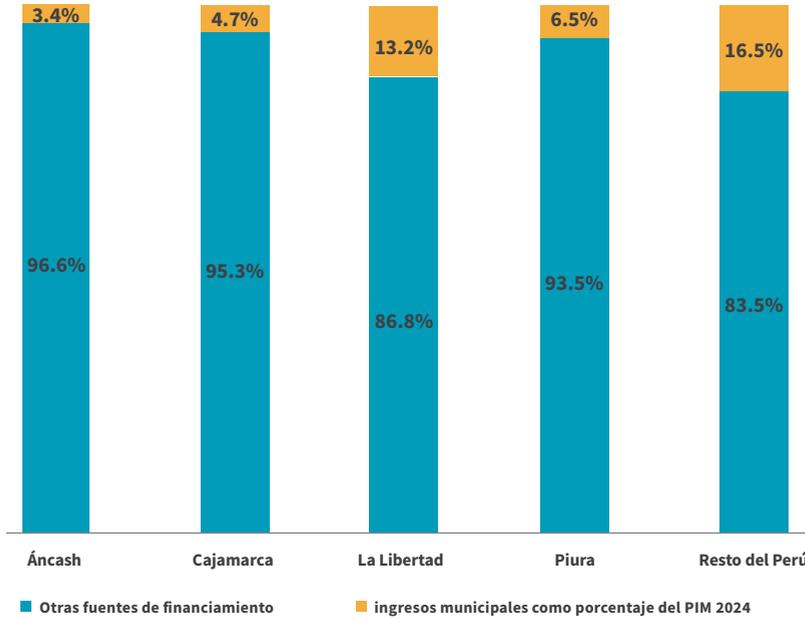
Así, de los más de 12 000 millones de soles manejados por los gobiernos municipales del norte del Perú en 2024 por PIM, apenas 808.5 millones de soles fueron ingresos propios por concepto de impuestos municipales, arbitrios y otros RDR. Ello significa que, en dicho año, los gobiernos locales del norte del Perú apenas generaron ingresos para cubrir escasamente el 6.3% de todo su presupuesto asignado, hecho que evidencia una profunda dependencia fiscal.¹²

Al examinar la situación del financiamiento presupuestal de las municipalidades en cada uno de los departamentos, se constata que, en todos los casos, apenas una fracción de entre el 13.2% y 3.4% del PIM se cubre con ingresos propios, aunque la participación de los ingresos propios fue mayor en La Libertad y menor en el caso de Áncash (ver el gráfico 21). Así, la mayor parte del presupuesto municipal en estos departamentos aún se financia mediante transferencias del canon y regalías, y otros rubros controlados por el Gobierno central.

12 Se han excluido del cálculo de ingresos municipales aquellos rubros no regulares como la venta de activos no financieros, como maquinaria y equipos dados de baja.

Gráfico 21

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 A
NIVEL DE LOS MUNICIPIOS?**



Más allá de los datos nacionales y departamentales, que nos indican las tendencias y características de la tributación municipal en general, la realidad es que, al interior del universo municipal, extenso y complejo, existen marcadas diferencias en la capacidad para generar y manejar recursos propios. El número de municipalidades en el Perú ya se aproxima a las 2000 entre provinciales y distritales,¹³ y existe, entre ellas, una enorme heterogeneidad y disparidad en sus distintas dimensiones, entre las que se incluyen la tributaria.

De esta forma, entender lo que está pasando con la recaudación tributaria en el ámbito local exige una mayor aproximación que la que nos dan los consolidados nacional y departamental. Por ello, consideremos que, en el caso de los cuatro departamentos del norte del Perú seleccionados, estos registraban, al cierre de 2024, un total de 442 municipalidades, con las más dispares características.¹⁴

En este sentido, una muestra acotada de municipalidades de estos departamentos que tengan particular relevancia, como las municipalidades provinciales donde se ubica la capital departamental, nos puede proporcionar alguna evidencia adicional sobre cómo se ha venido comportando la tributación local. Preliminarmente, nos puede proveer de elementos para aproximarnos a los factores y procesos que podrían estar influyendo en la mayor o menor capacidad de los gobiernos locales para generar recursos propios. Con este objetivo, se han seleccionado quince municipalidades provinciales y dos distritales para una aproximación a la realidad de la recaudación local en los departamentos del norte del Perú (ver el cuadro 1).

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

14 Áncash registraba 166 municipalidades; Cajamarca, 127; La Libertad, 84; y Piura, 65.

Cuadro 1**Municipalidades seleccionadas de los departamentos de Áncash, Cajamarca, Piura y La Libertad**

Municipalidad	Departamento	Categoría	Población	Clasificación*
Huaraz	Áncash	Provincial	193 664	A
Huari	Áncash	Provincial	63 536	B
Huarmey	Áncash	Provincial	33 932	B
Recuay	Áncash	Provincial	17 936	B
San Marcos	Áncash	Distrital	20 152	G
Cajamarca	Cajamarca	Provincial	400 706	A
Cajabamba	Cajamarca	Provincial	83 896	B
Bambamarca	Cajamarca	Provincial	79 673	B
Trujillo	La Libertad	Provincial	1 216 679	A
Santiago de Chuco	La Libertad	Provincial	54 894	B
Huamachuco	La Libertad	Provincial	195 171	A
Tayabamba	La Libertad	Provincial	89 552	B
Pataz	La Libertad	Distrital	11 397	G
Piura	Piura	Provincial	935 991	A
Sechura	Piura	Provincial	96 237	A
Paita	Piura	Provincial	164 328	A
Pariñas	Piura	Provincial	162 461	A

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 G: Municipalidades distritales NO pertenecientes a ciudades principales, con una población urbana que puede llegar a representar menos del 35% del total.

Cabe señalar que todas las municipalidades provinciales seleccionadas en la muestra corresponden a los tipos A y B (MEF, 2018), que consideran las dimensiones territorial, económica, social y fiscal-institucional. En el caso de las dos municipalidades distritales, éstas se clasifican como tipo G, correspondiente a municipalidades rurales, donde la población en zonas urbanas es una minoría.

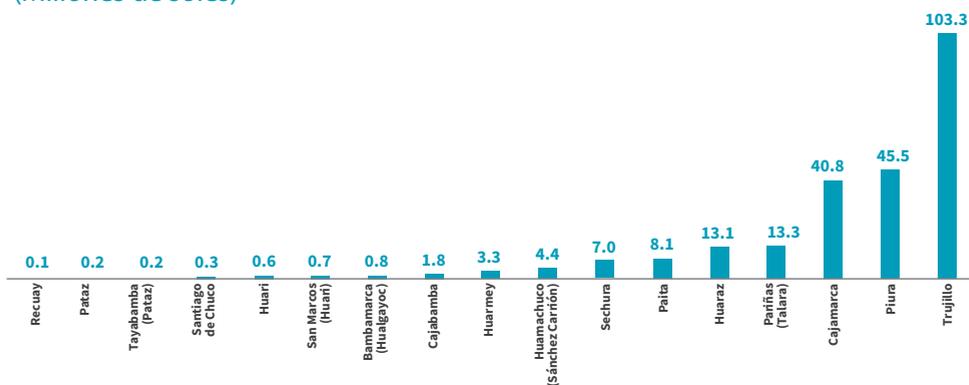
Claramente, los montos absolutos recaudados de impuestos municipales durante 2024 en la muestra seleccionada reflejan la heterogeneidad existente en el universo de gobiernos subnacionales y las profundas y extensas diferencias en términos de capacidad recaudatoria. Evidentemente, las municipalidades provinciales de la categoría A, que pertenecen a ciudades principales e incluyen capitales de departamento como Trujillo o Piura, presentan niveles considerablemente mayores de recaudación respecto de otras municipalidades, reflejando sin duda su mayor peso demográfico, importancia política y desarrollo económico (ver el gráfico 22).

Asimismo, debe señalarse que estas municipalidades, dentro de sus limitaciones, cuentan comparativamente con un mayor nivel de consolidación institucional, recursos y capacidades recaudatorias. Así, por ejemplo, las municipalidades provinciales de Trujillo y Cajamarca disponen de un Servicio de Administración Tributaria (SAT), lo que se traduciría en mejores y mayores resultados en el cobro de tributos en el ámbito local.¹⁵

15 La SAT se define como una entidad descentralizada de una municipalidad que cuenta con autonomía administrativa, económica, presupuestaria y financiera, y tiene competencia para administrar la recaudación de ingresos dentro de la jurisdicción municipal, entre los que se incluyen impuestos, tasas y contribuciones. El primer SAT fue creado en 1996 por la Municipalidad Metropolitana de Lima, pero actualmente hay más de diez municipalidades que han establecido esta modalidad de entidad recaudadora.

Gráfico 22

Impuestos recaudados por las municipalidades seleccionadas del norte peruano, 2024
(Millones de soles)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

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

Al otro lado del espectro se ubican las municipalidades provinciales y distritales más pequeñas, las que, por diversos factores, registran niveles reducidos, en algunos casos ínfimos, de recaudación. Entre estos factores pueden mencionarse lo reducido y disperso de la población, la elevada ruralidad, el insuficiente desarrollo económico, así como las pobres capacidades operativas de las mismas municipalidades, debido a factores como la carencia de instrumentos básicos para la recaudación, como es un catastro urbano, pieza fundamental para la adecuada administración del impuesto predial.¹⁶

16 Una investigación de COFROPI determinó que, a 2018, casi la mitad de los municipios en el ámbito nacional no contaban con catastro y, de los que sí contaban nominalmente con este, la enorme mayoría 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 y, en efecto, en la mayoría de municipalidades representa el grueso de los ingresos tributarios. Sin embargo, el predial resulta ser una columna vertebral extremadamente débil, que recauda apenas una fracción de su potencial y que presenta serios problemas en su administración en la gran mayoría de municipalidades.

Aunque la recaudación del impuesto predial se recuperó sustancialmente en el ámbito nacional tras la pandemia de la covid-19, al igual que la mayoría de rubros de ingresos fiscales, sus actuales niveles de recaudación están lejos de los estándares internacionales. Así, el monto del predial recaudado a 2024 por todas las municipalidades del Perú fue equivalente al 0.27% del PBI, apenas la mitad del promedio regional de carga impositiva sobre las propiedades inmuebles en Latinoamérica y apenas la cuarta parte del promedio de dicha carga entre los países más desarrollados.¹⁷

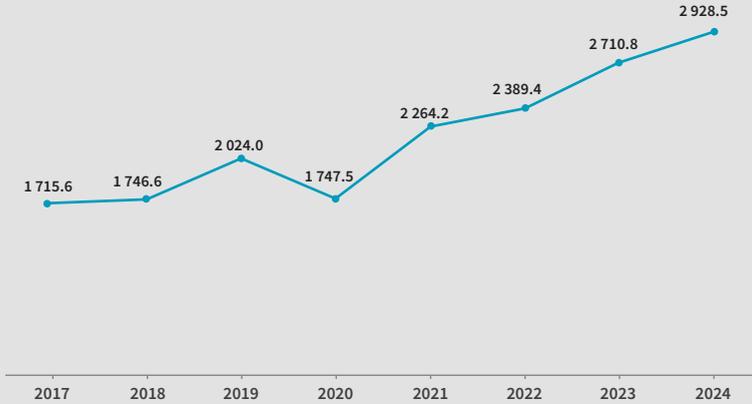
Entre los múltiples factores que pueden explicar el insuficiente desempeño de este impuesto destaca la carencia de herramientas como un adecuado catastro urbano, lo que obstaculiza la correcta determinación y valoración de las propiedades, en una mayoría de municipalidades.¹⁸ Más aún, incluso en el caso de predios registrados en el catastro, el valor de referencia para el cálculo del monto de impuesto que debe pagarse usualmente se encuentra desactualizado y no refleja el real valor de mercado de una propiedad.

17 Nos referimos al promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

18 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.

Gráfico 23

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



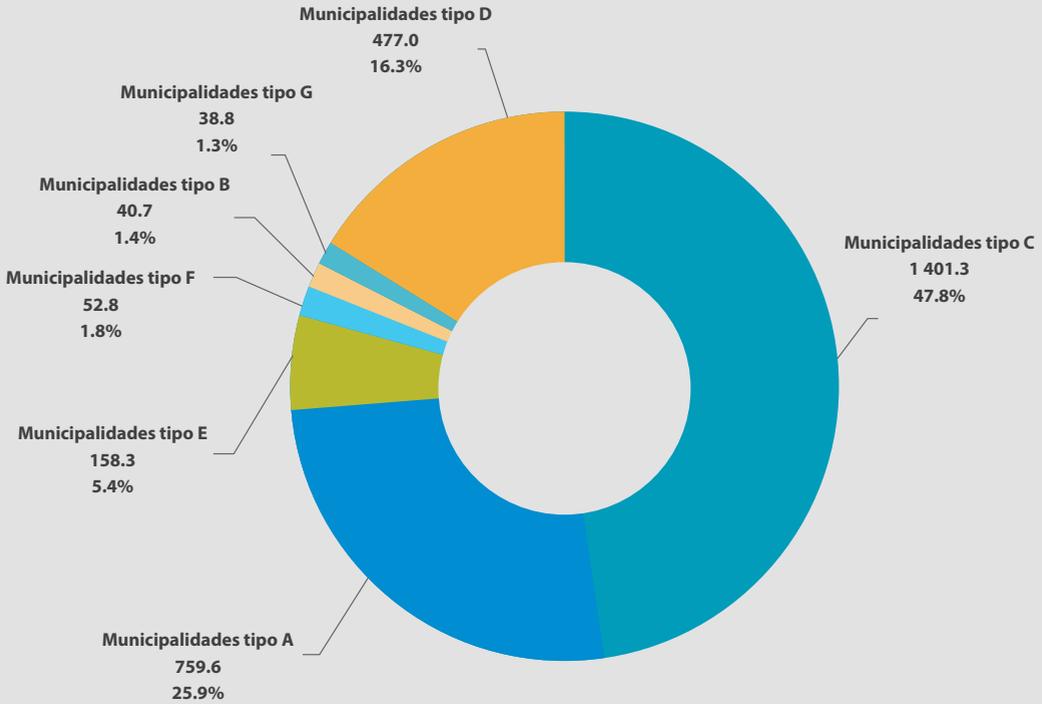
Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: Incluye el impuesto predial y su regularización anual.

De esta forma, a pesar de su crecimiento sostenido, la recaudación del predial está lejos de alcanzar niveles aceptables. Aunque en 2024 se recaudaron un total de 2928.5 millones de soles por este concepto (ver el gráfico 23), que incluía regularizaciones, dicho monto, aparentemente impresionante, resulta insuficiente cuando se considera que ese año había un total de 1892 municipalidades entre provinciales y distritales a nivel nacional lo que arroja una recaudación promedio del predial de apenas 1.5 millones de soles. Asimismo, debe señalarse que el grueso de la recaudación del predial se concentra en las municipalidades de Lima Metropolitana y ciudades principales, con el resto del país registrando niveles muy reducidos de recaudación (ver el gráfico 24).

Gráfico 24

Recaudación del impuesto predial por tipo de municipalidad, 2024
(Millones de soles)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Así, las 74 municipalidades provinciales categoría A, entre las que se incluyen las de Lima Metropolitana y el Callao, captaron un total de 759.6 millones de soles por el predial en 2024, monto que incluye regularizaciones y representa un promedio de 10.3 millones de soles por municipalidad. Más aún, las 42 municipalidades distritales de Lima Metropolitana, que conforman la categoría C, representaron casi la mitad de toda 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 ciudades mayores, así como las municipalidades distritales del ámbito de Lima Metropolitana, aportaron casi tres cuartas partes de toda la recaudación del predial en ese año.

Al otro lado del espectro, las 637 municipalidades distritales de categoría G apenas captaron un total de 38.8 millones de soles por el predial el 2024, con un promedio de apenas 60 900 soles de recaudación por municipalidad. Se debe agregar que, en ese mismo año, un total de 207 municipalidades pertenecientes a las categorías E, F y G, con fuerte presencia o preponderancia de población rural, no declararon ingreso alguno por concepto del predial según los datos de la plataforma de Consulta Amigable del MEF.¹⁹

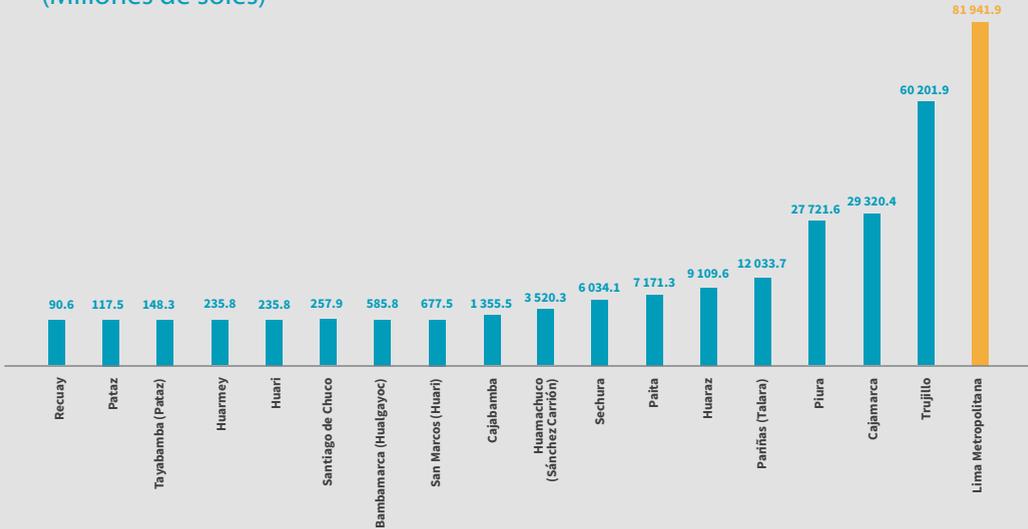
Esta enorme disparidad en la recaudación del predial según tipo de municipalidad refleja evidentemente las considerables diferencias en términos demográficos, económicos y sociales existentes, pero también las profundas brechas que persisten en capacidades y recursos institucionales disponibles, donde aquellas municipalidades ubicadas en las zonas más lejanas y menos desarrolladas son las que usualmente presentan las mayores deficiencias y limitaciones para la gestión en general, incluida la gestión tributaria.

Esta disparidad se hace también evidente al considerar la recaudación en la muestra de municipalidades seleccionadas, en montos tanto absolutos como relativos por habitante. De esta forma, las municipalidades provinciales que son capitales departamentales, con su mayor población y desarrollo urbano, fueron las que lideraron, en 2024, la recaudación del predial: Trujillo recaudó 60.2 millones de soles, seguido por Cajamarca con 29.3 millones de soles y Piura con 27.2 millones de soles (cifras que incluyen pago regular del predial y regularizaciones). Por el contrario, la municipalidad de Recuay, en el departamento de Áncash, apenas recaudó 90 600 soles, mientras que la municipalidad de Pataz, en el departamento de la Libertad, recaudó 117 500 soles (ver el gráfico 25).

19 De acuerdo con la clasificación establecida por el MEF y la PCM, los niveles de población rural para municipalidades distritales son de menos de 30% para la categoría E, entre 30 y 65% para la categoría F y de más de 65% para la categoría G.

Gráfico 25

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



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: Incluye el impuesto predial y su regularización anual.

Evidentemente, las disparidades existentes entre municipalidades, particularmente en términos demográficos, explican en buena medida las diferencias en la recaudación total del predial. Sin embargo, la brecha en la recaudación que existe entre las municipalidades de mayor tamaño y mayor desarrollo socioeconómico y el resto se mantiene al revisar la recaudación por habitante, que hasta cierto punto homogeniza la base poblacional para la comparación en el ámbito distrital y reduce las distorsiones en el caso de municipalidades provinciales.²⁰

De esta forma, nuevamente Trujillo y las demás municipalidades provinciales que son capitales departamentales tuvieron nuevamente los mayores resultados de recaudación del predial, superando los 100 soles anuales recaudados por habitante. Sin embargo, ahora también se les unieron otros municipios

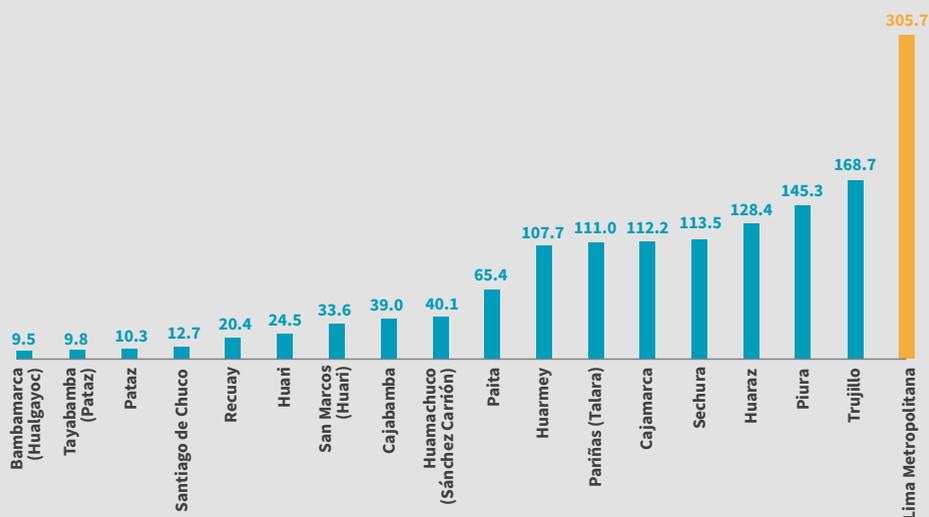
20 Se debe indicar que las municipalidades provinciales captan algunos impuestos en toda la provincia, pero en el caso específico del predial solo lo cobran en el distrito que directamente controlan como cabecera de la provincia.

provinciales de importancia como Pariñas o Sechura en Piura, localidades que han experimentado un significativo crecimiento y dinamismo económico en años recientes gracias al impacto de factores como la explotación de fosfatos en Bayovar (Sechura) o la ampliación de la refinería de Talara (Pariñas) (ver el gráfico 26).

Asimismo, debe señalarse el caso de aquellas municipalidades con montos de recaudación del predial extremadamente reducidos, al punto de ser cuasi irrisorios, lo que mayormente se explicaría por las características socioeconómicas de dichas localidades. Así, municipalidades como Tayabamba, Bambamarca o Pataz apenas llegan a recaudar el equivalente a 10 soles anuales por habitante o menos, hecho que refleja características como su elevada ruralidad. Sin embargo, también debe ponerse en cuestión la capacidad institucional y efectividad recaudatoria de las municipalidades y sus respectivas oficinas de rentas en esas localidades.

Gráfico 26

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



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: Incluye el impuesto predial y su regularización anual.

Estos resultados resultan aún más reveladores al contrastarse referencialmente con los alcanzados por la Municipalidad Metropolitana de Lima en la jurisdicción del Cercado en 2024. En este año, la Municipalidad Metropolitana de Lima recaudó un total de 81.9 millones de soles por el predial, equivalente a una recaudación de 305.7 soles por habitante registrado en el ámbito distrital.²¹

Aunque indudablemente el Cercado de Lima representa un caso excepcional por su situación como punto neurálgico en lo económico, político y social respecto del resto del país, la enorme diferencia en la recaudación del predial por habitante también expresa lo mucho que le falta por recorrer a numerosas municipalidades de provincias para alcanzar un nivel de captación aceptable del predial y de otros tributos, así como la urgente necesidad de fortalecer capacidades recaudatorias en el ámbito local.

En particular, resulta fundamental avanzar en el proceso de formalización y actualización del valor de la propiedad inmueble. La considerable brecha que usualmente existe entre la valorización formal y el valor real de la propiedad implica que, incluso en el caso de una propiedad registrada, el monto impuesto por concepto del predial estaría subvaluando el valor de dicha propiedad.

En las últimas décadas, el universo inmobiliario en el Perú ha pasado por un dramático proceso de transformación como resultado de factores 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 y mayormente informal, donde numerosas localidades han visto multiplicarse su población y su extensión.

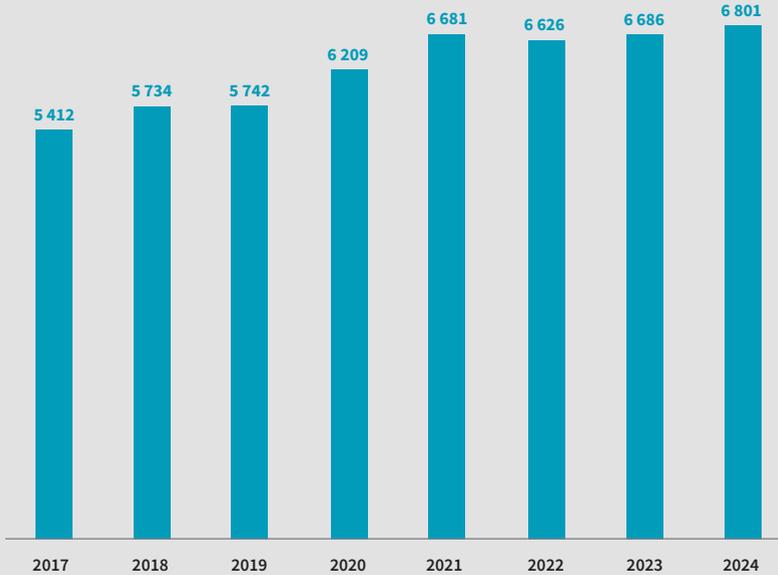
Este proceso de expansión urbana se ha reflejado en el valor de la propiedad, que en el ámbito nacional se ha venido incrementando debido a la presión de la demanda sobre el mercado inmobiliario, el avance de proyectos de infraestructura, la mejora de las condiciones socioeconómicas, la mayor accesibilidad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

De esta forma, el precio promedio de venta para viviendas para fines de 2024 en el caso de la Lima Metropolitana habría alcanzado 6801 soles por metro cuadrado. Esta cifra refleja el crecimiento sostenido del valor comercial de las propiedades inmuebles, hecho que no necesariamente queda debidamente reflejado en la determinación del pago del predial (ver el gráfico 27)

21 Al 2024, la población del distrito del Cercado de Lima se estimaba en 268 044 habitantes.

Gráfico 27

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



Fuente: Urbania.

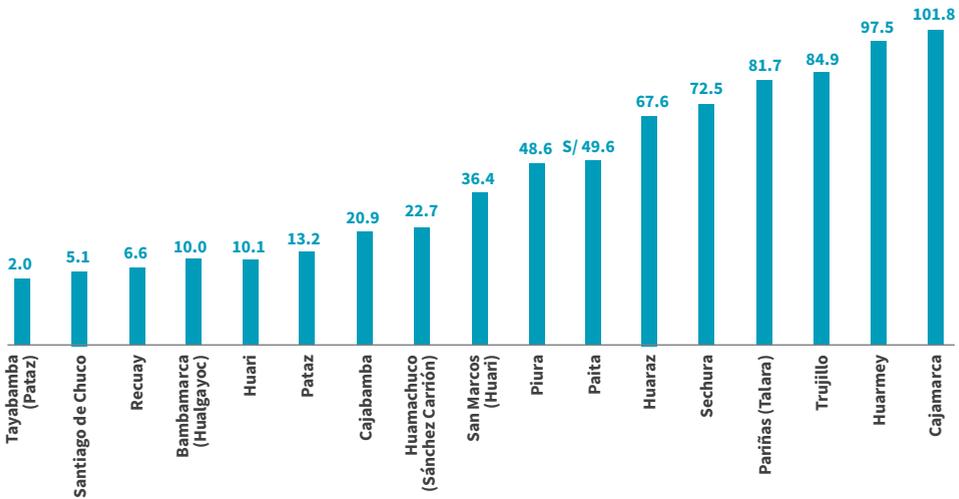
La insuficiente regularización y actualización de la información de las propiedades inmuebles, problema crónico de las municipalidades del país, constituye, así, una barrera para fortalecer la recaudación en el ámbito local. Aunque en años recientes se han venido implementando una serie de iniciativas dirigidas a potenciar la administración del predial, tales como el Programa de Incentivos Municipales que maneja el Ministerio de Economía y Finanzas, estas iniciativas no se traducen aún en un avance sustancial 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 Cofopri, ha sido modesto e insuficiente, a pesar de los más de diez años transcurridos desde que empezó la implementación de dicha iniciativa.

El análisis de la recaudación por habitante en 2024 nos da una mejor aproximación a la realidad tributaria de las municipalidades y supera parcialmen-

te las distorsiones en los resultados de la recaudación debido a la mayor o menor población. Sin embargo, también aquí se replica la heterogeneidad en los resultados, con las municipalidades de ciudades principales generalmente registrando un mayor nivel de recaudación por habitante en contraste con la de las municipalidades provinciales y distritales más pequeñas y menos desarrolladas, que usualmente se ubican a la cola (ver el gráfico 28).

Gráfico 28

Recaudación de impuestos en las municipalidades seleccionadas del norte peruano y de Lima Metropolitana, por habitante, 2024 (Soles)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota:

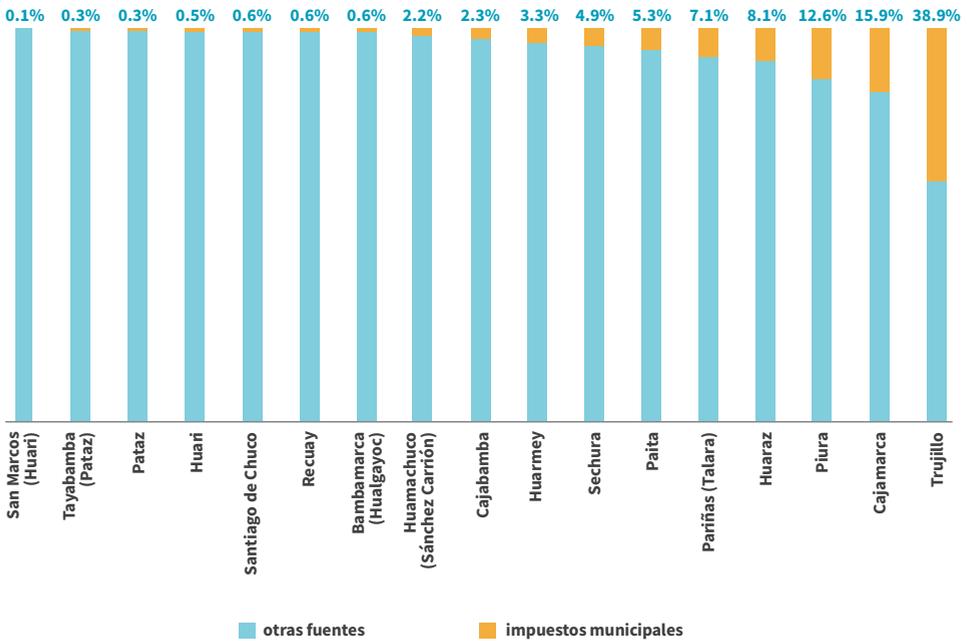
- Recaudación por habitante a nivel provincial, excepto para Pataz y San Marcos que es el nivel distrital.
- Incluye los siguientes impuestos: predial, alcabala, al patrimonio vehicular, apuestas, juegos, espectáculos públicos y otros.

Más allá de los mejores o peores resultados recaudatorios alcanzados por las distintas municipalidades, estos se dan en el marco de una persistente y profunda dependencia del financiamiento proveniente del Gobierno central. Incluso en las municipalidades que comparativamente cuentan con mayor recaudación, esta cubre solo una fracción del total de su presupuesto, mientras que el grueso de su financiamiento se ve cubierto por el canon y las regalías, y otras transferencias controladas por el Gobierno central.

Esta situación es particularmente evidente en el caso de aquellas municipalidades en donde las actividades extractivas, particularmente la minería, tienen mayor presencia y relevancia, y en donde el aporte del canon y las regalías ha alcanzado niveles considerables en años recientes, por lo que la participación de los impuestos municipales en el presupuesto resulta mínima (ver el gráfico 29).

Gráfico 29

Impuestos municipales recaudados por las municipalidades seleccionadas del norte 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 efecto, la muestra de municipalidades permite constatar que, a 2024, lo recaudado en cada caso por concepto de impuestos municipales no se aproximaba ni siquiera al 50% de su presupuesto en dicho año. Con mucha diferencia, la Municipalidad Provincial de Trujillo es la que cubre con impuestos municipales una parte sustancial de su presupuesto (38.9% del PIM), mientras que, en los casos más extremos, la recaudación de impuestos ni siquiera representaba el 1% de su presupuesto.²² Incluso sumando otros rubros de ingresos, como los arbitrios y otros RDR, ninguna de las municipalidades, con excepción de la Municipalidad Provincial de Trujillo, supera el 50% de su presupuesto cubierto con ingresos propios.

En suma, el panorama de la tributación municipal se caracteriza por la insuficiencia y la concentración, con apenas una fracción de gobiernos locales que recaudan una cantidad significativa de recursos vía tributos propios y que, por consiguiente, financian una parte sustancial de su gasto autónomamente. En contraste, el resto de municipalidades subsiste en una suerte de limbo fiscal, sin las capacidades requeridas para generar mayores recursos y con en muchos casos en situación de absoluta dependencia de las transferencias del Gobierno central. Ello evidencia cómo la descentralización viene fallando gravemente en su dimensión fiscal y pone en cuestión, por ende, el avance del proceso de descentralización en su totalidad.

22 El presupuesto de las municipalidades para 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 regalías puede alcanzar niveles considerables.



**RESUMIENDO: UNA
FISCALIDAD LOCAL
ATRAPADA 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. Por ello, un tema crítico que se plantea es la necesidad de asegurar la sostenibilidad del financiamiento de los gobiernos regionales y locales. Para ello se debe apostar no solo por una mayor estabilidad y predictibilidad de dicho financiamiento, con iniciativas como la recientemente aprobada ampliación del Foncomun, sino también expandiendo la capacidad de generación propia de recursos en el ámbito municipal.

En este escenario, fortalecer la tributación municipal debe ser una prioridad de la agenda fiscal, dado su potencial para generar mayores ingresos para los gobiernos locales. Este esfuerzo en favor de la recaudación local resulta esencial, no solo porque ello aumentaría los recursos municipales, sino además porque incrementaría la autonomía financiera de este nivel de gobierno, que se haría así menos dependiente de las transferencias del Gobierno central.

Sin embargo, la data existente hasta la fecha sobre la evolución de la recaudación de las municipalidades no da para sentir júbilo. Ciertamente, la recaudación municipal se ha incrementado en años recientes, pero aún se mantiene en niveles muy reducidos. De hecho, más allá de algunos elementos positivos en la recaudación y de iniciativas parciales alrededor del impuesto predial, como el Programa de Incentivos Municipales, la profunda dependencia y vulnerabilidad financiera de los gobiernos locales persiste.

Aunque en principio es una medida que puede saludarse como positiva, el incremento aprobado de la participación del Foncomún en el IGV también podría resultar ser una suerte de arma de doble filo. Por un lado, este incremento del Foncomún dará mayor blindaje y estabilidad al financiamiento de las mu-

nicipalidades, pero, por otro, reducirá proporcionalmente la participación del Gobierno central en los ingresos del IGV, generando una brecha con su requerimiento de financiamiento.

Asimismo, hay el riesgo de que una mayor asignación del Foncomún refuerce la llamada “pereza fiscal” de los gobiernos locales. Igualmente, hay que considerar que la expansión del Foncomún podría terminar siendo un arma con el filo roto si, eventualmente, el Gobierno central decide compensar, bajo creciente presión fiscal, su menor disponibilidad de recursos recortando las transferencias a las municipalidades en otros rubros o, equivalentemente, asignándoles mayores tareas y responsabilidades, sin proveerles de un mayor financiamiento.

Debe recordarse que, aunque el Foncomún fue inicialmente establecido como fuente de financiamiento exclusivo para la inversión social y productiva, con el paso de los años ha ido perdiendo su finalidad original. En efecto, sucesivas modificaciones a su marco legal han ido gradualmente distorsionándolo y desnaturalizándolo, al punto de que actualmente opera principalmente como una suerte de “cajón de sastre” del presupuesto municipal y se destina a una diversidad de rubros, entre los que se incluye el gasto corriente.

Así, apenas el 24.1% del presupuesto disponible por concepto del Foncomún fue, en 2024, destinado al gasto de inversión, mientras que el pago de personal, obligaciones sociales, bienes y servicios, acapararon el grueso de la asignación de dicho año (incluyendo saldos pendientes de años anteriores). Aunque en la reciente ampliación del Foncomún aprobada 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.

Se debe precisar que, aunque resulta vital ampliar las capacidades de recaudación de los gobiernos locales, la tributación municipal tiene sus 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, entendiendo que, en el caso de muchas municipalidades, resulta ilusorio pretender que incrementen significativamente su recaudación en el corto plazo, sobre todo si se consideran los severos y extensivos problemas coyunturales y estructurales que enfrentan y que las afectan en términos de capacidades, eficiencia y transparencia.

Asimismo, agreguemos que la realidad heterogénea y desigual del país implica que, en muchas localidades, el insuficiente desarrollo económico y social, y la precaria gobernanza dificultan sobremanera una expansión significativa 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 en el ámbito subnacional no solo debe considerarse la dimensión de la recaudación y promover la generación de mayores ingresos propios. Asimismo, es indispensable abordar la dimensión del gasto y demandar efectividad, agilidad y, sobre todo, transparencia en la ejecución presupuestal. De esta manera, se garantiza la indispensable legitimidad de iniciativas para fortalecer las finanzas municipales. Solo de esta forma se podrán impulsar reformas significativas que avancen a la descentralización fiscal en el país.

A pesar de las dificultades, es indispensable insistir en los esfuerzos para fortalecer la descentralización fiscal y ampliar la recaudación municipal. Ciertamente, construir una fiscalidad fuerte en el ámbito local demandará tiempo y recursos, y no siempre se verán resultados sustanciales en el corto plazo. Sin embargo, estas limitaciones no deben hacernos abandonar los esfuerzos para construir un sistema fiscal más balanceado entre los distintos niveles de gobierno.

Los insuficientes avances registrados a la fecha en relación con las iniciativas del Gobierno central para fortalecer la recaudación en el ámbito local, especialmente en el caso del predial, así como en lo referente al Programa de Incentivos a la Gestión Municipal o el catastro fiscal, deben considerarse como un llamado de alerta y una señal para reforzar los esfuerzos dirigidos a aumentar la capacidad recaudatoria de las municipalidades. Claramente, el foco debe estar lógicamente en el predial, el principal impuesto que manejan las municipalidades, y eso exige reforzar y ampliar las iniciativas para la formalización y fiscalización de la propiedad inmueble, una de las grandes tareas pendientes en el campo tributario.

Una comprehensiva agenda dirigida a ampliar la recaudación subnacional debe priorizar, entre otros elementos, la difusión y popularización de entidades como las agencias especializadas de recaudación, es decir, los llamados SAT, al menos en el ámbito de las capitales de provincia y principales ciudades. En ese sentido, también resulta esencial incrementar la coordinación y cooperación entre las entidades recaudatorias en los niveles central y local, res-

catando mecanismos como los convenios de cooperación institucional entre la Sunat y municipalidades, que al presente prácticamente no se utilizan. En esa misma línea, mayores esfuerzos deben hacerse en términos de educación tributaria y concientización de la ciudadanía en relación con la necesidad y conveniencia de un sistema fiscal fortalecido al nivel local, tanto por el lado del ingreso como por el lado del gasto.

En ese sentido, asegurar la indispensable legitimidad en el fortalecimiento de la recaudación municipal hace necesario reactivar y fortalecer espacios y elementos que vinculen los ingresos y gastos de los gobiernos locales, y aseguren el correcto uso de los recursos recaudados según estándares de eficiencia y transparencia. Por ello, resulta primordial relanzar procesos y herramientas como el presupuesto participativo, promover que este sea efectivamente vinculante y fortalecer el rol de los comités de vigilancia ciudadana encargados de monitorear su cumplimiento. Siempre debe tenerse en cuenta que solo si se garantiza la legitimidad del gasto se podrá justificar ante la ciudadanía una mayor presión recaudatoria, sea desde las municipalidades, sea desde el Gobierno central.

Bibliografía

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) (2025, 17 de enero). Operaciones del sector público no financiero: diciembre de 2024. Nota de Estudios, 7. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Notas-Estudios/2025/nota-de-estudios-07-2025.pdf>

CooperAcción (2025, enero). La tendencia de los ingresos tributarios. Actualidad Tributaria, 9. <https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2025/01/boletin-analisis-tributario-9.pdf>

Dirección de Calidad del Gasto Público & Dirección de General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (2018). Marco conceptual del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/pi/marco_conceptual_PI.pdf

Dirección General de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas (2024). Cuenta General de la República: sector público al 31 de diciembre de 2023. https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_publ/Cuenta_General_Republica_2023.pdf

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

Urbanía (2025). Índice de venta y alquiler. Informe de Mercado. 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 Peruano de
Estudios Sociales



Centro de Investigación
y Promoción del
Campesinado



Centro de Investigación
Social y Educación Popular



998 342 992

contacto@propuestaciudadana.org.pe

www.propuestaciudadana.org.pe

Jr. María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar

@prop_ciudadana

grupopropuestaciudadana

Grupo Propuesta Ciudadana