



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 776, LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL, PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS COMEDORES POPULARES

El Grupo Parlamentario **ALIANZA PARA EL PROGRESO** a iniciativa del Congresista de la República **EDUARDO SALHUANA CAVIDES**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

“LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 776, LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL, PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS COMEDORES POPULARES”

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto exonerar del pago del impuesto predial a los comedores populares con la finalidad de garantizar su sostenibilidad y fortalecer su labor orientada a la atención alimentaria.

Artículo 2. Modificación del artículo 17 del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal

Se modifica el artículo 17 del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, en el sentido de incorporar los literales m) y n), en los siguientes términos:

“Artículo 17.- Están inafectos al pago del impuesto los predios de propiedad de:
[...]

- m) Los clubes departamentales, provinciales y distritales, constituidos conforme a Ley, así como la asociación que los representa, siempre que el predio se destine a sus fines institucionales específicos.***
- n) Los predios cuya titularidad corresponda a Comedores Populares reconocidos por las municipalidades de la jurisdicción correspondiente.***

En los casos señalados en los incisos c), d), e), f), h) **y n)**, el uso parcial o total del inmueble con fines lucrativos, que produzcan rentas o no relacionados a los fines propios de las instituciones beneficiadas, significará la pérdida de la inafectación.

Para efectos del inciso n), no se considera uso con fines de lucro el cobro de cuotas de recuperación o contribuciones solidarias a los beneficiarios, siempre que estos recursos se destinen íntegramente a la sostenibilidad operativa del comedor popular."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, en un plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, adecua conforme las modificaciones aprobadas, el reglamento del Decreto Legislativo 776, Ley de Reforma Municipal.

Lima, 24 de noviembre de 2025



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20161740126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/11/2025 17:24:48-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20161740126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/11/2025 17:25:01-0500

EDUARDO SALHUANA CAVIDES

Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmery FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2025 17:50:14-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/11/2025 16:02:57-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2025 14:52:41-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA María
Grimaneza FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2025 17:55:28-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2025 16:43:35-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto garantizar la sostenibilidad de los comedores populares, organizaciones sociales de base que constituyen un pilar esencial del sistema de apoyo alimentario en el país. Espacios que operan en un contexto de pobreza e inseguridad alimentaria que afecta a millones de peruanos y, que, pese a ello, mantienen sus servicios. Teniendo entre otros, la carga tributaria derivada del Impuesto Predial, lo cual introduce una presión económica que limita su capacidad operativa y restringe la provisión de alimentos a poblaciones vulnerables.

Resulta necesario recordar que el Tribunal Constitucional ha reconocido que el derecho a una alimentación adecuada forma parte del ordenamiento jurídico interno, lo que impone al Estado la obligación de adoptar medidas positivas que garanticen su ejercicio efectivo. Por ello, aliviar la carga tributaria de los comedores populares se configura como una medida idónea, necesaria y proporcional para fortalecer la red de protección alimentaria, sobre todo cuando estas organizaciones atienden diariamente a cientos de miles de personas en situación de pobreza, operan en zonas con altos índices de desnutrición infantil y funcionan, mayoritariamente, gracias al trabajo voluntario y no remunerado de mujeres líderes comunitarias.

Del mismo modo, la medida se justifica en el sentido, que el ordenamiento jurídico ya reconoce la inafectación del Impuesto Predial a diversas instituciones que cumplen funciones de interés público entre ellas, entidades religiosas, universidades, organizaciones sociales de personas con discapacidad, entre otros, aplicando un criterio basado en la finalidad social y no lucrativa del uso del inmueble. En ese sentido, dado que los comedores populares cumplen una función social directa y estratégica, resulta coherente extenderles este mismo tratamiento.

A) Identificación del problema

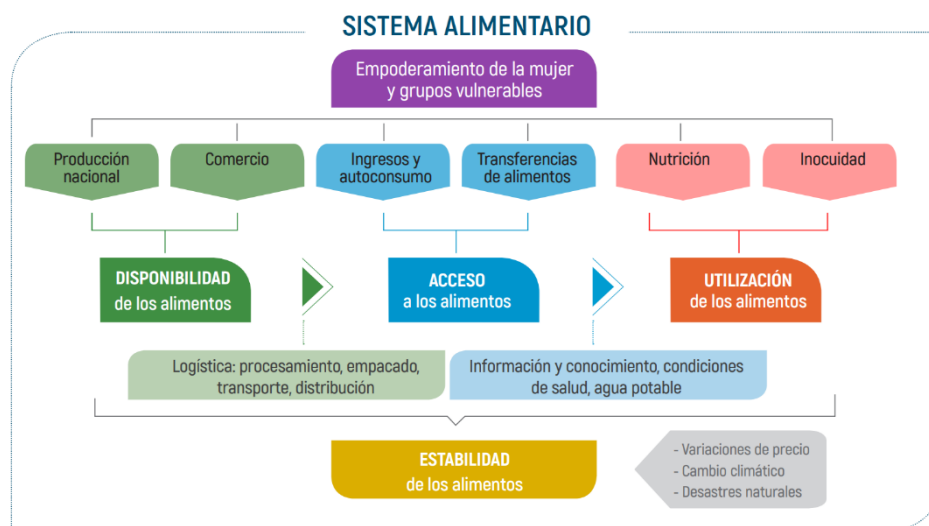
El Perú enfrenta desafíos estructurales y persistentes en materia de pobreza e inseguridad alimentaria (definida como la incapacidad de acceder de manera regular a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos) que comprometen el desarrollo y el bienestar de millones de ciudadanos. Según cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el año 2024, la pobreza monetaria afectó al 27,6% de la población

del país, lo que equivale a 9 millones 395 mil personas¹. Asimismo, el 51,7% de la población, lo que equivale 17.6 millones de peruanos, padecen de inseguridad alimentaria moderada o grave en 2023, según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)².

En este contexto, los comedores populares, como organizaciones sociales de base conformadas por personas que tienen como actividad principal la preparación de alimentos y el apoyo social³, cumplen una labor crucial para lograr la seguridad alimentaria -en su concepto multidimensional-, donde se abarca no solo la disponibilidad física de los alimentos, sino también el acceso económico y físico a los mismos, su adecuada utilización biológica y la estabilidad de estos tres factores en el tiempo (ver gráfico 1)⁴. En esa línea, estas organizaciones actúan directamente sobre la dimensión de acceso, entendida como la disponibilidad de recursos con que cuentan los hogares para adquirir una cantidad apropiada de alimentos.

GRÁFICO 1

LAS DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD Y LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS



Fuente: Salazar, G. y Muñoz, G (2019). Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

¹Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2025). *Perú: Evolución de la pobreza monetaria 2015-2024*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8037677/6749463-evolucion-de-la-pobreza-monetaria-2015-2024.pdf?v=1748034232>.

²Food and Agriculture Organization of the United Nations, & International Fund for Agricultural Development. (2024). *The state of food security and nutrition in the world 2024*. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/d5be2ffc-f191-411c-9fee-bb737411576d/content..>

³Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2019). *Decreto Supremo N.º 007-2019-MIDIS, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 30790, Ley que promueve a los comedores populares como unidades de emprendimiento para la producción*.

⁴Salazar, G., & Muñoz, G. (2019). *Seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 5-6. https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Seguridad_alimentaria_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe.pdf.

En tal sentido, la labor de los comedores populares en la dimensión de acceso puede verse afectada si se compromete su sostenibilidad financiera, principalmente por factores como la que se pretende atender con la presente propuesta legislativa, esto es, la carga tributaria que tienen que asumir. Por tanto, la propuesta apunta a exonerar a los comedores populares del pago del impuesto predial.

Al respecto, se debe tener presente que el modelo de financiamiento de los comedores populares se basa en un sistema híbrido que combina un subsidio estatal parcial y la provisión de bienes e insumos, a través del Programa de Complementación Alimentaria (PCA), con la autogestión de recursos. El Estado, a través del Programa de Complementación Alimentaria (PCA), ha apuntado a cubrir progresivamente el 65% del costo total de una ración⁵.

En ese marco, a partir de cálculos hechos en base a la información publicada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)⁶, se estima que el Estado destina un monto de cerca de S/ 2.09 por ración⁷, de los cuáles S/ 0.25 es un subsidio que consiste en la asignación económica en la cuenta de cada representante autorizado⁸. Este monto representa sólo el 27.34% del valor considerado ideal según los estándares del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FAO), el cual estima que una dieta saludable en el Perú es de aproximadamente S/ 7.68 por persona al día⁹.

⁵ Presidencia del Consejo de Ministros. (2002). *Decreto Supremo N.º 041-2002-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley que declara de prioritario interés nacional la labor de los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios y otras organizaciones sociales de base.*

⁶ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2024). *Oficio Múltiple N.º D00090-2024-MIDIS-DPSC.*
https://drive.google.com/file/d/1O8lgXwH_JGg0h7_uc1Xm9BM58CERlPvf/view?usp=sharing

⁷ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2024). *Oficio Múltiple N.º D00090-2024-MIDIS-DPSC: Orientaciones para la entrega de subsidios económicos a los comedores y ollas comunes en el marco del Programa de Complementación Alimentaria para el año 2025.* https://drive.google.com/file/d/1O8lgXwH_JGg0h7_uc1Xm9BM58CERlPvf/view?usp=sharing

Municipalidad Provincial de Chupaca. (2025). *Directiva N.º 002-2025-MPCH: Entrega y rendición de subsidios económicos.*
<https://munichupaca.gob.pe/wp-content/uploads/2025/04/DIRECTIVA-N%C2%B0002-2025-ENTREGA-Y-RENDICION-DE-SUBSIDIOS-ECONOMICOS.pdf>

Resolución de Gerencia – Municipalidad Provincial de Ica

Municipalidad Provincial de Ica. (2025). *Resolución de Gerencia Municipal N.º 184-2025-GM-MPI.*

https://muniica.gob.pe/transparencia/GESTION2025/Res_Gerencia2025/RESOLUCI%C3%93N%20DE%20GERENCIA%20MUNICIPAL%20N%C2%BA%20184-2025-GM-MPI.pdf

Resolución de Gerencia – Municipalidad Provincial de Concepción

Municipalidad Provincial de Concepción. (2025). *Resolución de Gerencia Municipal N.º 079-2025-GM/MPC.*

<https://municoncepcion.gob.pe/wp-content/uploads/2025/06/RESOLUCION-DE-GERENCIA-MUNICIPAL-N%C2%B0-079.pdf>

⁸ Municipalidad Provincial de Chupaca. (2025). *Directiva N.º 002-2025-MPCH: Entrega y rendición de subsidios económicos.*

<https://munichupaca.gob.pe/wp-content/uploads/2025/04/DIRECTIVA-N%C2%B0002-2025-ENTREGA-Y-RENDICION-DE-SUBSIDIOS-ECONOMICOS.pdf>

Municipalidad Provincial de Ica. (2025). *Resolución de Gerencia Municipal N.º 184-2025-GM-MPI.*

https://muniica.gob.pe/transparencia/GESTION2025/Res_Gerencia2025/RESOLUCI%C3%93N%20DE%20GERENCIA%20MUNICIPAL%20N%C2%BA%20184-2025-GM-MPI.pdf Municipalidad Provincial de Concepción. (2025). *Resolución de Gerencia Municipal N.º 079-2025-GM/MPC.*

<https://municoncepcion.gob.pe/wp-content/uploads/2025/06/RESOLUCION-DE-GERENCIA-MUNICIPAL-N%C2%B0-079.pdf>

⁹ Food and Agriculture Organization of the United Nations, & International Fund for Agricultural Development. (2024). *The state of food security and nutrition in the world 2024*, p. 188. Véase en:

<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/d5be2ffc-f191-411c-9fee-bb737411576d/content>.

El otro S/ 1.84 es provisto en diversas formas de apoyo como la entrega de alimentos en especie, tarjetas, cupones o vales de alimentos, y equipamiento¹⁰. Además, respecto al financiamiento mediante los aportes de la comunidad, los asociados pagan S/3.00 por una ración; y los no asociados, S/4.00¹¹. Otras vías de financiamiento incluyen donaciones esporádicas y actividades de recaudación de fondos. Este modelo supone que los Comedores Populares deben cubrir una parte importante de sus costos operativos, que incluyen no solo la compra de alimentos frescos para complementar la canasta del PCA, sino también afrontar el pago de servicios básicos como luz, agua, gas y los casos sociales. A esto se suma la carga de obligaciones tributarias, como el impuesto predial, lo que contribuye a agravar esta situación de vulnerabilidad financiera, desviando recursos que podrían destinarse directamente a mejorar la calidad y cantidad de las raciones alimentarias.

De manera adicional, cabe precisar que la sostenibilidad de los comedores populares descansa de forma abrumadora sobre el trabajo no remunerado de dichas mujeres. Un estudio sobre este aspecto revela que, de un total de 18,935 comedores populares y ollas comunes registrados, el 93,05% de los comedores populares registrados al 2023 son liderados por mujeres¹². Esta participación es aún más representativa en regiones con mayores niveles de pobreza monetaria y altos indicadores de desnutrición infantil. Por ejemplo, en regiones como Huancavelica, Loreto y Cajamarca, los altos niveles de desnutrición infantil, cercanos al 25%, coincidieron con un significativo incremento de apoyo alimentario a cargo de organizaciones sociales liderados por mujeres, que creció entre un 125% y 824% en el año 2023 en comparación con el año 2020. Asimismo, se constata que este trabajo comunitario no reemplaza otras obligaciones, sino que se suma a ellas, creando una triple carga de trabajo para estas líderes (doméstica, laboral y voluntaria en el comedor), que usualmente no son reconocidas ni remuneradas.

En suma, podemos concluir que la carga tributaria que enfrentan los comedores populares incide negativamente en su sostenibilidad financiera y, en consecuencia, socava su capacidad para cumplir su misión de manera efectiva. Esta situación también impacta el trabajo no remunerado de miles de mujeres, consolidando un sistema de asistencia que, aunque indispensable, opera en el límite de sus capacidades.

¹⁰Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2022). *Reglamento de las modalidades del Programa de Complementación Alimentaria (PCA)*. <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2022/Marzo/08/RM-041-2022-MIDIS.pdf>.

¹¹ Sordini, M. V., & Arriola Miranda, A. M. (2023). *Comedores populares en Perú y Argentina: Las mujeres ante la necesidad colectiva de comer*. <https://www.scielo.cl/pdf/rda/n71/0719-2681-rda-71-220.pdf>.

¹²Bendezú-Jiménez, H. J., & Cayatopa-Rivera, L. E. (2025). *Participación de la mujer en experiencias de apoyo mutuo para combatir el hambre en Perú*. <https://revistaprismasocial.es/article/view/5600/6207>.

B) Objetivo de la propuesta

De este modo, la presente iniciativa legislativa tiene como objetivo principal modificar el artículo 17 del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, con el fin de incorporar a los predios cuya titularidad corresponda a los Comedores Populares en la lista de inmuebles inafectos al pago del Impuesto Predial. Esta medida busca alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- **Aliviar la carga económica de los Comedores Populares**, liberando a estas organizaciones de la obligación de pagar el Impuesto Predial, un tributo que desvía recursos escasos que podrían ser utilizados para su misión principal.
- **Contribuir al fortalecimiento de la sostenibilidad y funcionamiento de los Comedores Populares**, de modo que se les permite que los recursos ahorrados se reinviertan directamente en la mejora de sus servicios, tales como la adquisición de alimentos de mayor calidad nutricional, el aumento del número de raciones, el mantenimiento de su infraestructura o la cobertura de otros gastos operativos esenciales.

C) Justificación de la medida

La propuesta de exonerar del pago del Impuesto Predial a los comedores populares se fundamenta en un análisis de su naturaleza, función y contexto operativo, el cual revela que dicha medida es necesaria para fortalecer la seguridad alimentaria en el país. La justificación se sostiene en los siguientes pilares fundamentales:

- **Fundamento social y carácter de Servicio Público de los Comedores Populares**

Los comedores populares, son la primera línea de defensa de la sociedad contra el hambre. Su labor se alinea directamente con el derecho fundamental a la alimentación, reconocido en diversos tratados internacionales y en la propia legislación nacional, ello en línea con lo mencionado en la Sentencia 01470-2016-PHC/TC del Tribunal Constitucional¹³. Por tanto, en un contexto donde los salarios reales en el Perú no han logrado mantener el ritmo de la inflación de los alimentos (entre el inicio de la pandemia y fines de 2023 los precios de los alimentos se incrementaron un 34,5%, mientras que los ingresos reales apenas crecieron un 6,6%¹⁴), la labor de los 14,342 comedores

¹³ Tribunal Constitucional del Perú. (2019). *Sentencia del Expediente N.º 01470-2016-PHC/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/01470-2016-HC.pdf>

¹⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2025). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2025*. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/c80f3a43-ccc4-4819-8d66-c83a7abb7d10/content>.

populares¹⁵, que atienden a cerca de 755,560 personas beneficiarias (2.2% de la población nacional), mayoritariamente en situación de pobreza y vulnerabilidad, es especialmente relevante.

Si bien el Estado peruano ha reconocido progresivamente esta labor, a través de normas como la Ley 25307, Ley que declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios y demás organizaciones sociales de base, con la cual se dio un primer reconocimiento a la labor de estas organizaciones; o la Ley 27731, que regula su participación en los programas de apoyo alimentario; la Ley 30790, que los promueve como unidades de emprendimiento; y, más recientemente, la Ley 32097 y la Ley 32282, que han buscado fomentar la capacitación y el equipamiento de estas organizaciones; sin embargo, este reconocimiento ha sido principalmente programático y de fomento, sin abordar una de sus principales problemáticas: las cargas tributarias fijas que inciden en su capacidad operativa.

Por tanto, imponer una carga tributaria como el Impuesto Predial a organizaciones que ejecutan una función social de esta magnitud es análogo a que el Estado grave una actividad que debe garantizar como parte de su atención a los derechos básicos. La exoneración, en este sentido, es un acto de reconocimiento a los comedores populares como mecanismos estratégicos en la lucha contra el hambre y la pobreza.

- **Existen casos de exoneración del pago del impuesto predial a organizaciones con fines de interés público**

El artículo 17 del Decreto Legislativo 776 ya establece una lista de predios inafectos al pago del impuesto predial que cumplen fines de interés público, tales como aquellas de propiedad del Estado, gobiernos extranjeros, entidades religiosas, sociedades de beneficencia, universidades, centros educativos, el Cuerpo General de Bomberos, e incluso a organizaciones políticas y sindicales. El criterio subyacente para estas exoneraciones es la finalidad social y no lucrativa de la entidad, criterio que cumplen los comedores populares.

Además, existen ejemplos a nivel municipal que respaldan la pertinencia de una medida de estas características. Por ejemplo, la Ordenanza 513-MSS de la Municipalidad de Santiago de Surco estableció la *"condonación y exoneración de arbitrios municipales a los contribuyentes de Santiago de Surco que tengan predios*

¹⁵ DATA NOMINAL DE COMEDORES_SUBSIDIOS 2025 VF. Véase en:
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1jt0AedzyXb2i5NNWZDzT1QABMrzLi9BZ/edit?usp=sharing&ouid=118068672178953900968&rtpof=true&sd=true>.

*destinados a Clubes de Madres, Comedores Populares Autogestionarios y Comités de Vaso de Leche"*¹⁶. En sus considerandos, la ordenanza justifica la medida afirmando que *"constituye un mecanismo que implica un apoyo social de la Municipalidad hacia los propietarios o poseedores de dichos predios, quienes no buscan con el uso de su predio un proyecto personal, sino social"*¹⁷.

De igual modo, el caso de la Municipalidad de San Miguel también ofrece un precedente explícito. Mediante su Ordenanza 469-MDSM, Ordenanza que aprueba el régimen tributario de arbitrios municipales de barrido de calles, recolección de residuos sólidos, mantenimiento de parques y jardines públicos y serenazgo y la determinación de las tasas para el ejercicio fiscal 2023, se establece la exoneración total de los citados arbitrios municipales para "los Comedores Populares donde se desarrollen Programas de Complementación Alimentaria"¹⁸.

Estas normas municipales manifiestan que los gobiernos locales ya reconocen la necesidad de aliviar la carga tributaria de estas organizaciones para fortalecer su labor, en este caso, a través de la exoneración de los arbitrios. La presente propuesta legislativa busca, entonces, extender este principio de apoyo social a un nivel nacional, aplicándolo al Impuesto Predial y garantizando que este beneficio no dependa de la voluntad política de cada gestión municipal, sino que sea reconocido por ley en todo el territorio nacional.

II. MARCO LEGAL

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo 11 inciso 1 el derecho a un nivel de vida adecuado de todo individuo y su entorno familiar, que incluye una alimentación adecuada. Este artículo debe ser entendido como parte del ordenamiento jurídico peruano por las disposiciones del artículo 55 y Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.
- La Constitución Política del Perú establece, mediante su artículo 74, que los tributos pueden ser creados, modificados o derogados, así como pueden

¹⁶ Municipalidad Distrital de Santiago de Surco. (s. f.). *Ordenanza N.º 513-MSS*. https://www.munisurco.gob.pe/ova_doc/ord-513-mss/#.

¹⁷ Municipalidad Distrital de Santiago de Surco. (s. f.). *Ordenanza N.º 513-MSS*.

¹⁸ Municipalidad Distrital de San Miguel. (2023). *Ordenanza N.º 469-MDSM*. en: https://www.sat.gob.pe/web/sitev9/Portals/0/Docs/Tramites/Ordenanzas/RatificacionOrdenanzas/2023/Arbitrios%202023/SAN_MIGUEL/ELPERUANO/Ordenanza%20N%C2%B0%20469-MDSM.pdf?ver=2023-01-05-104336-430

desarrollar exoneraciones sólo a través de leyes o decretos legislativos, salvo los casos de aranceles y tasas que son regulados mediante decreto supremo.

- La Ley 25307, Ley que declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario que brindan a las familias de menores recursos; mediante el cual se les reconoce su inscripción en los Registros Públicos Regionales, se crea el Programa de Apoyo a la Labor Alimentaria de las Organizaciones Sociales de Base y se crea el Fondo Programa de Apoyo a la labor alimentaria de las Organizaciones Sociales de Base.
- La Ley 27731, Ley que regula la participación de los Clubes de Madres y Comedores Populares Autogestionarios en los Programas de Apoyo Alimentario, mediante el cual establece el marco para la intervención de estas organizaciones en la gestión y fiscalización de los programas que las benefician.
- La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades que, mediante su artículo 84, determina las funciones de las municipalidades respecto a los programas sociales, defensa y promoción de derechos, entre los cuales se encuentra la ejecución de programas de apoyo alimentario.
- El Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, que establece las disposiciones para regular el Impuesto Predial, sus inafectaciones y exoneraciones vigentes.
- La Norma VII: Reglas Generales para la Dación de Exoneraciones, Incentivos o Beneficios Tributarios del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo 133-2013-EF, mediante el cual determina las condiciones de validez de las normas que integren exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Respecto a los costos, es necesario cuantificar el costo fiscal que representaría la exoneración del impuesto predial por parte de los predios pertenecientes a los comedores populares.

1. Se reconoce la importancia del impuesto predial como principal fuente de financiamiento de los gobiernos locales. Según datos del año 2023, este

tributo ascendió a S/ 2,688 millones y representó el 70.7% del total de impuestos municipales¹⁹.

2. Sin embargo, se constata que, para el año 2024, la efectividad en la recaudación del impuesto predial, con respecto a su emisión formal de requerimiento de pago entre las municipalidades pertenecientes a Lima Metropolitana y a otras grandes ciudades, es de 66.5%.
3. Para calcular el impacto, se consideran los siguientes datos:
 - Número de Comedores Populares a nivel nacional: 14,342²⁰.
 - Recaudación Nacional de Impuesto Predial al 2024: S/ 2,224 millones²¹.
 - Efectividad de Recaudación del impuesto predial: 60 % (redondeado por defecto de 66.5%).
 - Valor de la UIT al 2025: S/ 5,350²².
 - Rangos de autovalúo: 15 - 60 UIT²³.

TABLA 1
ESCALA PROGRESIVA ACUMULATIVA PARA EL IMPUESTO PREDIAL

Tramo de autovalúo	Alícuota
Hasta 15 UIT	0.2%
Más de 15 UIT y hasta 60 UIT	0.6%
Más de 60 UIT	1.0%

Fuente: Servicio de Administración Tributaria de Lima. (2024).

4. El costo fiscal se estima de la siguiente manera:

¹⁹ Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Tramo I – Compromiso 2: Mejorar los niveles de recaudación del impuesto predial*. https://mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/Indicador_2_2_municipalidades_e_f_g.pdf.

²⁰ DATA NOMINAL DE COMEDORES SUBSIDIOS 2025 VF. <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1jt0AedzyXb2i5NNWZDzT1QABMrzLi9BZ/edit?usp=sharing&ouid=118068672178953900968&rtpof=true&sd=true>.

²¹ Ministerio de Economía y Finanzas. (2025). *Emisión masiva del impuesto predial en los gobiernos locales 2025: DAPT – SECO*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/2025/11042025_Emision_Masiva_Impuesto_Predial_GL_2025.pdf

²² Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Valor de la UIT en el año 2025*. <https://www.gob.pe/435-valor-de-la-uit-en-el-ano-2025>.

²³ Servicio de Administración Tributaria de Lima. (2024). *Información de impuesto predial y arbitrios*. Consultado el: 01.10.2025

- Escenario Mínimo: Asumiendo que todos los comedores tienen un predio valorizado en 15 UIT (S/ 80,250) y que la alícuota correspondiente sería de 0.2%, el impuesto anual de cada comedor sería de S/ 160.50. Por lo tanto:
 - Costo Fiscal Mínimo Total = 14,342 comedores x S/ 160.50 x 60% de efectividad = S/ 1,381,134.60
- Escenario Máximo: Asumiendo que todos los comedores tienen un predio valorizado en 60 UIT (S/ 321,000) y que la alícuota correspondiente sería de 0.2% para las primeras 15 UIT y 0.6% para el excedente hasta 60 UIT, el impuesto anual de cada comedor sería de S/ 1,605.00. Por lo tanto:
 - Costo Fiscal Máximo Total = 14,342 comedores x S/ 1,605.00 x 60% de efectividad = S/ 13,811,346.00

Al contrastar este costo con la recaudación total, se evidencia su bajo impacto en las finanzas municipales a nivel agregado. El costo mínimo (S/ 1.38 millones) representa solo el 0.051 % de la recaudación total de impuesto predial. El costo máximo optimista (S/ 13.80 millones) representa el 0.51 % de la recaudación total. En ese sentido, el costo fiscal de la medida es marginal, acotado y predecible. Representa una fracción mínima de la recaudación total y se distribuye entre todos los municipios del país, por lo que el impacto individual en cada municipalidad es aún menor. Además, considerando que los comedores populares operan mayoritariamente en zonas de bajos recursos, es lógico asumir que el valor de sus inmuebles se alinea con el tramo inferior de la escala impositiva, lo que convierte al escenario mínimo en el más plausible.

Respecto al beneficio, se destaca la sostenibilidad de los más de 14,300 comedores populares que permite el acceso a los alimentos de poblaciones en situación de vulnerabilidad, con lo cual el Estado contribuye a garantizar el derecho a la alimentación. A continuación, se presenta un cuadro que resume el análisis costo-beneficio para los principales actores involucrados:

CUADRO 1
PRINCIPALES ACTORES

Actores	Beneficios	Costos
Comedores Populares y sus Socias	• Sostenibilidad de su labor social: Se contribuye a su continuidad para cumplir con su	Ninguno directo. La medida representa un beneficio neto para

	labor social de facilitar el acceso a los alimentos de la población en situación de vulnerabilidad. • Reducción de la carga administrativa: Permite a las socias enfocarse en su misión principal en lugar de en obligaciones tributarias. • Fortalecimiento de la red de apoyo comunitario: Se consolida el rol del comedor como un pilar fundamental para la subsistencia de las familias de bajos recursos.	esta organización.
Gobiernos Locales (Municipalidades)	• Cumplimiento de su rol social: Apoyan de manera efectiva a las organizaciones sociales de su jurisdicción para garantizar el acceso a los alimentos de la población en situación de vulnerabilidad. • Eficiencia en el gasto social: Con una renuncia fiscal mínima, se logra un impacto social multiplicador que fortalece la red de seguridad alimentaria en sus jurisdicciones.	• Pérdida de recaudación fiscal: El costo directo es el monto del impuesto predial que se deja de percibir. • Cuantificación del Costo Fiscal Total (a nivel nacional) - Costo Fiscal Mínimo (Plausible): S/ 1,381,134.60 (representa el 0.051% de la recaudación nacional de impuesto predial). - Costo Fiscal Máximo: S/

		13,811,346.00 (representa el 0.51% de la recaudación nacional de impuesto predial). • Característica del costo: Se considera marginal, acotado y predecible. El impacto individual en cada municipalidad es muy bajo al distribuirse a nivel nacional.
--	--	---

Fuente: Propia.

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Para exonerar del pago del impuesto predial a los predios cuya titularidad corresponda a los comedores populares, la presente propuesta legislativa plantea la modificación del artículo 17 del Decreto Legislativo 776, en los siguientes términos:

CUADRO 2 TEXTO COMPARATIVO

DECRETO LEGISLATIVO 776 LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL	TEXTO PROPUESTO
Artículo 17.- Están inafectos al pago del impuesto los predios de propiedad de: a) El gobierno central, gobiernos regionales y gobiernos locales; excepto los predios que hayan sido entregados en concesión al	Artículo 17.- Están inafectos al pago del impuesto los predios de propiedad de: a) El gobierno central, gobiernos regionales y gobiernos locales; excepto los predios que hayan sido entregados en concesión al

amparo del Decreto Supremo 059-96-PCM, Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, sus normas modificatorias, ampliatorias y reglamentarias, incluyendo las construcciones efectuadas por los concesionarios sobre los mismos, durante el tiempo de vigencia del contrato.

b) Los gobiernos extranjeros, en condición de reciprocidad, siempre que el predio se destine a residencia de sus representantes diplomáticos o al funcionamiento de oficinas dependientes de sus embajadas, legaciones o consulados, así como los predios de propiedad de los organismos internacionales reconocidos por el Gobierno que les sirvan de sede.

c) Las sociedades de beneficencia, siempre que se destinen a sus fines específicos y no se efectúe actividad comercial en ellos.

d) Las entidades religiosas, siempre que se destinen a templos, conventos, monasterios y museos.

e) Las entidades públicas destinadas a prestar servicios médicos asistenciales.

f) El Cuerpo General de Bomberos, siempre que el predio se destine a sus fines específicos.

g) Las Comunidades Campesinas y Nativas de la sierra y selva, con excepción

amparo del Decreto Supremo 059-96-PCM, Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, sus normas modificatorias, ampliatorias y reglamentarias, incluyendo las construcciones efectuadas por los concesionarios sobre los mismos, durante el tiempo de vigencia del contrato.

b) Los gobiernos extranjeros, en condición de reciprocidad, siempre que el predio se destine a residencia de sus representantes diplomáticos o al funcionamiento de oficinas dependientes de sus embajadas, legaciones o consulados, así como los predios de propiedad de los organismos internacionales reconocidos por el Gobierno que les sirvan de sede.

c) Las sociedades de beneficencia, siempre que se destinen a sus fines específicos y no se efectúe actividad comercial en ellos.

d) Las entidades religiosas, siempre que se destinen a templos, conventos, monasterios y museos.

e) Las entidades públicas destinadas a prestar servicios médicos asistenciales.

f) El Cuerpo General de Bomberos, siempre que el predio se destine a sus fines específicos.

g) Las Comunidades Campesinas y Nativas de la sierra y selva, con excepción

de las extensiones cedidas a terceros para su explotación económica. h) Las universidades y centros educativos, debidamente reconocidos, respecto de sus predios destinados a sus finalidades educativas y culturales, conforme a la Constitución. i) Las concesiones en predios forestales del Estado dedicados al aprovechamiento forestal y de fauna silvestre y en las plantaciones forestales. j) Los predios cuya titularidad correspondan a organizaciones políticas como: partidos, movimientos o alianzas políticas, reconocidos por el órgano electoral correspondiente. k) Los predios cuya titularidad corresponda a organizaciones de personas con discapacidad reconocidas por el CONADIS. l) Los predios cuya titularidad corresponda a organizaciones sindicales, debidamente reconocidas por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, siempre y cuando los predios se destinen a los fines específicos de la organización. Asimismo, se encuentran inafectos al impuesto los predios que hayan sido declarados monumentos integrantes del patrimonio cultural de la Nación por el Instituto Nacional de Cultura, siempre que sean dedicados a casa habitación o sean dedicados a sedes de instituciones sin fines de lucro, debidamente inscritas o	de las extensiones cedidas a terceros para su explotación económica. h) Las universidades y centros educativos, debidamente reconocidos, respecto de sus predios destinados a sus finalidades educativas y culturales, conforme a la Constitución. i) Las concesiones en predios forestales del Estado dedicados al aprovechamiento forestal y de fauna silvestre y en las plantaciones forestales. j) Los predios cuya titularidad correspondan a organizaciones políticas como: partidos, movimientos o alianzas políticas, reconocidos por el órgano electoral correspondiente. k) Los predios cuya titularidad corresponda a organizaciones de personas con discapacidad reconocidas por el CONADIS. l) Los predios cuya titularidad corresponda a organizaciones sindicales, debidamente reconocidas por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, siempre y cuando los predios se destinen a los fines específicos de la organización. Asimismo, se encuentran inafectos al impuesto los predios que hayan sido declarados monumentos integrantes del patrimonio cultural de la Nación por el Instituto Nacional de Cultura, siempre que sean dedicados a casa habitación o sean dedicados a sedes de instituciones sin fines de lucro, debidamente inscritas o
---	---

sean declarados inhabitables por la Municipalidad respectiva. En los casos señalados en los incisos c), d), e), f) y h), el uso parcial o total del inmueble con fines lucrativos, que produzcan rentas o no relacionados a los fines propios de las instituciones beneficiadas, significará la pérdida de la inafectación.	sean declarados inhabitables por la Municipalidad respectiva. <i>m) Los clubes departamentales, provinciales y distritales, constituidos conforme a Ley, así como la asociación que los representa, siempre que el predio se destine a sus fines institucionales específicos.</i> <i>n) Los predios cuya titularidad corresponda a Comedores Populares reconocidos por las municipalidades de la jurisdicción correspondiente.</i> En los casos señalados en los incisos c), d), e), f), h) <i>y n)</i>, el uso parcial o total del inmueble con fines lucrativos, que produzcan rentas o no relacionados a los fines propios de las instituciones beneficiadas, significará la pérdida de la inafectación. <i>Para efectos del inciso n), no se considera uso con fines de lucro el cobro de cuotas de recuperación o contribuciones solidarias a los beneficiarios, siempre que estos recursos se destinen íntegramente a la sostenibilidad operativa del comedor popular.</i>
---	---

Fuente: Propia.

III. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La propuesta legislativa se encuentra plenamente alineada con la Agenda Legislativa vigente, en tanto contribuye a la sostenibilidad financiera de las

organizaciones sociales de base que conforman la red nacional de comedores populares, reduciendo cargas tributarias que limitan su capacidad operativa y, por ende, su aporte al sistema de protección social del país.

En ese marco, la iniciativa se articula con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional de Equidad y Justicia Social, específicamente de la Política de Estado 15: Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual dispone que el Estado debe garantizar la disponibilidad, el acceso y la utilización adecuada de alimentos suficientes y de calidad para la población. Asimismo, esta Política compromete al Estado a fortalecer la participación y autogestión de la sociedad civil organizada en los sistemas alimentarios locales, lo que incluye a los comedores populares, que constituyen un pilar de la seguridad alimentaria en sectores vulnerables.

La medida también se vincula con la Política 12: Acceso universal a servicios públicos esenciales, en tanto la exoneración del impuesto predial favorece la continuidad de un servicio comunitario de carácter esencial: la provisión de alimentación segura a poblaciones vulnerables.

En conjunto, la propuesta se articula de forma coherente con la Agenda Legislativa y con los objetivos estratégicos del Acuerdo Nacional, garantizando que se contribuya al desarrollo humano, la inclusión social y el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación en el Perú; puesto que, al exonerar del impuesto predial a los comedores populares, el Estado consolida un entorno normativo que permite que estas organizaciones destinen sus recursos íntegramente a su finalidad social, reduciendo asimetrías, eliminando barreras económicas y fortaleciendo un mecanismo comunitario de asistencia que beneficia a millones de ciudadanos.