

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
12431/2025-CR RU 2047063

15 SEPTIEMBRE 2025 07:30 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

**PROYECTO DE LEY QUE
FORTALECE LA RECAUDACION
TRIBUTARIA MUNICIPAL A TRAVES
DE LAS MUNICIPALIDADES DE
CENTROS POBLADOS**

El congresista que suscribe **CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA**, integrante del **Grupo Parlamentario BLOQUE DEMOCRATICO POPULAR**, en uso de sus facultades de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y según lo estipulado en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

**LEY QUE FORTALECE LA RECAUDACION TRIBUTARIA MUNICIPAL A TRAVES
DE LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS**

Artículo 1. - OBJETO DE LA LEY

El objeto de la presente iniciativa legislativa es modificar el artículo 76° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades a efecto de establecer el marco legal para la delegación de competencias exclusivas en materia tributaria desde las municipalidades provinciales y distritales hacia las municipalidades de centros poblados.

Artículo 2. – FINALIDAD DE LA LEY

La finalidad de la presente ley es fortalecer la gestión tributaria municipal incorporando a las municipalidades de centros poblados como socios estratégicos para mejorar la cultura y recaudación tributaria municipal en las zonas urbanas, peri urbanas y rurales de los distritos y provincias a nivel nacional.

Artículo 3. – MODIFICATORIA DE LA LEY

Modifíquese el artículo 76° de la Ley Orgánica de Municipalidades en los siguientes términos:

[...]

**ARTÍCULO 76.- DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES
ESPECÍFICAS**

Las municipalidades pueden delegar, entre ellas o a otras entidades del Estado, las competencias y funciones específicas exclusivas establecidas en la presente ley, en los casos en que se justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente, o por economías de escala.

Las municipalidades delegan la función de cobrar los impuestos y arbitrios municipales a las municipalidades de centros poblados en su ámbito territorial, a través de convenios específicos de gestión tributaria, bajo el principio de caja única en la administración de fondos públicos; los recursos recaudados deberán ser reinvertidos y/o transferidos, según convenio en el ámbito territorial, para fortalecer la cultura tributaria.

Los convenios establecen la modalidad y el tiempo de la delegación, así como las condiciones y causales para su revocación.

Los convenios en materia tributaria se rigen por ley especial.

La responsabilidad es indelegable.

[...]

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA.

Primera. - Vigencia.

La presente norma entra en vigencia al día siguiente de su publicación.

Segunda. - Derogatoria.

Deróguense las disposiciones legales que se opongan a la presente, a partir de la vigencia.

Lima, setiembre del 2025.



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/09/2025 12:43:31-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/09/2025 11:58:49-0500

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/09/2025 15:34:22-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/09/2025 12:43:44-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigris Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/09/2025 12:46:23-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/09/2025 14:55:18-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. SITUACIÓN DE CONTEXTO

a. GESTIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL

El problema de la recaudación tributaria municipal se fundamenta en la desconfianza de la población (contribuyente) respecto al manejo de los fondos recaudados (impuestos y arbitrios), que, de manera fáctica, no muestran ningún tipo retribución directa en la calidad de un servicio público local en específico, ello, por ser un impuesto y no una contribución o una tasa, que implica la contraprestación de un servicio en específico.

DIFERENCIAS	
IMPUESTOS	• Está orientada por el pago de un tributo como producto de una actividad económica o social sujeta a Leyes que la regulan. • No está amarrado a recibir un retribución individual por el tributo pagado. • El hecho que lo genera es el gasto público. • Se destina para las necesidades colectivas del ente que la emite. • No se identifica la partida y la contrapartida de la vinculación tributaria
CONTRIBUCIONES ESPECIALES	• El pago del tributo está orientado a tributos de orden legal de acuerdo con la condición que le otorga al pagador del mismo la ley, los cuales pueden ser diferentes. • El pago de este tipo de tributo está atado a la recepción inmediata o futura de posibles retribuciones. • El hecho que lo genera es el recibimiento de un beneficio. • Su destino es para el financiamiento de la actividad social del ente receptor. • Se identifica la partida y la contrapartida de la vinculación tributaria.
TASAS	• No dispone de una regulación por la condición individual del sujeto que lo paga, es indistinta de esa condición. • Está orientada por el pago de tributos en virtud de un servicio o retribución que se entrega a cambio. • El hecho que lo genera es el goce de un servicio público. • Su destino es para el mantenimiento del servicio otorgado en contraprestación. • Se identifica la partida y la contrapartida de la vinculación tributaria.

En base a ello, podemos inferir que existen tres factores que explicarían la actual crisis de recaudación tributaria que afrontan los gobiernos locales en el Perú, la cual se manifiesta en una menor recaudación, por ende, limitada capacidad de un gobierno local para invertir en los servicios públicos municipales y en el desarrollo local territorial; a saber:

- 1) Ineficiencia administrativa.
Las municipalidades a menudo carecen de la infraestructura tecnológica y el personal capacitado para gestionar eficazmente los sistemas tributarios y evaluar la base de ingresos.
- 2) Baja cultura tributaria.
Los ciudadanos no tienen un conocimiento pleno de la importancia de sus aportes y pueden no percibir el beneficio directo de sus pagos.
- 3) Falta de transparencia y desconfianza.
La percepción de que los fondos recaudados no se utilizan correctamente, o la falta de rendición de cuentas sobre su destino, desalienta el cumplimiento voluntario.

- 4) Corrupción en la Gestión de los recaudado.
La malversación de los ingresos y las prácticas corruptas en la gestión municipal erosionan la confianza y afectan directamente la recaudación.
- 5) Resistencia del contribuyente.
Algunos ciudadanos evitan o se resisten a pagar impuestos por la falta de cultura tributaria, desconfianza o por considerar que reciben pocos beneficios de los servicios públicos.

Metodológicamente, podríamos identificar en este ítem, los efectos apreciables del problema público de la escasa capacidad y resultados de la gestión tributaria municipal a nivel de nuestro país, siendo las que destacamos las siguientes:

- 1) Escasez de recursos recaudados directamente.
Las municipalidades tienen menos recursos propios para financiar los servicios municipales, las obras, los mantenimientos y programas sociales, lo que impacta el desarrollo local.
- 2) Dependencia de otras fuentes de financiamiento.
La baja recaudación propia induce a una mayor dependencia de otras fuentes de financiamiento para el presupuesto municipal, socavando la autonomía municipal en términos económicos.
- 3) Incapacidad para proveer servicios municipales.
Con ingresos insuficientes, las autoridades locales tienen dificultades para cubrir las necesidades básicas de la población y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, el subsidio a los servicios públicos locales se termina convirtiendo en una necesidad pública.

Ante tal escenario, se plantean alternativas de solución, a través de factores que podrían hipotéticamente, favorecer el impulso a la mejora de las finanzas municipales en materia de recaudación no solo de impuestos y arbitrios municipales, sino también en la recaudación de tasas y contribuciones fijadas para los servicios municipales, en el corto plazo; entre estas medidas podemos destacar:

- 1) Modernizar la tecnológica de soporte y la interconectividad.
Implementar sistemas de gestión integrados para mejorar la eficiencia y transparencia en el proceso de recaudación.
- 2) Fortalecer la cultura tributaria.
Promover la educación fiscal y la conciencia sobre la importancia de los impuestos para el desarrollo ciudadano.
- 3) Transparentar el manejo de fondos y rendir cuentas.
Informar de manera clara y continua a la población sobre el uso de los recursos recaudados para fomentar la confianza.
- 4) Capacitar al personal en gestión tributaria.
Mejorar las habilidades operativas y comunicacionales del personal administrativo municipal en la gestión tributaria para optimizar la recaudación.
- 5) Luchar contra la corrupción.

Combatir la corrupción en la gestión de los ingresos y reforzar la honestidad y el sentido de responsabilidad social en la administración pública.

Un estudio realizado en la Universidad Privada de Tacna nos indica que se encontró que los factores determinantes que afectan la cultura tributaria son: la deficiente educación en valores éticos y la corrupción del rol del Estado; se concluye que los factores explican el 81.4% de los cambios esperados en la Cultura Tributaria, con un nivel de confianza del 95%¹.

"Vites (2021), señala que, a lo largo de la historia, los tributos se han convertido en una fuente importante de ingresos para el Estado, porque han sido determinantes en el desarrollo económico de la sociedad. Además de financiar sus actividades, como obras, infraestructuras, y prestación de servicios sociales, los tributos han permitido recaudar a través de diferentes entidades públicas para solventar su presupuesto, y a través de ello brindar y garantizar la calidad de vida del ciudadano. Una cultura tributaria fuerte es la base para un real compromiso por parte de la población con el cumplimiento oportuno y correcto de sus obligaciones tributarias".

Un estudio realizado en la Universidad Privada de Tacna nos indica que se encontró que los factores determinantes que afectan la cultura tributaria son: la deficiente educación en valores éticos y la corrupción del rol del Estado; se concluye que los factores explican el 81.4% de los cambios esperados en la Cultura Tributaria, con un nivel de confianza del 95%².

CUADRO N° 6.3
PERÚ: MUNICIPALIDADES QUE TIENEN MODALIDADES DE PAGO PARA EL COBRO DE TRIBUTOS Y/O SERVICIOS,
SEGÚN TIPO, 2021 - 2024
(Absoluto y porcentaje)

Tipo de modalidad de pago	2021		2022		2023		2024	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total	1 839	100,0	1 854	100,0	1 871	100,0	1 875	100,0
En ventanilla de la municipalidad con efectivo	1 814	98,6	1 815	97,9	1 831	97,9	1 830	97,6
Instituciones financieras (Bancos y agentes, cajas municipales, transferencias bancarias/interbancarias)	454	24,7	407	22,0	352	18,8	377	20,1
En ventanilla de la municipalidad con tarjeta de crédito o débito	138	7,5	144	7,8	145	7,7	161	8,6
Aplicativo móvil (Yape, Plin, Tunki, Agora Pay y Bim) 1/	...	...	...	...	...	...	97	5,2
Página Web de la municipalidad (Pago en línea)	45	2,4	51	2,8	52	2,8	54	2,9
Otra modalidad de pago 2/	28	1,5	19	1,0	36	1,9	22	1,2

... Información no disponible.
Nota: Pregunta con respuesta múltiple.
1/ Variable incorporada en el RENAMU 2024.
2/ Comprende: Cheque, cobro a domicilio y Servicio de Administración Tributaria.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Registro Nacional de Municipalidades 2021 - 2024.

¹ : Revista Científica Universidad Privada de Tacna, Artículo original: Factores que afectan la cultura tributaria, por Gerardo Renato Arias Vascones.

² : Revista Científica Universidad Privada de Tacna, Artículo original: Factores que afectan la cultura tributaria, por Gerardo Renato Arias Vascones.

Según los datos de RENAMU 2024, en la actualidad la modalidad de pago más usada para el tema predial y de otros arbitrios es la de PAGO EN EFECTIVO; en el último quinquenio este índice no baja del 98% del total de municipalidades provinciales y distritales a nivel nacional.

b. GESTION CATASTRAL Y TRIBUTACION MUNICIPAL

Según la normativa vigente, las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza municipal emitida por la municipalidad provincial correspondiente, en dichos documentos se detallan entre otros:

- a) El centro poblado de referencia y su ámbito geográfico de responsabilidad.
- b) El régimen de organización interna.
- c) Las funciones y la prestación de servicios públicos locales que se le delegan.
- d) Los recursos que se le asignan para el cumplimiento de las funciones y de la prestación de servicios públicos locales delegados.
- e) Sus atribuciones administrativas y económico-tributarias.

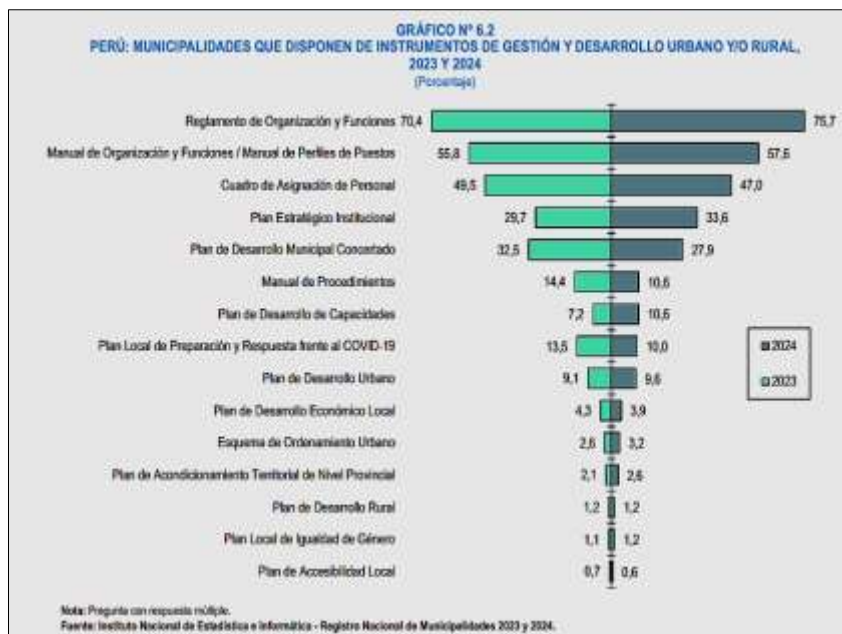
Como se podrá entender, la ordenanza determina un territorio, funciones y servicios municipales que se delegan para su administración. Es en este marco, es inherente que las municipalidades de centros poblados detentan la facultad de poder cobrar por los servicios que realmente prestan a la población (limpieza, seguridad ciudadana, ornato, mercados, etc.), es decir, contribuciones y tasas municipales.

Por otro lado, la asignación de un territorio bajo su administración, hace implícita la necesidad de contar con los recursos para la gestión del territorio asignado, que se entiende es una función asignada.

Sin embargo, en muchas municipalidades provinciales y distritales, este tema es asumido bajo un enfoque centralista, que por cierto concentra en la percepción del contribuyente los efectos apreciables que se señalaron líneas arriba.

A ello debemos acotar que, el crecimiento urbano desordenado de muchas ciudades y el surgimiento de espacios urbanizables en los centros poblados a nivel nacional son aspectos que no se están tomando en cuenta en la mayoría de Planes de Desarrollo Urbano, y menos en los Planes de Ordenamiento Territorial que deberían gestionar las municipalidades provinciales.

La información que contienen dichos documentos es fundamental para los procesos de saneamiento físico legal de los predios no solo en el área urbana, sino peri urbana y rural de los territorios bajo administración.



El cuadro anterior nos muestra que menos del 10% de municipalidades a nivel nacional tiene su Plan de Desarrollo Urbano, así como menos del 3% de municipalidades a nivel nacional no cuentan con el Plan de Acondicionamiento Territorial a nivel Provincial.

Este ítem nos lleva a tocar el tema de la formalización de la propiedad urbana, peri urbana y rural, como mecanismo de soporte real de las economías locales, y con ello la capacidad de poder ser sujeto de gravamen sea con impuestos y arbitrios, así como de contribuciones y tasas como resultado de una gestión transparente del territorio, desde los gobiernos locales.

Téngase en cuenta que el 98% de las municipalidades de centros poblados a nivel nacional son rurales.

Los beneficios de la formalización de la propiedad urbana, peri urbana y rural se podrían manifestar en:

- Regularización de la propiedad (formaliza el derecho de propiedad de un predio).
- Concordancia física-legal (asegura que la información en el registro coincida con la realidad del predio).
- Protección legal (protege al propietario de terceros y garantiza el dominio sobre el predio).
- Valorización del predio (todo predio saneado tiene un mayor valor en el mercado y facilita su transferencia).
- Acceso al crédito (todo bien registrado puede ser usado como garantía para obtener créditos).

Lo acotado en los párrafos anteriores, lleva implícito el tema de la gestión catastral de las municipalidades provinciales y distritales, que consiste básicamente en crear y mantener un registro completo y actualizado de los bienes inmuebles dentro de su territorio, incluyendo datos físicos (ubicación, dimensiones), jurídicos (propietarios) y económicos (valor catastral).

Los beneficios de una buena gestión catastral permiten identificar los siguientes aspectos:

- 1) Mejorar la recaudación municipal.
El valor catastral es la base para calcular impuestos como el predial y el de traslación de dominio.
- 2) Garantizar la seguridad jurídica de los predios.
Permite generar un clima de confianza para el territorio de cara a escenarios de gestión de la inversión privada, la cual tiene un efecto rebote en la recaudación tributaria, además de generar oportunidades de empleo y de generación de ingresos.
- 3) Permite mejorar la planificación urbana.
Proporciona información confiable y actualizada para identificar áreas de crecimiento, zonas con necesidades específicas y evaluar el impacto de nuevos proyectos de desarrollo.
- 4) Control y ordenamiento territorial.
Permite un control ordenado del desarrollo urbano y rural, ayudando a prevenir construcciones ilegales y asegurar el cumplimiento de las normas urbanísticas y de conservación de espacios vitales para el territorio.
- 5) Mejora el planeamiento para los servicios públicos.
Ofrece datos para la formulación e implementación de políticas públicas, además de servir como referencia para transacciones inmobiliarias y otros trámites.

En resumen, las municipalidades que utilizan la función catastral para conocer y gestionar su territorio, desarrollan mejor su gestión fiscal, el planeamiento territorial, y la gestión de prestación de servicios municipales.

c. EVOLUCION DE LA TRIBUTACION MUNICIPAL

A nivel nacional, la recaudación de ingresos propios de las 196 municipalidades provinciales y las 1,695 municipalidades distritales de todo el Perú, presentan un comportamiento positivo pero lento en los montos de recaudación.

Ello se refleja en que, desde hace más de 5 años, los montos programados para el PIA en cuanto a recaudación total de los rubros presupuestales 09 y 08, están en aumento, y siempre son superiores, ello se demuestra en el siguiente cuadro:

**RECAUDACIÓN DE INGRESOS PROPIOS MUNICIPALES
PERIODO 2015-2024**

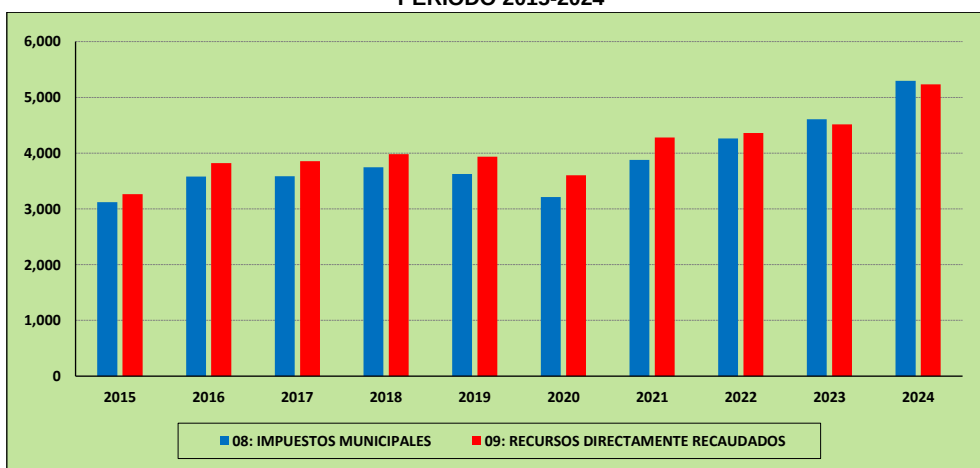
PERIODO	RECAUDACION (en millones de soles)	
	08: IMPUESTOS MUNICIPALES	09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS
2015	3,122	3,262
2016	3,579	3,821
2017	3,586	3,853
2018	3,746	3,979
2019	3,627	3,933
2020	3,212	3,603
2021	3,880	4,282
2022	4,261	4,359
2023	4,607	4,514
2024	5,294	5,233

FUENTE: CONSULTA AMIGABLE – MEF 2025.

En el cuadro se muestra que en el periodo 2015-2024, hemos pasado a recaudar de S/. 3,122 millones de soles a S/. 5,294 millones de soles en cuanto a impuestos municipales (impuestos y arbitrios); y, de 3,262 millones de soles a 5,233 millones de soles en cuanto a recursos directamente recaudados (tasas y contribuciones).

Ello implica un crecimiento en la recaudación municipal de 70% y 60% para cada rubro presupuestal, respectivamente; en el siguiente cuadro podemos ver la evolución en la recaudación total de ambos rubros, desde el año 2015.

**EVOLUCION DE LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS PROPIOS MUNICIPALES
PERIODO 2015-2024**



FUENTE: CONSULTA AMIGABLE – MEF 2025.

De un análisis anual específico, podemos deducir que la recaudación municipal mantiene un ritmo creciente que solo se vio interrumpido por la Pandemia en el 2020, y que luego retoma nuevamente su tendencia a crecer. Aquí acotamos que, el rubro 08, tiene una tendencia de crecimiento más pronunciada respecto al rubro 09.

COMPORTAMIENTO ANUAL DE LA RECAUDACIÓN MUNICIPAL DE INGRESOS PROPIOS
PERIODO 2014- 2025 - (en millones de soles)

FUENTE DE INGRESO	PIA	RECAUDACION	RESULTADO	DIFERENCIAL (PIA/Recaudación)
Año de Ejecución: 2015				
08: IMPUESTOS MUNICIPALES	2,506	3,122	Aumento en 25%.	616
09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	2,483	3,262	Aumento en 31%.	779
Año de Ejecución: 2016				
08: IMPUESTOS MUNICIPALES	2,685	3,579	Aumento en 33%.	893
09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	2,644	3,821	Aumento en 45%.	1,178
Año de Ejecución: 2017				
08: IMPUESTOS MUNICIPALES	2,889	3,586	Aumento en 24%.	696
09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	2,741	3,853	Aumento en 41%.	1,111
Año de Ejecución: 2018				
08: IMPUESTOS MUNICIPALES	2,961	3,746	Aumento en 27%.	785
09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	2,986	3,979	Aumento en 33%.	993
Año de Ejecución: 2019				
08: IMPUESTOS MUNICIPALES	3,103	3,627	Aumento en 17%.	524
09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	3,114	3,933	Aumento en 26%.	819
Año de Ejecución: 2020				
08: IMPUESTOS MUNICIPALES	3,315	3,212	Reducción en 3%.	-103
09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	3,275	3,603	Aumento en 10%.	327
Año de Ejecución: 2021				
08: IMPUESTOS MUNICIPALES	3,188	3,880	Aumento en 22%.	691
09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	3,112	4,282	Aumento en 38%.	1,170
Año de Ejecución: 2022				
08: IMPUESTOS MUNICIPALES	3,186	4,261	Aumento en 34%.	1,076
09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	3,063	4,359	Aumento en 42%.	1,296
Año de Ejecución: 2023				
08: IMPUESTOS MUNICIPALES	3,563	4,607	Aumento en 29%.	1,044
09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	3,294	4,514	Aumento en 37%.	1,220
Año de Ejecución: 2024				
08: IMPUESTOS MUNICIPALES	3,917	5,294	Aumento en 35%.	1,377
09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	4,263	5,233	Aumento en 23%.	970

FUENTE: ELABORACION PROPIA - 2025.

d. PROBLEMA DE LA INFORMALIDAD PREDIAL

El problema de la informalidad predial en el Perú se evidencia a través de hechos como la existencia de edificaciones sin licencias ni registros legales, predios que provienen de una ocupación ilegal, o, de construcciones que incumplen normativas y parámetros urbanísticos.

Ello trae como consecuencia, el aumento de la vulnerabilidad ante desastres naturales, la inseguridad jurídica para los propietarios, la dificultad para acceder a servicios públicos, las restricciones para operaciones de apalancamiento financiero, el debilitamiento fiscal del Estado y el retraso en el desarrollo socioeconómico.

A nivel general podemos identificar algunas causas que describen el problema de la informalidad predial en el Perú, entre ellas tendríamos a los procesos de regulación complejos y concentrados en las urbes, los costos y barreras de acceso a la formalidad, la falta de inversión y productividad, o, la ocupación de terrenos por necesidad y/o por oportunidad.

Ello nos lleva a un escenario que se caracteriza por el aumento de la vulnerabilidad y precariedad, mayor inseguridad jurídica, mayores dificultades de desarrollo inmobiliario

por barreras al crédito, al mercado formal, o, a recibir inversión, aumento del impacto fiscal negativo con las limitaciones a la prestación de servicios públicos, deterioro de la calidad de vida para las familias en propiedades informales, entre otros aspectos.

A nivel de la gestión municipal, este problema se caracteriza por la ausencia de un catastro predial adecuado y la falta de un sistema de registro y gestión de propiedades eficiente, dificultad para acceder a servicios profesionales en sus construcciones y saneamiento predial, aumento de la cultura de la informalidad, dado la ausencia de políticas de incentivos y acercamiento de las municipalidades, aumento de la informalidad por temas económicos familiares.

Esto ocasiona efectos adversos como son, la baja recaudación de impuestos y arbitrios, tasas y contribuciones municipales, el retraso de proyectos de infraestructura por la falta de planificación territorial, la inseguridad jurídica para los propietarios y un mayor riesgo ante desastres naturales para las construcciones informales, además de limitar el desarrollo económico local, pues la informalidad limita el acceso a créditos y al mercado formal, impidiendo la expansión de negocios y la creación de empleo productivo.

e. MACROECONOMIA Y TRIBUTACION MUNICIPAL

En el Marco Macroeconómico Multianual 2025-2028, se puede identificar un apartado definido a las proyecciones de la recaudación de ingreso desde las municipalidades provinciales y distritales.

El indicado documento refiere que, en lo concerniente a la tributación municipal, en el mediano plazo los objetivos de la política tributaria subnacional deben estar alineados a los objetivos generales de política tributaria nacional, a fin de que los impuestos municipales aumenten su contribución con la recaudación y progresividad del sistema tributario.

Para ello, se continuará revisando la legislación tributaria municipal para adecuar la normativa municipal y fortalecer la recaudación tributaria de las municipalidades. Igualmente, se continuará brindando asistencia técnica a los gobiernos locales para mejorar la gestión y recaudación de los tributos municipales.

Igualmente, se continuará con la revisión del sistema tributario de manera integral a fin de evaluar la suficiencia y eficacia de los instrumentos tributarios vigentes, así como la necesidad o idoneidad de la incorporación de nuevos instrumentos o criterios que, además de permitir mejorar la recaudación tributaria y la progresividad de la tributación, reduzcan espacios para el arbitraje tributario, entre otros³.

³ : Documento – Marco Macroeconómico Multianual 2025-2028, Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal – MEF (Agosto 2024)

1.2. PROBLEMA PUBLICO

El problema público predial se refiere a los inconvenientes que surgen relacionados con el pago oportuno y real del impuesto predial a las municipalidades de todo el país, ello se evidencia en la falta de pago por parte de los contribuyentes (morosidad), la disminución en la recaudación, o la falta de reflejo de estos recursos en beneficios sociales para la comunidad.

Esto afecta directamente a las 1891 municipalidades, que dependen de estos ingresos para financiar servicios públicos como obras de infraestructura, seguridad y recolección de residuos sólidos, impactando así la calidad de vida de la población.

Se puede identificar como las causas comunes de los problemas públicos prediales: la morosidad de contribuyentes (falta de cumplimiento en el pago del impuesto predial debido a diversos factores), la mala gestión de los recursos (las municipalidades no siempre manejan adecuadamente los fondos recaudados, lo que genera desconfianza y desincentiva el pago de los contribuyentes, quienes no ven reflejado el uso de su dinero en mejoras), diversos factores económicos y sociales propios de cada territorio local (la situación económica y la percepción de ineficiencia en la gestión pública pueden influir en el incumplimiento del pago)

Los efectos que este problema genera a la gestión tributaria municipal se manifiesta en: la disminución de la recaudación municipal, dado que se afecta la capacidad de las municipalidades para financiar sus actividades y proyectos; impacto negativo en la calidad de vida de la población, pues, la falta de recursos impide el mejoramiento de servicios básicos y la realización de obras que benefician a la comunidad en su conjunto; necesidad de uso de mecanismo de cobro coactivo, pues en casos de persistir la deuda, la administración puede iniciar procesos de cobro, incluyendo embargos de bienes del deudor.

A nivel de propuesta de solución a la situación negativa que se observa, podemos plantear:

- ✓ Mejorar la gestión municipal, estableciendo estrategias de cobranza eficientes y transparentes para maximizar el cumplimiento voluntario, además de desconcentradas.
- ✓ Fortalecer la fiscalización activa, movilizand las notificaciones a los contribuyentes para verificar la información catastral y garantizar el pago justo del impuesto.
- ✓ Incentivar la participación ciudadana, demostrando a la comunidad cómo se utiliza el dinero recaudado, para que vean los beneficios en obras y servicios.

1.3. PLANTEAMIENTO

Considerando el enunciado del problema público predial que afrontan las municipalidades a nivel nacional, que refiere los inconvenientes que surgen relacionados con el pago oportuno y real del impuesto predial, planteamos que este problema se resuelva desconcentrando los puntos de pago hacia los centros poblados que se hallan en las circunscripciones distritales (incluye distrito capital).

En tal sentido de las alternativas planteadas apostamos por la mejora la gestión municipal, estableciendo estrategias de cobranza eficientes, transparentes y desconcentradas para maximizar el cumplimiento voluntario, incentivando a la ciudadanía al pago oportuno, demostrando cómo se utiliza el dinero recaudado, en los territorios donde se recaudan, para que la población vea los beneficios en obras y servicios.

1.4. JUSTIFICACION

Según el artículo 128º de la LOM, las municipalidades de centros poblados son órganos del gobierno local, encargados de la administración y ejecución de las funciones y los servicios públicos locales que les son delegados.

Por otro lado, se determina en el artículo 76º, respecto a la delegación de competencias y funciones específicas que, las municipalidades pueden delegar, entre ellas o a otras entidades del Estado, las competencias y funciones específicas exclusivas establecidas en la LOM, en los casos en que se justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente.

Fija que el instrumento para tal delegación es un convenio que podrá establecer la modalidad y el tiempo de la delegación, así como las condiciones y causales para su revocación. Por otro lado, en atención al principio de Caja Única en la gestión de recursos públicos, se precisa que la responsabilidad y titularidad de lo recaudado, es indelegable.

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal.
- Ley N° 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería
- Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Proyecto de Ley se ampara en la Constitución Política del Perú, y no colisiona con ningún artículo del Título IV y el Capítulo XIV, porque el fin de la propuesta es mejorar las capacidades de recaudación de recursos propios de las municipalidades provinciales y distritales.

La presente iniciativa es compatible con la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que establece en su artículo 4º, entre sus principios básicos, la subsidiariedad. Al respecto, indica que el gobierno en sus distintos niveles alcanzara mayor eficiencia, efectividad y control de la población, si se efectúan acciones descentralizadas.

Añade que, con base al principio de la subsidiariedad, supone y hace exigible la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, la cual, tiene necesariamente que ser equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

Asimismo, establece en el tratado sobre los principios específicos de la descentralización fiscal, que, se debe tener una distribución clara y precisa de funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes, asimismo, se debe contar con mecanismos transparentes y predecibles que provean la base de recursos fiscales a los gobiernos subnacionales⁴.

Por otro lado, la aplicación y ejecución de la presente norma, no contradice los lineamientos generales del Marco Macroeconómico Multianual 2025-2028, aprobado en agosto del 2024; documento en el cual, se presenta ante el escenario internacional, las proyecciones del contexto económico internacional, que a su vez consideran un ligero ajuste al alza de la economía global para el año 2024, que pasaría de crecer 3,1% a 3,2% del PBI. Esta mejora en las proyecciones de crecimiento de la economía global se debería principalmente a una mayor proyección de crecimiento de las economías emergentes.

Es de destacar que en el Marco Macroeconómico Multianual 2025-2028, se establecen lineamientos principales que orientan y sustenta la sostenibilidad fiscal del Estado, entre los cuales se menciona: Preservar la sostenibilidad fiscal del país; Incrementar los ingresos fiscales permanentes; Impulsar la inversión pública de calidad y fortalecer su gestión; Mejorar la eficiencia y calidad del gasto público; y, Fortalecer la gestión fiscal de los gobiernos subnacionales.

⁴ : Competencias claramente definidas, y, Transparencia y predictibilidad (principios específicos de la descentralización fiscal) – Ley de Bases de la Descentralización.

Aquí se señala que la recuperación de la economía peruana, tiene como uno de los mayores desafíos de la consolidación fiscal en el nivel subnacional: el fortalecimiento de los ingresos de recaudación propia en los gobiernos locales y la gestión de la deuda subnacional.

En este marco, la presente ley contribuirá en la promoción de herramientas relacionadas a mejorar la capacidad de recaudación de los ingresos propios de las municipalidades, a través de los catastros fiscales, elaborados a partir de la digitalización de cartografía básica que permita identificar la base tributaria local urbana, el Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM), pero sobre todo incorporando un socio estratégicos en la recaudación de impuestos municipales, las 1308 municipalidades de centros poblados a nivel nacional, que podrán funcionar como nuevos centros de recaudación y de fiscalización tributaria, pero siempre, manteniendo el principio de única caja que defina las norma en materia de tesorería y presupuesto público.

Por otro lado, la presente propuesta no colisiona con los preceptos definidos en el Decreto Legislativo N° 1440 - Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, el mismo que refiere en su artículo 7° que, el Titular de la Entidad es responsable en materia presupuestaria, y de manera solidaria, según sea el caso, con el Consejo Regional o Concejo Municipal, el Consejo Directivo u Organismo Colegiado con que cuente la Entidad.

Asimismo, deja abierta la posibilidad para la delegación de facultades, al indicar explícitamente que, el Titular puede delegar sus funciones en materia presupuestaria cuando lo establezca expresamente el presente Decreto Legislativo, las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público o la norma de creación de la Entidad (en este caso la municipalidad de centro poblado), siendo que, el Titular es responsable solidario con el delegado.

Finalmente concluye el dispositivo indicando que, el Titular de la Entidad es responsable de conducir la gestión presupuestaria hacia el logro de las metas de productos y resultados priorizados, así como de, determinar las prioridades de gasto de la Entidad en el marco de sus objetivos estratégicos institucionales que conforman su Plan Estratégico Institucional (PEI), y sujetándose a la normatividad vigente.

La presente propuesta es compatible con lo señalado en la Ley N° 28693 - Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, dado que recoge en su formulación los parámetros definidos como principios de dicho sistema administrativo del Estado, como es: Unidad de Caja⁵.

⁵ : Artículo I.- Unidad de Caja. Administración centralizada de los fondos públicos en cada entidad u órgano, cualquiera que sea la fuente de financiamiento e independientemente de su finalidad, respetándose la titularidad y registro que corresponda ejercer a la entidad responsable de su percepción.

Ello en el entender de que la delegación de la competencia para realizar los cobros de impuestos municipales, no implica la desagregación de estos conceptos de la programación de ingresos de las municipalidades delegantes, mas, por el contrario, solo es un acto de desconcentración administrativa, para mejorar los volúmenes de recaudación, a través de un mayor acercamiento de la municipalidad hacia la población.

En este marco, los funcionarios de las municipalidades delegantes, en el marco de lo señalado en el artículo 8º de la citada norma, tienen la atribución de centralizar y administrar el manejo de todos los fondos percibidos o recaudados en su ámbito de competencia, y de disponer la realización de medidas de seguimiento y verificación del estado y uso de los recursos financieros, tales como arqueos de fondos y/o valores, conciliaciones, entre otros.

Finalmente, la presente ley no contradice lo señalado en el artículo 9º de dicho dispositivo, el cual señala que, son responsables de la administración de los fondos públicos en las unidades ejecutoras y dependencias equivalentes en las entidades, el Director General de Administración o quien haga sus veces y el Tesorero, cuya designación debe ser acreditada ante la Dirección Nacional del Tesoro Público. En este caso, el Tesorero de la Municipalidad delegante, a quien se tiene que informar de manera diaria los montos recaudados por las municipalidades de centros poblados.

IV) ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Según con lo establecido en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República y dentro del marco de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, D.S. 008-2006-JUS (art. 3 sobre Análisis Costo - Beneficio), estaremos realizando el análisis cualitativo sobre los impactos y efectos que tiene la iniciativa legislativa en relación a las variables que afectan al sector involucrado, a fin de cuantificar sus costos y maximizar los beneficios.

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto fortalecer la cultura tributaria municipal, para permitir una adecuada gestión territorial a nivel de los distritos y provincias de todo el país.

En el marco del Decreto Supremo N° 156-2004-EF que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, las Municipalidades perciben ingresos tributarios por las siguientes fuentes: los impuestos municipales; las contribuciones y tasas que determinen los Concejos Municipales, entre otros conceptos.

El alcance de la presente norma, refiere a la competencia que se delega a las municipalidades de centros poblados para que SOLO realicen el cobro de los impuestos municipales, arbitrios, contribuciones y tasas, en base a los montos fijados por la municipalidad delegante (responsable y titular de la Entidad que tiene el nivel de Unidad Ejecutora).

Los principales sujetos involucrados en este proyecto de ley incluyen, al Poder Ejecutivo y Legislativo, además, las municipalidades provinciales, distritales y de centros poblados.

La interacción de tales actores juega un papel crucial en la implementación y éxito del proyecto de ley, ya que la sinergia que se genere con la presente iniciativa legislativa será fundamental para garantizar mejores resultados en la reducción de la informalidad predial y la reducción de la morosidad tributaria. Las alternativas que planteamos evidencian la necesidad de mejorar este aspecto, apelando cada vez menos al trabajo desarticulado y con información inoportuna.

Una primera alternativa es, delegar las competencias de cobro y administración de los fondos que se recauden por impuestos, arbitrios, contribuciones y tasas municipales, ello a efecto de potenciar los resultados de la gestión tributaria municipal, sobre todo en aquellas que están incluidas en los alcances de la Meta 2: Mejorar los niveles de recaudación del Impuesto Predial, del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.

La evidencia del éxito del presente proyecto se verificará con el cambio favorable en el porcentaje de efectividad de recaudación del Impuesto Predial corriente, y en el porcentaje de aumento de recaudación 2025 de Impuesto Predial respecto al año 2024; ello como parte de los beneficios cuantitativos de la presente norma.

Los beneficios cualitativos de la presente iniciativa se traducirán en una mayor dinámica económica en las economías emergentes y de emprendimiento, así como el clima de convivencia pacífica de la población, hecho que se traducirá en una mejor predisposición a dialogar sobre otros temas que también forman parte de la agenda de trabajo de las autoridades locales y nacionales.

La alternativa planteada, puede ser efectiva siempre que existe voluntad política de los involucrados en el tema de cultura tributaria municipal por integrar sus estrategias antes que competir aisladamente entre ellos por mayor protagonismo mediático.

DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

PROBLEMA IDENTIFICADO	ACTORES INVOLUCRADOS	OBJETIVO PROPUESTO	ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN	INDICADORES
Debilidad del sistema tributario municipal para cumplir las metas anuales de recaudación.	a. Población contribuyente. b. Municipalidades provinciales y distritales. c. Municipalidades de Centros Poblados. d. Ministerio de Economía.	Fortalecer el sistema tributario municipal para cumplir las metas anuales de recaudación.	I. Invertir en capacidades institucionales adicionales para mejorar la recaudación tributaria municipal. II. Incorporar a las Municipalidades de Centros Poblados como socios estratégicos para mejorar la recaudación tributaria municipal. III. Realizar convenios con entidades financieras para mejorar la recaudación tributaria municipal.	a. Aumento porcentual de la efectividad de recaudación tributaria municipal. b. Aumento porcentual sostenido de la recaudación tributaria municipal. c. Aumento de número de centros de cobro tributario municipal. d. Aumento de la base tributaria con nuevos predios registrados. e. Reducción de la morosidad en la recaudación tributaria municipal.

La alternativa más viable es incorporar a las Municipalidades de Centros Poblados como socios estratégicos para mejorar la recaudación tributaria municipal, a fin de que se mejore la gestión de lo recaudado, al transparentar las cuentas, y revertir lo recaudado en los territorios de donde provienen los fondos, generando así una mejor cultura tributaria a nivel territorial, siendo las municipalidades de centros poblados los nuevos centros de recaudación y concientización del cumplimiento tributario para con su gobierno local.

La presente iniciativa no genera gastos adicionales al erario nacional, pues se puede implementar con cargo a los recursos institucionales de cada entidad involucrada, a través de la delegación de competencias y funciones para el cobro de los impuestos, arbitrios, contribuciones y tasas municipales desde las municipalidades provinciales y distritales (delegantes) hacia las municipalidades de centros poblados (delegadas).

El efecto inmediato se refleja en una reasignación de recursos con enfoque territorial, manteniendo en todo momento la titularidad de los recursos públicos y sin intentar contra el principio de única caja que define el sistema nacional de tesorería en el tema de administración de recursos públicos.

Los beneficios económicos son sustanciales; se estima el aumento porcentual de la efectividad de recaudación tributaria municipal, el aumento porcentual sostenido de la recaudación tributaria municipal, el aumento de número de centros de cobro tributario municipal, el aumento de la base tributaria con nuevos predios registrados, y, la reducción de la morosidad en la recaudación tributaria municipal.

Comparando las tres alternativas, emerge como la opción más beneficiosa tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa, la segunda alternativa. A corto plazo, los costos iniciales y operativos son significativos, pero los beneficios económicos anuales y a largo plazo superan ampliamente estos costos.

Además, los beneficios cualitativos, como el fortalecimiento de la cultura tributaria, la mayor confianza en la gestión de los tributos, la reducción de la evasión tributaria municipal, el aumento de la base tributaria predial, la mejor sostenibilidad financiera de la municipalidad entre otros aspectos, nos permiten evidenciar que es necesario mejorar las estrategias de llegada que tiene las municipalidades hacia los contribuyentes reales y potenciales.

La opción de invertir más en la propia municipalidad podría mejorar las capacidades institucionales, pero no la confianza de los contribuyentes en la gestión de dichos recursos; y la opción de hacer convenios con entidades financieras para el cobro de impuestos, solo podría ser sostenible en ámbitos de marcado desarrollo urbano, pero en el peri urbano, y rural, se ve complicado, máxime de las zonas poco comunicadas o aisladas y con escasa conectividad.

ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN	ANÁLISIS DE COSTO Y BENEFICIO/EFFECTIVIDAD				RIESGOS DE NO APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY
	MONETARIO - CUANTITATIVO		NO MONETARIO - CUALITATIVO		
	COSTO	BENEFICIO	COSTO	BENEFICIO	
I. Invertir en capacidades institucionales adicionales para mejorar la recaudación tributaria municipal.	Inversión en recursos, personal y equipos adicionales.	Mayor disponibilidad de información de contribuyentes.	Propensión a la evasión tributaria.	Ninguno.	Aumenta la morosidad y la evasión tributaria. Mayor desconfianza por la gestión de lo recaudado. Colapso del proceso de descentralización local.
II. Incorporar a las Municipalidades de Centros Poblados como socios estratégicos para mejorar la recaudación tributaria municipal.	Provisión de materiales y capacitación a personal.	Aumento de la recaudación desde las zonas alejadas de la capital.	Inducción a la cultura tributaria en cada CCPP.	Mayor confianza en la gestión de recursos recaudados.	
III. Realizar convenios con entidades financieras para mejorar la recaudación tributaria municipal.	Inversión para implementación de plataformas interactivas y capacitación de personal, recursos y equipos.	Aumento de la presión tributaria hacia los contribuyentes.	Propensión a la evasión tributaria.	Menor incertidumbre por cartera pesada en tributación.	

V) VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las siguientes Políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional.

Eje temático:

- I. Democracia y Estado de Derecho

Política de Estado:

8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú

En este marco la presente iniciativa legislativa permitirá al Estado:

- Desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo.

Construiremos autonomías políticas, económicas y administrativas, basándonos en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías, ello incorporando al ultimo eslabón del gobierno local: las municipalidades de centros poblados como aliados estratégicos para mejorar la recaudación tributaria municipal, y la transparencia en la gestión de los montos recaudados.

Con este objetivo, la presente iniciativa coadyubará en la labor del Estado en:

- Apoyar el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales, locales y de centros poblados.

- Establecer una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno.
- Desarrollar una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluyan mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario.

Eje temático:

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

Política de Estado:

31. Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda.

En este marco la presente iniciativa legislativa permitirá al Estado:

- Asegurar las condiciones que permitan contar con un presupuesto sostenible y acorde a las prioridades nacionales, así como a llevar la Deuda Pública externa e interna a niveles sostenibles y compatibles tanto con la recuperación de la inversión pública como con la mejora en la clasificación del riesgo país.

Procuraremos con este proyecto de ley, asegurar la sostenibilidad fiscal, y, asegurar la calidad del gasto público social, introduciendo a la variable territorial no solo en la fase de cobro de tributos, sino también la etapa de asignación de recursos para gasto.

La aprobación de este proyecto de Ley va permitir que se recuperen la confianza en el Estado a través de los gobiernos locales, por la gestión de la recaudación tributaria, pues efectiviza una descentralización fiscal con enfoque territorial, mejorando con ello el bienestar de la misma población.

Lima, abril del 2025.