



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

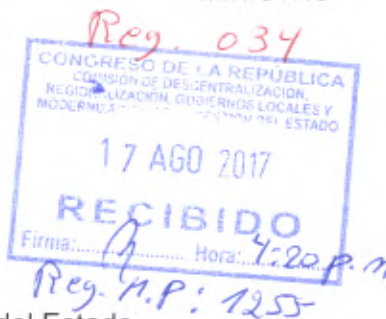
"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
MINISTRO

Lima, 03 AGO. 2017

OFICIO N° 1620 -2017-EF/10.01

Señores
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Plaza Bolívar s/n – Lima
Presente.-



Asunto : Proyecto de Ley N° 1223/2016-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 1958-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1223/2016-CR, que propone la Ley que autoriza a las Municipalidades de Centros Poblados a recaudar, administrar y fiscalizar directamente los tributos: Impuesto Predial e Impuesto de Alcabala generados en su jurisdicción.

Al respecto, se adjunta copia del Informe N° 225-2017-EF/61.01 elaborado por la Dirección General de Política de Ingresos Públicos de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

INFORME N° 225 -2017-EF/61.01

Para : Señorita
CLAUDIA COOPER FORT
Viceministra de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 1223/2016-CR, Ley que autoriza a las Municipalidades de Centros Poblados a recaudar, administrar y fiscalizar directamente los tributos: Impuesto Predial e Impuesto de Alcabala generados en su jurisdicción.

Referencia : a) Oficio N° 840-2016-2017-CEBFIF/CR (H.R. N° 091808-2017)
b) Oficio P.O. N° 1958-2016-2017/CDRGLMGE-CR (H.R. N° 103244-2017)
c) Memorando N° 200-2017-EF/61.01
d) Memorando N° 270-2017-EF/60.05
e) Memorando N° 201-2017-EF/61.01
f) Memorando N° 849-2017-EF/50.07

Fecha : Lima, **13 JUL. 2017**

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación con los documentos de la referencia, a fin de poner en conocimiento el presente informe que consolida la opinión de la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, la Dirección General de Presupuesto Público y la Dirección General de Política de Ingresos Públicos de este Ministerio, respecto al Proyecto de Ley N° 1223/2016-CR, Ley que autoriza a las Municipalidades de Centros Poblados a recaudar, administrar y fiscalizar directamente los tributos: Impuesto Predial e Impuesto de Alcabala generados en su jurisdicción.

I. ANTECEDENTES



1.1 Mediante el documento a) de la referencia, la Presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República solicita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1223/2016-CR, Ley que autoriza a las Municipalidades de Centros Poblados a recaudar, administrar y fiscalizar directamente los tributos: Impuesto Predial e Impuesto de Alcabala generados en su jurisdicción.

1.2 Con el documento b) de la referencia, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita al MEF, emitir opinión sobre el mencionado proyecto de ley.



1.3 De otro lado, la Dirección General de Política de Ingresos Públicos (DGPIP) solicitó opinión a la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal (DGPMDF) con el documento de referencia c), documento atendido con el documento de la referencia d) donde también hacen referencia al oficio señalado en el primer párrafo.

1.4 Asimismo, la DGPIP solicitó opinión a la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) con el documento de referencia e), documento atendido con el documento de la referencia f) en la que emiten opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1223/2016-CR.



II. ANÁLISIS

En el marco de las competencias de la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, la Dirección General de Presupuesto Público y la Dirección General de Política de Ingresos Públicos, corresponde indicar lo siguiente:

2.1. Del Proyecto de Ley N° 1223/2016-CR

El Proyecto de Ley N° 1223/2016-CR, Ley que autoriza a las Municipalidades de Centros Poblados a recaudar, administrar y fiscalizar directamente los tributos: Impuesto Predial e Impuesto de Alcabala generados en su jurisdicción, señala lo siguiente:

"Artículo 1°.- Modificación de artículos de la Ley Orgánica de Municipalidades

Modifícase los artículos 4°, 133° y 134° de la Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 27972, los mismos que en adelante tienen la siguiente redacción:

"Artículo 4.- Los órganos de los gobiernos locales

Son órganos de gobierno local las municipalidades provinciales, distritales y de centros poblados. La estructura orgánica de las municipalidades está compuesta por el concejo municipal y la alcaldía."

"Artículo 133.- Recursos de las municipalidades de centros poblados

Constituyen recursos de las municipalidades de centros poblados:

- a) Aquellos que obligatoriamente deben entregarles las municipalidades provinciales y distritales;*
- b) Aquellos que por delegación de las municipalidades recauden directamente;*
- c) Otros que señale la Ordenanza de su creación o adecuación; y*
- d) Aquellos que recaudan directamente por mandato de esta Ley.*

En el caso de los recursos a que se refieren los literales a), b) y c), las municipalidades provinciales y distritales están obligadas a entregar a las municipalidades de centros poblados de su jurisdicción, en proporción a su población y los servicios públicos delegados, un porcentaje de sus recursos propios y los transferidos por el gobierno nacional, para el cumplimiento de la prestación de los servicios públicos delegados. La entrega o transferencia de recursos se efectuará en forma mensual, bajo responsabilidad del alcalde y del gerente municipal correspondiente. Las municipalidades provinciales y distritales pueden incrementar las transferencias de recursos a las municipalidades de centros poblados, previo acuerdo de sus concejos municipales.

La ordenanza de creación o de adecuación, según sea el caso, podrá contemplar otros ingresos.

La delegación de los servicios públicos locales que asuman las municipalidades de centro poblado puede implicar la facultad de cobrar directamente a la población los recursos que por concepto de arbitrio se encuentren estimados percibir como contraprestación de los respectivos servicios.

La percepción de los recursos que cobren, por delegación expresa, las municipalidades de centro poblado, se entenderán como transferencias efectuadas por parte de la municipalidad provincial o distrital pertinente, para cuyo efecto, deben rendir cuenta mensualmente de los importes recaudados por dicho concepto.





"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

En el caso de los recursos a que se refiere el literal d), estos están constituidos por los impuesto predial, y de alcabala; los mismos que recauda, administra y fiscaliza directamente, estando obligado a rendir cuenta mensualmente de los importes recaudados por dicho concepto a la respectiva municipalidad distrital."

"Artículo 134.- Responsabilidad en el uso de los recursos

La utilización de los recursos a que se refieren los literales a), b), c) y d) del artículo 133°, son de responsabilidad de los alcaldes y regidores de los centros poblados."

"Artículo 2°.- Modificación de artículos del TUO de la Ley de Tributación Municipal

Modifícase los artículos 8° y 29° del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF; los mismos que en adelante tienen la siguiente redacción:

"Artículo 8.- *El Impuesto Predial es de periodicidad anual y grava el valor de los predios urbanos y rústicos.*

Para efectos del Impuesto se considera predios a los terrenos, incluyendo los terrenos ganados al mar, a los ríos y a otros espejos de agua, así como las edificaciones e instalaciones fijas y permanentes que constituyan partes integrantes de dichos predios, que no pudieran ser separadas sin alterar, deteriorar o destruir la edificación.

La recaudación, administración y fiscalización del impuesto corresponde a la Municipalidad Distrital donde se encuentre ubicado el predio y de existir Municipio de Centro Poblado, este tiene preminencia excluyente en la recaudación, administración y fiscalización del impuesto."

"Artículo 29.- *El impuesto constituye renta de la Municipalidad Distrital en cuya jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble materia de la transferencia y de existir Municipio de Centro poblado, este tiene preminencia excluyente en la recaudación, administración y fiscalización del impuesto. En el caso de Municipalidades Provinciales que tengan constituidos Fondos de Inversión Municipal, éstas serán las acreedoras del impuesto y transferirán, bajo responsabilidad del titular de la entidad y dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al último día del mes que se recibe el pago, el 50% del impuesto **debiendo desagregar lo que corresponda** a la Municipalidad Distrital y a la **Municipalidad de Centro Poblado respectivo**, donde se ubique el inmueble materia de transferencia y el 50% restante al Fondo de Inversión que corresponda."*

2.2. De la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1223/2016-CR

- La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1223/2016-CR señala que tiene como objeto respecto a las Municipalidades de Centros Poblados, lo siguiente:

"(...), responder a la realidad de un proceso donde la descentralización no sólo implica la delegación de atribuciones sino también la de administrar su gestión y sus recursos económicos y financieros directamente y sin esperar la transferencia que las





"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

municipalidades distrital y/o provincial efectúen en merito a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades."

- Señala que según el INEI en el Perú existen 196 municipalidades provinciales, 1646 municipalidades distritales y 2,437 municipios de centros poblados, por lo que en total existen 4,279 Municipalidades, y sólo las de Centros Poblados representan el 56% de ese total, es decir más de la mitad de los municipios existentes en todo el país.
- Asimismo señala que dado lo heterogéneo de la geografía peruana, la distancia que existe entre un centro poblado y el área urbana, la necesidad de los centros poblados de organizarse para poder contar con servicios públicos, y los beneficios de contar en el centro poblado con la prestación de servicios públicos, todo dentro de un proceso de descentralización, explican la razón por las que las municipalidades de centros poblados representen el 56.95% (2,437 Municipios). Se les considera el primer peldaño en la escala de niveles de gobierno que estando cerca de los ciudadanos y pobladores, debe constituirse en fiel expresión de la descentralización tanto de atribuciones como de recursos.

Asimismo, agrega que las municipalidades provinciales y distritales reciben recursos del Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN, y las tasas acorde con lo dispuesto en su TUPA; sin embargo las municipalidades de centros poblados no se benefician directamente con recursos del FONCOMUN, sino que reciben un porcentaje muy mínimo de dichos recursos, en opinión de sus propios Alcaldes.

- En concordancia con lo anterior, en el análisis costo beneficio se afirma que en cuanto a los costos asociados a la iniciativa, no se identifica alguno pues se trata de sustituir la potestad de los municipalidades provinciales y distritales de recaudar y el acto de transferencia de los recursos recaudados que ingresen por los Impuestos Predial y de Alcabala, a las municipalidades de centros poblados.



2.3. De la opinión de la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal.

- 2.3.1 Con la modificatoria propuesta del artículo 4 de la LOM del proyecto de Ley, se busca otorgar a las municipalidades de centros poblados la categoría de "órgano de gobierno local". Al respecto, cabe señalar que esta es una propuesta que estaría yendo contra lo establecido en el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, sobre la cual el Tribunal Constitucional ha emitido sentencia en el Expediente N° 0003-2005-PC/TC:

"3. (...). Es útil precisar que, en el caso de la Constitución, su artículo 194° hace referencia a que las municipalidades de los centros poblados menores deben ser creadas conforme a ley, pero en modo alguno considera a estas corporaciones como poseedoras de las mismas atribuciones o competencias que las municipalidades provinciales o distritales, a las que expresamente se les reconoce como órganos de gobierno local".

En ese sentido, constitucionalmente únicamente son órganos de gobierno local las municipalidades provinciales y distritales. Las municipalidades de centros poblados no constituyen órgano de gobierno local.

- 2.3.2 Con respecto a la modificatoria del artículo 133 de la LOM, el proyecto de Ley busca trasladar la administración, recaudación y fiscalización del impuesto predial e impuesto de alcabala a las municipalidades de centros poblados.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

- 2.3.2.1 Sobre el particular, se debe precisar que la asignación de recursos a estas municipalidades de centro poblado constituye un asunto interno de las municipalidades que las crea, lo cual es regulado por sus propias normas, en el marco de la autonomía local. Al respecto, el artículo 133 de la LOM establece que los recursos que se le asignan a las municipalidades de centros poblados son determinados por la ordenanza municipal emitida por la municipalidad provincial que las crea.
- 2.3.2.2 La propuesta de delegar la administración de los impuestos predial y alcabala a las 2,534 municipalidades de centros poblados¹ va en sentido contrario a las buenas prácticas internacionales de administración tributaria municipal, puesto que se generaría la atomización de la administración tributaria local y la pérdida de la eficiencia y eficacia recaudatoria, que afectarán las finanzas de los gobiernos locales en el país y la disponibilidad de recursos para financiar los servicios a su cargo. Corbacho *et al.* (2013)² da cuenta que una buena gestión del impuesto predial es exigente en cuanto a capacidades administrativas, capital humano y acceso a herramientas altamente complejas como los catastros fiscales. Asimismo, el costo de recaudación es elevado por lo que se requiere de economías de escala para optimizar su recaudación, además de tener bajo potencial en los municipios rurales y pequeños. Asimismo, De Cesare (2013)³, sobre la experiencia latinoamericana, y en particular la peruana, encuentra también que la mejora de la recaudación del impuesto predial necesita de administraciones tributarias locales más grandes, con personal capacitado y abarcar más de un distrito para disminuir los costos de administración y fiscalización.
- 2.3.2.3 Con relación a la recaudación del Impuesto Predial en el Perú, tal como se observa en el cuadro N° 1, más de la mitad de municipalidades (988 de 1874) tiene menos de 5 mil habitantes, habiendo recaudado en el 2016 apenas el 1,8% del total del impuesto predial. En contraste, el 53% de la recaudación total estuvo concentrada en las 54 municipalidades de mayor población en el país. Del mismo modo, el 90% de la recaudación del Impuesto de Alcabala, que en el caso de Lima Metropolitana es administrado a nivel provincial, está concentrado en únicamente 123 municipalidades.

En suma, la escala de operaciones (concentración de la población) de las municipalidades juega un rol muy importante para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria, por lo que, atomizar la recaudación hacia las municipalidades de centros poblados no apuntaría en el sentido correcto y pone en riesgo las finanzas públicas y la capacidad de brindar servicios de las municipalidades provinciales y distritales.

¹ "Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2017", Instituto Nacional de Estadística e Informática.

² Corbacho, Ana, Vicente Fretes Cibils, y Eduardo Lora (2013). Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo (Resumen ejecutivo). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

³ De Cesare (2013). *Improving the Performance of the Property Tax in Latin America*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, USA.



Cuadro N° 1
Tamaño de Gobiernos Locales y recaudación del Impuesto Predial en 2016
(En Miles de Soles)

| Tamaño de los distritos (En N° Hab.) | N° GL's | Población (miles) | Recaudación Predial | Recaudación promedio | Part.% N° GL's | Part.% Predial | Part.% Acumulada Predial |
|--------------------------------------|-------------|-------------------|----------------------|----------------------|----------------|----------------|--------------------------|
| más de 100 mil | 54 | 13.703 | 879.557 | 16.288 | 2,9% | 53,8% | 53,8% |
| [50,000 ; 99,999] | 69 | 4.907 | 448.985 | 6.507 | 3,7% | 27,5% | 81,2% |
| [10,000 ; 49,999] | 396 | 8.098 | 218.986 | 622 | 21,2% | 13,4% | 94,6% |
| [5,000 ; 9,999] | 360 | 2.583 | 57.943 | 211 | 19,3% | 3,5% | 98,2% |
| [1,000 ; 4,999] | 779 | 2.061 | 28.079 | 65 | 41,7% | 1,7% | 99,9% |
| menos de 1,000 | 209 | 137 | 2.038 | 29 | 11,2% | 0,1% | 100,0% |
| Total | 1867 | 31.489 | 1.635.588.670 | 1.309.519 | 100,0% | 100,0% | |

Fuente: MEF

2.3.3 Con respecto a la modificatoria del artículo 134 de la LOM, el proyecto de Ley busca dar autonomía a los alcaldes y regidores en el uso de los recursos asignados a las municipalidades de centros poblados, lo cual, no corresponde a los fines para los cuales han sido creadas (cumplir funciones delegadas específicas). Dejar a libre discreción de las autoridades de estas municipalidades de centros poblados el uso de los recursos, pone en riesgo el cumplimiento las funciones delegadas y, contrariamente, genera incentivos para destinarlos a gastos operativos y asignaciones que hoy no están permitidas.

2.4. De la opinión de la Dirección General de Presupuesto Público

2.4.1 Conforme al artículo 194 de la Constitución Política del Perú, las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

En consecuencia, la propuesta que modifica el artículo 4 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante LOM), contraviene directamente lo establecido en el mencionado artículo 194 de la Constitución.

2.4.2 Respecto a la modificación del artículo 133 de la LOM, manifiestan que la recaudación, administración y fiscalización directa de los recursos que se derivan del impuesto predial y de alcabala, por parte de las Municipalidades de Centros Poblados, estaría contraponiéndose con su naturaleza de creación, en virtud que dichas municipalidades no constituyen pliegos presupuestarios⁴, sino más bien han sido creadas por las municipalidades provinciales⁵ para la prestación de servicios públicos locales que éstas deleguen, para lo cual las municipalidades provinciales y distritales les asignan recursos para el cumplimiento de dichas funciones.

⁴ Números 5.2 y 5.3, artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante Decreto Supremo N° 304-2012-EF:

(...)

5.2 Constituyen pliegos presupuestarios las Entidades Públicas a las que se le aprueba un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto del Sector Público.

5.3 Los pliegos presupuestarios se crean o suprimen mediante Ley.

⁵ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ARTÍCULO 128 - CREACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS. Las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial (...).



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

- 2.4.3 De aprobarse dicha propuesta, ello implicaría que los sistemas administrativos (Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Abastecimiento, etc.) se implementen en las Municipalidades de Centros Poblados a efectos de administrar los recursos transferidos; en ese sentido, de acuerdo con el estudio "Proceso de Descentralización 2005 - abril 2006, balances y desafíos", realizado por PRODES⁶, respecto a la utilización de los sistemas administrativos, se manifiesta que: *"La adecuación de sistemas administrativos se refiere a que sistemas como los de presupuesto, abastecimiento, inversión pública y tesorería, que son de aplicación nacional, respondan a la realidad heterogénea del universo de gobiernos regionales y municipalidades del país. Es decir, se trata de que estos sistemas se conviertan en verdaderas herramientas de gestión de los distintos tipos de gobiernos regionales y locales, para que así pueda materializarse que la descentralización traiga como correlato una mejora en la calidad de los servicios que recibe la población"*; por lo que, al asignarse recursos directamente a las municipalidades de Centros Poblados, no solo se estaría atomizando la administración de los sistemas administrativos antes mencionados sino también la asignación de recursos, considerando que actualmente existen 2,337⁷ municipalidades de centros poblados.
- 2.4.4 Por otro lado, de la revisión efectuada a la Exposición de Motivos que se acompaña a la propuesta normativa bajo análisis, no se ha encontrado el sustento técnico ni normativo para asignar recursos a las municipalidades de centros poblados por parte del Ministerio de Economía y Finanzas; es más, en el análisis costo beneficio se manifiesta que el referido proyecto de Ley no genera costo adicional alguno al Tesoro Público y que su aprobación tampoco irroga gasto u afectación presupuestal, lo cual, de acuerdo con lo anteriormente mencionado, se contradice ampliamente, puesto que, lo que precisamente plantea la propuesta normativa bajo análisis, es la asignación de recursos a las municipalidades de centros poblados, como se puede verificar del texto del primer párrafo del artículo 133 de la propuesta.
- 2.4.5 No está demás manifestar que, de conformidad a lo establecido en el artículo 133⁸ de la LOM, en concordancia con el numeral 48.2 del artículo 48 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, los recursos que las municipalidades provinciales o distritales transfieren a las Municipalidades de Centros Poblados es en forma mensual (bajo responsabilidad del Alcalde y del Gerente Municipal correspondientes), y se realiza teniendo en consideración la proporción de la población y los servicios delegados. Dicha transferencia puede ser incrementada por acuerdo de los concejos

⁶ PRODES. "Proceso de Descentralización 2005 - abril 2006, balances y desafíos", pág. 16. consultado el 13 de junio de 2017, disponible en el siguiente enlace:

http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Proceso_Descentralizacion_2005_abril_2006.pdf

⁷ Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2017 - Instituto Nacional de Estadística e Informática. Pág. 13. Consultado en:

http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1159/index.html.

⁸ Las municipalidades provinciales y distritales están obligadas a entregar a las municipalidades de centros poblados de su jurisdicción, en proporción a su población y los servicios públicos delegados, un porcentaje de sus recursos propios y los transferidos por el gobierno nacional, para el cumplimiento de la prestación de los servicios públicos delegados. La entrega o transferencia de recursos se efectuará en forma mensual, bajo responsabilidad del alcalde y del gerente municipal correspondiente. Las municipalidades provinciales y distritales pueden incrementar las transferencias de recursos a las municipalidades de centros poblados, previo acuerdo de sus concejos municipales.

La ordenanza de creación o de adecuación, según sea el caso, podrá contemplar otros ingresos.

La delegación de los servicios públicos locales que asuman las municipalidades de centro poblado puede implicar la facultad de cobrar directamente a la población los recursos que por concepto de arbitrio se encuentren estimados percibir como contraprestación de los respectivos servicios.

La percepción de los recursos que cobren, por delegación expresa, las municipalidades de centro poblado, se entenderán como transferencias efectuadas por parte de la municipalidad provincial o distrital pertinente, para cuyo efecto, deben rendir cuenta mensualmente de los importes recaudados por dicho concepto.



municipales, así como contemplar otros ingresos adicionales a sus recursos propios y a los transferidos por el gobierno nacional.

- 2.4.6 Por último, el Proyecto de Ley, no acompaña un análisis costo – beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, que muestre el impacto que generará en el Presupuesto del Sector Público la aplicación del citado Proyecto de Ley, conforme lo establece el literal d)⁹ del artículo 3 de la Ley N° 30519 – Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.

2.5. De la opinión de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos

- El artículo 194 de la Constitución Política del Perú respecto a los gobiernos locales señala lo siguiente:

“Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.”

- El artículo 40 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, señala respecto a las municipalidades lo siguiente:

“Artículo 40.- Definición de municipalidades

Las municipalidades son órganos de gobierno local que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país, con las atribuciones, competencias y funciones que les asigna la Constitución Política, la Ley Orgánica de Municipalidades y la presente Ley. En la capital de la República el gobierno local lo ejerce la Municipalidad Metropolitana de Lima. En los centros poblados funcionan municipalidades conforme a ley.”(Subrayado nuestro)

- El artículo 9 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, respecto a las autonomías¹⁰ política, administrativa y económica, señala lo siguiente:

“Artículo 9.- Dimensiones de las autonomías

9.1 **Autonomía política:** es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.

9.2 **Autonomía administrativa:** es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.

⁹ d) Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo.

¹⁰ Por su parte el artículo 8 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, define la autonomía como:

“Artículo 8.- Las autonomías de gobierno

La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.”





"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

9.3 **Autonomía económica:** es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias."

- El artículo 4 de la Ley Orgánica de Municipalidades, respecto a los Órganos de los Gobiernos Locales, señala lo siguiente:

"Artículo 4.- Los órganos de los gobiernos locales

Son órganos de gobierno local las municipalidades provinciales y distritales. La estructura orgánica de las municipalidades está compuesta por el concejo municipal y la alcaldía."

- El artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal señala lo siguiente:

"Artículo 5.- Los impuestos municipales son los tributos mencionados por el presente Título en favor de los Gobiernos Locales, cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la Municipalidad al contribuyente.

La recaudación y fiscalización de su cumplimiento corresponde a los Gobiernos Locales."

- En ese orden, esta Dirección General considera oportuno indicar lo siguiente:
 - a) La Constitución Política establece que son órganos del gobierno local las municipalidades provinciales y distritales, entendiéndose por órganos de gobierno local, que las municipalidades no son meras entidades administrativas, dependientes del gobierno central o regional, sino que son niveles descentralizados de gobierno, con autonomía y poder de decisión en los asuntos de su competencia y dentro de su jurisdicción¹¹.
 - b) Una de las características de las municipalidades señaladas en el literal anterior, es el de tener autonomía política, económica y administrativa, en ese sentido la autonomía económica comprendería la capacidad de las municipalidades para aprobar y ejecutar su presupuesto y sus planes de desarrollo, la capacidad para administrar y disponer de sus bienes y rentas y el ejercicio de la potestad tributaria local para crear y modificar sus tasas, arbitrios y derechos¹².
 - c) En ese sentido, las municipalidades provinciales y distritales, gozan por disposición constitucional, como órganos de gobierno local, de autonomía, a fin de efectivizar su gobierno dentro de su jurisdicción.
 - d) La presente propuesta legislativa, pretende incorporar como órgano de los gobiernos locales a las Municipalidades de Centros Poblados¹³.



¹¹ MALLAP RIVERA, Johnny. "Comentario al Régimen Normativo Municipal". Gaceta Jurídica. Lima. 2013. Pág. 69-70.

¹² CASTRO-POZO DIAZ, Hildebrando. En: "La Constitución Comentada". Tomo II. Gaceta Jurídica, Lima, 2005. Pág. 982-989.

¹³ Tal como se aprecia en el artículo 1 del Proyecto de Ley N° 1223/2016-CR, que modifica el artículo 4 de la Ley 29792, Ley Orgánica de Municipalidades.



"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Sin embargo dicha propuesta infringiría lo establecido en el artículo 194 de la Constitución, que establece como órganos de gobierno local solo a las municipalidades provinciales y distritales, coincidiendo con lo señalado en los puntos 2.3.1 y 2.4.1, tanto por la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal y la Dirección General de Presupuesto Público.

- e) Asimismo la propuesta pretende otorgar a las Municipalidades de Centros Poblados la facultad de recaudación, administración y fiscalización del impuesto predial de los predios ubicados en su jurisdicción¹⁴.
- f) Al respecto cabe señalar que el artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo N° 776, señala que el Impuesto Predial es un impuesto en favor de los Gobiernos Locales, correspondiéndole la recaudación y fiscalización del impuesto, en consecuencia, al no ser consideradas las Municipalidades de Centros Poblados como órganos de gobierno local por la Constitución, dicho impuesto no podría ser recaudados por ellos.
- g) Asimismo, respecto a la propuesta de modificación del artículo 29 de la Ley de Tributación Municipal sobre el impuesto de alcabala¹⁵, cabe señalar, de manera similar a lo referido en el párrafo anterior, que al no tener la calidad de órgano de gobierno municipal, las Municipalidades de Centros Poblados no serían beneficiarios directos de la recaudación por el Impuesto de Alcabala.

Como puede advertirse, el Proyecto de Ley N° 1223/2016-CR contraviene lo establecido en el artículo 194 de la Constitución, debido a que en el texto constitucional se separa a las Municipalidades de Centros Poblados como órganos de gobierno local y en consecuencia de carecer de autonomía política, económica y administrativa.

III. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, la Dirección General de Presupuesto Público y la Dirección General de Política de Ingresos Públicos emiten opinión desfavorable sobre el Proyecto de Ley N° 1223/2016-CR, Ley que autoriza a las Municipalidades de Centros Poblados a recaudar, administrar y fiscalizar directamente los tributos: Impuesto Predial e Impuesto de Alcabala generados en su jurisdicción.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

MARCO ANTONIO CAMACHO SANDOVAL
Director General
Dirección General de Política de Ingresos Públicos

¹⁴ Tal como se aprecia en el artículo 2 del Proyecto de Ley N° 1223/2016-CR, que modifica el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal.

¹⁵ La cual también se aprecia en el artículo 2 del Proyecto de Ley N° 1223/2016-CR, que modifica el artículo 29 del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal.