



Aumento del FONCOMUN compromete la sostenibilidad fiscal y perpetúa deficiencias en su distribución

Opinión APOYO Consultoría
Julio 2025

El pasado 16 de junio se promulgó la Ley 32387, que incrementa progresivamente el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) del 2% al 4% hacia 2029. Este impuesto se recauda de manera conjunta con el IGV. Antes del cambio, la tasa total del IGV (18%) combinaba un impuesto base de 14%, un 2% para gobiernos regionales y otro 2% de IPM. Aunque, con la ley, la carga tributaria para el contribuyente permanecerá inalterada, dado que el impuesto

base se reducirá en proporción al aumento del IPM, la medida incrementará automáticamente los recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

El FONCOMUN, financiado casi en su totalidad con lo recaudado por el IPM, distribuye estos recursos entre las municipalidades con el objetivo de reducir las brechas sociales. En la práctica, sin embargo,

este mecanismo funciona como una transferencia directa del gobierno central a los municipios.

La aprobación de esta ley refleja una creciente injerencia política en el manejo de las cuentas fiscales. Aunque la iniciativa fue impulsada inicialmente por bancadas de izquierda en el Congreso, obtuvo un amplio respaldo: alcanzó 98 votos a favor, fue exonerada de segunda votación y promulgada por el Ejecutivo sin observaciones.

Desde APOYO Consultoría, advertimos que esta medida dificultará la gestión de las finanzas públicas y, además, perpetúa distorsiones e incentivos perversos en la distribución del fondo entre los municipios.

Por un lado, aumentar el presupuesto del FONCOMUN plantea dos retos para la gestión de las finanzas públicas:

1



Primero, el aumento del Foncomún puede generar presiones adicionales sobre los balances fiscales. A mayo, la recaudación total por IGV neto de devoluciones fue de S/ 72 000 millones anuales (6,5% del PBI), es decir, cada punto porcentual del IGV representa alrededor de S/ 4 000 millones. Así, restar 2 puntos porcentuales implicaría una reducción en los ingresos del Gobierno Central de aproximadamente S/ 8 000 millones (0,7% del PBI). Con ello, a partir de 2026, estos fondos se transferirán automáticamente y de forma permanente a los gobiernos locales. Estos fondos no podrán ser utilizados por el gobierno nacional y los saldos no ejecutados no retornarán al Tesoro Público.

Frente a este nuevo esquema, el Ministerio de Economía y Finanzas tendrá dos opciones para compensar el aumento del Foncomún sin elevar el presupuesto. La primera sería recortar las transferencias a los gobiernos locales provenientes de otras fuentes, como los recursos ordinarios. Sin embargo, esta alternativa parece poco viable, dado que la presión

2



Segundo, aumentar el presupuesto de los gobiernos municipales podría perjudicar la calidad del gasto, desplazando recursos que podrían financiar grandes proyectos hacia iniciativas de bajo impacto o que podrían terminar paralizadas. Si bien la norma establece que los fondos adicionales deben asignarse únicamente a inversión, no resuelve las limitaciones técnicas y de gestión de los gobiernos locales, lo cual probablemente dificulte la ejecución efectiva de este presupuesto. Al primer trimestre del 2025, el 72% de las obras paralizadas en el país están a cargo de las municipalidades. Además, los gobiernos locales suelen ejecutar proyectos de pequeña escala y bajo impacto. En 2024, el 60% de la inversión municipal se destinó a proyectos menores a S/10 millones.

Además de estos dos retos, incrementar el presupuesto sintomarencuentalas distorsiones, inequidades e incentivos perversos generados por el proceso de asignación de fondos entre municipalidades perpetúa estos problemas.

Hoy, el fondo se reparte en tres etapas: primero, entre provincias según necesidades y pobreza; luego, cada provincia distribuye entre sus distritos evaluando variables de ruralidad, territorio y capacidad de gestión; finalmente, se aplican ajustes para garantizar que ningún distrito reciba menos de 8 UIT. Este diseño genera distorsiones importantes:

- Desigualdad entre municipios similares: Dos distritos con el mismo nivel de pobreza pueden recibir montos distintos solo por estar ubicados en provincias distintas.
- Desincentivo a incrementar la recaudación directa: En la segunda etapa, al evaluar la capacidad de gestión, se considera la recaudación directa de los municipios. Así, si un municipio mejora recaudación, recibirá menos transferencias del FONCOMUN, lo que lo desincentivaría de aplicar medidas para aumentar la cobranza. En el caso de los gobiernos locales que no reciben ingresos por canon minero o petrolero, este desincentivo es aún más relevante, pues las transferencias del FONCOMUN representan el 30% o más de sus ingresos.
- Incentivo a la fragmentación territorial: Como cada distrito obtiene como mínimo 8 UIT, se generan incentivos para subdividir jurisdicciones.

Para abordar estos problemas, desde APOYO Consultoría proponemos modificaciones específicas a la regla de reparto del FONCOMUN:

(i) distribuir los fondos directamente entre todos los municipios, sin la actual separación por provincias y distritos, aplicando los mismos criterios de necesidad para evitar asignaciones distintas entre distritos similares; (ii) reemplazar la recaudación efectiva como criterio para reducir las transferencias y, en su lugar, usar la recaudación potencial (valor de catastro o actividad económica) para evitar penalizar involuntariamente a los municipios que mejoren su gestión fiscal; y (iii) reducir o eliminar el piso mínimo de 8 UIT para reducir el incentivo a la fragmentación distrital.

La aprobación de esta Ley confirma la tendencia de deterioro institucional en el manejo de las finanzas públicas. Al no existir alternativas para recomponer el presupuesto, eleva el riesgo de mantener un déficit fiscal alto en el largo plazo. Además, al incrementar el presupuesto de los gobiernos locales sin fortalecer su capacidad técnica y de gestión, ni corregir los problemas en la distribución del Fondo, persisten los riesgos de un uso ineficiente e inequitativo de los recursos públicos.





**APOYO
CONSULTORIA**

Somos una firma líder en servicios de asesoría empresarial para la toma de decisiones estratégicas en temas de economía, finanzas y estrategia.

Contamos con más de 45 años de experiencia en consultoría en el Perú, respaldados por un equipo de profesionales multidisciplinario con amplia experiencia y conocimiento sectorial. Brindamos servicios con altos estándares de calidad y confiabilidad a las principales empresas del país, así como a entidades gubernamentales y organismos internacionales, en el marco de relaciones de confianza y largo plazo.

ESTUDIOS ECONÓMICOS | SOSTENIBILIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS
CONSULTORÍA ECONÓMICA | FINANZAS CORPORATIVAS
CONSULTORÍA DE NEGOCIOS | ANALYTICS | FONDOS DE INVERSIÓN

Av. Armendáriz 424, Lima 15074, Perú | t (511) 213 1100
www.apoyoconsultoria.com



APOYO Consultoría S.A.C. | RUC 20260496281