



GRUPO PARLAMENTARIO
ALIANZA PARA EL PROGRESO

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



**PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE
LAS INVERSIONES PÚBLICAS
MUNICIPALES MEDIANTE EL
FORTALECIMIENTO DEL FONCOMUN –
MÁS FONCOMUN**

Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso (APP), ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**LEY QUE PROMUEVE LAS INVERSIONES PÚBLICAS MUNICIPALES
MEDIANTE EL FORTALECIMIENTO DEL FONCOMUN – MÁS FONCOMUN**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 76, 88 y 89 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF, fortaleciendo los ingresos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), con la finalidad de promover las inversiones públicas municipales que coadyuven al bienestar y desarrollo de la población.

Artículo 2. Modificación del artículo 76, 88 y 89 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal

Modifícase el artículo 76, 88 y 89 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N.º 156-2004-EF, en los siguientes términos:

***“Artículo 76.- El Impuesto de Promoción Municipal grava con una tasa del 3% las operaciones afectas al régimen del Impuesto General a las Ventas y se rige por sus mismas normas.
(...)***

Artículo 88.- 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

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

*Fondo de Compensación Municipal no podrán ser inferiores al monto equivalente a **quince (15) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)** vigentes a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año.*

Artículo 89.- 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, **priorizando el gasto por inversión, no pudiendo ser este último menor al 50% de los recursos transferidos**, determinando los niveles de responsabilidad correspondientes”.

Lima, 11 de marzo del 2023



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/03/2023 16:11:04-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/03/2023 16:10:12-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/03/2023 16:49:40-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/03/2023 16:57:50-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/03/2023 18:07:31-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA María
Grimaneza FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/03/2023 09:33:36-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Elva Edhit
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/03/2023 10:13:51-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/03/2023 11:50:22-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER

Para Adrianzen, (2003) el centralismo se define como “La ausencia de gobiernos intermedios, la escasa o nula división del estado y la escasa y nula separación institucional. Expresión de esta situación serán los escasos recursos económicos y administrativos que estas instancias manejen; asimismo, su menor grado de autonomía política respecto del gobierno Central” (Adrianzen, 2003)

Enfrentar el problema histórico del centralismo debe partir por reconocer que, como país se ha caracterizado por ser esencialmente centralista. Por lo que, “la descentralización tiene que volver a la agenda política de los gobiernos de turno y convertirse en una de las principales políticas de Estado” (Tomáš Došek, 2022), por ello que recogemos en esta propuesta el acuerdo tomado en el I Encuentro de Alcaldes de Alianza Para el Progreso – APP, del 8 de febrero del 2023.

A lo largo de la historia se han realizado diversos esfuerzos para lograr despojarnos de este mal que constituye uno de los principales problemas que, a su vez, genera o provoca otros, tales como la deficiente distribución territorial, la falta de autonomía de sus autoridades políticas, la falta de atención eficaz, eficiente y oportuna en los distritos y provincias marginadas por el centralismo, entre otros problemas que redundan directamente afectando el desarrollo y bienestar de la población.

Pero este centralismo no solo es de carácter eminentemente político y administrativo, sino también presupuestal, lo que implica que exista una fuerte dependencia de los llamados gobiernos regionales y locales al gobierno nacional. Es así que veremos como a lo largo de los últimos años el gobierno nacional ha tenido siempre mayor o igual al 70% del presupuesto de la nación dejando a penas un 30% para que se dividan entre regiones y gobiernos locales, siendo estos últimos los más afectados ya que reciben entre el 10% al 13% del total del Presupuesto, a pesar de ser quienes, por su inmediata cercanía a la población, demandan mayores recursos.

De acuerdo al Ministerio de Economía y finanzas – MEF, la asignación presupuestal hacia los gobiernos locales, ha disminuido porcentualmente en los últimos 16 años pasando del 15.37 % en el 2008, hasta el 10.95 % en el 2022, como se presenta en la tabla 1

Tabla 1.
Presupuesto Inicial de Apertura – PIA por año y Niveles de Gobierno

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

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

Precisamente y pensando en la descentralización de los fondos para que nuestras autoridades locales, por tener inmediata relación con la población, pueden velar por el desarrollo de la comuna y el bienestar de su pueblo, es que se ha pensado desde la Constitución Política, en el llamado Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN. Sin embargo, en la práctica el fondo es insuficiente para atender los problemas de la población

Es importante analizar el Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN, que solo representa un promedio anual de 3.69 % con respecto al presupuesto nacional de apertura – PIA, en los últimos 16 años. Con algunas excepciones como en los años 2008, con el 4.25 %, el 2009 con el pico más alta de 5.13 %, en los años 2012 y 2013 con 4.22 % y 4.36 % respectivamente como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2
Fondo de Compensación Municipal de los Gobiernos Locales

AÑO	PIA TOTAL NACIONAL	FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL - FONCOMUN
-----	--------------------	--

		S/.	%
2022	197,002,269,014	6,789,842,277	3.45
2021	183,029,770,158	5,135,003,615	2.81
2020	177,367,859,707	6,063,023,332	3.42
2019	168,074,407,244	5,244,030,443	3.12
2018	157,158,747,651	5,012,118,656	3.19
2017	142,471,518,545	5,233,569,985	3.67
2016	138,490,511,244	4,861,126,736	3.51
2015	130,621,290,973	4,867,151,803	3.73
2014	118,934,253,913	4,512,235,200	3.79
2013	108,418,909,559	4,722,401,822	4.36
2012	95,534,635,146	4,028,839,262	4.22
2011	88,460,619,913	3,252,328,169	3.68
2010	81,894,838,697	2,944,000,000	3.59
2009	72,355,497,884	3,708,289,769	5.13
2008	70,795,190,711	3,010,251,636	4.25
2007	57,955,949,043	1,797,137,797	3.10
Promedio anual de FONCOMUN			3.69

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF consulta amigable <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?v=2005&ap=ActProv>

A esto debemos sumarle que la pobreza principalmente se concentra en las provincias, es así que tenemos que, la pobreza en el Perú se habría disparado al 30% en el 2022, debido a la inflación registrada en el último año y al menor crecimiento económico, más peruanos se habrían visto afectados aumentando la cifra de pobreza en el país¹

Para este año las proyecciones no son más alentadoras, según se señala en IPE, preocupa que poco a poco se apaguen algunos motores de la economía y nos estancemos en un crecimiento de 2 o 3%. El Perú necesita crecer más del 4% para cerrar brechas e incluir a más personas en la formalidad²

Esta pobreza en distritos y provincias genera un pobre o nulo avance en el desarrollo de nuestros pueblos, repercutiendo directamente en la vida (y calidad de vida) y salud de nuestra población, motivo por el cual se deben adoptar medidas urgentes como el **fomento e implementación de inversiones públicas** en salud, educación, saneamiento, transporte, entre otros, que promuevan la empleabilidad, pero sobre todo que genere mejoría en cada una de nuestras comunas.

¹ Fuente: <https://www.infobae.com/america/peru/2023/01/04/pobreza-en-el-peru-se-habria-disparado-al-30-en-el-2022/>

² Fuente: <https://www.ipe.pe/portal/el-ano-2023-sera-mas-complicado-que-2022/>

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

De conformidad con el literal d), inciso 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, los proyectos de ley:

“no pueden incurrir en copia de otros proyectos de ley publicados en el Portal del Congreso. Se entiende que hay copia cuando se ha transcrito la totalidad o parte sustancial del proyecto, con el fin de presentarlo como propio o sin citarla fuente que le sirve de sustento en la exposición de motivos”.

En ese sentido, es imperativo efectuar una búsqueda detallada de los proyectos de ley presentados en periodos parlamentarios anteriores que podrían servir como antecedentes legislativos. La búsqueda abarcará el actual periodo, así como el periodo complementario y el periodo parlamentario trunco que conforman el quinquenio del 2016 – 2021, así como el periodo parlamentario anterior 2011 – 2016³

Efectuando la búsqueda y revisión de los proyectos de ley presentados en el actual periodo parlamentario, podemos observar que, no se han presentado hasta la fecha algún proyecto de ley que contenga una regulación igual a nuestra iniciativa, de hecho, no se ha presentado ninguna iniciativa que tenga como objeto modificar el artículo 76 y 88 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF, fortaleciendo los ingresos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN), con la finalidad de promover las inversiones públicas municipales que coadyuven al bienestar y desarrollo de la población⁴

Efectuando la búsqueda y revisión de los proyectos de ley presentados en el periodo parlamentario complementario y trunco, que abarca el periodo quinquenal 2016 – 2021, podemos observar que, no se han presentado proyectos de ley que contenga una regulación igual a nuestra iniciativa⁵. Sin embargo, si se han presentado diversas propuestas que comparten la misma preocupación que nuestro proyecto de ley, en regular diversos aspectos del FONCOMUN sea su asignación mínima, los criterios de distribución del Fondo o el destino de uso en época de pandemia, así tenemos los siguientes proyectos:

- Proyecto de ley 00050/2016-CR, que propone modificar los artículos 76 Y89 del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal.

³ Para el desarrollo de esta sección se efectuar la búsqueda de los antecedentes legislativos en el mismo portal Web oficial del Congreso de la República

⁴ Enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

⁵ Enlace: <https://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021>

- Proyecto de ley 155/2021-CR, que propone modificar el artículo 76 del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal
- Proyecto de ley 00345/2016-CR, que propone un proyecto de ley que aumenta la asignación mínima-FONCOMUN a 16 UIT.
- Proyecto de ley 02623/2017-CR, que propone modificar el artículo 87, inciso a) del Decreto Legislativo 952, modificatoria en el Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, referente a los criterios de distribución del Fondo de Compensación Municipal FONCOMUN.
- Proyecto de ley 05136/2020-CR, que propone aprobar medidas extraordinarias que permiten otorgar recursos a los Gobiernos Locales para cubrir el déficit de los recursos directamente recaudados, a consecuencia de la nula cobranza tributaria.

Efectuando la búsqueda y revisión de los proyectos de ley presentados en el periodo parlamentario 2011 – 2016, podemos observar que, no se han presentado proyectos de ley que contenga una regulación igual a nuestra iniciativa⁶. Sin embargo, hemos encontrado otras propuestas que regulan también la ley de tributos municipales en el extremo de modificar diversos aspectos concernientes con el FONCOMUN, así tenemos los siguientes proyectos de ley:

Número	Fec. Presentación	Título
☐ <u>04447/2014-CR</u>	23/04/2015	LEY QUE INCREMENTA EL PORCENTAJE DE FONCOMUN A UTILIZAR POR LAS MUNICIPALIDADES PARA ASEGURAR EL PAGO DE PENSIONES
☐ <u>02970/2013-CR</u>	21/11/2013	FONCOMUN:DL.776/ASIGNACIÓN PARA LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES Y DISTRITALES ALTOANDINAS..
☐ <u>01971/2012-CR</u>	05/03/2013	FONCOMUN:MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS RECIBAN DIRECTAMENTE LOS RECURSOS DE..
☐ <u>01080/2011-CR</u>	03/05/2012	FONCOMUN:INCREMENTA EL FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL
☐ <u>00607/2011-CR</u>	06/12/2011	FONCOMUN:MUNICIPALIDADES DE LOS CENTROS POBLADOS RECIBAN DIRECTAMENTE LOS
☐ <u>00051/2011-CR</u>	18/08/2011	GOBIERNOS LOCALES/TRANSFERENCIA DEL FONCOMUN PARA LA CANCELACIÓN DE LA CTS..

⁶ Enlace:

<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf/Local%20Por%20Numero%20Inv%20erso?OpenView>

Por lo expuesto, vemos que no existe una propuesta igual o similar a la nuestra, constituyendo una propuesta originaria e innovadora que nace de la observación de la realidad, la misma que nos muestra las amplias necesidades insatisfechas de nuestros pueblos, quienes exigen y demandan inversiones públicas que coadyuven al desarrollo de la comuna. En ese sentido, es fundamental fortalecer fondos como el FONCOMUN a fin de proveer recursos a las comunas y puedan proceder con la mayor prontitud con utilización de dichos ingresos en el financiamiento de inversiones públicas.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal.
- Decreto Legislativo N° 952 - Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal.
- Decreto Supremo N° 156-2004-EF, Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal.
- Decreto Supremo 06-94-EF; que fija los criterios de asignación del FONCOMÚN.
- Resolución Ministerial 242-2021-EF/50 distribución a las nuevas municipalidades

IV. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL – FONCOMUN

1.1. Generalidades sobre el FONCOMUN

El Fondo de Compensación Municipal (en adelante, FONCOMUN) es un fondo que se encuentra plenamente reconocido en nuestra Constitución Política del Perú, y tiene como principal objetivo promover la inversión en las diferentes municipalidades a nivel nacional, aplicando un criterio redistributivo en favor de

las zonas más alejadas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país⁷.

Este Fondo, tal como señala el artículo 87 del TUO de la Ley de Tributación Municipal, tiene por finalidad asegurar el funcionamiento de todas las municipalidades. Es decir, se constituye como un instrumento vital incluso para el mismo funcionamiento de las municipalidades y no como un mero programa.

De todos los recursos con los que cuentan los 1890 gobiernos locales, llámese provinciales y distritales, uno de ellos es el Fondo de Compensación Municipal. Como hemos mencionado, este fondo tiene un origen constitucional dado que está prescrito en el numeral 5) del artículo 196° que a la letra señala:

“Son bienes y rentas de las municipalidades: 5. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley”.

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

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

1.2. Municipalidades que perciben FONCOMUN

En la actualidad, a febrero de 2022, a nivel de los gobiernos locales son **1.890 Municipalidades** que perciben el Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN, (de los cuales 196 Municipalidades Provinciales y 1,694

⁷ Fuente: <https://www.gob.pe/11258-modificacion-del-foncomun-destinado-a-gastos-de-inversion>

Municipalidades Distritales)⁷. Tal y como puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

DEPARTAMENTOS	MUNICIPALIDADES 2022		
	PROVINCIALES	DISTRITALES	TOTAL
AMAZONAS	7	77	84
ANCASH	20	146	166
APURIMAC	7	78	85
AREQUIPA	8	101	109
AYACUCHO	11	113	124
CAJAMARCA	13	114	127
P.C. del CALLAO	1	6	7
CUSCO	13	103	116
HUANCAVELICA	7	95	102
HUANUCO	11	73	84
ICA	5	38	43
JUNIN	9	115	124
LA LIBERTAD	12	71	83
LAMBAYEQUE	3	35	38
LIMA	10	161	171
LORETO	8	45	53
MADRE DE DIOS	3	8	11
MOQUEGUA	3	18	21
PASCO	3	26	29
PIURA	8	57	65
PUNO	13	97	110
SAN MARTIN	10	68	78
TACNA	4	24	28
TUMBES	3	10	13
UCAYALI	4	15	19
TOTAL	196	1,694	1,890

Fuente: MEF- 19.07.2022-Elaboración: ASISP.

Conforme al artículo 89 del TUO de la Ley de Tributación Municipal, 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.

⁷ CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2022). FONCOMUN, DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS Y EJECUCIÓN DEL FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL REPORTE TEMÁTICO N.º 95/2021-2022 de fecha Lima, 29 de marzo 2022.

Asimismo, agrega el Concejo Municipal fijará anualmente la utilización de dichos recursos, en porcentajes para gasto corriente e inversiones, determinando los niveles de responsabilidad correspondientes.

1.3. Impuesto de Promoción Municipal

El impuesto de promoción municipal es un tributo nacional creado a favor de las municipalidades, el mismo que, grava con una tasa del 2% las operaciones afectas al régimen del Impuesto General a las Ventas y se rige por sus mismas normas, conforme estipula su artículo 76 del TUO de la Ley de Tributación Municipal.

Lo sustancial que debemos entender respecto a este impuesto es que su rendimiento del Impuesto se destinará al Fondo de Compensación Municipal, conforme al artículo 77 de la norma citada supra.

Todo lo que se recaude por Impuesto de Promoción Municipal ira entonces al FONCOMUN, motivo por el cual resulta razonable y verosímil señalar que a mayor porcentaje que grave el IGV más se recaudará del Impuesto de Promoción Municipal. y con ello se obtendrán mayores recursos a distribuir en el FONCOMUN⁸.

1.4. Monto mínimo asignado a las municipalidades

Es importante tener claro que, la actual normativa regula un monto que como mínimo deben percibir las municipalidades por concepto de FONCOMUN. Conforme al artículo 88 del TUO de la Ley de Tributación Municipal, los recursos mensuales que perciban las municipalidades por concepto del Fondo de Compensación Municipal no podrán ser inferiores al monto equivalente a 8 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año.

Como veremos, este concepto resulta ínfimo ya que no llega siquiera a 40 mil soles, por lo que, resulta necesario incrementarlo si quiera a unas 15 UIT, siendo que en la actualidad el valor de la UIT asciende S/4,950.00, el monto que proponemos bordea los 75 mil soles, el mismo que no resulta inviable si tenemos en consideración que en la actualidad se suele distribuir montos mayores al propuesto. Pero si consideramos que el monto mínimo no debe ser irrisorio, sino garantizar mayores recursos sobre todo para nuestras municipalidades más alejadas y pobres.

⁸ Proyecto de ley 080/2021-CR, retirado por su autor.

1.5. Distribución del FONCOMUN

Este FONCOMUN se distribuye a nivel nacional entre todas las municipalidades tanto distritales como provinciales. La distribución se regirá por criterios de equidad y compensación, y por los criterios que se determine por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de ministros, refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, con opinión técnica del Consejo Nacional de Descentralización (CND); tal y como estipula el artículo 87 de la norma citada, Entre los criterios que deben considerarse, tenemos:

- Indicadores de pobreza, demografía y territorio.
- Incentivos por generación de ingresos propios y priorización del gasto en inversión.

La norma antes citada señala que, estos criterios se emplean para la construcción de los Índices de Distribución entre las municipalidades. El procedimiento de distribución del fondo comprende, primero, una asignación geográfica por provincias y, sobre esta base, una distribución entre todas las municipalidades distritales y provincial de cada provincia, asignando:

- El veinte (20) por ciento del monto provincial a favor de la municipalidad provincial.
- El ochenta (80) por ciento restantes entre todas las municipalidades distritales de la provincia, incluida la municipalidad provincial.

A continuación, veremos en una gráfica como se ha distribuido este fondo desde el año 2015 hasta el 2019, teniendo en consideración el número de municipalidades que se encuentran en determinados márgenes económicos.

FONCOMUN 2015 - 2019: DISTRIBUCIÓN POR SEGMENTACIÓN					
DESDE - HASTA S/.	2015	2016	2017	2018	2019*
100 a 250 Mil	0	2	0	0	0
250 a 500 Mil	508	534	534	440	623
500 mil a 1 Millón	359	388	376	352	423
1 Millón a 5 Millones	762	744	756	811	666
5 Millones a 10 Millones	127	114	115	150	93
10 Millones a 50 Millones	95	89	91	114	68
50 Millones a 100 Millones	1	1	1	6	0
100 Millones a 150 Millones	1	1	1	1	1
TOTAL MUNICIPALIDADES	1853	1873	1874	1874	1874
*26.09.2019.					



En el cuadro y el gráfico nos demuestra que, en el periodo, de las 1874 Municipalidades, el 28.2% de las municipalidades están con menos de S/. 500 mil soles de asignación del **FONCOMUN**; el 20.3% están entre S/. 500 mil soles y S/. 1 millón de soles; el 40.0% están entre S/. 1 millón de soles y S/. 5 millones de soles; el 6.4% están entre S/. 5 millones de soles y S/. 10 millones de soles; el 4.9% están entre S/. 10 millones de soles y S/. 50 millones de soles; el 0.1% están entre S/. 50 millones de soles y S/. 100 millones de soles; y el 0.05% están en más de S/. 100 millones de soles (solamente la Municipalidad de Lima)⁹

1.6. Críticas al gasto del FONCOMUN

El gasto del Foncomun originalmente era para proyectos de inversión (70%) y para gasto corriente (30%), pero con el transcurso del tiempo hemos visto que casi todo se está yendo a financiar gasto corriente”, dijo el viceministro de Hacienda, José Arista¹⁰

Arista precisó que en Perú existen 1,834 (en ese entonces, ahora son 1890) gobiernos locales o municipalidades y un buen grupo de estas instancias presenta problemas de exceso de personal¹¹

Existen algunos avances que procuran fortalecer el gasto de inversión en la utilización de los recursos del FONCOMUN, así tenemos que, no se podrán autorizar habilitaciones para gastos corrientes con cargo a anulaciones presupuestarias vinculadas a gastos de inversión, según lo señala la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Si el consejo municipal autorizó un porcentaje de los recursos del Fondo de Compensación Municipal destinados a gastos de inversión, este no podría

¹⁰ Fuente: <https://archivo.gestion.pe/noticia/298358/mef-gasto-foncomun-municipios-se-esta-desnaturalizando?ref=gesr>

¹¹ Fuente: <https://archivo.gestion.pe/noticia/298358/mef-gasto-foncomun-municipios-se-esta-desnaturalizando?ref=gesr>

sufrir disminución para incrementar el porcentaje gastos corriente, según lo dispuesto en el Inciso g) del artículo 41 dela Ley N° 28411¹²

Sin embargo, como hemos mencionado, al ser pequeños los fondos derivados avarias municipalidades, poco o nada pueden hacer a fin de utilizarlos en inversiones públicas, las cuales, por su propia naturaleza, suelen ser muy onerosas.

2. MAYOR FONCOMUN COMO MEDIDA PARA COMBATIR EL CENTRALISMO PRESUPUESTAL

Uno de los principales problemas que afectan el desarrollo de nuestro país es el centralismo presupuesto, por ello, medidas como el aumento de FONCOMUN coadyuvan a combatir ese centralismo. Y es que el FONCOMUN es un fondo esencialmente para las municipalidades, que brinda recursos a fin que se puedan utilizar en diversas inversiones. A mayor aumento del FONCOMUN mayores recursos para las municipalidades y con ello se procurará equiparar el pobre presupuesto asignado a estos gobiernos nacionales.

Para demostrar lo dicho, hemos elaborado un cuadro en el que podremos observar el presupuesto asignado al gobierno nacional y el asignado a los gobiernos regionales y locales durante los últimos 13 años.

EVOLUCIÓN PORCENTUAL DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL POR NIVELES DE GOBIERNO - PERÚ														
NIVEL DE GOBIERNO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
GOBIERNO NACIONAL	72.0%	70.8%	68.0%	67.0%	70.0%	73.0%	75.3%	73.8%	73.4%	70.3%	70.2%	69.6%	70.6%	65.7%
GOBIERNOS LOCALES	12.1%	13.6%	16.5%	16.7%	14.2%	12.1%	10.7%	10.6%	10.2%	11.9%	11.8%	11.8%	11%	13.9%
GOBIERNOS REGIONALES	15.9%	15.6%	15.5%	16.3%	15.8%	14.9%	14.0%	15.6%	16.4%	17.8%	18%	18.6%	18.4%	20.4%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Consulta amigable MEF <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?v=2018&ap=ActProy>

a) Evolución del Presupuesto de la República en el marco de la Descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos sub nacionales

En los últimos diez (10) años, la evolución del presupuesto de República fue y sigue siendo desfavorable para los gobiernos descentralizados, volviéndolos cada vez más dependientes del Gobierno Central, teniendo como consecuencia que la institucionalidad de los Gobiernos Locales y Regionales sea debilitada. Esto se traduce en la práctica de que los Gobernadores Regionales y alcaldes Distritales y Provinciales viajen frecuentemente a la capital del país, para gestionar proyectos ante el Ejecutivo

¹² Fuente: <https://www.gob.pe/11258-modificacion-del-foncomun-destinado-a-gastos-de-inversion>

que muchas veces son de su exclusiva competencia¹³

Lejos de fortalecer las instancias representativas de los gobiernos descentralizados (ANGR, AMPE, REMURPE), el Gobierno Central busca espacios de encuentro entre el Ejecutivo y los Gobiernos Descentralizados (GORE EJECUTIVO). Este mecanismo sin embargo no resuelve los problemas de estos niveles de gobiernos, al contrario, se fortalece el centralismo, negando el principio de subsidiaridad a los gobiernos sub nacionales para atender y resolver los problemas y necesidades de la población

El presupuesto sigue siendo una herramienta poderosa para mantener el centralismo y el control de los gobiernos descentralizados

Como se observa, de la totalidad del Presupuesto, al gobierno nacional se le suele asignar siempre superior al 70% del total, y a los gobiernos regionales y locales a penas les brindan el 30% para que se distribuyan, siendo las municipalidades las más perjudicadas a quienes se les suele considerar entre 10% al 13%, es decir ni siquiera la mitad del porcentaje restante, y ni la tercera parte del presupuesto asignado al gobierno nacional. De esta forma demostramos la marginación a nuestras municipalidades y la desigualdad subsistente en términos presupuestales, por lo que se hace necesario y urgente compensar con mayores recursos percibir por FONCOMUN.

3. MAYOR FONCOMUN COMO MEDIDA PARA COMBATIR LA POBREZA

Siendo que la pobreza y pobreza extrema se encuentra concentrada en las zonas alto andinas y en las ciudades, creemos necesario una distribución más equitativa de los impuestos recaudados en el país. Recordemos que la ruralidad en algunas regionales del país alcanza más del 70% como son los casos de Puno, Huancavelica, Ancash, Cajamarca o Cusco¹⁴

Muchos municipios ubicados en zonas pobres y alejadas, se encuentran financiados en su mayor parte por el por el Fondo de Compensación Municipal (**FONCOMÚN**), el cual en la mayoría de casos es exiguo e insuficiente, impidiendo la inversión en infraestructura productiva local al no contar los municipios con la capacidad económica necesaria. En promedio el 64% el **FONCOMÚN**⁴ es destinado a cubrir el gasto corriente, debido a la baja recaudación municipal, desatendiendo inversiones

¹³ Estudio del Proyecto de ley 2623/2017-CR, que propone modificar el artículo 87, inciso a) del Decreto Legislativo

¹⁴ Proyecto de ley 080/2021-CR, retirado por su autor.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

necesarias, perpetrando así el círculo vicioso de la pobreza¹⁵

En el año 2021, se conformaron cinco grupos de departamentos con niveles de pobreza estadísticamente semejantes. Así tenemos:¹⁶

AÑO	GRUPO	DEPARTAMENTOS	Inferior	Superior
2021	1	Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco, Puno	36,7%	40,9%
	2	Amazonas, Apurímac, Junín, La Libertad, Lima ² , Lima Metropolitana ¹ , Piura, Prov. Const. del Callao	24,0%	27,1%
	3	Ancash, Cusco, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali	19,0%	22,8%
	4	Arequipa, Lambayeque, Moquegua	11,0%	14,6%
	5	Ica, Madre de Dios	4,5%	9,0%

Como vemos, la pobreza en nuestro país ha ido en aumento. Recordemos que, para el 2021, los niveles de pobreza se ubicaban en 25,9%, según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Con la pandemia, la pobreza se incrementó hasta 30.1%, sin embargo, a pesar de la recuperación de la economía del país, aún el indicador está lejos de los niveles registrados en pre pandemia (20.2%)¹⁷

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

- Análisis económico (Impacto presupuestal)**

Nuestra propuesta legislativa no irroga gasto o egreso alguno al erario nacional, dado que, no crea, orienta, ni regula potestades, condiciones o aspectos que impliquen un incremento de gasto público por parte de las entidades públicas, tampoco otorga beneficios o privilegios a diversos sectores, así como tampoco dispone la contratación bienes o servicios. Por el contrario, nuestra propuesta se limita al incremento de un punto porcentual del Impuesto de Promoción Municipal y a considerar un monto mínimo de percepción de los recursos del FONCOMUN acordes a nuestros tiempos y necesidades. Además, y esto consideramos sustancial, se consigna que se garantice siquiera el 50% para gastos de inversión.

Los beneficios que conlleva la presente Ley, son el incremento del presupuesto y la capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales, permitiendo una redistribución

¹⁵ Estudio del Proyecto de ley 155/2016-CR

¹⁶ Fuente: <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-072-2022-inei.pdf>

¹⁷ Fuente: <https://www.infobae.com/america/peru/2022/12/30/alex-contreras-este-ano-probablemente-la-pobreza-no-se-reduzca-en-el-peru/>

equitativa y con justicia social de los recursos nacionales.

- **Identificación de sectores que se beneficiarán**

- **El Estado:** Al lograr implementar mecanismos que coadyuven al fortalecimiento del proceso de descentralización tan ansiado y que hasta la fecha no logramos concretar.
- **Las municipalidades:** Quienes se verán previstas de mayores recursos provenientes del FONCOMUN, lo que les permitirá efectuar mayores inversiones públicas que redunden en el bienestar de pueblo.
- **La sociedad:** La población en general serán los principales beneficiarios dado que, al efectuarse mayores inversiones públicas se propiciará el desarrollo de la comuna y con ello la mejor calidad de vida de sus habitantes.

- **Identificación de los sectores que se perjudicarán**

Nuestro proyecto de ley no causa ningún perjuicio algún sector social, por el contrario, tal y como hemos explicado su incidencia es positiva para nuestro Estado, municipalidades y sociedad.

- **Efectos monetarios y no monetarios**

La presente iniciativa legislativa no genera efectos monetarios.

EFFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Nuestra propuesta modifica en ese punto el artículo 76, 88 y 89 del TUO de la Ley de Tributación Municipal, es concordante con el marco legal vigente, especialmente con:

El artículo 196° de la Constitución Política del Perú, que establece que los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, tienen carácter redistributivo, conforme a ley.

- “Los artículos 139°, 140° y 146° de la Ley Orgánica de Municipalidades referidos a la definición, competencias y el carácter de asignación prioritaria y compensatoria que tiene el FONCOMUN para las Municipalidades Rurales.
- El Título V del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal que norma la distribución del FONCOMUN a todas las Municipalidades Provinciales y Distritales del Perú, con criterios de equidad y de compensación.
- Decreto Supremo N° 060-2010-EF vigente que establece los criterios, procedimientos y metodología para la distribución del Fondo de Compensación

Municipal, excepto en su artículo 8 referido al monto mínimo mensual de distribución del FONCOMUN que es objeto del presente Proyecto de Ley.

- Decreto supremo 090-2011-PCM que aprueba el Listado de Municipalidades Rurales que es usado para la distribución del FONCOMUN¹⁸

Por tanto, la presente iniciativa normativa propone la dación de una norma con rango de ley, que no colisionará con la carta fundamental ni con las normas vigentes, por el contrario, permitirá el inicio de la fusión de dos establecimientos sanitarios conforme lo ha dispuesto el Gobierno.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda concordancia con lo estipulado por el Acuerdo Nacional, el cual establece en su Política de Estado I: Democracia y Estado de Derecho, en su objetivo N° 08 “Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú”, lo siguiente:

*“Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, **transfiriendo progresivamente** competencias y **recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo**. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías.*

*Con ese objetivo, el Estado: (a) apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales (b) institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas; (c) promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales; (d) establecerá una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno; (e) desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales; (f) **desarrollará una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluyan***

¹⁸ Estudio del Proyecto de ley 345/2016-CR, que propone Ley que aumenta la asignación mínima-FONCOMUN a 16 UIT.

***mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario;** (g) incorporará los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados, así como la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local; (h) favorecerá la conformación de espacios macro regionales desde una perspectiva de integración geoeconómica; (i) favorecerá el asociacionismo intermunicipal e interregional para el tratamiento de temas específicos; (j) fomentará el acceso al capital en los niveles regional y local, particularmente para la micro, pequeña y mediana empresa; y (k) fomentará mecanismos de compensación presupuestal para casos de desastre natural y de otra índole, de acuerdo al grado de pobreza de cada región”¹⁹.*

La negrita y subrayado tienen por finalidad poner énfasis en el texto relevante para nuestro proyecto.¹⁹ La negrita y subrayado tienen por finalidad poner énfasis en el texto relevante para nuestro proyecto.