



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU"

ALFREDO THORNE VETTER
MINISTRO

30 DIC. 2016

Lima,

OFICIO N° 2257-2016-EF/10.01

Señora

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA

Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales
y Modernización de la Gestión del Estado

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n

Lima 1

Presente.-



Reg. M.P.: 30276

Asunto: Proyecto de Ley N° 345/2016-CR

Referencia: Oficio P.O. N° 151-2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al Oficio de la referencia, mediante el cual remite para la opinión de este Ministerio, el Proyecto de Ley N° 345/2016-CR, que propone la "Ley que modifica el artículo 88 del TUO de la Ley de Tributación Municipal".

Al respecto, sírvase encontrar adjunto al presente copia del Informe N° 141-2016-EF/60.05, elaborado por la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi especial consideración y estima.

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU"

INFORME N° 141 -2016-EF/60.05

Para : Señorita
CLAUDIA COOPER FORT
Viceministra de Economía

Asunto : Propuesta de modificación de los índices de Distribución del Fondo de Compensación Municipal-FONCOMUN

Referencia : a) Oficio N° 255-2016-2017-CEBFIF/CR
b) Oficio P.O. N° 151-2016-2017/CDRGLMGE-CR
c) Oficio N° 4676-2016-PCM/SG/OCP
d) Oficio N° 292-2016-2017-CEBFIF/CR
e) Oficio N° 4792-2016-PCM/SG/OCP
f) Oficio P.O. N° 150-2016-2017- CDRGLMGE-CR

Fecha : Lima, **08 NOV. 2016**

I. ANTECEDENTES

1. Mediante los Oficios de la referencia a y b), las Presidentas de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, respectivamente, solicitan la opinión de este Ministerio sobre el Proyecto de Ley N° 345/2016-CR: "Ley que modifica el artículo 88 del TUO de la Ley de Tributación Municipal".
2. Asimismo, mediante los Oficios de la referencia c) y e), la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita remitir la evaluación e informe sobre el indicado Proyecto de Ley, en atención a los pedidos efectuados a dicha instancia con los documentos de la referencia d) y f) por las Presidentas de las Comisiones del Congreso de la República indicadas en el punto 1 del presente informe.
3. El indicado proyecto de Ley establece lo siguiente:

Artículo Único: modifíquese el artículo 88 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal en los siguientes términos:

"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 Fondo de Compensación Municipal no podrán ser inferiores al monto equivalente a **dieciséis (16)** Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año".





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU"

II. ANÁLISIS

La Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal - DGPMACDF, en el ámbito de sus competencias, manifiesta lo siguiente:

1. Con relación a la propuesta de establecer un incremento en la asignación mínima del FONCOMUN de 8 a 16 UIT's mensuales, es importante destacar que esta modificación tendría efectos que van en contra de la naturaleza compensatoria de las transferencias de FONCOMUN. En un escenario hipotético donde la asignación mínima del FONCOMUN sea modificada a 16 UIT's mensuales, las municipalidades más beneficiadas serían las ubicadas en los departamentos con menor incidencia de pobreza. Como se muestra en la Tabla N° 1, las municipalidades que tendrían el mayor incremento de las asignaciones de FONCOMUN serían las de los departamentos de Tacna, Ancash, Arequipa y Moquegua, que son a su vez los departamentos con las más importantes transferencias de Canon. En ese sentido, si el propósito es hacer más equitativa la distribución del FONCOMUN, las evidencias muestran que utilizar el mecanismo del "piso" de las 16 UIT no es el más efectivo.

Tabla N° 1

Variación porcentual de la transferencia del FONCOMUN incrementando la asignación mínima de 8 a 16 UITs con cifras anuales del 2015

| Departamento | Asignación Provincial | Asignación Distrital |
|---------------|-----------------------|----------------------|
| Tacna | 23% | 19% |
| Ancash | 22% | 18% |
| Arequipa | 18% | 15% |
| Moquegua | 16% | 13% |
| Amazonas | 14% | 11% |
| Ayacucho | 11% | 9% |
| Apurímac | 9% | 7% |
| Huancavelica | 9% | 7% |
| Junín | 6% | 5% |
| Lima | -1% | -1% |
| Ica | -1% | -1% |
| San Martín | -3% | -2% |
| Cusco | -3% | -2% |
| Pasco | -4% | -3% |
| Cajamarca | -4% | -3% |
| Tumbes | -5% | -4% |
| Madre de Dios | -5% | -4% |
| Huánuco | -5% | -4% |
| La Libertad | -5% | -4% |
| Puno | -5% | -4% |
| Loreto | -6% | -5% |
| Piura | -6% | -5% |
| Lambayeque | -6% | -5% |
| Ucayali | -7% | -6% |
| Callao | -7% | -6% |

Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU"

2. Tal como se muestra en la Tabla N° 1, tomando como referencia algunos casos particulares, la contradicción entre propósito y resultados es aún más notoria. Por ejemplo, en los departamentos de Huánuco y Puno, que tradicionalmente son departamentos con alta incidencia de pobreza (ver Tabla N° 2), subir la asignación mínima del FONCOMUN de 8 a 16 UIT's mensuales significará que sus municipalidades verán reducidas sus asignaciones de FONCOMUN en 4%. De igual modo, si tomamos el caso de Lambayeque, que es un departamento cuya asignación de canon es casi nula, se observa que la medida implicará una reducción del FONCOMUN de 5%.

Tabla N° 2
Perú: Incidencia de Pobreza según grupos de departamentos 2004 y 2015

| Año | Grupo | Departamentos | Intervalos de confianza al 95% | |
|------|---------|--|--------------------------------|----------|
| | | | Inferior | Superior |
| 2004 | GRUPO 1 | Huancavelica | 90,0 | 95,0 |
| | GRUPO 2 | Puno, Huánuco | 79,0 | 85,0 |
| | GRUPO 3 | Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Loreto, Pasco, Piura, San Martín | 64,0 | 78,0 |
| | GRUPO 4 | Áncash, Junín, La Libertad, Lambayeque, Ucayali | 56,0 | 62,0 |
| | GRUPO 5 | Arequipa, Ica, Lima y Callao, Tacna, Tumbes, Moquegua | 36,0 | 51,0 |
| | GRUPO 6 | Madre de Dios | 23,0 | 35,0 |
| 2015 | GRUPO 1 | Amazonas, Cajamarca, Huancavelica | 44,7 | 51,7 |
| | GRUPO 2 | Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Loreto, Pasco, Puno | 34,3 | 38,6 |
| | GRUPO 3 | Áncash, La Libertad, Piura, San Martín | 24,8 | 29,0 |
| | GRUPO 4 | Cusco, Junín, Lambayeque, Región Lima | 16,8 | 20,8 |
| | GRUPO 5 | Provincia Callao, Provincia Lima, Tacna, Tumbes, Ucayali | 9,8 | 12,6 |
| | GRUPO 6 | Arequipa, Madre de Dios y Moquegua | 6,7 | 9,8 |
| | GRUPO 7 | Ica | 3,2 | 3,7 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática

3. Cabe señalar que el FONCOMUN mínimo es una entrega de recursos bajo criterios discrecionales que rompe cualquier regla compensatoria, motivo por el cual, utilizarlo como instrumento de política pública no es eficiente ni equitativo, contrariamente, genera incentivos a una mayor fragmentación de los distritos y atenta contra la sostenibilidad fiscal de los gobiernos locales.
4. Al respecto, el FMI (2014)¹ en un informe sobre la descentralización en el Perú, concluye que la fragmentación municipal es uno de los principales problemas de la descentralización peruana; en ese sentido, cualquier mecanismo que genere incentivos a aumentar el número de distritos mina la eficiencia del proceso de

¹ Werner A. y A. Santos (2014): Peru: Staying the Course of Economic Success. IMF, Washington





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU"

descentralización. Cabe precisar que en el Perú hay más de 1000 distritos constituidos por menos de 1000 viviendas y 388 de ellos reciben apenas el FONCOMUN mínimo. Estos distritos pequeños no tienen forma de recaudar ingresos propios y pasan a depender de las transferencias del gobierno nacional, es decir, son inviables financieramente.

- En el 2015 el FONCOMUN mínimo representó el 3% del total del FONCOMUN y alcanzaba a un 23% de municipalidades distritales (388 municipalidades), permitiendo que el instrumento tenga un espacio importante de compensación. Sin embargo, de prosperar la propuesta de elevar el mínimo a 16 UIT mensuales, con los mismos recursos del FONCOMUN, implicaría que un total de 726 municipalidades distritales (44% de las mismas) pasen a recibir el FONCOMUN mínimo, reduciendo a 923 municipalidades distritales que recibirían el FONCOMUN bajo reglas compensatorias. Lo grave de este cambio es que se estaría asignando el 11% de este recurso bajo el mecanismo de FONCOMUN mínimo, quedando el 89% para distribuirlos bajo criterios compensatorios.
- Siendo el FONCOMUN un recurso de libre disponibilidad, una parte mayoritaria de distritos lo utiliza para financiar sus gastos corrientes de naturaleza permanente. Así, en el 2015 del total de las 1845 municipalidades entre provinciales y distritales, 1119 municipalidades (61%) destinaron entre el 70% y 100% de dichos recursos a gastos corrientes. En ese sentido, otra posible consecuencia de elevar el FONCOMUN mínimo será aumentar los gastos corrientes y reducir los recursos para financiar gastos de inversión.

Perú 2015: Porcentaje del FONCOMUN destinado a Gasto Corriente

| | Gasto Corriente / Gasto Total FONCOMUN | | | | Total |
|---------------------------|--|-------------|-------------|--------------|--------|
| | <20% | [20% : 50%] | [50% : 70%] | [70% : 100%] | |
| Número de municipalidades | 11 | 147 | 568 | 1,119 | 1,845 |
| % del Total | 0.6% | 8.0% | 30.8% | 60.7% | 100.0% |

Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas

- Finalmente, debe mencionarse que la propuesta bajo análisis no incluye un sustento técnico del impacto de elevar el FONCOMUN mínimo de 8 UIT a 16 UIT, ni tampoco evalúa el impacto que tendría en el presupuesto de las demás municipalidades provinciales y distritales, que verían afectados sus presupuestos, funcionamiento, obligaciones y gestión municipal. Tampoco se ha evaluado el impacto sobre el gasto público ya que podría generar una demanda al Tesoro Público por recursos adicionales por parte de las municipalidades provinciales y distritales que se verían afectadas por la medida.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU"

III. CONCLUSIONES


Por los argumentos expuestos en el presente informe con relación al Proyecto de Ley N° 345/2016-CR, esta Dirección General emite opinión desfavorable respecto a los temas de su competencia, por las siguientes consideraciones:

1. Elevar el FONCOMUN mínimo de 8 UIT mensuales a 16 UIT mensuales incrementaría los niveles de inequidad de la distribución de los recursos fiscales en el nivel local, dado que aumentaría las transferencias de FONCOMUN hacia las municipalidades de los departamentos con menor incidencia de pobreza y con importantes asignaciones de canon. Por el contrario, se afectará a municipalidades ubicadas en departamentos con mayor incidencia de pobreza, que coincidentemente son las municipalidades con limitadas o nulas transferencias de canon.
2. Adicionalmente, elevar el FONCOMUN mínimo implicará un incremento de los gastos corrientes con la consecuente reducción de recursos asignados a financiar gastos de inversión.
3. Finalmente, la propuesta legislativa no presenta un sustento técnico del impacto de la medida ni tampoco evalúa el impacto que tendría en el presupuesto de las demás municipalidades provinciales y distritales, las cuales verían afectado su presupuesto, funcionamiento, obligaciones y gestión municipal. Tampoco se ha evaluado el impacto sobre el gasto público ya que podría generar una demanda al Tesoro Público por recursos adicionales por parte de las municipalidades provinciales y distritales que se verían afectadas por la medida.



Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,


.....
CESAR LIENDO VIDAL
DIRECTOR GENERAL
Dirección General de Política Macroeconómica
y Descentralización Fiscal