Proyecto de Ley N°...../2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
03 NOV. 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 7:18pm

LEY QUE INTRODUCE A LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA A LA SEGUNDA ETAPA A LA QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 8 DEL DECRETO LEGISLATIVO 955, LEY DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **Avanza País**, a iniciativa de los Congresistas **DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN** y **NORMA MARTINA YARROW LUMBRERAS**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

I. FORMULA NORMATIVA

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE INTRODUCE A LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA A LA SEGUNDA ETAPA A LA QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 8 DEL DECRETO LEGISLATIVO 955, LEY DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley
El objetivo de la presente Ley es incorporar, de manera directa, a la Municipalidad Metropolitana de Lima a la segunda etapa de la asignación de ingresos a gobiernos regionales, según lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal.

Artículo 2.- Modificación del artículo 5 de la Ley 31069, Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del Fondo de Compensación Regional (FONCOR)
Modificase el artículo 5 de la Ley 31069, Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del FONCOR, conforme a la fórmula normativa siguiente:

> *"Artículo 5.- Inclusión de Lima Metropolitana*
> *La distribución del Fondo de Compensación Regional (Foncor) aplica a Lima Metropolitana de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización."*

Artículo 3.- Modificación del artículo 15 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal
Modificase el artículo 15 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal, conforme a la fórmula normativa siguiente:

"Artículo 15.- Segunda Etapa
15.1. Para ingresar a esta Etapa, ***excepto para el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima****, deben encontrarse vigentes las leyes del Sistema Nacional de Acreditación y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y sus respectivos reglamentos, así como haberse conformado las Regiones, de conformidad con el Artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización. El ingreso a y la evaluación de la Segunda Etapa será competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización.*

15.2. Para que una Región inicie esta Etapa, ***excepto para el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima****, deberá observar y cumplir los requisitos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y haber alcanzado los objetivos y metas de las competencias transferidas.*

15.3. Nada de lo dispuesto en esta Etapa sobre asignación de ingresos será de aplicación al Gobierno Regional del Callao.

15.4 La Municipalidad Metropolitana de Lima ingresa directamente a la segunda etapa, con los límites establecidos en el artículo 16.4 de la presente Ley.*"*

Artículo 4.- Modificación del artículo 16 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal

Modificase el artículo 16 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal, conforme a la fórmula normativa siguiente:

"Artículo 16.- Reglas Generales
16.1. La Segunda Etapa comprende la asignación a cada Región de los recursos efectivamente recaudados en ellas por determinados impuestos del Gobierno Nacional, así como la cooperación de la Región con la SUNAT en el cumplimiento de las funciones de esta última sobre dichos impuestos, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 22.

16.2. Los impuestos internos nacionales cuya recaudación se asignarán a la Región, son:

a) El Impuesto General a las Ventas, sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal (IPM).
b) El Impuesto Selectivo al Consumo.
c) El Impuesto a la Renta de Personas Naturales, correspondientes a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría.

16.3. La asignación a cada Región de los recursos efectivamente recaudados en ellas por determinados impuestos del Gobierno Nacional a que se refiere el presente Decreto Legislativo, no modifica la calidad de acreedor tributario otorgada por las disposiciones específicas de dichos impuestos.

16.4 La Provincia Lima, en cuanto región, percibe los impuestos internos a los que se refiere el artículo 16.2 hasta alcanzar un monto equivalente al dos por ciento (2%) de lo recaudado a nivel nacional por concepto de IGV del año anterior."

Artículo 5.- Modificación del artículo 17 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal

Modificase el artículo 17 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal, conforme a la fórmula normativa siguiente:

"Artículo 17.- Asignación de la recaudación de los Impuestos Internos Nacionales
17.1. La asignación a cada Región ***y a la Provincia de Lima*** *supone la transferencia de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por determinados impuestos del Gobierno Nacional, excluidos los documentos con poder cancelatorio y devoluciones, de conformidad con lo establecido en el Inciso 16.2 y* ***16.4****, luego de aplicar las deducciones que conforme a ley estuvieran establecidas, como el porcentaje de la recaudación que le corresponde a la SUNAT como ingreso propio por la administración de los referidos impuestos.*

17.2. La SUNAT es el ente encargado de recaudar y cuantificar la recaudación obtenida en cada Región."

Artículo 6.- Modificación del artículo 18 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal

Modificase el artículo 18 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal, conforme a la fórmula normativa siguiente:

"Artículo 18.- Asignación de la recaudación a las Regiones
Las Regiones, conformadas de acuerdo con un proceso de integración, de conformidad con el Artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización, tendrán una asignación del 50 por ciento de la recaudación de los impuestos internos nacionales señalados en el Inciso 16.2.

La Provincia de Lima no forma parte de ninguna región, ni puede ser parte de un proceso de integración."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Aplicación progresiva de la modificación del artículo 16 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal

La modificación del artículo 16 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal, se aplica de manera progresiva, de la siguiente manera:

1. Al año 2024, la Municipalidad Metropolitana de Lima percibe impuestos internos hasta alcanzar el 1% de lo recaudado a nivel nacional por concepto de IGV del año anterior.

2. Al año 2025, la Municipalidad Metropolitana de Lima percibe impuestos internos hasta alcanzar el 2% de lo recaudado a nivel nacional por concepto de IGV del año anterior.

SEGUNDA.- Implementación de medidas
La SUNAT, dentro del primer trimestre de cada año, cuantificará el monto a que se refiere el artículo 16.4 del Decreto Legislativo 995, Ley de Descentralización Fiscal, a efectos de que se realice la programación presupuestal anual correspondiente de conformidad con las leyes sobre la materia.

TERCERA.- Vigencia de la Ley y adecuación del Reglamento
La presente Ley entra en vigencia desde el día siguiente de su publicación y su implementación no está sujeta ni condicionada a la dación de normas reglamentarias, las que únicamente pueden complementarla y desarrollarla.

El Poder Ejecutivo, dentro del plazo de diez (10) días calendario contados desde la publicación de la presente ley, adecúa el Reglamento del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal.

Lima, octubre del 2022

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2022 18:04:17-0500

DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN
Congresista de la República

NORMA MARTINA YARROW LUMBRERAS
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/10/2022 08:29:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/11/2022 15:56:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/10/2022 10:17:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2022 11:48:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2022 10:13:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/11/2022 15:56:16-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **7** de **noviembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3453-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**
2. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

El proceso de descentralización vigente encuentra su fundamento en el Capítulo XIV de la Constitución Política del Perú, introducido mediante reforma constitucional por la Ley Nº 27680 en marzo del 2002. Desde su origen, el proceso de descentralización le otorgo a la Provincia de Lima, la Capital de la República, un estatus especial respecto del resto de circunscripciones regionales y municipales. Al respecto, el artículo 198 del Texto constitucional establece que:

> *"Artículo 198.- **La Capital de la República no integra ninguna región**. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. **La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima**. (...)"*
>
> **[Énfasis agregado]**

Siguiendo dicho mandato constitucional, la Ley Nº 27783, Ley de Bases de Descentralización, estableció expresamente en su artículo 33 que Lima Metropolitana tendría un régimen especial. Dicho artículo se presenta a continuación:

> *"Artículo 33.- Régimen especial para la provincia de Lima Metropolitana*
> ***En el ámbito de la provincia de Lima, las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional, son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, con arreglo a lo previsto en la presente ley**. Asimismo, la ejecución de obras de inversión en infraestructura estará a cargo de dicha Municipalidad o de las municipalidades distritales respectivas, previo convenio con el sector correspondiente.*
> ***Toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a dicha municipalidad, en lo que resulte aplicable.**"*
>
> **[Énfasis agregado]**

De lo expresado, tenemos que la Provincia de Lima tiene un régimen especial porque en ella se superponen un gobierno local y otro regional sobre la base de la misma jurisdicción territorial. Así, la referida Provincia tiene un régimen que es, en cuanto a competencias y funciones, idéntico al de cualquier otro gobierno regional, con el impedimento constitucional de formar parte de cualquier otra región.

El proceso de descentralización ocurre en un ámbito político, administrativo, económico y presupuestal. La Constitución estableció un diseño que buscaba la integración de departamentos contiguos para convertirlos en regiones. Ese proceso comenzaría en los departamentos existentes y, de manera progresiva, se produciría la fusión de los mismos, mediante un referéndum, para conformar nuevas regiones. Este modelo quedó claramente establecido en el artículo 190 de la Constitución:

> "Artículo 190.- Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles.
> **El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales.**
> Mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región, conforme a ley. Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional. (...)"
>
> **[Énfasis agregado]**

En la medida que uno de los principales componentes del proceso de descentralización es aquel que ocurre el ámbito presupuestal, precisamente porque es el que garantiza viabilidad del Gobierno Regional, el Decreto Legislativo Nº 955, Ley de Descentralización Fiscal, estableció un conjunto de reglas de asignación de competencias y gastos. Al respecto, el artículo 6 del referido Decreto dispone que *"**la asignación de competencias y gastos se establece gradualmente y por Etapas**, de acuerdo con las normas que rigen el proceso de descentralización, así como con la Ley del Sistema Nacional de Acreditación"* **[Énfasis agregado]**. Las etapas a las que se refiere dicha norma son las siguientes:

	Artículo 8 del Decreto Legislativo 955
Primera etapa	Transferencias presupuestales y asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional - FONCOR
Segunda etapa	Transferencias presupuestales, **asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por determinados impuestos del Gobierno Nacional**, incentivos al esfuerzo fiscal y celebración de convenios de cooperación interinstitucional.

Este proceso de asignación de competencias y gastos, que se realizaría por etapas y de manera gradual, sigue en una etapa de implementación para todos los gobiernos regionales. Más aún cuando el objetivo de la Ley es ofrecer incentivos para la constitución de nuevas Regiones que agrupen a los gobiernos regionales que operan sobre territorios departamentales.

Si bien el Decreto Legislativo Nº 955, Ley de Descentralización Fiscal, excluyó expresamente a la Provincia de Lima y al Gobierno Regional de Callao de su ámbito de aplicación (Artículo 15), por lo menos en el caso del último, sí estableció una Disposición Final para introducirlo directamente en la segunda etapa sujeto a determinadas condiciones:

> *"Octava.- Asignación de la Recaudación al Gobierno Regional del Callao*
> *Mediante Decreto Supremo aprobado con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, **se establecerá la inclusión del Gobierno Regional del Callao en la Segunda Etapa**, sujeto a las condiciones y requisitos que se establezcan en dicha norma y a las reglas generales previstas en el presente Decreto Legislativo, en lo que corresponda."*
>
> **[Énfasis agregado]**

Para el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que asume las competencias de gobierno regional por mandato constitucional y legal, no se contempló ninguna disposición que diera prioridad a la distribución de los recursos en esta jurisdicción. Esto ha generado una distorsión completa en la asignación de recursos presupuestales, donde se tiene que, siendo la Provincia de Lima uno de los lugares con mayor densidad geográfica, tenga el presupuesto más bajo a nivel de gobiernos regionales.

Este defecto en el diseño del proceso de descentralización estuvo presente desde los orígenes según refieren Carranza & Tuesta (2004)[1]. Al respecto, los referidos autores, mencionan lo siguiente:

> *"Un aspecto importante a recalcar es que la asignación presupuestal por departamentos, como otra fuente de financiamiento a regiones y municipios, da prioridad a aquellos de menor nivel de desarrollo, que cuentan con una proporción mayor del presupuesto que la población nacional. Tal como se observa en el gráfico 3.1, los departamentos de nivel de desarrollo 'muy bajo' y 'bajo', que cuentan, respectivamente, con 3,7% y 36,6% de la población del país, les ha correspondido 6,4% y 50,3% del presupuesto asignado a los departamentos (excluidas las exoneraciones).* ***En cambio, al departamento de Lima, que alberga a 32% de la población nacional, se le ha concedido solo el 2% del presupuesto asignado a los departamentos.*** *(...)"*
>
> **[Énfasis agregado]**

Los autores añaden que "*la situación actual es altamente inestable porque, por un lado, se verifica un grado muy reducido de descentralización fiscal en términos efectivos; mientras que, por otro lado, existe un alto nivel de expectativas políticas y sociales por el actual proceso de descentralización*" (Carranza & Tuesta, 2004). En efecto, las expectativas de la población no se encuentran acordes con el nivel de descentralización fiscal; en particular, esto se magnifica cuando la región que tiene un alto nivel poblacional recibe recursos ínfimos para asumir las demandas legítimas ciudadanas.

Se debe señalar, además, que el modelo de asignación de recursos para las regiones ha recibido muchas propuestas de reforma. Así, se puede citar, a manera de ejemplo, que el Grupo Propuesta Ciudadana (2011: 7)[2] planteó la alternativa de implantar un mecanismo de coparticipación tributaria el cual consistiría en crear un Fondo Regional de Coparticipación (FRC) con los impuestos que usualmente son de administración del Gobierno Nacional y a partir de ahí repartirlos sobre la base de necesidades en Educación, Salud, Inversión, entre otros. Sin duda esta propuesta es interesante, aunque es importante comenzar definiendo el régimen especial que en cualquier modelo debería tener la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Precisamente, con respecto a la asignación de los recursos fiscales, el propio Banco Mundial (2017: 18)[3] ha expresado la necesidad de implantar un régimen especial para el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Al respecto menciona lo siguiente:

> *"La necesidad de una mayor coordinación se observa en el caso de "Lima Metropolitana", (...) El distrito de Lima (Cercado de Lima) es dirigido directamente por la MML. El Concejo de Lima Metropolitana ejerce poderes y funciones equivalentes a las del Concejo Regional, y el alcalde de MML ejerce poderes y funciones equivalentes a los del Presidente Regional. Como parte de sus competencias provinciales, la MML tiene responsabilidad sobre los 43 distritos que conforman la provincia de Lima. Más allá de la necesidad de mayor coordinación, lo que podría requerir una "autoridad del área metropolitana,"* ***el caso de Lima también plantea la incógnita de la***

[1] Carranza, L. & Tuesta, D. (2004). Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana. En: Revista Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú. Lima – Perú.
[2] Grupo Propuesta Ciudadana (2011). La descentralización fiscal: breve diagnóstico y propuesta para el nivel regional. En: Agenda Descentralista. Lima – Perú.
[3] Banco Mundial (2017). Perú: Hacia la creación de un sistema de descentralización fiscal más eficiente y equitativo: Práctica Global de Macroeconomía y Gerencia Fiscal Latinoamérica y el Caribe. En Reporte No. 112433-PE.

necesidad de un régimen fiscal especial—con respecto a las atribuciones funcionales y las fuentes de ingreso—, una necesidad que aplica también a otros grandes centros urbanos del país."

[Énfasis agregado]

A continuación se hace un breve análisis de la situación actual en la que se encuentra la Municipalidad Metropolitana de Lima en cuanto gobierno regional y se explican las razones que fundamental la propuesta legislativa, particularmente en el extremo que dispone la incorporación de Lima en la segunda etapa de asignación de recursos y competencias previsto por el Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal.

2. Municipalidad Metropolitana de Lima en la descentralización fiscal

2.1 Población de la Provincia de Lima

El Censo del año 2017 arrojó que en el Perú existen más de 29 millones de peruanos en el territorio nacional. La distribución por departamento se presenta a continuación:

Tabla 1: Población por departamento, 2017

Departamento	Población
Amazonas	382 398
Ancash	1 086 021
Apurímac	406 981
Arequipa	1 373 793
Ayacucho	616 449
Cajamarca	1 351 149
Callao	985 510
Cusco	1 205 341
Huancavelica	353 838
Huánuco	725 848
Ica	838 645
Junín	1 245 718
La Libertad	1 769 057
Lambayeque	1 190 356
Lima Metropolitana	8 565 213 **(29%)**
Lima Región	899 764 **(3%)**
Loreto	888 824
Madre de Dios	139 257
Moquegua	174 583
Pasco	255 937
Piura	1 855 605
Puno	1 176 860
San Martín	812 604
Tacna	327 290
Tumbes	224 248
Ucayali	495 794
Extranjero	34 769
PERU	29 381 884

Fuente: Censo 2017, INEI (2021a)[4].

[4] INEI. (2021a). Perú: Resultado definitivos. Tomo I. Lima – Perú.

Tal como se aprecia en la **Tabla 1**, el 29% de la población nacional se concentra únicamente en la Lima Metropolitana. Es decir, es la Provincia más poblada del territorio peruano. Lima Región, que tiene un gobierno regional propio como el resto de departamentos, únicamente concentra al 3% de la población. Juntas contienen a la tercera parte de la población total. El segundo departamento más poblado del territorio es Piura con 1.8 millones de habitantes, seguido de La Libertad con 1.7 millones de habitantes. Es decir, los otros dos departamentos más poblados representan apenas la quinta parte de Lima Metropolitana. Si bien los datos son del año 2017, la tendencia de crecimiento poblacional de Lima se mantiene.

2.1. Presupuesto público de la Provincia de Lima

Ahora bien, aun cuando Lima Metropolitana es una de las jurisdicciones territoriales más pobladas a nivel nacional, la distribución del presupuesto público, a nivel de gobiernos regionales, ubican a Lima como el Gobierno Regional con menor presupuesto a nivel nacional.

Tabla 2: Gobiernos Regionales PIM (Millones S/.)
Periodo 2018-2021

GOBIERNO REGIONAL	2018	2019	2020	2021
AMAZONAS	1074.3	1126.1	1144.2	1231.0
ANCASH	2118.6	2129.1	2330.6	2358.3
APURIMAC	1147.0	1213.7	1213.8	1330.3
AREQUIPA	2473.5	2386.3	2562.2	2915.2
AYACUCHO	1568.4	1717.4	1864.0	1979.4
CAJAMARCA	2410.0	2368.0	2636.7	3090.5
CUSCO	2455.6	2452.1	2467.8	2902.3
HUANCAVELICA	1122.0	1218.3	1227.8	1336.9
HUANUCO	1369.7	1406.6	1518.4	1661.1
ICA	1051.3	1180.9	1448.1	1457.9
JUNIN	2002.7	2088.4	2190.6	2597.6
LA LIBERTAD	2566.0	2177.9	2401.2	2647.2
LAMBAYEQUE	1431.6	1483.4	1548.6	1696.3
LORETO	1771.7	2120.2	2393.3	2598.0
MADRE DE DIOS	445.3	495.4	435.5	488.7
MOQUEGUA	567.7	573.3	643.0	699.5
PASCO	816.3	802.8	698.0	868.5
PIURA	2915.6	3253.8	3324.6	3154.0
PUNO	1960.5	2105.5	2226.7	2536.7
SAN MARTIN	1485.5	1559.9	1602.3	1741.7
TACNA	708.5	783.5	821.8	920.8
TUMBES	500.6	563.0	620.3	639.5
UCAYALI	1035.4	1264.2	1150.5	1240.4

LIMA	1415.3	1519.8	1549.6	1633.4
CALLAO	1202.1	1257.9	1326.7	1401.5
MUN METRO LIMA	232.7	276.6	140.1	147.7

Fuente: MEF, Consulta amigable.
Elaboración propia

La **Tabla 2** muestra claramente que, durante el periodo 2018 – 2021, la Municipalidad Metropolitana de Lima recibió, como presupuesto Institucional Modificado (PIM), montos muy inferiores al resto de gobiernos regionales y, sobre todo, con una clara tendencia decreciente. Con el paso de los años, a diferencia de lo que ocurre con otros gobiernos regionales, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha venido recibiendo cada vez menos presupuesto público, lo que evidentemente implica una regresión en cuando al proceso de descentralización, que debería procurar transferencias de competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y municipales.

Tabla 3: Estadísticos descriptivos del PIM

Estadísticos	2018	2019	2020	2021
Media	1455.7	1520.2	1595.6	1741.3
Mediana	1392.5	1445.0	1533.5	1647.2
Min	232.7	276.6	140.1	147.7
Max	2915.6	3253.8	3324.6	3154.0

Elaboración propia

La **Tabla 3** presenta estadísticos descriptivos básicos sobre el PIM de los gobiernos regionales en el periodo 2018-2021. En el año 2018, el presupuesto promedio de los gobiernos regionales fue de S/. 1,455 millones de soles; en el año 2021, ese promedio se incrementó a S/. 1,741 millones de soles. En ese periodo, el presupuesto más bajo, de entre todos los gobiernos regionales, corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Los montos asignados a la Capital se encuentran muy por debajo del promedio para cada año y además muestran una disminución de 33% para todo el periodo.

Tabla 4: Presupuesto regional como porcentaje (%) del total

Gobierno regional	2018	2019	2020	2021
MUM METRO LIMA	0.61%	0.70%	0.34%	0.33%
AREQUIPA	6.54%	6.04%	6.18%	6.44%
CAJAMARCA	6.37%	5.99%	6.36%	6.83%
CUSCO	6.49%	6.20%	5.95%	6.41%
CALLAO	3.18%	3.18%	3.20%	3.10%
PIURA	7.70%	8.23%	8.01%	6.97%

Fuente: MEF, Consulta amigable.
Elaboración propia

La **Tabla 4** presenta el presupuesto de los gobiernos regionales, con mayores recursos, como porcentaje de todo lo asignado a este nivel del gobierno en el presupuesto nacional. Así, los gobiernos regionales con mayor presupuesto son Arequipa, Cajamarca, Cusco y Piura. En la Tabla se incluyó a Callao y a la Municipalidad Metropolitana de Lima para graficar la inequidad en la distribución de los recursos públicos. El Gobierno Regional de Piura recibió para el periodo 2018-2021 un promedio de 7.7% del total de recursos; el Gobierno Regional de Cajamarca recibió un promedio de 6.4%; y los Gobiernos Regionales de Cusco y Arequipa un promedio de 6.3%. El Gobierno Regional de Callao recibió en promedio un 3.1% de los recursos asignados; sin embargo, la Municipalidad Metropolitana de Lima, por su parte, recibió en promedio, en todo este periodo, menos de 0.5%, aun cuando legalmente es un gobierno regional más para toda la Provincia de Lima.

2.2. Concentración económica

La inequidad en la distribución de recursos públicos presupuestales para la Municipalidad Metropolitana de Lima, en cuanto gobierno regional, no se debe precisamente a la presencia de poca actividad económica en la jurisdicción territorial.

Tabla 5: PBI por departamento (% del total)

Departamento	2020
Amazonas	0.7%
Áncash	3.5%
Apurímac	1.4%
Arequipa	5.2%
Ayacucho	1.2%
Cajamarca	2.4%
Cusco	3.1%
Huancavelica	0.8%
Huánuco	1.2%
Ica	3.7%
Junín	2.8%
La Libertad	4.7%
Lambayeque	2.4%
Lima	45.1%
Loreto	1.5%
Madre de Dios	0.4%
Moquegua	1.3%
Pasco	0.8%
Piura	4.1%
Puno	2.1%
San Martín	1.3%
Tacna	1.3%
Tumbes	0.6%
Ucayali	0.9%

Fuente: INEI (2021b: 26)

Según el INEI (2021b: 26)[5], en Lima se concentra el 45.1% de la actividad económica. Es decir, Lima concentra no solamente a la tercera parte de la población, sino también concentra a casi la mitad de la actividad económica. Esto, desde luego, puede explicarse por diversos factores históricos y económicos, como la presencia de infraestructura de uso público que únicamente se encuentra disponible en la Capital Lima, o a la elección de Lima como Domicilio Fiscal de las principales empresas que realizan sus actividades económicas en otras zonas del territorio nacional. Sin embargo, es innegable que el departamento de Lima es un núcleo económico de toda la económica doméstica. La distribución de los recursos fiscales debería considerar la posición especial de Lima al momento de distribuir el presupuesto público.

Un punto adicional se encuentra referido al PBI per cápita por departamentos. Según, el INEI (2021b: 27), Lima tiene uno de los niveles más altos de este indicador de entre todos los departamentos.

Tabla 6: PBI per cápita (S/.) a precios corrientes del 2007

Departamentos	2017	2018	2019	2020
Amazonas	7,078	7,428	7,476	7,109
Áncash	16,938	17,926	17,152	15,902
Apurímac	18,173	16,688	16,692	14,960
Arequipa	22,070	22,053	21,442	17,685
Ayacucho	8,348	8,740	8,926	7,724
Cajamarca	7,636	7,793	7,929	7,102
Cusco	16,602	16,433	16,417	14,202
Huancavelica	8,799	9,367	9,502	8,991
Huánuco	7,730	7,934	8,004	7,121
Ica	18,088	18,409	18,584	16,013
Junín	11,336	11,579	11,356	10,193
La Libertad	10,969	11,267	11,434	10,526
Lambayeque	9,115	9,319	9,375	8,663
Lima	20,442	20,822	20,874	18,012
Loreto	8,213	8,930	9,196	7,825
Madre de Dios	15,540	13,982	12,673	9,265
Moquegua	47,566	47,140	44,350	44,522
Pasco	19,679	19,645	20,003	16,312
Piura	9,552	10,007	10,244	9,129
Puno	7,648	7,816	7,913	7,030
San Martín	7,002	6,995	6,877	6,517
Tacna	19,036	20,051	24,057	22,926
Tumbes	11,234	11,408	11,835	10,013
Ucayali	7,931	7,947	8,051	6,827

Fuente: INEI (2021b: 27)

[5] INEI. (2021b). Perú: Producto Bruto Interno por Departamentos 2007-2020. Lima – Perú.

La **Tabla 6** presenta el PBI per cápita para todos los departamentos del Perú, durante el periodo 2018-2021, a precios corrientes del año 2007. Aun cuando Moquegua tiene el PBI per cápita más alto en todos los periodos, Lima es el segundo departamento que tiene los ingresos per cápita más alto, seguido de Tacna. En el caso de Piura llama la atención en el sentido de que siendo un departamento con una gran actividad económica, dado su nivel poblacional, tiene ingresos per cápita bajos. Lo contrario ocurre con Lima, donde, a pesar de su nivel poblacional (más de la tercera parte de habitantes se concentra aquí), el PBI per cápita es uno de los más altos de todo el Perú; lo que contrasta con el nivel de ingresos fiscales que se distribuyen como parte del presupuesto regional de la Provincia de Lima.

La **Tabla 7** contiene los estadísticos descriptivos del PBI per cápita por departamento. El Promedio durante los años 2017, 2018 y 2019 se encuentra alrededor de S/. 14 mil soles (a precios constantes del 2007); para el año 2020 la media cae a S/. 12.6 mil soles. Los valores mínimos en cada año estuvieron en la región de San Martín, Amazonas, Cajamarca y Puno.

Tabla 7: Estadísticos descriptivos del PBI per cápita (S/.)

Estadísticos	2017	2018	2019	2020
Media	14030.2	14153.3	14181.8	12690.4
Mediana	11101.5	11337.5	11395	9639
Min	7002	6995	6877	6517
Max	47566	47140	44350	44522

Elaboración propia

Como se ha tratado de demostrar, la Provincia de Lima es una de las jurisdicciones territoriales que concentra casi la mitad de la actividad económica de la economía nacional; y, además, la Región Lima, como tal, contiene a la tercera parte de la población y tiene uno de los ingresos per cápita más altos de todo el Perú. Esto contrasta, a su vez, con el bajo presupuesto regional que se la asigna a la Municipalidad Metropolitana de Lima por ejercer estas competencias, el cual no supera el 0.5% del total asignado a todos los gobiernos regionales.

2.3. Recaudación tributaria de tributos internos

Como se viene explicando, la Provincia de Lima, en cuanto gobierno regional, tiene el presupuesto público más bajo de entre todos los gobiernos regionales. Precisamente, la Municipalidad Metropolitana de Lima está impedida de formar parte de otro gobierno regional; aun así, en la Ley de Descentralización Fiscal se excluyó expresamente a Lima de entrar a la primera o segunda etapa de asignación de presupuesto y competencias en su calidad de gobierno regional. El resultado de esta exclusión fue que Lima, como Provincia, tenga un presupuesto muy bajo a pesar de ser una de las jurisdicciones con mayor población y gravitación económica en el Perú.

Tabla 8: Recaudación de tributos internos (Millones S/.)
Periodo 2018 - 2021

Departamento	2018	2019	2020	2021
Amazonas	103.4	137.3	105.9	172.5
Ancash	404.0	472.8	437.4	565.7
Apurímac	100.9	113.0	100.2	172.0
Arequipa	3,237.7	2,531.3	2,190.7	4,357.8
Ayacucho	137.2	143.4	121.4	186.6
Cajamarca	337.2	348.6	279.9	448.0
Callao	3,684.0	4,492.4	3,905.2	4,919.6
Cusco	847.8	841.5	612.8	1,135.5
Huancavelica	40.2	40.6	40.0	57.2
Huánuco	131.1	131.7	103.8	155.2
Ica	751.8	883.2	795.4	1,119.0
Junín	510.5	558.6	586.5	633.2
La Libertad	1,562.1	1,844.3	1,567.5	2,398.2
Lambayeque	559.9	601.0	528.1	753.6
Lima Metro	74,985.7 **82%**	81,455.9 **83%**	68,857.2 **82%**	97,031.2 **82%**
Lima Prov.	352.6	352.7	304.9	485.3
Loreto	316.4	301.3	250.4	370.6
Madre de Dios	80.9	85.0	74.6	114.2
Moquegua	103.4	137.3	105.9	172.5
Pasco	99.7	97.4	75.2	116.8
Piura	1,186.4	1,318.7	1,105.3	1,633.0
Puno	323.6	316.3	238.4	365.9
San Martín	230.3	238.8	233.2	347.0
Tacna	216.7	206.1	166.0	227.1
Tumbes	85.0	77.3	62.6	80.3
Ucayali	589.4	664.2	624.0	859.8
TOTAL	90978.1	98390.4	83472.3	118878.0

Fuente: SUNAT, Estadísticas y Estudios[6]

La **Tabla 8** presenta la recaudación de tributos internos por departamento, durante el periodo 2018 – 2021. Al respecto, es realmente notable como el 82% del total de tributos internos se recauda únicamente en Lima Metropolitana, es decir en la Provincia de Lima. Este porcentaje se explica debido a la alta concentración de las actividades económicas en esta jurisdicción, precisamente eso pone en relieve la importancia de asignar el presupuesto público adecuadamente.

[6] Información disponible en el siguiente enlace web de la página de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT): https://devuelve.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/ingresos-recaudados.html

Si Lima es un núcleo económico fundamental, entonces no es lógico ni razonable que su gobierno regional no cuente con un presupuesto adecuado para atender la alta demanda de necesidades que exige la población, que, como se demostró, representa el 29% de toda la población del territorio peruano.

Si se permitiera que la Provincia de Lima ingresará directamente a la segunda etapa de la asignación de competencias y gastos a los gobiernos regionales, establecida en el artículo 16 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal, se permitiría que Lima, en cuanto gobierno regional, perciba ciertos ingresos recaudados dentro de su territorio:

> *"Artículo 16.- Reglas Generales*
> *16.1. La Segunda Etapa comprende la asignación a cada Región de los recursos efectivamente recaudados en ellas por determinados impuestos del Gobierno Nacional, así como la cooperación de la Región con la SUNAT en el cumplimiento de las funciones de esta última sobre dichos impuestos, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 22.*
> ***16.2. Los impuestos internos nacionales cuya recaudación se asignarán a la Región, son:***
> ***a) El Impuesto General a las Ventas, sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal (IPM).***
> ***b) El Impuesto Selectivo al Consumo.***
> ***c) El Impuesto a la Renta de Personas Naturales, correspondientes a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría.***
> *16.3. La asignación a cada Región de los recursos efectivamente recaudados en ellas por determinados impuestos del Gobierno Nacional a que se refiere el presente Decreto Legislativo, no modifica la calidad de acreedor tributario otorgada por las disposiciones específicas de dichos impuestos."*
>
> **[Énfasis agregado]**

Así, en aplicación de dicha disposición, los impuestos internos que percibiría Lima son: el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), excluyendo el Impuesto de Promoción Municipal, y el Impuesto a la Renta, sin contar las rentas de tercer categoría.

Tabla 9: Recaudación de tributos internos en Lima Metropolitana (Millones S/.) Periodo 2018 - 2021

	2018	2019	2020	2021
Ingresos tributarios recaudados por la SUNAT Tributos internos	**74985.7**	**81455.9**	**68857.2**	**97031.2**
Impuesto a la Renta	**34294.4**	**36822.6**	**32136.9**	**45119.2**
Primera Categoría	389.7	416.6	343.2	420.9
Segunda Categoría	1,495.3	2,104.4	1,553.4	3,366.8
Tercera Categoría	14,606.1	14,910.2	11,636.3	19,344.4
Cuarta Categoría	780.1	840.6	829.6	1,066.2
- Cuenta Propia	48.4	56.3	40.7	62.0
- Cuenta Terceros	731.7	784.3	788.8	1,004.3
Quinta Categoría	7,671.0	8,234.8	7,671.6	8,399.2
No domiciliados	3,309.8	3,889.7	5,417.3	4,162.7
Regularización	5,059.2	5,369.6	3,830.8	7,053.9
- Persona Natural	1,007.8	758.3	639.0	627.0
- Persona Jurídica	4,051.4	4611.2	3,191.8	6,426.9

Régimen Especial del Impuesto a la Renta	157.5	160.9	119.0	175.3
Régimen Mype Tributario	750.6	787.3	641.0	1,014.2
Otras Rentas 2/	75.0	108.4	94.7	115.4
A la Producción y Consumo	**32,677.8**	**35,538.8**	**29,950.1**	**38,943.6**
Impuesto General a las Ventas 3/	29,149.8	31471.1	27035.9	35129.2
Impuesto Selectivo al Consumo 4/	3,339.1	3859.4	2847.2	3740.2
Impuesto Solidaridad a la Niñez Desamparada	0.0	0.0	0.0	0.0
Impuesto Extraordinario de Promoción Turística	188.9	205.1	62.2	70.2
Impuesto al Consumo de las bolsas de plástico	0.0	3.2	4.8	4.1
Otros Ingresos	**8,013.5**	**9094.6**	**6770.2**	**12968.4**
Impuesto a las Transacciones Financieras 5/	193.8	217.7	201.0	264.2
Impuesto Temporal a los Activos Netos	4,336.4	4499.9	4186.3	5156.4
Impuesto a las Acciones del Estado	0.0	0.0	0.0	0.0
Impuesto Especial a la Minería	646.5	473.2	410.2	1,577.9
Fraccionamientos 6/	877.6	1362.8	712.1	3,431.1
Impuesto Extraordinario de Solidaridad	0.1	0.3	0.0	0.1
Régimen Unico Simplificado	47.7	48.2	33.6	38.1
Multas	682.5	1173.5	504.6	1524.9
Juegos de casino y Tragamonedas	253.8	252.6	58.5	101.4
Impuesto al Rodaje	304.5	310.4	213.5	385.9
Otros ingresos recaudados por SUNAT	670.6	755.7	450.4	488.4

Fuente: SUNAT, Estadísticas y Estudios

Como se aprecia en la **Tabla 9**, en el año 2018, por Impuesto a la Renta, sin contar la tercera categoría, Lima Metropolitana recaudó S/. 10.3 mil millones de soles; por Impuesto General a las ventas (IGV) recaudó S/. 29.1 mil millones de soles y por Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) logro recaudar S/. 3.3 mil millones de soles. Ahora bien, en el año 2019, por Impuesto a la Renta, de las cuatro categorías mencionadas, recaudó S/. 11.5 mil millones de soles; por Impuesto General a las Ventas (IGV) recaudó S/. 31.4 mil millones de soles; y por Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) recaudó S/. 3.8 mil millones de soles. En el año 2020, por Impuesto a la Renta, igualmente sin contar tercera categoría, recaudó S/. 10.3 mil millones de soles; por Impuesto General a las Ventas (IGV) recaudó S/. 27 mil millones de soles; y por Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) recaudó S/. 2.8 mil millones. Finalmente, en el año 2021, en Lima Metropolitana se recaudó, por Impuesto a la Renta de primera, segunda, tercera y cuarta categoría, la suma de S/. 13.2 mil millones de soles; por Impuesto General a las Ventas (IGV) se recaudó S/. 35.1 mil millones de soles y por Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) se recaudó S/. 3.7 mil millones de soles.

En síntesis, si se hubiera aplicado el artículo 16 de la Ley de Descentralización Fiscal (Decreto Legislativo 955), Lima Metropolitana, como gobierno regional, habría participado **en algún porcentaje**, en el año 2018, de los S/. 42.7 millones recaudados por dichos conceptos; o, en el año 2021, de los S/. 52 mil millones.

Sin embargo, por la falta de exclusión expresa de la Municipalidad Metropolitana de Lima, los ingresos que percibe son extremadamente bajos.

3. Propuesta de modificación

La propuesta de modificación parte por reconocer que la Provincia de Lima, y su gobierno representado por la Municipalidad Metropolitana de Lima, no integrarán, por mandato constitucional, ninguna de las regiones del País, por lo que carece de sentido que se le excluya del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal, y más bien lo que corresponde es que se le incluya en la distribución del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y se le incluya a su vez directamente, y sin condicionamientos, en la segunda etapa de la asignación de competencias y gastos a que se refiere el artículo 15 de la Ley de Descentralización Fiscal.

Cuadro comparativo 1: Inclusión FONCOR

Ley 31069	Propuesta de modificación
Artículo 5.- Exclusión La distribución del Fondo de Compensación Regional (Foncor) no aplica a Lima Metropolitana.	Artículo 5.- Inclusión de Lima Metropolitana La distribución del Fondo de Compensación Regional (Foncor) aplica a Lima Metropolitana de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Para lograr la incorporación de la Provincia de Lima es necesario, primero, modificar la Ley Nº 31069, Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los Gobiernos Regionales a través del Fondo de Compensación Regional (FONCOR). Puntualmente, como muestra el **Cuadro Comparativo 1**, es necesario modificar el artículo 5 para eliminar la exclusión explicita a Lima Metropolitana de la distribución del referido fondo y, más bien, es necesario hacer explícito que, en la medida que el artículo 33 de la Ley 27783, le asigna las competencias regionales a la Municipalidad Metropolitana, este debe formar parte de la distribución.

Adicionalmente, es necesario modificar el artículo 15 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal, a efectos de eliminar la exclusión de Lima Metropolitana de Lima del ámbito de aplicación de la referida Ley.

Cuadro comparativo 2: Inclusión segunda etapa

Decreto Legislativo 955	Propuesta de modificación
Artículo 15.- Segunda Etapa 15.1. Para ingresar a esta Etapa deben encontrarse vigentes las leyes del Sistema Nacional de Acreditación y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y sus respectivos reglamentos, así como haberse conformado las Regiones, de conformidad con el Artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización. El ingreso a y la evaluación de la Segunda Etapa será competencia del Ministerio de Economía y	Artículo 15.- Segunda Etapa 15.1. Para ingresar a esta Etapa, **excepto para el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima**, deben encontrarse vigentes las leyes del Sistema Nacional de Acreditación y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y sus respectivos reglamentos, así como haberse conformado las Regiones, de conformidad con el Artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización. El ingreso a y la evaluación de la Segunda Etapa será

Finanzas, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización.	competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización.
15.2. Para que una Región inicie esta Etapa deberá observar y cumplir los requisitos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y haber alcanzado los objetivos y metas de las competencias transferidas.	15.2. Para que una Región inicie esta Etapa, **excepto para el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima**, deberá observar y cumplir los requisitos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y haber alcanzado los objetivos y metas de las competencias transferidas.
15.3. Nada de lo dispuesto en esta Etapa sobre asignación de ingresos, será de aplicación a la Municipalidad Metropolitana de Lima, ni al Gobierno Regional del Callao.	**15.3. Nada de lo dispuesto en esta Etapa sobre asignación de ingresos será de aplicación al Gobierno Regional del Callao.** **15.4 La Municipalidad Metropolitana de Lima ingresa directamente a la segunda etapa, con los límites establecidos en el artículo 16.4 de la presente Ley.**

El **Cuadro comparativo 2** presenta la modificación propuesta al artículo 15 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal. En primer lugar, se modificar el numeral 15.1 para establece que las disposiciones que condicionan el ingreso a la segunda etapa para todas los Gobiernos Regionales, no condicionan el ingreso de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Así, no es exigible la aplicación de las leyes del Sistema Nacional de Acreditación ni de Incentivos para la conformación de regiones. En el mismo sentido debe modificarse el artículo 15.2 de la Ley para hacer explícito que el ingreso de la Municipalidad Metropolitana a la segunda etapa no se sujeta a condicionamientos vinculado a la transferencia de competencias y cumplimiento de metas.

Dado que se está disponiendo el ingreso de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) a la segunda etapa de manera directa e incondicionada, es necesario que se establezcan ciertos límites a efectos de no alterar el equilibrio presupuestal.

Cuadro comparativo 3: Límites de la asignación de recursos

Decreto Legislativo 955	Propuesta de modificación
Artículo 16.- Reglas Generales (...) 16.2. Los impuestos internos nacionales cuya recaudación se asignarán a la Región, son: a) El Impuesto General a las Ventas, sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal (IPM). b) El Impuesto Selectivo al Consumo. c) El Impuesto a la Renta de Personas Naturales, correspondientes a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría. (...)	Artículo 16.- Reglas Generales (...) 16.2. Los impuestos internos nacionales cuya recaudación se asignarán a la Región, son: a) El Impuesto General a las Ventas, sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal (IPM). b) El Impuesto Selectivo al Consumo. c) El Impuesto a la Renta de Personas Naturales, correspondientes a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría. (...)

	16.4 La Provincia Lima, en cuanto región, percibe los impuestos internos a los que se refiere el artículo 16.2 hasta alcanzar un monto equivalente al dos por ciento (2%) de lo recaudado a nivel nacional por concepto de IGV del año anterior.

El **Cuadro comparativo 3** presenta la modificación propuesta. Así, se modifica el artículo 16 de la Ley de Descentralización Fiscal para establecer que, como regla general, la Municipalidad Metropolitana de Lima, en cuanto Gobierno Regional, percibe los impuestos hasta alcanzar un monto equivalente al 2% de lo recaudado a nivel nacional por concepto de Impuesto General a las Ventas (IGV) del año anterior. Es decir, si tomamos en cuenta esta regla, y la aplicamos al periodo 2018-2021, tendríamos las siguientes cifras:

Tabla 10: IGV recaudado total (Millones S/.)

	2018	2019	2020	2021
IGV total	60,666.1	63,504.3	55,379.1	78,097.6
Límite propuesto	1213.3	1270	1107.6	1561.9

Fuente: SUNAT, Estadísticas y Estudios[7]

Aplicando ese límite al periodo 2018-2021 (ver **Tabla 10**), se tiene que en el año 2018 el límite de los recursos hubiera sido de S/. 1,213 millones de soles, de haber estado la Municipalidad Metropolitana de Lima incluida en la segunda etapa de asignación de recursos. Un monto que se encuentra muy por debajo del presupuesto PIA promedio para los gobiernos regionales de ese año (S/. 1,455 millones de soles). Para el año 2021, el total recaudado por el concepto de Impuesto General a las Ventas (IGV) ascendió a S/. 78 mil millones de soles y el límite a asignarse a la Municipalidad Metropolitana de Lima es de S/. 1,561 millones de soles.

Se debe notar que la modificación apunta a poner como límite de la asignación el 2% de lo recaudado por IGV el año anterior. Pero el presupuesto puede provenir de las fuentes a las que se refiere el artículo 16 del Decreto Legislativo 995, Ley de Descentralización Fiscal. Es decir, puede provenir del Impuesto a la Renta, exceptuando la tercer categoría; del Impuesto General a las Ventas (IGV) o del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC).

Finalmente, se debe señalar que, para evitar distorsiones en el proceso de programación presupuestal, se incluye una Disposición Complementaria Transitoria cuyo objetivo es hacer progresiva esta transferencia de recursos desde el gobierno nacional hacia la Municipalidad Metropolitana de Lima:

> "PRIMERA.- Aplicación progresiva de la modificación del artículo 16 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal
> La modificación del artículo 16 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal, se aplica de manera progresiva, de la siguiente manera:

[7] Información disponible en el siguiente enlace web de la página de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT): https://devuelve.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/ingresos-recaudados.html

1. Al año 2024, la Municipalidad Metropolitana de Lima percibe impuestos internos hasta alcanzar el 1% de lo recaudado a nivel nacional por concepto de IGV del año anterior.
2. Al año 2025, la Municipalidad Metropolitana de Lima percibe impuestos internos hasta alcanzar el 2% de lo recaudado a nivel nacional por concepto de IGV del año anterior."

Según esta regla de aplicación progresiva, se comenzará por aplicar al 2024 el 1% de toto lo recaudado por concepto de IGV en el territorio nacional el año anterior. Después, al año siguiente recién se aplicará la regla general del 2% a la que se refiere el artículo 16.4.

Cuadro comparativo 4: Reglas de asignación de la recaudación

Decreto Legislativo 955	Propuesta de modificación
Artículo 17.- Asignación de la recaudación de los Impuestos Internos Nacionales 17.1. La asignación a cada Región supone la transferencia de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por determinados impuestos del Gobierno Nacional, excluidos los documentos con poder cancelatorio y devoluciones, de conformidad con lo establecido en el Inciso 16.2, luego de aplicar las deducciones que conforme a ley estuvieran establecidas, como el porcentaje de la recaudación que le corresponde a la SUNAT como ingreso propio por la administración de los referidos impuestos. (...)	Artículo 17.- Asignación de la recaudación de los Impuestos Internos Nacionales 17.1. La asignación a cada Región **y a la Provincia de Lima** supone la transferencia de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por determinados impuestos del Gobierno Nacional, excluidos los documentos con poder cancelatorio y devoluciones, de conformidad con lo establecido en el Inciso 16.2 y **16.4**, luego de aplicar las deducciones que conforme a ley estuvieran establecidas, como el porcentaje de la recaudación que le corresponde a la SUNAT como ingreso propio por la administración de los referidos impuestos.(...)

El **Cuadro comparativo 4** muestra la modificación propuesta al artículo 17 del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal, donde únicamente se incluye a Lima en las reglas de transferencias de los impuestos a los que hace referencia el artículo 16. Asimismo, el **Cuadro comparativo 5** presenta la modificación propuesta al artículo 18 de la referida Ley para, en cumplimiento del mandato constitucional, hacer explícito que la Provincia de Lima no puede formar parte de ninguna región, aún cuando se trate de un proceso de integración regional.

Cuadro comparativo 5: Impedimento para formar parte una región

Decreto Legislativo 955	Propuesta de modificación
Artículo 18.- Asignación de la recaudación a las Regiones Las Regiones, conformadas de acuerdo con un proceso de integración, de conformidad con el Artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización, tendrán una asignación del 50 por ciento de la recaudación de los impuestos internos nacionales señalados en el Inciso 16.2.	Artículo 18.- Asignación de la recaudación a las Regiones Las Regiones, conformadas de acuerdo con un proceso de integración, de conformidad con el Artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización, tendrán una asignación del 50 por ciento de la recaudación de los impuestos internos nacionales señalados en el Inciso 16.2. **La Provincia de Lima no forma parte de ninguna región, ni puede ser parte de un proceso de integración.**

Las propuestas planteadas en el presente Proyecto de Ley apuntan a corregir una distorsión presupuestal que hace que la Provincia de Lima, que alberga cerca de la tercera parte (29%) del total de la población, que tiene el 42% del PBI nacional, tan solo tenga una asignación presupuestal que no llega al 0.5% del total lo asignado a los gobiernos regionales. La Provincia de Lima debe tener un régimen especial al no poder formar parte de ninguna región y asumir todas las competencias de este nivel de gobierno dentro de su jurisdicción.

III. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa que se presenta se encuentra estrechamente relacionada con la política de Estado IV: Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, que contiene la política 34: **"Ordenamiento y gestión territorial"**, que estable lo siguiente:

> "Nos comprometemos a impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Este proceso se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios. Para estos efectos entendemos el territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional; y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones.
> Con este objetivo el Estado: a. **Garantizará su accionar en todos los ámbitos geográficos, bajo los principios de subsidiariedad y solidaridad**, con la finalidad de lograr un desarrollo humano integral, equitativo y sostenible, la vigencia de los derechos y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. b. **Conciliará el crecimiento económico y la competitividad con la equidad social y la sostenibilidad ambiental, articulando los usos diversos del territorio según sus capacidades**, en un clima de convivencia armónica, valorando la identidad y diversidad cultural, impulsando la formalización de las actividades económicas y respetando la institucionalidad democrática y el Estado de derecho. c. **Impulsará y consolidará ciudades sostenibles como centros dinamizadores del desarrollo urbano y rural, articuladas en razón de su jerarquía y de su complementariedad funcional y que promuevan corredores económicos abastecidos con redes de agua, energía, transportes y comunicaciones, a fin de facilitar procesos de innovación, cadenas de valor y oportunidades de inversión en actividades primarias, industriales y de servicios**. (...)"
> **[Énfasis agregado]**

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los siguientes cuadros muestran los beneficios que se esperan con la aprobación de la propuesta, así como los costos vinculados al mismo:

a. Beneficios

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Población de Lima	• Mejora en la provisión de servicios públicos e infraestructura de uso público	Los Gobiernos Regionales son competentes para promover actividades económicas en comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, salud, medioambiente, entre otros sectores; asimismo, son competentes para regular los servicios públicos bajo su responsabilidad. En tal sentido, una vez que se transfieran los recursos a la Municipalidad Metropolitana de Lima dichas actividades se realizarán de manera más eficiente debido a que la Municipalidad se encuentra más cerca del ciudadano.
Municipalidad Metropolitana de Lima	• Mayores recursos, como gobierno regionales, para el cumplimiento de sus funciones.	La Municipalidad Metropolitana de Lima, en cuando gobierno regional, recibirá una cantidad importante de recursos públicos para cumplir con sus funciones y competencias. Según los cálculos presentados antes, estos recursos superarán fácilmente la suma de S/. 1.5 mil millones de soles.
Gobierno Nacional	• Continuar con el proceso de descentralización mediante el reparto de competencias y recursos	El Gobierno Nacional se ve beneficiado debido a que podrá transferir competencias al Gobierno Regional de Lima y permitir que este asuma la totalidad de sus competencias dentro de su jurisdicción tal como establece el artículo 33 de la Ley de Bases de la Descentralización.

b. Costos

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Gobierno Nacional	• Pérdida de recursos que usualmente están bajo su administración.	Los recursos que se transferirán a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en cuanto gobierno regional, básicamente implicarán una pérdida de recursos importante por parte del Gobierno Nacional. Desde luego, esta transferencia de recursos tendrá como contraparte la reducción en cuando a las competencias que viene asumiendo el Gobierno Central.

Municipalidad Metropolitana de Lima	• Reestructuración acelerada de su estructura orgánica para le ejecución del Presupuesto asignado.	La Municipalidad Metropolitana de Lima deberá adaptar su estructura orgánica para la ejecución eficiente del presupuesto que se transferirá desde el Gobierno Central. Eso representa un reto en cuando a la gestión institucional de dicha entidad.

V. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa ocasionará la modificación siguiente en la Ley 31069, Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del Fondo de Compensación Regional (Foncor):

Ley 31069	Propuesta de modificación
Artículo 5.- Exclusión La distribución del Fondo de Compensación Regional (Foncor) no aplica a Lima Metropolitana.	Artículo 5.- Inclusión de Lima Metropolitana La distribución del Fondo de Compensación Regional (Foncor) aplica a Lima Metropolitana de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Asimismo, ocasionará las siguientes modificaciones en el Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización fiscal:

Decreto Legislativo 955	Propuesta de modificación
Artículo 15.- Segunda Etapa 15.1. Para ingresar a esta Etapa deben encontrarse vigentes las leyes del Sistema Nacional de Acreditación y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y sus respectivos reglamentos, así como haberse conformado las Regiones, de conformidad con el Artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización. El ingreso a y la evaluación de la Segunda Etapa será competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización. 15.2. Para que una Región inicie esta Etapa deberá observar y cumplir los requisitos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y haber alcanzado los objetivos y metas de las competencias transferidas. 15.3. Nada de lo dispuesto en esta Etapa sobre asignación de ingresos, será de aplicación a la Municipalidad Metropolitana de Lima, ni al Gobierno Regional del Callao.	Artículo 15.- Segunda Etapa 15.1. Para ingresar a esta Etapa, **excepto para el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima**, deben encontrarse vigentes las leyes del Sistema Nacional de Acreditación y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y sus respectivos reglamentos, así como haberse conformado las Regiones, de conformidad con el Artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización. El ingreso a y la evaluación de la Segunda Etapa será competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización. 15.2. Para que una Región inicie esta Etapa, **excepto para el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima**, deberá observar y cumplir los requisitos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y haber alcanzado los objetivos y metas de las competencias transferidas. **15.3. Nada de lo dispuesto en esta Etapa sobre asignación de ingresos será de aplicación al Gobierno Regional del Callao.**

	15.4 La Municipalidad Metropolitana de Lima ingresa directamente a la segunda etapa, con los límites establecidos en el artículo 16.4 de la presente Ley.
Artículo 16.- Reglas Generales 16.1. La Segunda Etapa comprende la asignación a cada Región de los recursos efectivamente recaudados en ellas por determinados impuestos del Gobierno Nacional, así como la cooperación de la Región con la SUNAT en el cumplimiento de las funciones de esta última sobre dichos impuestos, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 22. 16.2. Los impuestos internos nacionales cuya recaudación se asignarán a la Región, son: a) El Impuesto General a las Ventas, sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal (IPM). b) El Impuesto Selectivo al Consumo. c) El Impuesto a la Renta de Personas Naturales, correspondientes a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría. 16.3. La asignación a cada Región de los recursos efectivamente recaudados en ellas por determinados impuestos del Gobierno Nacional a que se refiere el presente Decreto Legislativo, no modifica la calidad de acreedor tributario otorgada por las disposiciones específicas de dichos impuestos.	Artículo 16.- Reglas Generales 16.1. La Segunda Etapa comprende la asignación a cada Región de los recursos efectivamente recaudados en ellas por determinados impuestos del Gobierno Nacional, así como la cooperación de la Región con la SUNAT en el cumplimiento de las funciones de esta última sobre dichos impuestos, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 22. 16.2. Los impuestos internos nacionales cuya recaudación se asignarán a la Región, son: a) El Impuesto General a las Ventas, sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal (IPM). b) El Impuesto Selectivo al Consumo. c) El Impuesto a la Renta de Personas Naturales, correspondientes a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría. 16.3. La asignación a cada Región de los recursos efectivamente recaudados en ellas por determinados impuestos del Gobierno Nacional a que se refiere el presente Decreto Legislativo, no modifica la calidad de acreedor tributario otorgada por las disposiciones específicas de dichos impuestos. **16.4 La Provincia Lima, en cuanto región, percibe los impuestos internos a los que se refiere el artículo 16.2 hasta alcanzar un monto equivalente al dos por ciento (2%) de lo recaudado a nivel nacional por concepto de IGV del año anterior.**
Artículo 17.- Asignación de la recaudación de los Impuestos Internos Nacionales 17.1. La asignación a cada Región supone la transferencia de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por determinados impuestos del Gobierno Nacional, excluidos los documentos con poder cancelatorio y devoluciones, de conformidad con lo establecido en el Inciso 16.2, luego de aplicar las deducciones que conforme a ley estuvieran establecidas, como el porcentaje de la recaudación que le corresponde a la SUNAT como ingreso propio por la administración de los referidos impuestos.	Artículo 17.- Asignación de la recaudación de los Impuestos Internos Nacionales 17.1. La asignación a cada Región **y a la Provincia de Lima** supone la transferencia de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por determinados impuestos del Gobierno Nacional, excluidos los documentos con poder cancelatorio y devoluciones, de conformidad con lo establecido en el Inciso 16.2 y **16.4**, luego de aplicar las deducciones que conforme a ley estuvieran establecidas, como el porcentaje de la recaudación que le corresponde a la SUNAT como ingreso propio por la administración de los referidos impuestos.

17.2. La SUNAT es el ente encargado de recaudar y cuantificar la recaudación obtenida en cada Región.	17.2. La SUNAT es el ente encargado de recaudar y cuantificar la recaudación obtenida en cada Región.
Artículo 18.- Asignación de la recaudación a las Regiones Las Regiones, conformadas de acuerdo con un proceso de integración, de conformidad con el Artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización, tendrán una asignación del 50 por ciento de la recaudación de los impuestos internos nacionales señalados en el Inciso 16.2.	Artículo 18.- Asignación de la recaudación a las Regiones Las Regiones, conformadas de acuerdo con un proceso de integración, de conformidad con el Artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización, tendrán una asignación del 50 por ciento de la recaudación de los impuestos internos nacionales señalados en el Inciso 16.2. **La Provincia de Lima no forma parte de ninguna región, ni puede ser parte de un proceso de integración.**