Proyecto de Ley N°...6261/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

GUIDO BELLIDO UGARTE

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
30 OCT. 2023
RECIBIDO
Hora: 11:00

PROYECTO DE LEY QUE INCREMENTA EL FONCOMUN COMO MECANISMO DE FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El Grupo Parlamentario **PERÚ BICENTENARIO**, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE INCREMENTA EL FONCOMUN COMO MECANISMO DE FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N°156-2004-EF, a efectos de fortalecer el presupuesto de los Gobiernos Locales, para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Artículo 2. Modificación del artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N°156-2004-EF

Se modifica el artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N°156-2004-EF, la cual queda redactada en los siguientes términos:

> "**Artículo 76.**
>
> El Impuesto de Promoción Municipal grava con una tasa del **4%** las operaciones afectas al régimen del Impuesto General a las Ventas y se rige por sus mismas normas.
> (...)"

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

ÚNICA. DEROGATORIA

Se deroga todas las normas que se opongan a la presente ley.

Lima, 25 de octubre de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTICORENA MENDOZA Jorge Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2023 15:42:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2023 12:14:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2023 12:13:19-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: COAYLA JUAREZ Jorge Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2023 13:14:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VARAS MELENDEZ Elias Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2023 14:13:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BALCAZAR ZELADA Jose Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/10/2023 14:46:19-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **02** de **NOVIEMBRE** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6261/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA: y

2. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

Sobre la modificatoria del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, se tiene como antecedentes en periodo parlamentario 2021-2026, los siguientes proyectos de ley:

NRO. DE PROYECTO DE LEY	SUMILLA DE PROYECTO DE LEY
04498	PROPONE PROMUEVER LAS INVERSIONES PÚBLICAS MUNICIPALES MEDIANTE EL FORTALECIMIENTO DEL FONCOMUN — MÁS FONCOMUN.
06207	PROPONE MODIFICAR EL ARTÍCULO 76 DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 156-2004-EF; Y EL ARTÍCULO 133 DE LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES.
06242	PROPONE LA PRESENTE LEY TIENE POR OBJETO MODIFICAR EL ARTÍCULO 76° DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL, APROBADO POR DERECHO SUPREMO 156-2004-EF, ASÍ COMO EL ARTÍCULO 17° DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO.

Los mismos que son compartidos en parte por nuestro despacho, con la finalidad de fortalecer el presupuesto de los Gobiernos Locales, para el adecuado cumplimiento de sus funciones; en función a el proceso de descentralización en nuestro país.

Por lo mismo, la reforma constitucional realizada por la Ley 276801[1], estableció el capítulo de la Constitución que trata sobre la descentralización estableció los componentes del Estado unitario y descentralizado, al establecer las definiciones de los tres niveles de gobierno y las responsabilidades de los gobiernos regionales y locales. Desde entonces, se ha llevado a cabo la descentralización del sistema estatal, lo que ha llevado a que las funciones del gobierno nacional se transfieran gradualmente a los gobiernos regionales y municipales, para que estos asuman las competencias que la Constitución y las leyes les asignen.

[1] Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 7 de marzo de 2002.

Nuestra Constitución Política del Perú, en su artículo 43, establece que:

> *Artículo 43.- Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y* ***descentralizado****, y se organiza según el principio de la separación de poderes.*

Es por ello que, en Perú, se ha modificado la Constitución y se han elegido libremente, y por sufragio universal, gobiernos regionales y municipales, al tiempo que se está adoptando una nueva legislación sobre la materia, y se propugna un nuevo pacto fiscal y territorial. A partir del primero de enero de 2003 se ha dado inicio a la reforma, asumida como gradual y de varias etapas.

Es importante señalar que la descentralización incide en la consecución de los derechos sociales y la responsabilidad de cada nivel de gobierno en relación a derechos básicos. En el Estado social y democrático se relaciona con los derechos sociales y sus principales características, en particular su sujeción al principio de progresividad y cómo este requiere que el Estado actúe continuamente para lograr la plena realización de los derechos sociales fundamentales. La plena implementación de los derechos sociales y la descentralización en el país se relaciona específicamente con el principio de progresividad.

En ese entendido, la descentralización debe ir acompañada además de la transferencia de funciones políticas y administrativas, de la suficiente transferencia económica para lograr los objetivos y funciones pertinentes.
Asimismo, Nuestra Constitución Política del Perú, en su artículo 196, establece que, son bienes y rentas de las municipalidades:

> (...)
> *5. los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal que tiene carácter redistributivo, conforme ley.*

Del cual se desprende la relación con las políticas públicas, que procuran el reparto igualitario de la riqueza nacional.

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Partamos de que el fenómeno de la descentralización trajo consigo muchos retos, entre ellos el de garantizar el presupuesto para los gobiernos locales, sin embargo, con el trascurso de los años el presupuesto de los gobiernos locales no ha crecido, siendo así que se concentra en el gobierno central.

Tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Presupuesto Inicial de Apertura – PIA por año y Niveles de Gobierno

AÑO	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS LOCALES	GOBIERNOS REGIONALES
2022	70.61	10.95	18.44
2021	69.62	11.83	18.55
2020	70.24	11.77	17.99
2019	70.34	11.86	17.80
2018	73.42	10.20	16.39
2017	73.78	10.63	15.60
2016	75.31	10.73	13.96
2015	73.01	12.10	14.88
2014	69.95	14.25	15.80
2013	66.99	16.74	16.26
2012	68.01	16.51	15.48
2011	70.76	13.60	15.64
2010	72.03	12.08	15.88
2009	65.51	17.19	17.30
2008	68.09	15.37	16.54
2007	70.66	11.45	17.89

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF
consulta amigable https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia

Del cuadro anterior se observa que en el 2022 el presupuesto para el gobierno Nacional es de 70.61 % y para gobiernos locales de 10.95 %, lo cual dista de forma clara, la gran diferencia en asignación de presupuesto. Además, que a medida del paso de los años el porcentaje de asignación porcentual de los gobiernos locales no se ha incrementado, siendo esta misma inestable. Es decir, la asignación presupuestal a los gobiernos locales ha disminuido en porcentaje en los últimos 16 años, según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), pasando del 15.37% en 2008 al 10.95% en 2022.

Desde los gobiernos locales es importante impulsar la descentralización de los fondos para que las autoridades locales puedan velar por el progreso de su comunidad y el bienestar de su pueblo, ya que tienen una conexión directa con la población.

Al respecto, el Fondo de Compensación Municipal, también conocido como Foncomun es un fondo que se ha establecido en la Constitución Política del Perú, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país.[2]

[2] La información ha sido obtenida del portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101318&lang=es-ES&view=article&id=450

Según el reporte del Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal, del Congreso de la República es importante precisar que, al mes de febrero de 2023, a nivel de los gobiernos locales son 1,890 municipalidades las que perciben el Fondo de Compensación Municipal – Foncomun, (de las cuales 196 son municipalidades provinciales y 1,694 municipalidades distritales), según el siguiente cuadro[3]:

CANTIDAD DE PROVINCIAS Y DISTRITOS POR DEPARTAMENTO
Al mes de Febrero 2023

DEPARTAMENTO	CANTIDAD		TOTAL
	N° PROVINCIAS	N° DISTRITOS	
AMAZONAS	7	77	84
ANCASH	20	146	166
APURIMAC	7	78	85
AREQUIPA	8	101	109
AYACUCHO	11	113	124
CAJAMARCA	13	114	127
PROV. CONST. DEL CALLAO	1	6	7
CUSCO	13	103	116
HUANCAVELICA	7	95	102
HUÁNUCO	11	73	84
ICA	5	38	43
JUNIN	9	115	124
LA LIBERTAD	12	71	83
LAMBAYEQUE	3	35	38
LIMA	10	161	171
LORETO	8	45	53
MADRE DE DIOS	3	8	11
MOQUEGUA	3	18	21
PASCO	3	26	29
PIURA	8	57	65
PUNO	13	97	110
SAN MARTÍN	10	68	78
TACNA	4	24	28
TUMBES	3	10	13
UCAYALI	4	15	19
TOTAL	196	1,694	1,890

Fuente: MEF. 22.3.2023. Elaboración: ASISP.

Este Foncomun es uno de los ingresos más importante de las municipalidades locales, especialmente las rurales que abarcan aproximadamente a 350 municipalidades que perciben 8 UIT mensual como transferencia por Foncomun,[4] siendo dicha asignación insuficiente para tareas propias de la entidad, precisando que la recaudación tributaria es teórica, ya que son zonas

[3] Extraído del Reporte Temático titulado Foncomún. Distribución de la asignación presupuestal y ejecución del Fondo de Compensación Municipal. Período febrero 2023, documento que muestra la información estadística sobre la materia correspondiente. Con datos consultado en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF.

[4] Extraído de oficio 759-2023-Remurpe/CD

de pobreza extrema. Por lo que lo asignado no es suficiente para contrarrestar las graves deficiencias en servicios básicos.

Es preciso señalar que los fondos del Foncomun están compuestas por el impuesto de promoción municipal, impuesto de rodaje y impuesto a las embarcaciones del recreo.

Descripción	Promedio
a. Impuesto de Promoción Municipal (IPM)	93,95 %
b. Impuesto al Rodaje	6,12 %
c. Impuesto a las Embarcaciones de Recreo	0,13 %

Del cuadro anterior,[5] se observa que casi la totalidad del fondo este compuesto por el impuesto de promoción municipal (IMP), por lo que es urgente su fortalecimiento.

1.3. SITUACIÓN ACTUAL

En el título IV de los tributos nacionales creados en favor de las municipalidades, capítulo I del impuesto de promoción municipal, el artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N°156-2004-EF, está redactada en los siguientes términos:

> *Artículo 76.-*
> *El Impuesto de Promoción Municipal grava con una tasa del 2% las operaciones afectas al régimen del Impuesto General a las Ventas y se rige por sus mismas normas. La devolución de los pagos efectuados en exceso o indebidamente, se efectuarán de acuerdo a las normas que regulan al Impuesto General a las Ventas.*
>
> *Tratándose de devoluciones del Impuesto de Promoción Municipal que hayan sido ordenadas por mandato administrativo o jurisdiccional que tenga la calidad de cosa juzgada, autorízase al Ministerio de Economía y Finanzas a detraer del FONCOMUN, el monto correspondiente a la devolución, la cual se efectuará de acuerdo a las normas que regulan al Impuesto General a las Ventas. Mediante Decreto Supremo se establecerá, entre otros, el monto a detraer, plazos, así como los requisitos y procedimientos para efectuar dicha detracción.*

[5] Obtenido mediante lo estipulado en el artículo 86 del D.L. 776, Ley de Tributación Municipal.

Siendo la tasa de 2% desactualizada a la fecha, sin significar un aumento progresivo en beneficio de los gobiernos locales.

Por su parte, el artículo 86° del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal (modificado por el artículo 31 del Decreto Legislativo 952), determina los recursos que conforman el FONCOMÚN:

a) Impuesto de Promoción Municipal: El cual está constituido por el 2% del Impuesto General a las Ventas (IGV) que recauda la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.
b) Impuesto al Rodaje: El cual está compuesto por el 8% la venta de gasolina, siendo recaudada por la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.
c) Impuesto a las Embarcaciones de Recreo: El mismo que se obtiene del gravamen del 5% del valor de compra de las embarcaciones de recreo, siendo recaudado por la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.

De lo expuesto en la norma, el dinero generado por el Impuesto de Promoción Municipal será transferido al FONCOMUN en un 2%, por lo que, si se incrementa el porcentaje del IGV, habrá más dinero recaudado para el Impuesto de Promoción Municipal los mismos que significaran más recursos en los gobiernos locales. Ello para garantizar el fortalecimiento del régimen democrático y del estado de derecho, para el correcto funcionamiento de los órganos y organismos del estado entre los que se encuentran los Gobiernos locales, compuestas por las municipalidades provinciales, distritales y centros poblados. Se debe prestar gran atención al proceso de descentralización política, económica y administrativa.

1.4. PROPUESTA DE SOLUCION

Siendo así, consideramos pertinente modificar el artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N°156-2004-EF, en el siguiente extremo:

"**Artículo 76.**

El Impuesto de Promoción Municipal grava con una tasa del **4%** las operaciones afectas al régimen del Impuesto General a las Ventas y se rige por sus mismas normas.
(...)"

Mediante esta medida se incrementaría el porcentaje de tasa para las operaciones afectas al régimen del Impuesto General a las Ventas en favor de

los Gobiernos Locales, para el correcto desempeño de sus funciones en favor de su comunidad y la salvaguarda de los derechos sociales.

Con los siguientes premisas e impactos:

- Propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido de nuestro país, para ello es necesario el financiamiento de los gobiernos locales.
- Reducir la pobreza, que es una lucha constante para cerrar brechas.
- Promover el acceso a empleo pleno, digno y productivo.

1.5. MARCO NORMATIVO

a) Constitución Política del Perú, en su artículo 43°
b) El numeral 5 del artículo 196° de la Constitución Política del Perú, establece que los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal constituyen rentas de las municipalidades.
c) El artículo 86° del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, modificado por el artículo 31° del Decreto Legislativo 952, crea el Fondo de Compensación Municipal.
d) Decreto Legislativo 776 - Ley de Tributación Municipal: artículos 81° al 89°; que regulan el FONCOMUN.
e) Decreto Supremo 06-94-EF; que fija los criterios de asignación del FONCOMÚN.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente iniciativa legislativa no vulnera la Constitución Política vigente, pues únicamente modifica el artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N°156-2004-EF, a efectos de fortalecer el presupuesto de los Gobiernos Locales, para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley no generará gasto o egreso pecuniario para el Estado, debido a que no establece, regula acciones, condiciones que impliquen un aumento del gasto público por parte de las entidades públicas, tampoco otorga beneficios, y tampoco dispone de contratación productos o servicios. Nuestra propuesta incrementa en 2 puntos por ciento del Impuesto de Promoción Municipal y teniendo en cuenta la cantidad mínima de percepción de los recursos del FONCOMUN en función a una actualización reconociendo el trascurso del tiempos y demandas.

El beneficio recaerá indirectamente al aumento en el presupuesto y la capacidad de gasto de los gobiernos locales, lo que permite una distribución justa y equitativa de los recursos nacionales.

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

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2022-2023, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 002-2022-2023-CR, según se detalla:

Política de Estado: 01. FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y DEL ESTADO DE DERECHO, respecto al siguiente tema:

- Funcionamiento de los órganos y organismos del estado

Política de Estado: 08. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA PARA PROPICIAR EL DESARROLLO INTEGRAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO DEL PERÚ, respecto al siguiente tema:

- Financiamiento de los gobiernos regionales y locales.

Política de Estado: 10. REDUCCIÓN DE LA POBREZA, respecto al siguiente tema:

- Lucha contra la pobreza

Política de Estado: 14. ACCESO AL EMPLEO PLENO, DIGNO Y PRODUCTIVO.