



Lima, 30 de mayo de 2025

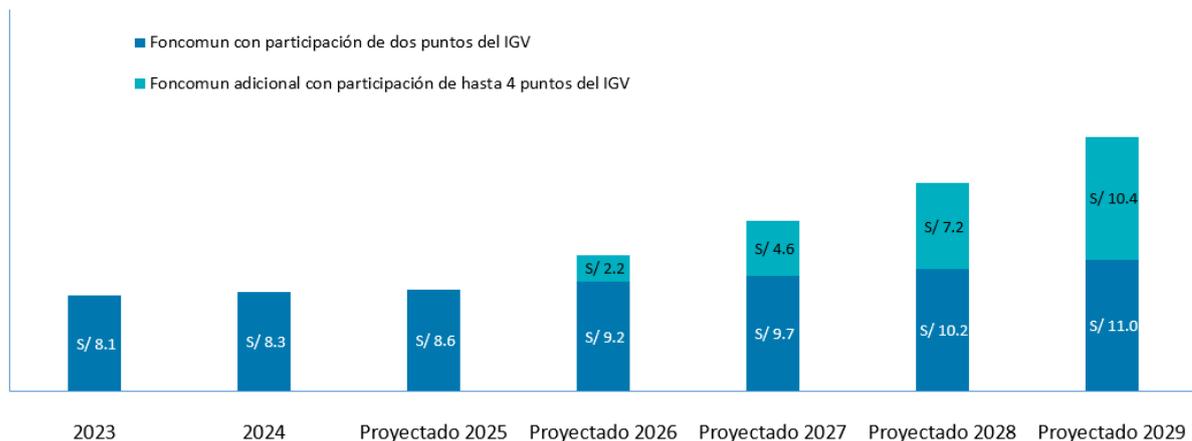
Nota de Actualidad

Por: Armando Mendoza Nava

Foncomun ampliado: el riesgo de más recursos sin reformas

La reciente aprobación del Congreso, e inminente promulgación por el Gobierno, de la iniciativa legal que modifica el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), elevando gradualmente su financiamiento de dos a cuatro puntos del Impuesto General a las Ventas (IGV), es un acontecimiento trascendental para la descentralización fiscal, al aumentar los recursos para las cerca de dos mil municipalidades provinciales y distritales existentes en el país.¹ Así, el incremento gradual del Foncomun significaría que este se duplicaría al año 2029, proyectándose alrededor de S/ 10 mil millones adicionales para los gobiernos locales.²

Gráfica 1: Evolución del Foncomun 2023-2029 del subsector minero (Miles de millones de soles)



Considera el aporte del Impuesto de Promoción Municipal (parte del IGV) y el aporte de impuestos menores. Incluye únicamente los ingresos del Foncomun de cada año, sin considerar saldos de balance de años anteriores. Fuente: MEF.

Proyección y elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

¹ El Foncomun se compone de los aportes del Impuesto de Promoción Municipal, que actualmente representa dos puntos del IGV y que gradualmente se incrementará a cuatro puntos, así como el aporte de otros impuestos menores.

² El Impuesto de Promoción Municipal actualmente aporta más del 90% del total de los recursos del Foncomun.



Esta modificación del Foncomun debe considerarse como un hecho positivo, pues ampliará sustancialmente el financiamiento a los gobiernos locales, particularmente de aquellos ubicados en las localidades más excluidas y menos desarrolladas, y que padecen de una crónica escasez de recursos. Ciertamente, este incremento del Foncomun pone nuevamente en el centro de la agenda de la descentralización el tema del control de los recursos del Estado peruano, y del poder que se decanta de dicho control.

La realidad es que tras décadas de un proceso de descentralización con más sombras que luces, poco se ha avanzado en reducir el enorme desbalance que existe en el plano fiscal, con un Gobierno central que sigue manejando la bolsa en buena medida, concentrando y distribuyendo, a menudo discrecionalmente, los recursos públicos. En ese sentido, hay que destacar que el Foncomun, al ser un recurso determinado por ley, no depende en principio de la voluntad del Gobierno central, por lo que su fortalecimiento e incremento es un avance indudable en la dimensión fiscal de la descentralización.

Sin embargo, es importante señalar que, aunque los recursos del Foncomun pertenecen legalmente a las municipalidades, el Gobierno central igual juega un rol clave por ser el encargado de su generación, vía el IGV que capta la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), así como de su administración y distribución vía el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En consecuencia, el Gobierno central mantiene una influencia considerable sobre el financiamiento de los gobiernos locales, que quedan limitados a ser meros receptores de recursos.

Esta relación de dependencia financiera de las municipalidades respecto al Gobierno central es una cuestión que debe llamar a preocupación, considerando sus implicaciones sobre la situación actual y perspectivas de la descentralización fiscal. El aumento del Foncomun, positivo como es, no modifica la naturaleza de la relación entre un Gobierno central, que sigue siendo quien mayormente capta y distribuye recursos, y los gobiernos subnacionales, que juegan un rol pasivo.

Cabe señalar que el 2024 los ingresos propios de los gobiernos locales, incluyendo impuestos municipales, arbitrios y otros recursos directamente recaudados, representaron escasamente el 14% de su presupuesto total en dicho año. Así, el grueso del financiamiento municipal provino del Gobierno central, vía transferencias de recursos ordinarios, por canon y regalías y, ciertamente, por el Foncomun. Ante la realidad de una profunda dependencia fiscal, cabe preguntarse entonces ¿en qué medida el aumento del Foncomun contribuirá a una mayor y real autonomía financiera de los gobiernos locales?

Es importante considerar que esta ampliación del Foncomun tiene que contrastarse con el actual escenario de un creciente desbalance fiscal. Las demandas de mayor financiamiento desde los distintos niveles y sectores estatales, incluyendo gobiernos locales, se combinan con la creciente precariedad y deterioro de los ingresos, generando enormes presiones sobre la caja fiscal y una disputa por recursos que resultan insuficientes.³ En ese escenario, el incremento del Foncomun de dos a cuatro puntos del IGV en favor de los gobiernos locales, significa una disminución equivalente de la parte

³ En el año 2024, el total de ingresos tributarios del Estado peruano, incluyendo Gobierno central y gobiernos locales, apenas representó 15.1% del Producto Bruto Interno (PBI).



correspondiente al Gobierno central, que también tiene obligaciones y actividades que financiar. De esta forma, se alienta una dinámica fiscal perversa, centrada en ver quién obtiene una tajada mayor o menor de la torta, pero sin que la torta crezca, por lo que la ganancia de uno es la pérdida de otro.

Ciertamente, hay que señalar la responsabilidad que por esta situación le corresponde a un Congreso que en años recientes se ha dedicado a socavar la sostenibilidad del sistema fiscal, aprobando normas antitécnicas que impactan negativamente en la recaudación, como el establecimiento de zonas francas o las exoneraciones al pago del IGV. Estas y otras medidas han sido criticadas desde entidades como el Consejo Fiscal, pero sin lograr mayor atención por parte de un Congreso empeñado en hacer populismo con los recursos públicos. Es evidente que en el actual contexto de deterioro de la institucionalidad y ante la proximidad de las elecciones generales, el cálculo político le gana a la responsabilidad fiscal.

Así, en este escenario cabe la posibilidad de que el futuro aumento de la asignación del Foncomun sea contrarrestada, parcial o incluso totalmente, por la disminución de la asignación en las transferencias a las municipalidades por otros rubros. Ya en la actualidad, el Gobierno central tiene que lidiar con un déficit fiscal considerable, con gastos que se disparan e ingresos que se estancan. Tan solo en el 2024, la brecha entre ingresos y gastos equivalió a 3.6% del PBI, alrededor de S/ 40 mil millones de desbalance.

En consecuencia, aunque se ha establecido que el aumento del Foncomun se dará gradualmente hasta alcanzar cuatro puntos del IGV al año 2029, existe el riesgo de que un Gobierno central con sus cuentas desbalanceadas opte por recortar el financiamiento de otros rubros y sectores, literalmente vistiéndolo a un santo y desvistiendo a otro, afectándose negativamente la capacidad estatal para proveer de servicios a la población.

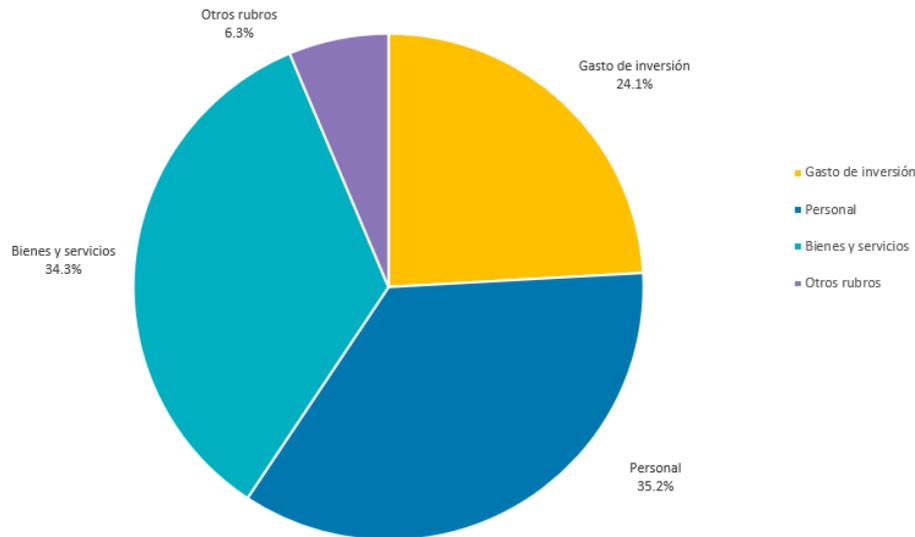
También con relación a la crónica insuficiencia de recursos que se da en todos los niveles del Estado, incluido Gobierno central y gobiernos locales, preocupa la posibilidad de que este incremento del Foncomun eventualmente corra el destino de su asignación original, desvirtuándose y desnaturalizándose su propósito.

Cabe recordar que el Foncomun fue establecido tres décadas atrás como una fuente de financiamiento que debería destinarse exclusivamente a proyectos de inversión social y productiva en favor de las poblaciones más vulnerables y desfavorecidas. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo, sucesivas modificaciones al marco legal del Foncomun fueron abriendo la puerta para que se destinase a gasto corriente, paulatinamente convirtiéndose en la caja chica de los gobiernos locales, con múltiples fines. Así, en el año 2024, escasamente el 24.1% del presupuesto del Foncomun, incluyendo saldos de años previos, fue a gasto de inversión, siendo el gasto en planillas y en bienes y servicios, los principales destinos de los recursos.⁴

⁴ Acorde a la asignación del Foncomun en el Presupuesto Institucional Modificado de dicho año para los gobiernos locales.



**Gráfica 2: Destino del Foncomun 2024
(En porcentaje)**



Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Pese a que la ampliación del Foncomun aprobada por el Congreso establece que estos recursos adicionales solo pueden destinarse al gasto de inversión, ello no garantiza que efectivamente se cumpla con esta disposición. Las normas siempre pueden modificarse, y si las insuficiencias presupuestales persisten, existe el riesgo de que surjan demandas para permitir que la ampliación del Foncomun se utilice en gasto corriente, especialmente si desde el Gobierno central se reducen o estancan las transferencias por otros rubros a los gobiernos locales.

Ya actualmente, un reclamo de múltiples municipalidades es que, al no contar con suficiente financiamiento, se ven obligadas a recurrir al Foncomun para cubrir gasto corriente, como personal y servicios, a fin de mantener su operatividad. La precariedad de las finanzas públicas en los últimos tiempos, en buena medida debido a la irresponsabilidad de la clase política, significa que el Foncomun seguirá siendo principalmente un salvavidas financiero para cuadrar las cuentas de los gobiernos locales. Una desaceleración de la economía, una caída de precios internacionales de los minerales, y probablemente la ampliación del Foncomun terminará diluyéndose en gasto corriente que, más allá de lo urgente y necesario que sea, no el fin para el que fue establecido.

Pero, más allá de la ampliación del Foncomun, sigue pendiente la cuestión de cómo hacerlo más equitativo. Los actuales parámetros y criterios de distribución incluyen criterios demográficos que, inevitablemente, favorecen a las municipalidades con mayor población, que usualmente son comparativamente las más prósperas y desarrolladas. Así, resulta que la municipalidad de Lima Metropolitana, donde se concentra el poder económico y político del país, es la municipalidad que



mayor asignación recibe por Foncomun en todo el país, con S/ 286 millones asignados solo para este año. Más aún, bajos los actuales parámetros de distribución, las municipalidades distritales pertenecientes al ámbito de Lima Metropolitana reciben en conjunto casi S/ 900 millones adicionales por Foncomun, incluyendo entre las municipalidades beneficiadas a las más ricas y con mayores ingresos de todo el país.

De esta forma, el Foncomun, cuyo objetivo original era apoyar a las municipalidades de las zonas más remotas y menos desarrolladas del país, se ve desnaturalizado en buena medida. Con los actuales parámetros de distribución del Foncomun en lugar de combatirse la inequidad fiscal, paradójicamente se la fortalece, por lo que urge la revisión integral y reforma de dichos parámetros. Al presente existen diversas sugerencias para optimizar y reforzar el carácter compensatorio del Foncomun, introduciendo criterios como la capacidad fiscal de una localidad, que refleja el mayor o menor grado de riqueza y desarrollo económico, otorgándose mayores recursos a aquellas localidades donde dicha capacidad fiscal es reducida o incluso nula. Sin embargo, muy poco se avanzó en reformar la distribución del Foncomun acorde a criterios más realistas e inclusivos.

De igual manera, otro desafío pendiente respecto al manejo del Foncomun es cómo mejorar el uso legítimo y transparente de los recursos, fortaleciendo la participación ciudadana y la rendición de cuentas, a fin de garantizar que los mayores recursos se destinen efectivamente a inversiones sociales y productivas para beneficio de la población.

Es necesario corregir la situación actual del Foncomun, donde la gran mayoría de los recursos se destinan a gastos corrientes, en ocasiones bajo criterios y condiciones poco transparentes. Pero para ello, no solo es necesario mayor financiamiento en general para los gobiernos locales, sino también reforzar la vigilancia ciudadana sobre el uso de este financiamiento.

En suma, aunque la ampliación del Foncomun es un paso positivo para la descentralización fiscal, resulta ser también un paso insuficiente y aislado. El aumento de recursos para la inversión de los gobiernos locales, no puede ignorar las presiones y riesgos de una fiscalidad precaria que afecta a todos los niveles y sectores del Estado.

Idealmente, el incremento del Foncomun debiera ser parte de una agenda mayor de fortalecimiento de las finanzas públicas, asegurando la sostenibilidad tanto de los ingresos como de los gastos. Mejorar la capacidad de recaudación tanto del Gobierno central como de los gobiernos locales, garantizar la predictibilidad y estabilidad del financiamiento de la inversión pública, promover la eficiencia y transparencia del gasto, fortaleciendo la vigilancia ciudadana, son algunos elementos centrales de dicha agenda. Lamentablemente, para nuestra clase política, más preocupada por sus urgencias y apetitos inmediatos, y limitada a una visión de corto plazo, esta agenda fiscal no existe.