



GUSTAVO CORDERO JON TAY
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho."



**PROYECTO DE LEY QUE INCREMENTA
LOS RECURSOS ASIGNADOS POR
FONCOMUN CON EL FIN DE PROMOVER
LAS INVERSIONES Y COMBATIR
CONTRA EL CENTRALISMO Y LA
POBREZA**

El congresista **LUIS GUSTAVO CORDERO JON TAY**, que suscribe, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en los artículos 22°, literal c), 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

**LEY QUE INCREMENTA LOS RECURSOS ASIGNADOS POR FONCOMUN CON EL
FIN DE PROMOVER LAS INVERSIONES Y COMBATIR CONTRA EL
CENTRALISMO Y LA POBREZA**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto incrementar los recursos asignados a los gobiernos locales a través del Fondo de Compensación Municipal – FONCOMÚN, mediante la modificación de los artículos 76, 88 y 89 del Decreto Supremo N° 156-2004-EF, Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad concreta promover las inversiones públicas municipales, descentralizar el presupuesto público y garantizar la adecuada asignación de recursos a los gobiernos locales, y como finalidad abstracta ayudar al bienestar general de las personas y al desarrollo de los pueblos.

Artículo 3. Modificación del artículo 76, 88 y 89 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal

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

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

(...)

Artículo 88.- (...) Los recursos mensuales que perciban las municipalidades por concepto del 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 80% de los recursos transferidos, determinando los niveles de responsabilidad correspondientes".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Deducción del Impuesto de Promoción Municipal

El incremento del Impuesto de Promoción Municipal que contempla la presente ley se deduce del Impuesto General a las Ventas, sin incrementar la tasa porcentual de operaciones que grava este último impuesto.

Lima, julio de 2024



[Handwritten signature]
GUSTAVO CORDERO JON TAY




CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **12** de **JULIO** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 8367/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; Y**
- 2. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**



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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

En nuestro país, aquejan diversos problemas, de toda índole, desde problemas económicos, sociales, políticos, culturales, entre otros. Todos ellos relacionados a una necesidad no cubierta por el Estado, a un mal funcionamiento de este o simplemente un desdén por parte de sus autoridades. Esta es la realidad del Estado en su conjunto, no solo del gobierno central, sino también de los gobiernos regionales y locales.

De todos estos problemas, hay uno que se encuentra desde la génesis misma de nuestro Estado, el centralismo. Frases como "Lima es el Perú" son las que se encuentra impregnadas en la mentalidad de nuestra población y que suelen confirmar o corroborar con la mera observancia de la realidad. Esta frase que puede parecer presuntuosa de la sociedad limeña, en realidad es una expresión válida y propia del centralismo imperante en nuestro Estado.

En teoría política, se entiende por centralismo a una doctrina de organización del Estado que propone un gobierno único y nuclear que tome todas las decisiones, o sea, de la construcción de un poder centralizado, desde el cual provenga toda la autoridad. Se considera en ese sentido lo contrario del federalismo y la descentralización (...) Así, en los Estados en que rige el centralismo, la sede del poder político se encuentra en un único lugar geográfico y administrativo, y desde allí controla el resto del país a través de dependencias u otras entidades subordinadas, sin conceder demasiado margen de autonomía a los poderes regionales¹.

En nuestro país, desde diversos gobiernos han efectuado diferentes propuestas para luchar contra este mal imperante; sin embargo, ninguna de estas ha dado resultado. Nuestro país sigue combatiendo día a día contra el centralismo y quienes más lo sufren son las regiones y los gobiernos subnacionales (provincias y distritos). Y es que el centralismo genera desigualdad de toda índole, económica, social, poblacional, entre otros. Una desigualdad que contrasta con otra realidad, la pobreza.

Uno de los tipos de centralismo al que nos queremos referir en nuestra propuesta es el llamado centralismo presupuestal, que no implica otra cosa más que una fuerte concentración del Presupuesto en el gobierno central en detrimento de los gobiernos locales, al darse esta concentración presupuestal, a su vez, genera una férrea dependencia de estos últimos gobiernos al primero.

Por ello, el principal problema que abordaremos y trataremos de dar solución mediante esta propuesta legislativa, es la del centralismo presupuestal. Sin embargo, este no es el único, dado que, este problema está estrechamente vinculado en cadena con otros problemas como es el mal funcionamiento de las administraciones regionales y locales y también está relacionado con los altos índices de pobreza en las diferentes localidades de nuestro país.

Respecto a la pobreza, debe destacarse lo referido por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, el que en una de sus publicaciones señaló que la pobreza puede concebirse como una condición en la que una o varias personas tienen

¹ Fuente: <https://concepto.de/centralismo/#ixzz8fVfQHxUp>

un nivel de bienestar menor al mínimo socialmente admitido. La que en un primer momento puede concebirse como una incapacidad de satisfacer necesidades básicas ligadas a la alimentación, pero que en un concepto más amplio abarcaría también condiciones propias para el bienestar y buena calidad de vida, tales como la salud, educación, vivienda, entre otros².

Es precisamente esta institución la que, en una reciente publicación ha dado conocer al público el crecimiento de la pobreza y la pobreza extrema en nuestro país para el año 2023, es así que, la pobreza monetaria afectó al 29,0% de la población peruana, equivalente a 9,78 millones de personas. Esto representó un aumento de 1,5 puntos porcentuales respecto al 27,5% registrado en 2022. Este incremento significa que 596,000 personas adicionales cayeron en la pobreza en un año. Conforme a este mismo Informe, durante el año 2023, la pobreza extrema afectó al 5,7% de la población cifra superior en 0,7 punto porcentual en comparación con el año 2022 (5,0%). Así, la población en extrema pobreza se incrementó en 249 mil 400 personas, entre los años 2022 y 2023, es decir, 1 millón 673 mil personas y 1 millón 922 mil personas³.

Es importante precisar que, estos índices de pobreza se presentan por el incremento desmesurado de la pobreza en las diferentes localidades de nuestro país. Como muy bien se evidencia en el Proyecto de ley 04498/2022-CR:

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 comunas⁴.

Y es que, ante este escenario, en el que se evidencia un incremento desmesurado de la pobreza en todas sus manifestaciones, es vital la adopción de medidas necesarias e inmediata que promueva la implementación de inversiones mediante la descentralización de fondos. Esto a su vez, permitirá que las autoridades locales puedan cumplir con su función y compromiso con su comuna procurando el bienestar general de su pueblo. Para ello, nuestra Carta Magna de 1993 ha previsto un mecanismo por excelencia como es el FONCOMUN, de la siguiente manera:

Artículo 196.- Son bienes y rentas de las municipalidades:

(...)

5. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.

(...)

Sin embargo, como muy bien señala el proyecto referido *supra* lo que sucede en la realidad es que los recursos asignados mediante este fondo son insuficientes para efectuar el financiamiento de la formulación e implementación de inversiones pública,

² INEI (2000). Metodología para la Medición de la Pobreza en el Perú. Colección de Metodologías Estadísticas – INEI. Año 1 - N° 02

³ Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/inei/noticias/951234-pobreza-monetaria-afecto-al-29-0-de-la-poblacion-el-ano-2023>

⁴ Estudio del Proyecto de ley N° 04498/2022-CR, que propone promover las inversiones públicas municipales mediante el fortalecimiento del FONCOMUN — MÁS FONCOMUN.

razón por la cual, dicho concepto, se suele utilizar para el pago de planillas y/o cualquier otro tipo de gasto corriente⁵.

Por los motivos expuestos, es fundamental efectuar una modificación a los artículos 76, 88 y 89 del Decreto Supremo N° 156-2004-EF, Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, incrementando los recursos asignados al FONCOMUN, con la finalidad concreta de promover las inversiones públicas municipales, descentralizar el presupuesto público y garantizar la adecuada asignación de recursos a los gobiernos locales, y como finalidad abstracta ayudar al bienestar general de las personas y al desarrollo de los pueblos.

II. 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 los nuevos distritos.

III. JUSTIFICACIÓN Y CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

1. FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL

Conforme señala el Portal del Ministerio de Economía y Finanzas, el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) es un fondo establecido en la Constitución Política del Perú, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país⁶.

Este fondo además de tener basamento constitucional también lo tiene en el ámbito legal, encontrándose vigente el Decreto Supremo N° 156-2004-EF, Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, norma en la que se señala que:

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

Y como se observan de estas normas, nos estamos refiriendo a un verdadero mecanismo de asignación y distribución de recursos para el adecuado funcionamiento de las localidades a nivel nacional y no solo a un mero proyecto o programa estatal.

⁵ Ídem

⁶ <https://www.mef.gob.pe/es/transferencias-a-gobierno-nacional-regional-y-locales/base-legal-y-aspectos-metodologicos/fondo-de-compensacion-municipal-foncomun>

Conforme al artículo 86 de la norma citada *supra*, el Fondo de Compensación Municipal a que alude el numeral 5 del Artículo 196 de la Constitución Política del Perú, se constituye con los siguientes recursos: a) El rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal, b) El rendimiento del Impuesto al Rodaje y c) El Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.

Conforme al Portal del Ministerio de Economía y Finanzas, el porcentaje con el que aporta cada uno de los impuestos a la constitución del FONCOMUN, es de la siguiente manera⁷:

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

Continúa señalando dicho portal que, los recursos que se distribuyen por el FONCOMUN están determinados principalmente por la recaudación del IPM (93,95% del FONCOMUN). A su vez, el IPM está estrechamente ligado al desenvolvimiento del Impuesto General a las Ventas (IGV), en virtud de que lo establecido por el artículo 76° del Decreto Legislativo N° 776, el cual menciona que el Impuesto de Promoción Municipal grava con una tasa del 2% las operaciones afectas al régimen del IGV⁸.

Ahora, al ser el impuesto de promoción municipal el que constituye casi el 100% de los recursos del fondo, cabe preguntarse ¿Qué es el impuesto de promoción municipal? Como respuesta podemos señalar lo que consigna el Portal del Estado Peruano al referirse a dicho impuesto, precisa que: "Es el impuesto que grava a todas las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas (IGV) recaudado por la Sunat y destinado al Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), el cual se distribuye entre todas las municipalidades distritales y provinciales del país para asegurar su funcionamiento"⁹.

De lo dicho podemos evidenciar que, el pago de este impuesto estrechamente vinculado al pago del impuesto general de las ventas – IGV se da para contribuir a la sostenibilidad de las municipalidades provinciales y distritales. Ante esto, es importante referirnos a este impuesto, así citando a la información proporcionada en el Portal del Estado Peruano, se define como: el impuesto que debes pagar cuando compras bienes muebles o cuando una empresa te presta sus servicios, tanto como persona natural o jurídica. El IGV se aplica sobre el monto acordado a pagar, lo que da como resultado el "monto total a pagar", llamado también "precio de venta"¹⁰.

⁷ Fuente: <https://www.mef.gob.pe/es/transfencias-a-gobierno-nacional-regional-y-locales/base-legal-y-aspectos-metodologicos/fondo-de-compensacion-municipal-foncomun>

⁸ Ídem

⁹ Fuente: <https://www.gob.pe/24217-impuesto-de-promocion-municipal-ipm>

¹⁰ Fuente: <https://www.gob.pe/7910-impuesto-general-a-las-ventas-igv>