



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 5 JUL. 2017

Lima,

**OFICIO N° 2411 -2017-PCM/SG/SC**

71686

Señora  
**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**  
 Presidenta  
 Comisión de Descentralización, Regionalización  
 Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado  
 Congreso de la República  
Presente.



Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 401/2016-CR

Referencia: a) Oficio P.O. N° 212-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
 b) Oficio P.O. N° 846-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
 Expedientes Nos. 201640402, 201701493, 201709416,

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Presidente del Consejo de Ministros, con relación a los oficios de las referencias a) y b), mediante los cuales solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, que propone la Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado.

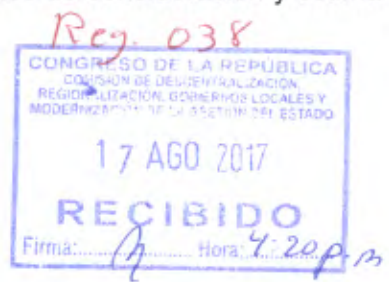
Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° 753-2017-PCM/OGAJ y el Oficio N° 1464-2017-EF/13.01, remitidos por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros y la Secretaría General del Ministerio de Economía y Finanzas sobre ese particular

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,



.....  
 María Soledad Gullulfo Suarez-Durand  
 Secretaria General  
 Presidencia del Consejo de Ministros



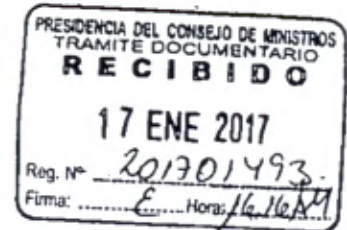
SC/mosa

Lima, 16 de enero de 2016

# URGENTE

OFICIO P.O. N° 846 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor  
**FERNANDO ZAVALA LOMBARDI**  
Presidente del Consejo de Ministros  
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno  
Lima



Ref: Oficio P.O. N° 212-2016-2017/CDRGLMGE-CR


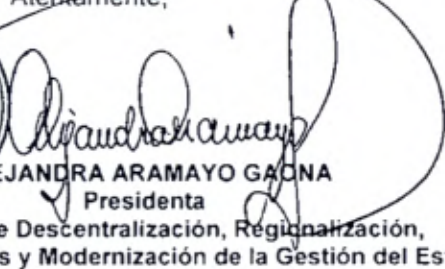
De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, reiterarle la solicitud del pedido de opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0401/2016-CR, ley que propone fortalecer la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

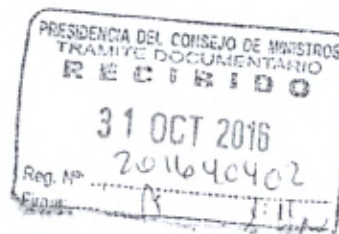
Atentamente,



**ALEJANDRA ARAMAYO GACNA**  
Presidenta  
Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

AAG/rmch.

Lima, 19 de octubre de 2016



OFICIO P.O. N° 212 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor  
**FERNANDO ZAVALA LOMBARDI**  
Presidente del Consejo de Ministros  
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno  
Lima

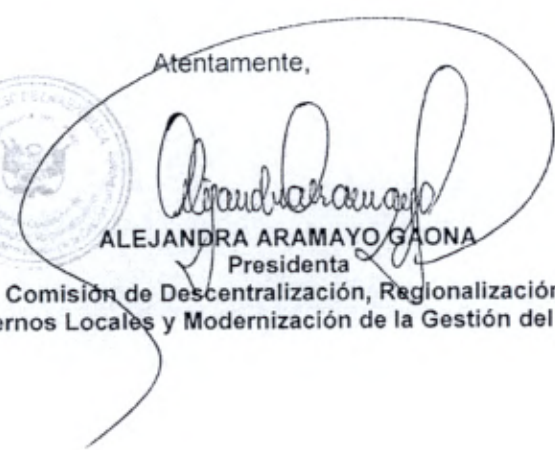
De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0401/2016-CR, ley que propone fortalecer la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado .

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarles los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**  
Presidenta

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





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

**INFORME N° 753 -2017-PCM/OGAJ**

**A :** VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES  
**Secretario de Coordinación**

**ASUNTO :** Proyecto de Ley N° 401/2016-CR que propone la Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado.

**REFERENCIA :** Memorándum N° 442-2017-PCM/SC

**FECHA :** Lima, 12 JUN. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, a través del cual, el Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicita a esta Oficina General, su opinión respecto al Proyecto de Ley N° 401/2016-CR que propone la Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado, en virtud de la solicitud del Congreso de la República a través del Oficio P.O. N° 212-2016-2017/CDRGLMGE-CR.

Al respecto informo lo siguiente:

**I. BASE LEGAL.-**

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- 1.4. Decreto Supremo N° 133-2013-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Tributario.
- 1.5. Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

**II. ANTECEDENTES.-**

- 2.1. Mediante el Memorándum N° 442-2017-PCM/SC, el Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicita a esta Oficina General, su opinión respecto al Proyecto de Ley N° 401/2016-CR que propone la Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado.
- 2.2. Asimismo, se adjunta el Oficio N° 1464-2017-EF/13.01 a través del cual, el Ministerio de Economía y Finanzas remite a la Presidencia del Consejo de Ministros, el Informe N° 091-2017-EF/61.01 que señala la posición institucional de dicho Ministerio, la cual fue comunicada directamente al Congreso de la República a través del Oficio N° 699-2017-EF/10.01.

**III. ANÁLISIS.-**

- 3.1. De conformidad con el inciso g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, debe considerarse que corresponde a la Oficina General de







"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Asesoría Jurídica, emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección.

- 3.2. Respecto al Proyecto de Ley N° 401/2016-CR que propone la Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado, se verifica que éste tiene como objeto establecer el sinceramiento de la deuda que mantienen los Gobiernos Municipales hasta el periodo tributario diciembre 2016 frente a las obligaciones tributarias cuya recaudación esté a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT por concepto de contribuciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y la Oficina de Normalización Previsional (ONP) cualquiera fuera el estado en que se encuentren, ya sea en cobranza, con un proceso administrativo en trámite, ejecución coactiva, con fraccionamiento de pago vigentes o perdidos, incluyendo el incumplimiento del pago de las cuotas, así como también los que tengan procesos contenciosos administrativos ante el Poder Judicial.
- 3.3. Para ello, establece como sujetos comprendidos en la Ley propuesta, a todas aquellas municipalidades mencionadas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades<sup>1</sup>.
- 3.4. En ese sentido, el artículo 3 del Proyecto de Ley bajo análisis establece que todas las Municipalidades que se acojan al sistema de sinceramiento de la deuda contraída ante la SUNAT, ESSALUD y la ONP, gozarán de los siguientes beneficios:
1. Se extinguirán las multas impuestas por incumplimiento de pago.
  2. Se extinguirán los recargos e intereses y/o ajustes por incumplimiento de pago.
  3. Para los casos en que la deuda se encuentre en la etapa de ejecución coactiva se extinguirán las costas, costos y gastos procesales.
- 3.5. Para acogerse al sistema de sinceramiento se exige que en el caso de las deudas que se encuentren impugnadas, se presente un desistimiento. Asimismo, se dispone que las Municipalidades podrán realizar el pago de las deudas al contado o de manera fraccionada.
- 3.6. Asimismo, se establece que las Municipalidades harán uso de hasta el 10% (diez por ciento) del FONCOMUN para el pago de la primera cuota, previa autorización de la

<sup>1</sup> La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades establece normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las municipalidades; también sobre la relación entre ellas y con las demás organizaciones del Estado y las privadas, así como sobre los mecanismos de participación ciudadana y los regímenes especiales de las municipalidades.

En ese sentido, establece que las municipalidades son provinciales o distritales, siendo que están sujetas a régimen especial las municipalidades de frontera y la Municipalidad Metropolitana de Lima. Asimismo, establece que las municipalidades se clasifican, en función de su jurisdicción y régimen especial, en las siguientes:

**En función de su jurisdicción:**

1. La municipalidad provincial, sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado.
2. La municipalidad distrital, sobre el territorio del distrito.
3. La municipalidad de centro poblado, cuya jurisdicción la determina el respectivo concejo provincial, a propuesta del concejo distrital.

**Están sujetas a régimen especial las siguientes:**

1. Metropolitana de Lima, sujeta al régimen especial que se establece en la presente ley
2. Fronterizas, las que funcionan en las capitales de provincia y distritos ubicados en zona de frontera.







PERÚ

Presidencia  
del Consejo de MinistrosSecretaría  
GeneralOficina General  
de Asesoría Jurídica*"Año del Buen Servicio al Ciudadano"*

Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

- 3.7. La propuesta señala que las Municipalidades pueden acogerse a los beneficios mencionados dentro del plazo de 120 días posteriores a la publicación de la reglamentación, asimismo, se dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas dictará las medidas que resulten necesarias para el aseguramiento de la deuda.
- 3.8. Respecto al Proyecto de Ley N° 401/2016-CR que propone la Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado, debe considerarse que conforme a la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario, las aportaciones al Seguro Social de Salud - ESSALUD y a la Oficina de Normalización Previsional - ONP se rigen por las normas de dicho Código:

**"NORMA II: ÁMBITO DE APLICACIÓN"**

*Este Código rige las relaciones jurídicas originadas por los tributos. Para estos efectos, el término genérico tributo comprende:*

*a) Impuesto: Es el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado.*

*b) Contribución: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales.*

*c) Tasa: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.*

*No es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual.*

*Las Tasas, entre otras, pueden ser:*

- 1. Arbitrios: son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público.*
- 2. Derechos: son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.*
- 3. Licencias: son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización.*

*El rendimiento de los tributos distintos a los impuestos no debe tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen los supuestos de la obligación.*

**Las aportaciones al Seguro Social de Salud - ESSALUD y a la Oficina de Normalización Previsional - ONP se rigen por las normas de este Código**, salvo en aquellos aspectos que por su naturaleza requieran normas especiales, los mismos que serán señalados por Decreto Supremo." (El resaltado y subrayado es nuestro).

- 3.9. Conforme se evidencia entonces, a través del Proyecto de Ley se establece un beneficio a favor de todas las Municipalidades que se acojan al sistema de sinceramiento de la deuda contraída ante la SUNAT, ESSALUD y la ONP, las cuales gozarán de la extinción de las multas impuestas por incumplimiento de pago por concepto de contribuciones al







Seguro Social de Salud (ESSALUD) y la Oficina de Normalización Previsional (ONP), así como de la extinción de recargos e intereses y/o ajustes por incumplimiento de pago, y en los casos en que la deuda se encuentre en la etapa de ejecución coactiva se beneficiarán con la extinción de las costas, costos y gastos procesales.

- 3.10. Al respecto, debe resaltarse que mediante las inafectaciones, exoneraciones y beneficios tributarios, el Estado libera o reduce la carga tributaria a determinados sujetos, en ejercicio de su potestad tributaria, por haberlo considerado necesario, ello con la finalidad de incentivar el desarrollo de diversas actividades o **promover el cumplimiento de las obligaciones frente al Estado a través de incentivos**, tal como lo señala el Tribunal Constitucional mediante su STC N° 8391-2006-PA/TC:

*"27. (...) Así, es preciso tomar en cuenta que se considera exención tributaria a aquel hecho o situación establecido mediante una norma, el cual, al verificarse en la realidad, **tiene como efecto que "neutralizan la consecuencia normal derivada de la configuración del hecho imponible", no surgiendo así la obligación de pago de determinado tributo.** En ese sentido, es preciso recordar que dentro de las exenciones tributarias, las más comunes son la Exoneración y la inafectación.*

- a. *Exoneración: En este caso, tal y como lo ha señalado el Tribunal Fiscal en la Resolución N.º 559-4-97, "(...) el término "exoneración" se refiere a que, no obstante que la hipótesis de incidencia prevista legalmente se verifica en la realidad, es decir, que se produce el hecho imponible, éste por efectos de una norma legal no da lugar al nacimiento de la obligación tributaria, por razones de carácter objetivo o subjetivo".*

*Es decir, el contribuyente se libera de la obligación tributaria, a pesar que su actuar implicó la ocurrencia del hecho imponible y, como consecuencia lógica, en un principio debiera existir el deber de soportar la carga tributaria.*

*Siguiendo esta línea, la doctrina considera que "(...) se ha producido el hecho imponible, naciendo, por tanto, el deber de realizar la prestación tributaria correspondiente. (...) libera precisamente el cumplimiento de esos deberes, y si libera o exime de ellos, es obvio que previamente han debido nacer.*

- b. *Inafectación: Por otro lado, la inafectación implica la no sujeción de un determinado hecho a cargas tributarias. En ese sentido, jamás nació el hecho imponible, ni nunca ocurrió en el plano fáctico la hipótesis de incidencia. En la Resolución del Tribunal Fiscal a la que hacemos referencia en el literal anterior, se señaló respecto a ese tema lo siguiente: "(...) la "inafectación" se refiere a una situación que no ha sido comprendida dentro del campo de aplicación del tributo, es decir, que está fuera porque no corresponde a la descripción legal hipotética y abstracta del hecho concreto (...)"*

*Así, resulta evidente la diferencia entre ambas figuras: "(...) en la exoneración se produce el hecho imponible, pero en virtud de una norma legal neutralizante no surge la obligación de pago, en la inafectación no nace la obligación tributaria ya que el hecho no se encuadra o no está comprendido en el supuesto establecido por la Ley como hecho generador".*

*(...)"*

(El resaltado y subrayado es nuestro).







- 3.11. En ese sentido, debe considerarse que conforme al artículo 74 de la Constitución Política del Perú, los tributos y sus beneficios, se rigen por lo siguiente:

**"Artículo 74.- Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.**

*Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. **El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.***

*Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.*

*No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo." (El resaltado y subrayado es nuestro).*

- 3.12. Como se aprecia, la Constitución Política del Perú establece que los tributos se crean, modifican o derogan, o **se establece una exoneración (entendiéndose por ésta, a las exenciones o beneficios tributarios en general), exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades.** Asimismo, se dispone que el Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona, además de no tener carácter confiscatorio. Agrega dicha norma que, no surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo dispuesto por dicho artículo.
- 3.13. En base a ello, cabe citar el criterio señalado por el Tribunal Constitucional a través de su STC N° 2689-2004-AA/TC, mediante el cual concluye que **la potestad tributaria se encuentra sometida, en primer lugar a la Constitución Política del Perú,** y en segundo lugar, a la Ley:

**"El principio de legalidad y el principio de reserva de ley**  
(...)

*19. En el ámbito constitucional tributario, el principio de legalidad no quiere decir que el ejercicio de la potestad tributaria por parte del Estado está sometida sólo a las leyes de la materia, sino, antes bien, que la potestad tributaria se realiza principalmente de acuerdo con lo establecido en la Constitución. Por ello, no puede haber tributo sin un mandato constitucional que así lo ordene. **La potestad tributaria, por tanto, está sometida, en primer lugar, a la Constitución y, en segundo lugar, a la ley.** (...)." (El resaltado y subrayado es nuestro).*

- 3.14. Observamos entonces, que el principio de reserva de ley consagrado en la Constitución Política del Perú no solo se presenta como un límite al legislador, sino también como una garantía para los contribuyentes respecto al cuidado que éste debe procurar al momento de imponer, modificar o suprimir un tributo en nuestro sistema, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional a través de su STC N° 06089-2006-PA/TC:







*"49. (...) La potestad tributaria del Estado debe ejercerse, antes que en función de la ley, en función de la Constitución –principio de supremacía constitucional (artículo 51º)– y de los principios que ella consagra e informa. Dichos principios, por otra parte, constituyen una garantía para los contribuyentes, en tanto establecen que no se puede ejercer la potestad tributaria contra la Constitución ni de modo absolutamente discrecional o arbitrario."*

- 3.15. Además de las disposiciones constitucionales y los criterios señalados por el Tribunal Constitucional, debe considerarse que, sobre la base de la citada disposición constitucional, la Norma IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado (TUO) del Código Tributario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 133-2013-EF y normas modificatorias, establece lo siguiente:

**"NORMA IV: PRINCIPIO DE LEGALIDAD – RESERVA DE LA LEY  
Sólo por Ley o por Decreto Legislativo, en caso de delegación, se puede:**

- a) *Crear, modificar y suprimir tributos; señalar el hecho generador de la obligación tributaria, la base para su cálculo y la alícuota; el acreedor tributario; el deudor tributario y el agente de retención o percepción, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 10;*
- b) **Conceder exoneraciones y otros beneficios tributarios;**  
(...) (El resaltado y subrayado es nuestro).

- 3.16. Asimismo, debe considerarse lo establecido por la Norma VII del Título Preliminar del TUO del Código Tributario, que establece las reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios:

**"NORMA VII: REGLAS GENERALES PARA LA DACIÓN DE EXONERACIONES,  
INCENTIVOS O BENEFICIOS TRIBUTARIOS**

*La dación de normas legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, se sujetarán a las siguientes reglas:*

- a) *Deberá encontrarse sustentada en una Exposición de Motivos que contenga el objetivo y alcances de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario, **y el beneficio económico sustentado por medio de estudios y documentación que demuestren que la medida adoptada resulta la más idónea para el logro de los objetivos propuestos.** Estos requisitos son de carácter concurrente.*

**El cumplimiento de lo señalado en este inciso constituye condición esencial para la evaluación de la propuesta legislativa.**

- b) *Deberá ser acorde con los objetivos o propósitos específicos de la política fiscal planteada por el Gobierno Nacional, consideradas en el Marco Macroeconómico Multianual u otras disposiciones vinculadas a la gestión de las finanzas públicas.*
- c) *El articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, así como el plazo de vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres (03) años.*







**Toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de tres (3) años.**

**d) Para la aprobación de la propuesta legislativa se requiere informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.**

e) Toda norma que otorgue exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente al de su publicación, salvo disposición contraria de la misma norma.

f) Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país, de conformidad con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

g) Se podrá aprobar, por única vez, la prórroga de la exoneración, incentivo o beneficio tributario por un período de hasta tres (3) años, contado a partir del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario a prorrogar.

Para la aprobación de la prórroga se requiere necesariamente de la evaluación por parte del sector respectivo del impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, a través de factores o aspectos sociales, económicos, administrativos, su influencia respecto a las zonas, actividades o sujetos beneficiados, incremento de las inversiones y generación de empleo directo, así como el correspondiente costo fiscal, que sustente la necesidad de su permanencia. Esta evaluación deberá ser efectuada por lo menos un (1) año antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario.

La Ley o norma con rango de Ley que aprueba la prórroga deberá expedirse antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario. No hay prórroga tácita.

(...)." (El resaltado y subrayado es nuestro).

- 3.17. Por otro lado, en el presente caso debe resaltarse que conforme al artículo 79 de la Constitución Política del Perú, **los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos**, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. Asimismo, dicho artículo dispone que las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.
- 3.18. Considerando ello, se verifica en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley que dicha propuesta no cuenta con el sustento que evidencie que el beneficio propuesto no generará gastos al Estado toda vez que será el Estado el que deba asumir los montos que se extinguirán por el sistema de sinceramiento de la deuda de las Municipalidades contraída ante la SUNAT, ESSALUD y la ONP, las cuales gozarán de la extinción de las multas impuestas por incumplimiento de pago por concepto de contribuciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y la Oficina de Normalización Previsional (ONP), de la extinción de recargos e intereses y/o ajustes por incumplimiento de pago, y en los casos en que la deuda se encuentre en la etapa de ejecución coactiva se beneficiarán con la extinción de las costas, costos y gastos procesales, **con lo cual se vulnera el mencionado artículo 79 de la Constitución Política del Perú.**







PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 3.19. Cabe mencionar además que, tal como se señalan los antecedentes del presente Informe, mediante el Oficio N° 1464-2017-EF/13.01, el Ministerio de Economía y Finanzas remite a la Presidencia del Consejo de Ministros, el Informe N° 091-2017-EF/61.01 señalando su opinión desfavorable sobre el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR que propone la Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado, la cual fue comunicada directamente al Congreso de la República a través del Oficio N° 699-2017-EF/10.01.

#### IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN.-

1. En función a lo expuesto, **se observa el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR** que propone la Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado, **al vulnerar el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.**
2. En ese sentido, se recomienda remitir el presente Informe al Congreso de la República, a fin de brindar respuesta a la solicitud remitida mediante el Oficio P.O. N° 212-2016-2017/CDRGLMGE-CR.

Atentamente,

  
**Sonia Elaine Dávila Chávez**  
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS





PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

Secretaría General

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Lima, 23 MAR. 2017

**OFICIO N° 1464 -2017-EF/13.01**

Señora  
**MARÍA SOLEDAD GUIULFO SUÁREZ-DURAND**  
Secretaria General  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS  
Presente.-



Asunto : Proyecto de Ley N° 401/2016-CR  
Referencia : Oficio Múltiple N° 058-2017-PCM/SG/SG/OCP  
Oficio N° 022-2017-PCM/SG/SG/OCP  
Oficio Múltiple N° 062-2016-PCM/SG/SG/OCP

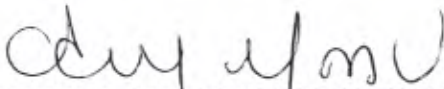
Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación con los documentos de la referencia, mediante los cuales la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita a este Ministerio opinión sobre el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado, en atención al pedido de la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Al respecto, se adjunta el Informe N° 091-2017-EF/61.01 de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos de este Ministerio, para su conocimiento y fines.

Asimismo, hago de su conocimiento que se ha dado respuesta directa a la citada Comisión del Congreso de la República con Oficio No. 694 -2017-EF/10.01 en atención a su requerimiento formulado a este Ministerio con Oficios Nos. 213 y 872-2016-2017/CDRGLMGE-CR.

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

Atentamente,

  
**ANGELA GROSSHEIM BARRIENTOS**  
Secretaria General

c.c. Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo  
Secretaría de Coordinación de la PCM





PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

Despacho  
Ministerial

01

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

ALFREDO THORNE VETTER  
MINISTRO

Lima, 24 MAR. 2017

OFICIO N° 659 -2017-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 s/n – Lima

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 401/2016-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 213 y 872-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación con los documentos de la referencia, mediante los cuales su Despacho solicita a este Ministerio, opinión sobre el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado.

Al respecto, se adjunta el Informe N° 091-2017-EF/61.01, de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos de este Ministerio, para su conocimiento y fines.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



**INFORME N° 091 -2017-EF/61.01**

**Para** : Señorita  
**CLAUDIA COOPER FORT**  
Viceministra de Economía

**Asunto** : Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado.

**Referencia** : a) Oficio Múltiple N° 058-2017-PCM/SG/SC/OCP (H.R. N° 018838-2017) ✓  
b) Oficio P.O. N° 872-2016-2017/CDRGLMGE-CR (H.R. N° 007974-2017) ✓  
c) Oficio N° 732-2016-GG/ONP (H.R. N° 001937-2017) ✓  
d) Oficio N° 022-2017-PCM/SG/SC/OCP (H.R. N° 212695-2016) ✓  
e) Oficio Múltiple N° 062-2016-PCM/SG/OCP (H.R. N° 212695-2016) ✓  
f) Oficio P.O. N° 213-2016-2017/CDRGLMGE-CR (H.R. N° 201957-2016) ✓

**Fecha** : Lima, **08 MAR. 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 sobre la opinión de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos respecto al Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado.

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1. Mediante el documento de la referencia f), la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), emitir opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado.
- 1.2. Con el documento e) de la referencia, dicho pedido de opinión fue solicitado por la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- 1.3. A través del documento d) de la referencia, la Secretaría de Coordinación de la PCM remite copia del Memorándum N° 889-2016-PCM/SD, en virtud al cual la Secretaría de Descentralización sostiene que carece de competencia para emitir opinión sobre el citado proyecto de ley.
- 1.4. Mediante documento c) de la referencia, la Oficina de Normalización Previsional remite copia del Informe N° 807-2016-OAJ/ONP, por el que la Oficina de Asesoría Jurídica concluye que el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR no es viable, en la medida que el sinceramiento de las deudas por aportaciones a la ONP que mantienen las municipalidades, ha sido recogido en el Capítulo IV del Decreto Legislativo N° 1275.
- 1.5. 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, reitera la atención del pedido descrito en el numeral 1.1. del presente informe.

- 1.6. A través del documento a) a la referencia, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), reitera la atención del pedido descrito en el numeral 1.2. del presente informe.

## II. ANÁLISIS

En el marco de las competencias de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos, corresponde indicar lo siguiente:

### 2.1. Del Proyecto de Ley N° 401/2016-CR

- 2.1.1. El Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado, tiene el siguiente objeto:

*"(...) establecer el sinceramiento de la deuda que mantienen los Gobiernos Municipales hasta el período tributario diciembre 2016 frente a obligaciones tributarias cuya recaudación esté a cargo de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) por concepto de contribuciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y la Oficina de Normalización Previsional (ONP) cualquiera fuera el estado en que se encuentren, ya sea en cobranza, con un proceso administrativo en trámite, ejecución coactiva, con fraccionamiento de pago vigentes o perdidos, incluyendo el incumplimiento del pago de las cuotas, así como también los que tengan procesos contenciosos administrativos ante el Poder Judicial." (El subrayado es nuestro).*

- 2.1.2. La propuesta normativa está dirigida a todas las municipalidades mencionadas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Dichas entidades podrán acceder a los siguientes beneficios:

*"(...)*

- 1. Se extinguirán las multas impuestas por incumplimiento de pago.*
- 2. Se extinguirán los recargos e intereses y/o ajustes por incumplimiento de pago.*
- 3. Para los casos en que la deuda se encuentre en la etapa de ejecución coactiva se extinguirán las costas, costos y gastos procesales."*

- 2.1.3. No obstante, el artículo 4 del citado proyecto establece que los Gobiernos Locales pueden acogerse a los beneficios, siempre que la *"deuda tributaria se encuentre con algún medio impugnatorio ante la autoridad administrativa o judicial, y que previamente se hayan desistido de los procesos administrativos y/o judiciales pertinentes"*; en tanto corresponderá a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) comunicar los desistimientos al Tribunal Fiscal o al Poder Judicial, según corresponda.

- 2.1.4. En lo que concierne a las formas de pago, el proyecto establece que puede ser al contado o fraccionado. Para el pago de la primera cuota del fraccionamiento, los







"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Gobiernos Locales podrán hacer uso de hasta el 10% del FONCOMUN, previa autorización de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, pudiendo cubrir este pago inclusive, con los recursos de la Participación de Renta de Aduanas (PRA), recursos provenientes de los impuestos municipales y finalmente los directamente recaudados con excepción de las tasas.

Se dispone además en el artículo 9, que la aplicación de la norma se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los Gobiernos Locales respectivos, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En concordancia con lo anterior, la Segunda Disposición Complementaria Final señala que "El Ministerio de Economía y Finanzas dictará las medidas que resulten necesarias para el aseguramiento del pago de la deuda".

- 2.1.5. Por su parte, ante el incumplimiento del pago de las cuotas del fraccionamiento, el artículo 7 del proyecto contempla la pérdida de los beneficios si se registran tres (3) cuotas consecutivas o seis (6) cuotas alternativas impagas en un período de máximo de doce (12) meses. Ante la pérdida, se aplicará la Tasa de Interés Moratorio (TIM) al saldo restante.
- 2.1.6. Finalmente, el proyecto dispone que las normas reglamentarias serán emitidas en el plazo de sesenta (60) días contado desde el día siguiente a la publicación de la norma; mientras que los Gobiernos Locales podrán acogerse a los beneficios en el plazo de ciento veinte (120) días calendarios posteriores a la publicación de la reglamentación.
- 2.1.7. De otro lado, en la Exposición de Motivos se señala que *"actualmente todos los Gobiernos Locales poseen unas deudas impagables ante el fisco, provenientes tanto por la SUNAT, ESSALUD y ONP, que incluso llegan a superar su propio presupuesto institucional, lo que conlleva que no puedan cumplir con sus obligaciones perjudicando de esta manera a todos los trabajadores que prestan sus servicios en dichas instituciones"*.



## 2.2. De la opinión de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos

- 2.2.1. Es oportuno indicar que la situación advertida en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, en el extremo referido a las deudas que mantienen los Gobiernos Locales por los aportaciones al EsSalud y la ONP, ha sido recientemente considerada para la emisión del Decreto Legislativo N° 1275<sup>1</sup> que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
- 2.2.2. Dicho decreto tiene por objeto establecer un marco fiscal prudente, responsable y transparente para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que facilite el seguimiento y rendición de cuentas de la gestión de las finanzas públicas, permita una adecuada gestión de activos y pasivos bajo un enfoque de riesgos fiscales, y



<sup>1</sup> Publicado el 23 de diciembre en el Diario Oficial "El Peruano", modificado por el Decreto Legislativo N° 1349.





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

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

considere las reglas fiscales acordes con sus capacidades y alineadas con el principio general y objetivos macrofiscales.

2.2.3. En ese contexto, el Subcapítulo I del Capítulo IV del mencionado decreto, desarrolla el Régimen de Sinceramiento de Deudas por Aportaciones al EsSalud y a la ONP, en virtud al cual se establece con carácter excepcional dicho régimen, no solo para los Gobiernos Locales, sino también para los Gobiernos Regionales, respecto de *"la deuda tributaria por concepto de aportaciones al Seguro Social de Salud (EsSalud) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) administrada por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) hasta el período tributario diciembre 2015 y pendiente de pago, cualquiera sea el estado en que se encuentre."*

2.2.4. A mayor referencia, el Régimen de Sinceramiento establecido por el Decreto Legislativo N° 1275 contempla los siguientes aspectos:

a) La extinción de los intereses, actualización, intereses capitalizados y multas por el incumplimiento de las obligaciones vinculadas a las aportaciones al EsSalud y a la ONP. El tributo insoluto es recalculado considerando la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de Lima Metropolitana o una variación anual del 6% (seis por ciento), la que sea menor, desde la fecha del último pago o, en su defecto, desde la fecha de exigibilidad de la deuda hasta el mes anterior a la fecha de acogimiento.

Asimismo, indica que a partir del mes de acogimiento y hasta la fecha del primer pago inclusive, el monto así actualizado estará sujeto a una tasa de interés anual efectiva de tres por ciento (3%).

b) Las modalidades de pago previstas son pago al contado y pago fraccionado hasta en ciento veinte (120) cuotas mensuales, previo Acuerdo de Consejo Regional o Concejo Municipal, según corresponda. A través de dicho acuerdo se establece además la fuente de financiamiento para el pago de las cuotas así como la autorización a la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del MEF para la afectación relacionada con el pago de las cuotas fraccionadas con cargo a los recursos identificados, siempre que estos se centralicen y administren a través de la Cuenta Única del Tesoro Público, sujetos a las restricciones vigentes.

c) La SUNAT emitirá la resolución de superintendencia que establezca la forma y condiciones en las que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales podrán presentar la solicitud de acogimiento hasta el 31 de julio de 2017.

d) Tratándose de deuda impugnada, sea a través del recurso de reclamación, apelación o demanda contencioso administrativa, se precisa que la presentación de la solicitud implica el desistimiento a tales impugnaciones, por lo que la SUNAT informará al Tribunal Fiscal o al Poder Judicial sobre las deudas acogidas a dicho régimen a fin de concluir los procedimientos o procesos iniciados.







"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

- e) El acogimiento al Régimen de Sinceramiento y el pago de la deuda no eximen de responsabilidad administrativa, civil y penal de los funcionarios y autoridades que han hecho mal uso de los recursos públicos.
- f) Las deudas acogidas al sinceramiento de la deuda municipal, previsto en la Ley N° 30059, Ley de Fortalecimiento de la Gestión Municipal a través del Sinceramiento de la Deuda Municipal, no se encuentran comprendidas en los alcances del Decreto Legislativo N° 1275.

2.2.5. En ese sentido, corresponde indicar que el Decreto Legislativo N° 1275 que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, establece el Régimen de Sinceramiento de Deudas por Aportaciones al EsSalud y a la ONP, aplicable a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; esto es, desarrolla disposiciones similares a las contenidas en el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado.

### III. CONCLUSION

Por lo expuesto, esta Dirección General emite opinión desfavorable sobre el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado, debido a que mediante el Decreto Legislativo N° 1275<sup>2</sup>, se tuvo como objetivo contribuir con la estabilidad fiscal de los Gobiernos Locales a través de disposiciones para el Sinceramiento de las Deudas que mantienen los Gobiernos Locales por concepto de Aportaciones al EsSalud y a la ONP, siendo que en el caso de este último, además se encuentran comprendidos también los Gobiernos Regionales.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

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

<sup>2</sup> En el extremo referido al Subcapítulo I del Capítulo IV.