



Proyecto de Ley N° 9293/2024-CR

KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



**PROYECTO DE LEY QUE PROPONE  
FORTACELER EL FONDO DE COMPENSACIÓN  
MUNICIPAL- FONCOMUN A TRAVÉS DE LA  
DESCENTRALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO  
PARA EL DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS  
LOCALES.**

La Congresista de la República Kelly Roxana Portalatino Avalos, integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

**FÓRMULA LEGAL**

**LEY QUE PROPONE FORTACELER EL FONDO DE COMPENSACIÓN  
MUNICIPAL- FONCOMUN, A TRAVÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL  
PRESUPUESTO PARA EL DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES.**

**Artículo 1°. - Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto fortalecer el fondo de compensación municipal - FONCOMUN, generando un incremento presupuestal en beneficio de los gobiernos locales para garantizar el desarrollo sostenible de la población.

**Artículo 2.- Finalidad**

La finalidad de la presente Ley es fortalecer el fondo de compensación municipal - FONCOMUN, a fin de garantizar el desarrollo sostenible del país, promoviendo la descentralización del presupuesto general de la república, de forma eficiente y eficaz a favor de los gobiernos locales, con mayor incidencia en los distritos de frontera.

**Artículo 3.- Incremento del FONCOMUN**

Incrementétese al cuatro por ciento (4%) el porcentaje de rendimiento del Impuesto de

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

Promoción Municipal (IPM) el cual forma parte de los recursos del Fondo de Compensación Municipal — FONCOMUN, a partir del año fiscal 2025, tal como lo dispone el artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal Decreto Legislativo 776, aprobado por Decreto Supremo 156-2004-EF.

#### **Artículo 4. Priorización de los recursos del FONCOMUN**

Los recursos asignados a los gobiernos locales beneficiarios del incremento del 2% del Fondo de Compensación Municipal - FONCOMUN, serán de libre disponibilidad y priorizarán el financiamiento de proyectos de inversión pública que contribuyan al cierre de brechas sociales y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Incorpórese como criterio de distribución del FONCOMUN, la ubicación en zona de frontera nacional.

#### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

##### **PRIMERA. Vigencia**

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”.

##### **SEGUNDA. Modificación del artículo 88 del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal.**

Se modifica el artículo 88 del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, el cual quedará redactado de la siguiente manera.

*Artículo 88. Los índices de distribución del fondo serán determinados cada año por el Ministerio de economía y Finanzas, mediante Resolución Ministerial, priorizando los gobiernos locales ubicados en zonas de frontera nacional.*

*Los recursos mensuales que perciban las municipalidades por concepto del Fondo de Compensación Municipal no podrán ser inferiores al monto equivalente a **veinte (20) unidades impositivas tributarias (UIT)**, vigentes a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año, **ni al promedio ponderado de los recursos asignados en los últimos cinco (5) años a nivel nacional.***

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

### ÚNICA. Derogación

Quedan derogadas todas aquellas disposiciones que contravengan lo establecido en la presente Ley.

Lima, octubre de 2024



Firmado digitalmente por:  
PORTALATINO AVALOS Kelly  
Roxana FAU 20181748128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 22/10/2024 14:05:18-0500



Firmado digitalmente por:  
TAIPE CORONADO Maria  
Elizabeth FAU 20181748128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 22/10/2024 14:15:31-0500



Firmado digitalmente por:  
BALCAZAR ZELADA Jose  
Maria FAU 20181748128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 23/10/2024 08:42:55-0500



Firmado digitalmente por:  
AGÜERO GUTIERREZ Maria  
Antonieta FAU 20181748128 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 22/10/2024 15:57:50-0500



Firmado digitalmente por:  
CERRON ROJAS Waldemar  
Jose FAU 20181748128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 22/10/2024 14:58:35-0500



Firmado digitalmente por:  
CRUZ MAMANI Flavio FAU  
20181748128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 23/10/2024 14:13:03-0500



Firmado digitalmente por:  
CRUZ MAMANI Flavio FAU  
20181748128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 23/10/2024 14:13:30-0500

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

## **EXPOSICION DE MOTIVOS**

### **I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA**

La presente iniciativa legislativa busca fortalecer el fondo de compensación municipal-FONCOMÚN, a través de la descentralización de recursos, generando un incremento presupuestal en beneficio de los gobiernos locales para garantizar el desarrollo sostenible de la población; mediante esta iniciativa se materializa un enfoque de descentralización del presupuesto general de la república, para incentivar el desarrollo de los gobiernos locales. Ante los escasos recursos que cuentan los gobiernos locales para financiar proyectos de inversión, los alcaldes de diversos distritos del país, requieren alternativas para descentralizar el presupuesto y se beneficie a las municipalidades de gobiernos locales, con mayor incidencia en las municipalidades de frontera.

La política nacional de frontera, requiere ser fortalecido mediante la descentralización del presupuesto nacional, insertando mayor presupuesto a las municipalidades distritales y provinciales ubicadas en las zonas fronterizas del territorio peruano, a fin de cerrar las brechas sociales que requiere la población; El abandono de los espacios fronterizos, generado por la escasez presupuestal, conlleva a que la población, recurra a territorio de los países vecinos con la finalidad de acceder a los servicios de salud, educación y otros. En tal sentido, los gobiernos locales, llámese municipalidades distritales y provinciales, necesitan ser beneficiados con la descentralización.

Para el Estado peruano, la descentralización es una política que tiene base constitucional; en tal sentido, la Visión del Perú al 2050, “construida sobre la base del diálogo social y la consulta técnica, señala que la descentralización es política, fiscal y administrativa. Las capacidades de los gobiernos regionales y locales están fortalecidas, y actúan bajo una clara delimitación de funciones y de manera articulada intergubernamentalmente, para mejorar la calidad de vida de las personas”<sup>1</sup>.

En este mismo orden, la Política General de Gobierno 2021-2026 “señala que el Gobierno tiene como prioridad lograr un país descentralizado, basado en el diálogo,

---

<sup>1</sup> PCM. LA IMPORTANCIA DE UNA POLÍTICA NACIONAL MULTISECTORIAL DE DESCENTRALIZACIÓN PARA EL ESTADO PERUANO:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3559598/La%20importancia%20de%20una%20pol%C3%ADtica%20nacional%20multisectorial%20de%20descentralizaci%C3%B3n%20para%20el%20Estado%20Peruano.pdf>

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

con un Estado capaz de llevar servicios básicos y oportunidades de desarrollo a todos los ámbitos territoriales del país”. Es decir, se observa a la descentralización como un eje trascendental para llevar proyectos de desarrollo a los lugares más alejados del país; los proyectos de desarrollo, se ejecutan mediante la asignación de recursos, razón por la cual, los gobiernos locales, requieren mayores recursos financieros para cerrar las brechas sociales.

### **1.1. La descentralización en el Perú**

De conformidad con la Constitución Política del Perú, el artículo 43, regula que la “República del Perú es democrática, social, independiente y soberana”; es decir que los gobernantes son elegidos por el pueblo, además, el Perú no se encuentra sometido a ningún otro estado. En este sentido, el mismo dispositivo constitucional regula que el gobierno peruano “es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”. La descentralización es una política de gobierno con base constitucional, es decir, es inherente y transversal a las medidas que aplique el Estado peruano a través de su gobierno.

De acuerdo a USAID, la descentralización “es un proceso democrático y una política permanente del Estado de carácter obligatorio cuyo objetivo es el desarrollo integral del país. Vale decir, no es un fin en sí misma; se trata de un medio para lograr un país desarrollado que ofrezca más oportunidades a toda la ciudadanía; y que permite ordenar y orientar al Estado peruano –y por ende a sus tres niveles de gobierno– al cumplimiento de su objetivo primordial que es el bienestar y defensa de los seres humanos y sus derechos”<sup>2</sup>. El Estado a través de su gobierno, descentraliza funciones y recursos con la finalidad de lograr el desarrollo integral del país, es decir que las zonas alejadas, tengan la oportunidad de acceder al desarrollo tan igual como los pueblos ubicados en las ciudades o distritos dentro de la capital; la razón de las políticas de descentralización, es lograr el bienestar del ser humano, que este cuente con las condiciones básicas para el desarrollo de vida.

<sup>2</sup> ABC de la Descentralización:

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/E070EC768725C462052578F700585943/\\$FILE/ABC\\_de\\_la\\_Descentralizacion.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/E070EC768725C462052578F700585943/$FILE/ABC_de_la_Descentralizacion.pdf)

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

En este mismo orden, USAID describe que “la descentralización es un medio para hacer que el Estado asegure el desarrollo del país, mejorando los servicios a la ciudadanía”. Bajo esta definición se entiende que, si mayor realce se les otorga a las políticas descentralizadas, se asegura el desarrollo del país, ya que, desde la óptima de un gobierno centralista, se complica garantizar la presencia de servicios básicos en todo el territorio nacional.

## 1.2. Descentralización fiscal

La descentralización fiscal “se refiere a la autonomía financiera que deben alcanzar los gobiernos descentralizados para cumplir con sus responsabilidades, a través de la asignación de lo recaudado por determinados tributos en su zona y definiendo un sistema de transferencias intergubernamentales para complementar lo que recauden, en especial en las zonas pobres y de bajo desarrollo”<sup>3</sup>. Con la aplicación de las políticas de descentralización fiscal, se busca que los recursos recaudados a través de los tributos, lleguen a todos los gobiernos locales del país a fin de garantizar la ejecución de los servicios básicos.

En este mismo orden el Banco Central de Reserva, sostiene que “la Ley 27783–Ley de Bases de Descentralización, establece los lineamientos generales de los bienes y rentas municipales a su favor, mencionándose: los bienes muebles e inmuebles de su propiedad; los tributos creados por ley a su favor; las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por su Concejo Municipal, los que constituyen sus ingresos propios; los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal; los recursos asignados por concepto de canon y renta de aduanas; las asignaciones y transferencias específicas establecidas en la Ley Anual de Presupuesto; los recursos provenientes de sus operaciones financieras; y otros que determine la ley. Analizando los recursos con que cuentan los gobiernos locales, se observa que estos son sumamente dependientes de las transferencias establecidas por el gobierno central”<sup>4</sup>,

<sup>3</sup> USAID. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. P-10:

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/E070EC768725C462052578F700585943/\\$FILE/ABC\\_de\\_la\\_Descentralizacion.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/E070EC768725C462052578F700585943/$FILE/ABC_de_la_Descentralizacion.pdf)

<sup>4</sup> Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana. P-32:

<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/12/Estudios-Economicos-12-3.pdf>

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

De acuerdo al marco legal (Ley 27783), el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), es parte de la política de descentralización, es decir los recursos recaudados a través de los tributos, son descentralizados desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, con la finalidad de abastecer de recursos para satisfacer las necesidades de servicios básicos y otros. Los gobiernos locales, son beneficiados con la descentralización fiscal, ya que, a través de esta figura, reciben recursos económicos para satisfacer sus necesidades en el marco de sus funciones que los otorga la constitución política del Perú y la Ley.

### 1.3. Fondo de Compensación Municipal

El Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) “es un fondo 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, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país”<sup>5</sup>. En este sentido, la naturaleza de este fondo es promover la inversión en las municipalidades, priorizando las zonas más alejadas del país, es decir, precisamente aquellas zonas donde existe ausencia de servicios básicos.

### 1.4. Distribución del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)

En relación a los recursos de este fondo “se transfieren de manera íntegra a las 1831 municipalidades del país, considerando los criterios de distribución que se encuentran determinados en el Decreto Supremo N° 06-94-EF: población, tasa de mortalidad, nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (para el caso de las Provincias de Lima y Callao), y tasa de ruralidad (para el resto del país); información estadística proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que es la institución oficial con competencia en la materia”<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Modificación del Foncomun destinado a gastos de inversión: <https://www.gob.pe/11258-modificacion-del-foncomun-destinado-a-gastos-de-inversion>

<sup>6</sup> Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN: [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=101318&lang=es-](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101318&lang=es-)



"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

La distribución de estos recursos se realiza sobre la base las brechas sociales, es decir, tomando en consideración las necesidades de cada una de las municipalidades; sobre las municipalidades provinciales, "la distribución se construye un índice provincial para las 194 provincias del país, considerando dos factores, como la población total y la tasa de mortalidad infantil"; sobre las municipalidades distritales también se hace referencia "en cada provincia se construyen los índices para todas sus municipalidades distritales de acuerdo al siguiente procedimiento: se asigna el 20% del índice provincial a la municipalidad provincial y se distribuye el 80% restante entre todos los municipios distritales de la provincia, incluida la municipalidad provincial (que participa en este rubro como un distrito más), considerando: Para los municipios de las provincias de Lima y Callao, los siguientes criterios que buscan favorecer a la zona que presenta mayores necesidades básicas insatisfechas"<sup>7</sup>.

#### 1.5. Procedimiento de distribución

De conformidad con el artículo 3 del Decreto Supremo N° 06-94-EF, regula que el procedimiento de distribución se basa principalmente materia geográfica; este dispositivo legal regula:

*"Artículo 3. - Procedimiento de distribución*

*El procedimiento de distribución del FONCOMUN comprende lo siguiente:*

- a) Cálculo de la asignación geográfica por provincias.*
- b) Sobre la base de la asignación geográfica por provincias una distribución entre todas las municipalidades distritales incluyendo la municipalidad provincial."*

La distribución en primer lugar se realiza a todas las provincias de país, una vez distribuido a estas, se realiza la distribución a todas las municipalidades distritales, donde se incluye también la municipalidad provincial, para atender

---

[ES&view=article&id=450](#)

<sup>7</sup>Proceso de elaboración de los índices de distribución:

[https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=101318&lang=es-ES&view=article&id=450](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101318&lang=es-ES&view=article&id=450)



“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

la jurisdicción que corresponde al distrito bajo la de la capital de la provincia. Cada uno de los distritos reciben parte del Fondo de Compensación Municipal; sin embargo, no todas las municipalidades reciben montos uniformes, sino que estos son distribuidos en base a criterios

En esta línea, la distribución a las provincias, de conformidad con el artículo 4 del Decreto Supremo antes citado, considera como criterios de, la demografía y la pobreza. En relación a la demografía, se refiere al número de habitantes que presenta determinada jurisdicción provincial, es decir que, si existe mayor densidad poblacional, recibirá la asignación presupuestal. Sobre la pobreza, la referida norma regula que este criterio se enfoca a identificar las carencias que presenta la población en determinada jurisdicción política; estas carencias no están referidas a la capacidad adquisitiva de la población, sino más bien a la ausencia de servicios básicos tales como servicios de agua, energía eléctrica y desagüe.

Si bien es cierto en las municipalidades rurales, la densidad poblacional es escasa; tenemos que las brechas sociales son amplias, es decir, que la ausencia de servicios básicos tales como servicios de agua, energía eléctrica y desagüe, para cuyas obras es destinado el presupuesto del FONCOMUN, este resulta insuficiente. De acuerdo a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, “actualmente 3.3 millones de peruanos no cuentan con una red pública de agua potable y 6.4 millones no tienen conexiones de alcantarillado”<sup>8</sup>. En este sentido, se conoce que la brecha para el acceso de agua y alcantarillado aun alcanza al 10% de la población peruana, por lo tanto, se requiere fomentar la descentralización del FONCOMUN, incrementando el presupuesto que corresponde a cada una de las municipalidades.

En relación al porcentaje que corresponde a cada una de las municipalidades, Decreto Supremo N° 06-94-EF, señala lo siguiente:

*“Artículo 5.- De la asignación provincial y distrital*

*Sobre la asignación geográfica por provincia se realiza una distribución entre todas las municipalidades distritales de la provincia, incluida la*

<sup>8</sup>Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento:

<https://www.gob.pe/institucion/sunass/noticias/781301-el-10-la-poblacion-peruana-no-tiene-agua-potable-y-23-no-accede-al-alcantarillado>

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

*municipalidad provincial, asignando:*

*a) El veinte por ciento (20%) del monto provincial a favor de la municipalidad provincial.*

*b) El ochenta por ciento (80%) restante entre todas las municipalidades distritales de la provincia, incluida la municipalidad provincial.”*

El monto presupuestal es distribuido tomando en consideración la jurisdicción provincial, del monto total, se destina el 80% para ser distribuido entre los distritos que forman parte de la provincia; el 20% restante se destina a la municipalidad provincial. La distribución del 80% hacia los distritos, se realiza tomando en consideración el número de habitantes y el porcentaje de pobreza que existe en cada uno de los distritos.

#### **1.6. Asignación mínima del Fondo de Compensación Municipal.**

De conformidad con artículo 88° del Decreto Legislativo N° 776, modificada por Decreto Legislativo N° 952, los municipios no pueden recibir menos de 8 UIT. En mérito a este dispositivo legal, es que los municipios con menos población, y que tengan menos población en mortalidad infantil en su jurisdicción, recibirán el mínimo de 8 UIT, monto que en la actualidad equivale a S/ 41,200 soles. Este monto resulta insuficiente para cubrir las enormes brechas sociales que presentan las municipalidades en los sectores rurales y máxime aquellas que se ubican en la frontera nacional. En este orden, es necesario que este monto mínimo sea incrementado a 20 Unidades Impositivas Tributarias como mínimos, considerando los criterios de distribución, como es ausencia de servicios básicos y la ubicación en zonas de frontera Nacional.

#### **1.7. Composición del Fondo de Compensación Municipal**

El FONCOMUN, se obtiene de tres fuentes, de conformidad con el artículo 86° del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal (modificado por el artículo 31° del Decreto Legislativo N° 952), determina que el primero componente y con mayor aporte, es el Impuesto de Promoción Municipal, Impuesto de Rodaje y el Impuesto a las embarcaciones de recreo.

Imagen N° 1: Composición del FONCOMUN



**KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS**  
**CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA**

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

|                                           | Promedio 2005 |
|-------------------------------------------|---------------|
| a. Impuesto de Promoción Municipal (IPM)  | 93,95 %       |
| b. Impuesto al Rodaje                     | 6,12 %        |
| c. Impuesto a las Embarcaciones de Recreo | 0,13 %        |

*Fuente: “Ministerio de Economía y Finanzas”<sup>9</sup>*

El Impuesto de Promoción Municipal, es la principal fuente de fondos del FONCOMUN, este impuesto se recauda junto con el Impuesto General a las Ventas que representa el 16% del valor del producto, mientras que el impuesto en desarrollo equivale al 2%; en este orden, en total el IGV, representa el 18% del valor de un determinado producto que los consumidores pagan y es destinado a las arcas del estado, como parte del presupuesto público.

En este sentido, la presente iniciativa legislativa busca promover la descentralización del presupuesto nacional, incrementando el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), lo cual no quiere decir que se busca incrementar la tasa de impuestos, tales como IGV y IPM; con esta propuesta se busca que los fondos obtenidos a través del Impuesto General a las Ventas, sea descentralizado y se destine en mayor proporción al Fondo de Compensación Municipal para cerrar las brechas sociales, con especial atención a las municipalidades de las áreas rurales y a las municipalidades ubicadas en la zona de frontera.

#### **1.8. Necesidad de incrementar el Fondo de Compensación Municipal**

Las municipalidades distritales y provinciales, de conformidad con el artículo X del Título Preliminar de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, tienen como una de sus funciones, promover “el desarrollo integral, para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental. La promoción del desarrollo local es permanente e integral. Las municipalidades provinciales y distritales promueven el desarrollo local, en coordinación y asociación con los niveles de gobierno regional y nacional, con el objeto de

<sup>9</sup> Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN:

[https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100848&view=article&catid=150&id=2297&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100848&view=article&catid=150&id=2297&lang=es-ES)

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

facilitar la competitividad local y propiciar las mejores condiciones de vida de su población”.

La ausencia de servicios básicos en el país, es un problema que aun no se logra solucionar, ya que los pueblos ubicados en las zonas urbanas y rurales, no cuentan con servicio de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, cuyos criterios son considerados para determinar los índices de pobreza. Asimismo, esta realidad se replica con mayor profundidad en las zonas de frontera, donde la presencia del Estado es mínima; ya que los gobiernos municipales no cuentan con los recursos suficientes para ejecutar proyectos de inversión en materia de agua y alcantarillado, energía eléctrica y vías de comunicación.

Imagen N° 2: CUADRO RESUMEN PRINCIPALES INDICADORES DE SERVICIOS BÁSICOS, 2013 – 2021 – INEI

| Indicador                                                                                                                                   | Año  |      |      |      |      |      |      |      |      |  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--|
|                                                                                                                                             | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |  |
| Perú: Hogares que cuentan con el servicio de agua por red pública, según ámbito geográfico                                                  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |  |
| Nacional                                                                                                                                    | 85,9 | 87,1 | 87,9 | 89,0 | 89,2 | 90,4 | 90,6 | 91,3 | 90,6 |  |
| Urbana                                                                                                                                      | 93,4 | 93,6 | 94,0 | 94,5 | 94,5 | 95,3 | 95,1 | 94,9 | 94,4 |  |
| Rural                                                                                                                                       | 63,3 | 67,3 | 68,4 | 70,7 | 71,6 | 73,6 | 74,9 | 77,7 | 76,4 |  |
| Costa                                                                                                                                       | 92,1 | 92,6 | 93,3 | 94,2 | 94,0 | 95,1 | 95,1 | 94,5 | 93,7 |  |
| Sierra                                                                                                                                      | 80,7 | 83,3 | 84,0 | 85,5 | 86,1 | 87,5 | 88,0 | 89,5 | 88,9 |  |
| Selva                                                                                                                                       | 72,8 | 72,7 | 74,1 | 75,3 | 75,9 | 77,6 | 78,0 | 82,0 | 80,5 |  |
| Perú: Hogares que cuentan con el servicio de alcantarillado u otras formas de disposición sanitaria de excretas, según ámbito geográfico 1/ |      |      |      |      |      |      |      |      |      |  |
| Nacional                                                                                                                                    | 68,2 | 68,4 | 72,1 | 73,7 | 74,3 | 76,6 | 77,0 | 76,5 | 76,3 |  |
| Urbana                                                                                                                                      | 84,2 | 84,7 | 87,7 | 88,5 | 89,2 | 90,5 | 90,7 | 89,4 | 87,6 |  |
| Rural                                                                                                                                       | 19,5 | 19,1 | 22,1 | 25,0 | 24,9 | 29,3 | 28,6 | 30,1 | 35,0 |  |
| Costa                                                                                                                                       | 83,8 | 84,4 | 87,2 | 88,2 | 89,0 | 90,4 | 90,4 | 88,9 | 87,7 |  |
| Sierra                                                                                                                                      | 52,8 | 52,6 | 56,7 | 59,4 | 59,9 | 63,8 | 63,6 | 63,4 | 65,7 |  |
| Selva                                                                                                                                       | 40,8 | 41,6 | 47,5 | 47,9 | 48,4 | 50,3 | 53,3 | 55,3 | 55,6 |  |
| Perú: Hogares que cuentan con el servicio de energía eléctrica mediante red pública, según ámbito geográfico                                |      |      |      |      |      |      |      |      |      |  |
| Nacional                                                                                                                                    | 86,3 | 87,3 | 90,0 | 91,7 | 92,4 | 92,9 | 92,9 | 94,6 | 94,7 |  |
| Urbana                                                                                                                                      | 92,7 | 93,0 | 95,9 | 96,3 | 96,4 | 96,8 | 96,8 | 97,6 | 97,7 |  |
| Rural                                                                                                                                       | 66,7 | 70,0 | 71,4 | 76,3 | 79,2 | 79,6 | 79,1 | 83,3 | 82,6 |  |
| Costa                                                                                                                                       | 91,2 | 91,3 | 94,9 | 95,5 | 95,7 | 96,3 | 96,3 | 97,1 | 96,9 |  |
| Sierra                                                                                                                                      | 82,4 | 84,3 | 86,3 | 88,8 | 89,9 | 89,9 | 89,6 | 92,3 | 91,2 |  |
| Selva                                                                                                                                       | 74,5 | 78,1 | 78,7 | 82,3 | 84,8 | 85,9 | 86,6 | 89,5 | 88,6 |  |
| Perú Urbano: Hogares con acceso al servicio                                                                                                 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |  |

**Fuente: “Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)”.**

De acuerdo a las cifras brindadas por el INEI, en el rubro de servicio de agua potable tenemos que, en la zona rural, se ubica mayor porcentaje de la población que no cuenta con agua potable, se evidencia que el 76.4% la



**KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS**  
**CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA**

**“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”**

población cuenta con este servicio y por ende el 23.6% que carece del referido servicio. En cuanto a las regiones naturales, la región selva es el espacio donde se concentra la mayor necesidad de agua potable, presentando el 19.5% de la población que carece de agua potable. Es precisos recalcar que en la región selva, se ubican la mayor cantidad de gobiernos locales que tienen presencia en la frontera nacional, es decir, tienen límites con los países vecinos; tales como, Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador.

En relación al servicio de alcantarillado, la necesidad se incrementa en la zona rural, donde solo el 35% de la población cuenta con este servicio, es decir, que el 65% de peruanos no lo tiene. En la región selva, el 44.4% de peruanos no cuentan con alcantarillado, mientras que, en la sierra, 34.3%. En este sentido, se evidencia que la ausencia de servicios básicos, se agudiza en las zonas alejadas de la selva y sierra, necesidad que corresponde por mandato legal, solucionar a los gobiernos distritales y provinciales; para lo cual, se necesita fortalecer la descentralización de los recursos, mediante el cual, es posible incrementar los recursos para los gobiernos locales.

En consecuencia “para el año 2021, el porcentaje de hogares que cuentan con el servicio de agua por red pública se incrementó en 4,7 puntos porcentuales desde el año 2013 (85,9%) hasta el año 2021 (90,6%). (...). En el año 2021, para los hogares con el servicio de alcantarillado para la disposición sanitaria de excretas (desagüe) se observa un incremento de 8,1 puntos porcentuales comparado con el año 2013 pasando de 68,2% a 76,3% en el año 2021”<sup>10</sup>.

En este mismo orden, existe carencia de vías de comunicación, tales como carreteras, que permite interconectar a los pueblos, para mejorar las relaciones económicas y sociales. Según el RPP, informa que “las vías departamentales tienen 16.5 % de pavimentación, y las vecinales 10.5 %”<sup>11</sup>. En este sentido, tenemos que el 89.5% de las carreteras vecinales, bajo la jurisdicción de los gobiernos locales, se encuentran sin pavimentación, es decir, hasta la fecha, se encuentra en estado crítico, lo cual provoca los accidentes de tránsito. Para

<sup>10</sup> Acceso a los servicios básicos en el Perú 2021 – INEI: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\_digitales/Est/Lib1863/libro.pdf

<sup>11</sup> Carreteras olvidadas: El precio de la negligencia en la infraestructura vial peruana [INFORME]: <https://rpp.pe/economia/economia/cual-es-el-estado-de-las-pistas-y-carreteras-en-el-peru-informe-noticia-1557854>

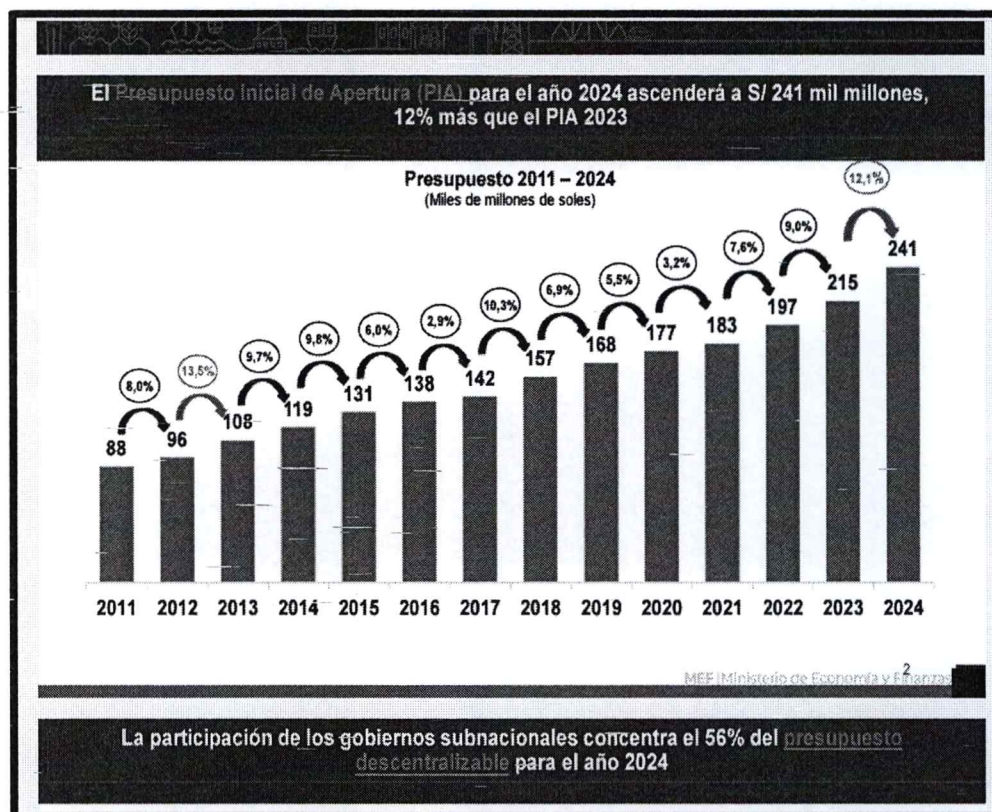
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

lograr la pavimentación de estas vías vecinales, se requiere que los gobiernos provinciales y distritales, cuenten con mayores recursos económicos.

### 1.9. Descentralización del presupuesto público

El proceso de descentralización en el Perú, ha conllevado que los recursos obtenidos a través del gobierno nacional, se destinen a los gobiernos regionales y locales, para que estos tengan la capacidad presupuestal de ejecutar proyectos de inversión pública.

Imagen N°3: Presupuesto 2011 –2024



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

En el gráfico 3, se puede observar el incremento del presupuesto público desde el año 2011, hasta el 2024, que parte desde 88 mil millones hasta 241 mil millones en el presente año fiscal 2024.

En relación a la distribución presupuestal, tenemos que el proceso de descentralización no ha tenido mayor incidencia en insertar mayor monto de presupuesto en beneficio de los gobiernos locales. Durante el periodo 2011-2024, el Presupuesto Público en términos nominales se ha incrementado,



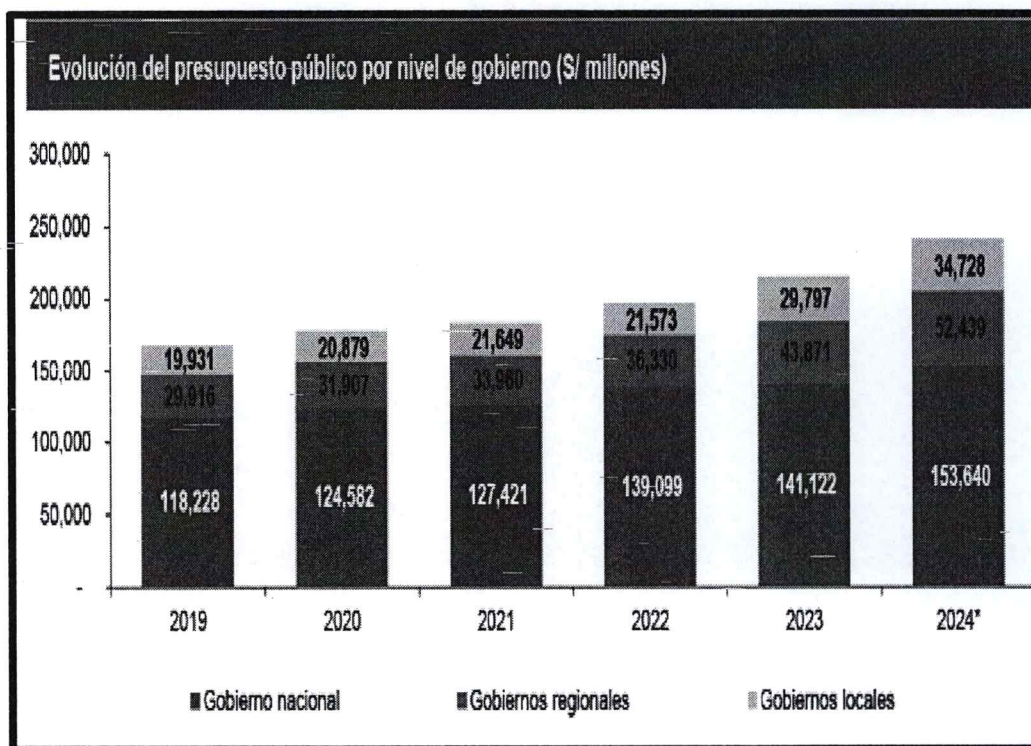
**KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS**  
**CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA**

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

pasando de S/ 88 mil soles, hasta unos 241 mil soles; sin embargo, en la distribución de los recursos por nivel de gobierno, los gobiernos locales han tenido un incremento irrisorio en términos nominales del orden del 6%. Es decir, el incremento porcentual nominal es del 12.1% en el presente año 2024.

La distribución porcentual del Presupuesto Público por nivel de gobierno es centralista, ya que según la información brindada por el Ministerio de Economía y Finanzas, la distribución presupuestal que corresponde a los gobiernos locales, equivale a sumas que no permite el cierre de brechas existentes como son, en agua potable y saneamiento básico, infraestructura educativa, infraestructura de salud, caminos vecinales, infraestructura de riego, equipamiento urbano y rural, que aquejan a la gran mayoría de municipalidades sobre todo rurales del país.

Imagen N° 4: Evolución del presupuesto público por nivel de gobierno.



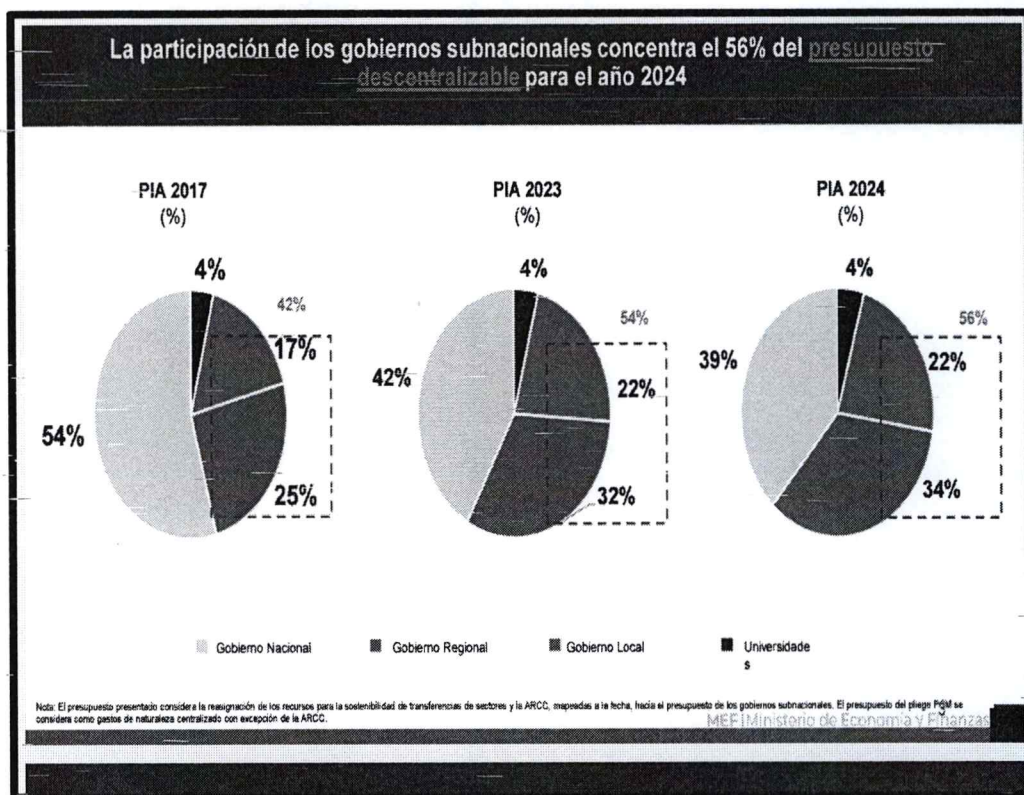
**Fuente: ComexPerú**

Del gráfico mostrado, cuyos datos son recogidos del Ministerio de Economía y Finanzas, podemos observar que en el año fiscal 2024, se cuenta con un presupuesto de S/ 240, 807.00 soles y a los gobiernos locales, se destina el 14.3% del presupuesto nacional, cuyo monto representa el S/ 34,728 soles, el cual es insuficiente para satisfacer las enormes brechas de servicios básicos,

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

como agua, alcantarillado y otros en las zonas rurales, principalmente en los gobiernos locales ubicados en la frontera nacional.

En el año 2011, podemos observar que el presupuesto público fue de S/ 168,075.00 soles, de este monto, luego de la distribución, se aprecia que el 11.8% del total del presupuesto, fue destinado a los gobiernos locales, monto que frente al 70.3% que se queda en el gobierno central. De los datos vertidos, podemos advertir que los gobiernos locales, reciben montos irrisorios para ejecutar proyectos de inversión pública de alto costo, por tal motivo, es necesario que la distribución sea con mayor incidencia en los gobiernos locales, a fin de lograr el cierre de las brechas sociales.



Fuente. “Ministerio de Economía y Finanzas”

En la gráfica anterior, se considera la reasignación de los recursos para la sostenibilidad de transferencias de sectores y la ARCC, mapeadas a la fecha, hacia el presupuesto de los gobiernos subnacionales. El presupuesto del pliego PCM se considera como gastos de naturaleza centralizado con excepción de la ARCC. Sobre el Presupuesto Público del año 2024, el 39% del monto total se queda en el gobierno nacional, el 34% a los gobiernos regionales y el 22% a los gobiernos locales, considerando que el gráfico es elaborado luego de



**KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS**  
**CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA**

*"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"*

haber realizado transferencias extras, ya que la distribución primigenia, no es suficiente para cubrir las necesidades de los gobiernos locales y regionales; decir, que el porcentaje mínimos en cuanto a los niveles de gobierno, se otorga a los gobiernos locales y por ello, es necesario incrementar las transferencias.

#### **1.10. Marco legal**

##### **Constitución Política del Perú**

Artículo 43 señala que "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".

Por su parte el artículo 196 numeral 5, precisa que "son bienes y rentas de las municipalidades los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, que tiene carácter redistributivo, conforme a Ley".

##### **Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.**

La Ley Orgánica de Municipalidades establece que "los gobiernos locales son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización".

"Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines".

El artículo 139, regula que "las municipalidades ubicadas en zonas rurales son las que funcionan en capitales de provincia o distrito cuya población urbana no es mayor que el 50% de su población total. Tienen a su cargo la promoción del desarrollo integral, particularmente el desarrollo rural sostenible".

El artículo 146, establece que "la asignación prioritaria y compensatoria de FONCOMUN. Estableciendo que las municipalidades ubicadas en zonas rurales tienen asignación prioritaria y compensatoria de los recursos del Fondo de Compensación Municipal".



**KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS**  
**CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA**

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

### **Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal y modificatorias**

El artículo 86, regula que "el Fondo de Compensación Municipal a que alude el numeral 5 del artículo 196 de la Constitución Política del Perú, se constituye con los siguientes recursos:

- a) El rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal
- b) El rendimiento del Impuesto al Rodaje
- c) El impuesto a las embarcaciones de recreo".

Decreto Supremo 156-2004-EF que contiene el Texto único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, regula en su artículo 76, nos refiere que "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".

Se señala en el artículo 77 que "el rendimiento del Impuesto se destinará al Fondo de Compensación Municipal".

El artículo 86, menciona que "el Fondo de Compensación Municipal a que alude el numeral 5 del artículo 196 de la Constitución Política del Perú, se constituye con los siguientes recursos:

- a) El rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal
- b) El rendimiento del Impuesto al Rodaje
- c) El impuesto a las embarcaciones de recreo".

Artículo 87. Regula que "el Fondo de Compensación Municipal se distribuye entre todas las municipalidades distritales y provinciales del país con criterios de equidad y compensación. El Fondo tiene por finalidad asegurar el funcionamiento de todas las municipalidades".

Artículo 88 regula que "los Índices de Distribución del Fondo serán determinados anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Resolución Ministerial".

"Los recursos mensuales que perciban las municipalidades por concepto del Fondo de Compensación Municipal, hasta la fecha el marco legal regula que no podrán ser inferiores al monto equivalente a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias — UIT vigentes a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año"; sin embargo, mediante la iniciativa legislativa, se busca que este monto mínimo sea incrementado a 20 Unidades Impositivas Tributarias.

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

Artículo 89 regula que “los recursos que perciban las Municipalidades por el Fondo de Compensación Municipal — FONCOMUN serán utilizados íntegramente para los fines que determinen los Gobiernos Locales por acuerdo de su Concejo Municipal y acorde a sus propias necesidades reales. El Concejo Municipal fijará anualmente la utilización de dichos recursos, en porcentajes para gasto corriente e inversiones, determinando los niveles de responsabilidad correspondientes”.

## **II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN NACIONAL**

El presente Proyecto de Ley, no colisiona con alguna norma que es parte del ordenamiento jurídico, por el contrario, fortalece el proceso de descentralización, a través del incremento del presupuesto de los gobiernos locales a nivel nacional para lograr el cierre de brechas sociales, otorgando calidad de vida a la persona, que es el fin supremo de la sociedad y el estado, de conformidad con la Constitución Política del Perú.

## **III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El presente Proyecto de Ley, no genera gasto adicional al estado peruano, sino más bien, busca modificar el sistema de distribución de recursos del estado, que son recaudados a través del Impuesto General a las Ventas

La iniciativa legislativa propone incrementar el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) que forma parte de los recursos del FONCOMUN, del 2% al 4% a partir del año 2025; con la finalidad de otorgarle mayores recursos a los gobiernos locales, para cerrar las brechas de servicios básicos y generar mejores condiciones de vida para la población. Al aprobarse esta iniciativa, va generar significativos beneficios a los gobiernos locales y por ende a la población de los sectores que aun no cuentan con servicios básicos, ya que, al contar con mayores recursos, permitirá que las municipalidades puedan generar desarrollo local y regional.

Con el incremento del 2% al 4% del Impuesto de Promoción Municipal (IPM), no se incrementa como tal el monto del Impuesto General de las Ventas, ya que este se reducirá de 16% a 14%, para que el 2% restante pase a ser recaudado como parte del Fondo de Compensación Municipal y sea destinado al FONCOMUN. Es decir, con esta iniciativa no se generará perjuicio a los consumidores, ya que solo se busca una



**KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS**  
**CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA**

“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

redistribución de los recursos, a fin de beneficiar a las municipalidades para que con mayores recursos logren el cierre de brechas sociales.

#### **IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA**

La presente iniciativa legislativa se enmarca en la Agenda legislativa para el periodo anual de sesiones 2023 – 2024, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR, cuyos objetivos apuntan “a: 1) Democracia y Estado de derecho, 8) Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú, además del 25) Regulación referida a la descentralización y los distintos niveles”.<sup>12</sup>

#### **V. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL**

Este Proyecto de Ley, presenta relación con las siguientes 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 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación”.
- 2Política de Estado 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente”

---

<sup>12</sup> RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO: N° 002-2023-2024-CR, por la que se aprueba la agenda legislativa para el período anual de sesiones 2023-2024 <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2225424-1>