



SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Año de la unidad, la paz y el desarrollo



PROYECTO DE LEY QUE PROPONE FORTALECER LA GESTIÓN MUNICIPAL PARA EL OPORTUNO CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LABORALES EN EL AÑO FISCAL 2023.

La congresista de la República que suscribe **SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO**, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 22° - C, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente fórmula legal.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE FORTALECE LA GESTIÓN MUNICIPAL PARA EL OPORTUNO CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LABORALES EN EL AÑO FISCAL 2023

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente norma tiene por objetivo, fortalecer la gestión municipal para el oportuno cumplimiento de las obligaciones laborales en el año fiscal 2023, incorporando la Tercera Disposición Complementaria Transitoria a la Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad garantizar el pago de remuneraciones del personal activo comprendidos en los regímenes del Decreto Legislativo 276, 728 y 1057, remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia el bienestar material y espiritual¹, de los trabajadores de los gobiernos locales.

Artículo 3. Incorporación de la Tercera Disposición Complementaria Transitoria a la Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023.

Se incorpora la Tercera Disposición Complementaria Transitoria a la Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público Para el Año Fiscal 2023, en los siguientes términos:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

(...)

Tercera. Se faculta a los gobiernos locales, de forma excepcional, a disponer de los recursos del Fondo de Compensación Municipal de la Genérica de Gasto 2.6

¹ Artículo 24 de la Constitución Política del Perú.

Adquisición de activos no financieros, para cubrir la brecha salarial del personal incorporado a la planilla mensual durante el año 2023.

Artículo 4. Modificación de la Sexagésima Tercera Disposición Complementaria Final

Se modifica la Sexagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público Para el Año Fiscal 2023, en los siguientes términos:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

Sexagésima Tercera. La presente ley está vigente desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre de 2023, salvo el numeral 21.1 del artículo 21, el numeral 28.6 del artículo 28, los artículos 61, 62 y 63, el numeral 1 de la Tercera, la Trigésima Novena y la Sexagésima Primera Disposiciones Complementarias Finales, y la Primera Segunda y Tercera Disposiciones Complementarias Transitorias, que rigen a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

(...)

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Única. La presente ley entra en vigor al día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Por tanto:

Mando se publique y cumpla.



SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Lima, agosto de 2023.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **31** de **agosto** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5774/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La iniciativa legislativa que proponemos tiene por objetivo, fortalecer la gestión municipal para el oportuno cumplimiento de las obligaciones laborales en el año fiscal 2023, incorporando la Tercera Disposición Complementaria Transitoria a la Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público Para el Año Fiscal 2023.

La norma coadyuvará a garantizar el pago de las remuneraciones del personal activo comprendido en los regímenes de los Decretos Legislativos 276, 728 y 1057, procurando una remuneración equitativa necesarias para una mejor calidad de vida de los trabajadores de los gobiernos locales.

La autorización que se propone es de forma excepcional durante el presente año 2023, para financiar la brecha diferencial de pago de personal nombrado, contratado y funcionarios comprendidos en los regímenes antes indicados, incorporados en la planilla de los gobiernos locales.

RECAUDACIÓN POTENCIAL DE LOS IMPUESTOS Y ARBITRIOS MUNICIPALES

De acuerdo con la investigación *Perú: Determinación de la Brecha de Recaudación Potencial de los Impuestos y Arbitrios Municipales, 2014-2021*² (Cayatopa, 2021), existe una amplia brecha entre los recursos que se pueden obtener de la recaudación municipal y la recaudación potencial (que permitiría cubrir los gastos corrientes, principalmente, los gastos de salarios y otras obligaciones laborales). Pero la brecha viene reduciéndose de manera positiva, aunque aún es necesario aplicar medidas compensatorias en el corto y mediano plazo

En el periodo global de análisis, la diferencia entre la recaudación desestacionalizada y la recaudación potencial —tendencia— fue de 1237 millones de soles, con una contracción —brecha de recaudación— total de los tributos analizados en 2020 de 24,9 millones de soles. En tanto, entre 2019 y 2020 la recaudación nominal absoluta de los tributos municipales se redujo en 984,9 millones de soles, sustentados con la contracción individual de los siguientes tributos: predial, arbitrios, alcabala, al patrimonio vehicular, a

² <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/quipu/article/view/20535>

los juegos de máquinas tragamonedas y a espectáculos públicos (no deportivos) con 13,66%, 16,97%, 35,11%, 20,26%, 69,96% y 82,62%, respectivamente.

El mismo estudio concluye que:

Entre 2014 y abril de 2021 se presenta una tendencia alcista de largo plazo en la recaudación de los impuestos y arbitrios municipales, con contracciones cíclicas bajistas como la presentada en 2020 a efectos del coronavirus.

DETERMINANTES DE LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES

Una investigación publicada por CEPAL titulada *Determinantes de la Recaudación de los Impuestos Municipales*³ (Yepes y de los Reyes, 2017), fundamenta la investigación de la siguiente manera:

Para realizar el análisis se planteó una estratificación de las municipalidades mediante una metodología de clústeres para evitar problemas de heterogeneidad en la muestra. Una vez agrupados los municipios, se emplearon modelos de datos de panel para realizar los cálculos econométricos sobre cada clúster generado. Las principales conclusiones del estudio derivan en la necesidad de medidas de ampliación de la base tributaria principalmente en zonas rurales del país. Además, se observó pereza fiscal proveniente de las transferencias relacionadas a los recursos naturales, para la cual se propone focalizar mejor el uso de los recursos recibidos por parte del Gobierno Central para que se genere un efecto papel matamoscas, el cual se traduce como un efecto positivo sobre la recaudación.

La citada investigación concluye, con respecto a transferencias por parte del Gobierno Central, la importancia que éstas tienen para el caso de los Gobiernos Locales en ámbitos predominantemente rurales que:

(...)

se observa que las demás transferencias (Foncomun y vaso de leche, por ejemplo) tienen un impacto positivo sobre la recaudación, que es en promedio mayor que el de otras

³ https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/yepes_0.pdf

variables analizadas en los modelos econométricos aplicados. Si bien se ha observado indicios de una diferenciación en los efectos de diversos tipos de transferencias, es necesario un mayor estudio de estos para poder determinar la causa de estas posibles diferencias y la magnitud de su influencia en el ámbito subnacional.

De igual manera, la investigación señala las siguientes recomendaciones para mejorar la recaudación municipal, hay que tener en cuenta que esta investigación data de 2017, año en que no se habían tenido los efectos de la pandemia, por lo que resulta trascendente considerar las observaciones planteadas en la investigación de Cayatopa.

- *En los últimos años ha habido un importante crecimiento de la recaudación municipal: se ha duplicado desde el 2010. No obstante, existe una alta dependencia de las transferencias que constituyen alrededor de dos terceras partes de los ingresos totales. Ciertos choques externos tales como la reducción del precio de los commodities que impactan negativamente los ingresos del canon y la disponibilidad de recursos del gobierno central generan que haya una mayor vulnerabilidad en los ingresos percibidos por ciertos tipos de transferencias.*
- *Para fortalecer la recaudación a nivel subnacional, el gobierno debe ahondar más en las políticas de descentralización iniciadas en la década pasada, las cuales han tenido efectos positivos como es el caso del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI), el cual es un instrumento de presupuesto por resultados que promueve el desarrollo de los municipios.*
- *Las metas de crecimiento de recaudación del impuesto predial propuestas dentro de la sección económica del PI han tenido un impacto positivo sobre la recaudación. Este resultado es muy importante, ya que pone en evidencia la existencia de cierto efecto sobre la gestión de los gobiernos locales.*
- *La mayoría de impuestos municipales están diseñados para zonas urbanas, lo cual limita en gran medida la capacidad de los municipios con mayor proporción de ruralidad de incrementar sus ingresos propios. Es necesario diseñar para los gobiernos locales nuevas formas de financiamiento propias.*
- *Existe un efecto negativo sobre la recaudación en el último año de gestión municipal, el cual podría estar relacionado a posibles costos políticos en la*

recaudación. En ese sentido, es necesario profundizar en futuras investigaciones las posibles causas y la relevancia de este menor desempeño.

- *Resulta interesante que los municipios con mayores niveles de gasto por habitante tengan también mayor recaudación; la causalidad no es clara, pero es posible que tanto el gasto como los ingresos estén asociados a la calidad de la gestión municipal. En este sentido, se hace necesario que el gobierno central dé soporte técnico a los municipios para mejorar sus capacidades de gestión en diferentes áreas.*

Finalmente, de la investigación *Los impuestos locales en el Perú: Aspectos Institucionales y desempeño fiscal del impuesto predial*⁴ (Morales, 2009), se concluye que:

En principio, se espera una relación inversa entre el desempeño del impuesto predial (variable endógena) y las transferencias fiscales del nivel nacional (variable explicativa), reflejando un efecto negativo del incremento de las transferencias en el esfuerzo fiscal de recaudar más impuesto predial. En cuanto a la variable de control viviendas se espera que el coeficiente sea positivo, mientras más grande sea la base tributaria mayor será la recaudación obtenida. Los resultados del análisis se presentan en el Cuadro N° 6, en el que se aprecia que el coeficiente entre ingresos por impuesto predial y transferencias es negativo (-0,268) lo cual indica la existencia de un efecto sustitución entre ambas variables, es decir, por cada nuevo sol adicional de transferencia, las municipalidades de las ciudades dejan de recaudar 26 céntimos.

Del mismo modo se realizó el análisis para el caso donde sólo se toma el FONCOMUN como transferencia, ello porque esta es la principal transferencia hacia el nivel municipal. Los resultados muestran un efecto sustitución algo más acentuado (-0,376) que las transferencias en general.

De acuerdo con la publicación *FONCOMUN, DISTRIBUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL Y EJECUCIÓN DEL FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL Período febrero 2023*⁵ (Congreso de la República, 2023), las transferencias recibidas por FONCOMUN, se han distribuido de la siguiente manera (Imagen 1).

4

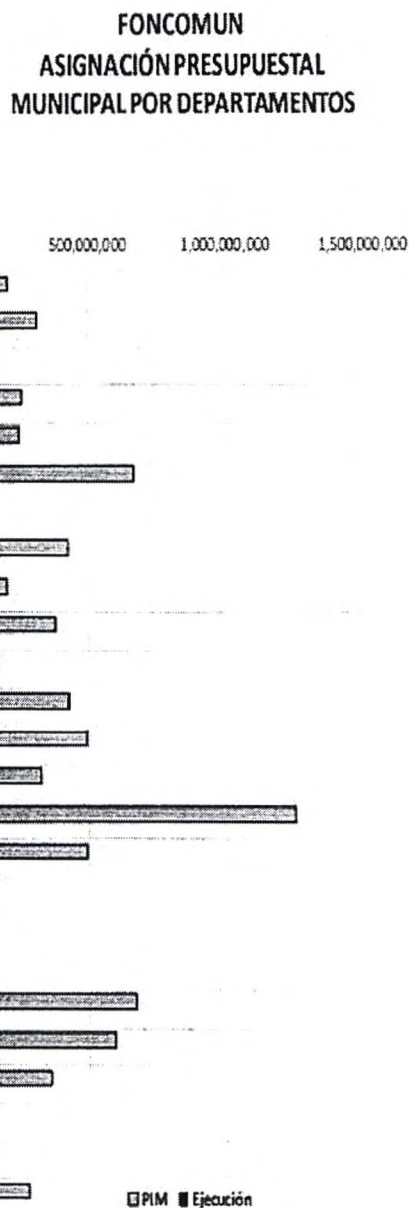
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6A1416F914F7EC5C0525815C006CEEEA/\\$FILE/16.impuestos-locales-peru-aspectos-institucionales-desempeno-fiscal-impuesto-predial.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6A1416F914F7EC5C0525815C006CEEEA/$FILE/16.impuestos-locales-peru-aspectos-institucionales-desempeno-fiscal-impuesto-predial.pdf)

⁵ <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/informes-tem-22-23/rt-103-foncomun.pdf>

Imagen 1: ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL EN LOS DEPARTAMENTOS FONDO DE
COMPENSACIÓN MUNICIPAL - FONCOMUN

TOTAL	214,790,274,052	222,518,696,801	32,893,564,791	14.8
Nivel de Gobierno M: GOBIERNOS LOCALES	29,796,996,756	33,596,179,922	2,230,438,141	6.6
Rubro 07: FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL	7,936,462,177	8,407,655,135	765,576,397	9.1
Departamento (Meta)	PIA	PIM	Ejecución Devengado	Avance %
01: AMAZONAS	200,039,097	209,624,180	18,901,402	9.0
02: ANCASH	302,887,084	314,818,602	38,637,842	12.3
03: APURIMAC	165,034,229	171,361,240	14,899,593	8.7
04: AREQUIPA	249,252,766	256,869,487	30,360,325	11.8
05: AYACUCHO	230,868,875	248,779,478	20,479,972	8.2
06: CAJAMARCA	614,264,330	665,417,155	64,587,297	9.7
07: P. C. DEL CALLAO	119,385,877	120,959,877	15,581,128	12.9
08: CUSCO	411,269,274	423,744,171	39,780,425	9.4
09: HUANCAVELICA	190,995,429	204,474,187	18,940,818	9.3
10: HUANUCO	363,145,015	380,069,025	28,007,298	7.4
11: ICA	162,081,776	167,656,058	23,936,435	14.3
12: JUNIN	407,325,691	427,645,378	36,569,305	8.6
13: LA LIBERTAD	451,684,671	495,825,630	42,415,234	8.6
14: LAMBAYEQUE	280,786,636	329,930,941	28,564,732	8.7
15: LIMA	1,177,166,025	1,250,717,095	117,040,593	9.4
16: LORETO	482,936,821	492,221,141	48,445,834	9.8
17: MADRE DE DIOS	61,644,334	63,762,137	4,211,995	6.6
18: MOQUEGUA	37,676,468	38,401,912	5,825,865	15.2
19: PASCO	120,931,837	123,360,201	9,919,974	8.0
20: PIURA	612,053,554	668,736,699	62,007,522	9.3
21: PUNO	585,875,360	597,931,468	25,321,714	4.2
22: SAN MARTIN	335,041,531	358,931,689	27,945,087	7.8
23: TACNA	62,047,697	62,175,645	8,048,876	12.9
24: TUMBES	57,319,300	58,457,515	7,634,158	13.1
25: UCAYALI	254,748,500	275,784,224	27,512,973	10.0

Fuente: MEF. 21.3.2023. Elaboración: ASISP.



Fuente: Congreso de la República

MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Decreto Legislativo 776 - Ley de Tributación Municipal.
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley 31638, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2023.
- Ley 31639, Ley de equilibrio financiero del presupuesto del sector público para el año fiscal 2023.
- Ley 31640, Ley de endeudamiento del sector público para el año fiscal 2023.

CONCLUSIONES

- Existe una importante brecha entre los impuestos municipales potenciales y los impuestos municipales recaudados, que encuentra en las transferencias del Gobierno Central, un importante factor para potenciar la recaudación efectiva en el corto y mediano plazo.
- La transferencia con mayor impacto en la sustitución con la recaudación es el FONCOMUN, que tiene una serie de restricciones que no permiten tener un mejor aprovechamiento por parte de los gobiernos rurales para el cumplimiento con las obligaciones salariales de los municipios.
- Producto de las restricciones con las que cuenta la disposición del FONCOMUN, a marzo de 2023 se tiene una ejecución de poco más del 9%, muy baja, considerando que, por tratarse del primer trimestre, debería estar en 25%.

II. ANÁLISIS COSTO — BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera ningún tipo de gasto adicional para el erario nacional. Las disposiciones señaladas se sustentan en los recursos proporcionados a los gobiernos locales a través del FONCOMUN. Por ello no se están realizando ajustes a la Ley de Equilibrio Presupuestario.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no colisiona con la constitución, ni norma vigente, pues faculta a los gobiernos locales para el oportuno cumplimiento de las obligaciones laborales en el año fiscal 2023, incorporando la Tercera Disposición Complementaria Transitoria a la Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público Para el Año Fiscal 2023, modificando a su vez la sexagésima tercera disposición complementaria final del mismo cuerpo legal, este último para efectos de guardar coherencia con la redacción de la citada ley.

Artículo vigente	Propuesta de incorporación
	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS (...) Tercera. Se faculta a los gobiernos locales, de forma excepcional, a disponer de los recursos de del Fondo de Compensación Municipal para cubrir la brecha salarial del personal incorporado a la planilla mensual durante el año 2023.

Artículo vigente	Propuesta de modificatoria
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...) Sexagésima Tercera. La presente ley está vigente desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre de 2023, salvo el numeral 21.1 del artículo 21, el numeral 28.6 del artículo 28, los artículos 61, 62 y 63, el numeral 1 de la Tercera, la Trigésima Novena y la Sexagésima Primera Disposiciones	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...) Sexagésima Tercera. La presente ley está vigente desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre de 2023, salvo el numeral 21.1 del artículo 21, el numeral 28.6 del artículo 28, los artículos 61, 62 y 63, el numeral 1 de la Tercera, la Trigésima Novena y la Sexagésima Primera Disposiciones

<i>Complementarias Finales, y la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Transitorias, que rigen a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.</i>	<i>Complementarias Finales, y la Primera, Segunda y Tercera Disposiciones Complementarias Transitorias, que rigen a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.</i>
(...)	(...)

IV. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa guarda relación con las Políticas de Estado:

- ✓ **Política de Estado 8.** Descentralización política económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral armónico y sostenido del Perú.
- ✓ **Política de Estado 10.** Reducción de la pobreza.
- ✓ **Política de Estado 14.** Acceso al empleo pleno, digno y productivo.
- ✓ **Política de Estado 24.** Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Lima, agosto de 2023