



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

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

ALFREDO THORNE VETTER
MINISTRO

Lima, 27 OCT. 2016

OFICIO N° 1799 -2016-EF/10.01

Señora
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Presente.-



Asunto : Proyecto de Ley N° 80/2016-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 018-2016-2017-CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación con el documento de la referencia, mediante el cual su Despacho solicita a este Ministerio, opinión sobre el Proyecto de Ley N° 80/2016-CR que propone la: "Ley que modifica el artículo 76° del Decreto Legislativo N° 776 – Ley de Tributación Municipal, modificado por el Decreto Legislativo N° 952".

Al respecto, se adjunta el Informe N° 266-2016-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 y estima personal.

Atentamente,



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

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

INFORME N° 266 -2016-EF/61.01

Para : Señorita
CLAUDIA COOPER FORT
Viceministra de Economía.

Asunto : Proyecto de Ley N° 80/2016-CR que modifica el artículo 76° del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal - modificado por el Decreto Legislativo N° 952.

Referencia : a) Oficio P.O. N° 018-2016-2017/CDRGLMGE-CR (HR 167494-2016).
b) Oficio N° 055-2016-2017-CEBFIF/CR (HR 171429-2016) -
c) Oficio N° 4251-2016-PCM/SG/OCP (HR 180681-2016) .

Fecha : Lima, **18 OCT. 2016**

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al asunto de la referencia, a fin de informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia a), la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado remite para opinión técnico legal el Proyecto de Ley N° 80/2016-CR que modifica el artículo 76° del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal - modificado por el Decreto Legislativo N° 952.

Con el documento de la referencia b), la presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera solicita opinión del citado Proyecto de Ley a este Ministerio.

De otro lado a través del documento de la referencia c), la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicita a este Ministerio se remita la evaluación e informe del mencionado Proyecto de Ley a dicho despacho.

II. ANÁLISIS

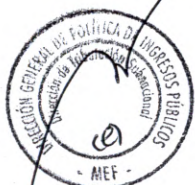
➤ **Del Proyecto de Ley N° 80/2016-CR**

1. El citado Proyecto propone modificar el artículo 76° de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo N° 776, con el siguiente texto:

"Artículo 76°. Del Impuesto de Promoción Municipal.

*El Impuesto de Promoción Municipal grava con una tasa del **3%** las operaciones afectas al régimen del Impuesto General a las Ventas y se rige por sus mismas normas.*

La devolución de los pagos efectuados en exceso o indebidamente, se efectuarán a las normas que regulan el Impuesto General a las Ventas.





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

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

Tratándose de devoluciones del Impuesto de Promoción Municipal que hayan sido ordenadas por mandato administrativo o jurisdiccional que tengan calidad de cosa juzgada, autorizase al Ministerio de Economía y Finanzas a detraer del Fondo de Compensación Municipal, el monto correspondiente a la devolución, la cual se efectuara de acuerdo a las normas que regulan al Impuesto General a las Ventas. Mediante Decreto Supremo se establecerá entre otros, el monto a detraer, plazos así como los requisitos y procedimientos para efectuar dicha detracción."

(El resaltado es nuestro)

2. La Exposición de Motivos del citado Proyecto de Ley describe la distribución del presupuesto entre los tres niveles de gobierno. Además, señala la necesidad de una distribución más equitativa de los impuestos recaudados en el país, toda vez que la pobreza y pobreza extrema se encuentra concentrada en las zonas alto andinas y en las ciudades. Concluye que el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) debe incrementarse a través del aumento de la tasa del Impuesto de Promoción Municipal (IPM) del 2% al 3%, de manera que se dote de más de S/ 3 mil millones a las municipalidades distritales para que puedan invertir en obras de infraestructura social primaria de prioritaria y pronta necesidad.

➤ **De la opinión de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos**

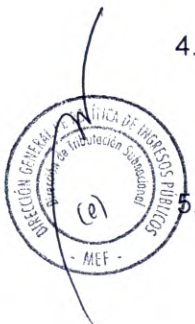
En el marco de las competencias de esta Dirección General se emite opinión y evaluación sobre la citada propuesta.

3. Conforme con el artículo 76° de la Ley de Tributación Municipal (LTM) aprobada por el Decreto Legislativo N° 776, cuyo Texto Único Ordenado (TUO) fue aprobado por el Decreto Supremo N° 156-2004-EF, el IPM grava con una tasa del 2% las operaciones afectas al régimen del Impuesto General a las Ventas (IGV) y se rige por sus mismas normas.

Además, establece que la devolución de los pagos efectuados en exceso o indebidamente, se efectuarán de acuerdo con las normas que regulan el IGV e indica que tratándose de devoluciones del IPM que hayan sido ordenadas por mandato administrativo o jurisdiccional que tenga la calidad de cosa juzgada, autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a detraer del FONCOMUN, el monto correspondiente a la devolución, la cual se efectuará de acuerdo a las normas que regulan al IGV. Asimismo, señala que mediante Decreto Supremo se establecerá, entre otros, el monto a detraer, plazos así como los requisitos y procedimientos para efectuar dicha detracción.

4. Así, de acuerdo con la normativa vigente, en todas las operaciones gravadas con el IGV se aplica la tasa que resulta de la sumatoria de dicho impuesto con el IPM, es decir, la tasa general de 18% está compuesta por la tasa del IGV de 16% más la tasa del IPM de 2%.

5. El Gráfico N° 1 muestra la evolución de los ingresos del FONCOMUN que aumentaron de S/ 2 758 millones en el año 2007 a S/ 4 982 millones en el año 2015. Además, dicho gráfico muestra la participación de 1 punto porcentual (p.p.) del IPM en los recursos



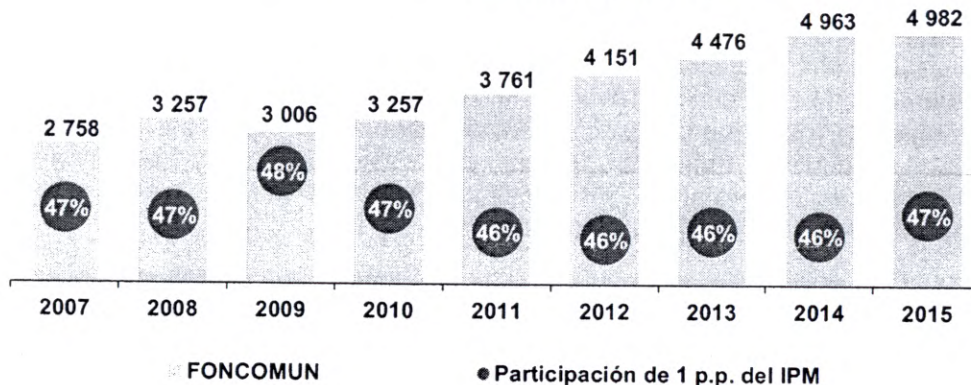


MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

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

anuales del citado fondo, la misma que asciende a un promedio de 47% en el periodo 2007-2015.

Gráfico N° 1
FONCOMUN y participación de 1 p.p. del IPM, 2007-2015
(Millones de S/ y %)



El IPM fue calculado como la diferencia entre la ejecución de ingresos del Foncomun de cada año y la recaudación del Impuesto al Rodaje e Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.
Fuente: MEF, SUNAT
Elaboración: DTS-DGPIP-MEF

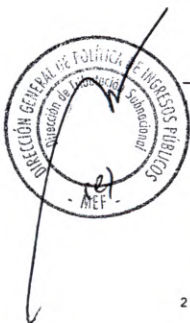
- Acerca del financiamiento basado principalmente en el uso de transferencias del Gobierno Nacional se debe tener en cuenta que éste no asegura la sostenibilidad de recursos en los municipios debido a que el canon depende de los precios de los *commodities*, el FONCOMUN depende principalmente de la recaudación del IGV del mes anterior y existen transferencias que están condicionadas a gastos de inversiones¹, lo cual limita la flexibilidad de los Gobiernos Locales para definir el destino de dichos recursos. Bajo este contexto, se dificulta la planificación presupuestaria de los Gobiernos Locales a mediano plazo.

Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo² (BID) señala que el financiamiento con recursos propios puede asegurar ingresos suficientes y predecibles a los gobiernos subnacionales, en contraste con los recursos provenientes de las transferencias que suelen ser más volátiles (principalmente aquellas basadas en los recursos naturales). Agrega que una base tributaria más sólida permite elaborar presupuestos más realistas y estables, así como responder más adecuadamente a las necesidades de servicios e infraestructura urbana.

Es el caso de los recursos provenientes del canon que reciben los gobiernos locales, estos deben destinarse a gastos de inversión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8° del Decreto Supremo N° 005-2002-EF, Reglamento de la Ley de Canon, publicado el 9 de enero de 2002, y normas modificatorias. El citado Decreto Supremo no es aplicable al Canon y Sobrecanon Petrolero que tiene normas específicas; sin embargo, el uso de estos recursos se destina a la ejecución de programas de inversión y al financiamiento (total o parcial) de obras de infraestructura de impacto regional o local.

Por su parte, el FONCOMUN es un fondo establecido en la Constitución Política del Perú, que fue creado con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país

² BID (2012). Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo. Washington, p. 124.





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

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

Por lo expuesto, las transferencias que reciben las municipalidades no son necesariamente una fuente complementaria de recursos a sus ingresos propios (que financian los bienes y servicios que demandan los ciudadanos), toda vez que pueden convertirse en una fuente de financiamiento sustituta, con lo que se generaría un incentivo a reducir el esfuerzo fiscal en este nivel de gobierno.

7. En ese contexto, esta Dirección General considera que la medida propuesta no resulta acorde con la finalidad del proceso de descentralización ni con los lineamientos de política tributaria del Marco Macroeconómico Multianual Revisado 2017-2019³, que en materia de tributación municipal establece medidas para ampliar la base tributaria e incrementar su recaudación; toda vez que en lugar de fortalecer la autosuficiencia fiscal⁴ de los Gobiernos Locales acrecentaría los incentivos para su dependencia de las transferencias financieras del Gobierno Nacional
8. Sin perjuicio de lo señalado, en caso de aprobarse la medida propuesta se estima que podría obtener una recaudación adicional de hasta S/ 2 324 millones, aproximadamente; monto que equivale al 0,4% del PBI del año 2015 y representaría un aumento de 47% en los recursos del FONCOMUN que podrían transferirse a los Gobiernos Locales. Estos recursos adicionales son equivalentes al presupuesto asignado al Programa Articulado Nacional o al Programa Nacional de Saneamiento Urbano⁵.

No obstante es necesario precisar que desde el punto de vista impositivo debe tenerse en cuenta que incrementar 1 p.p. en la tasa del IPM tendría un efecto directo en los precios y/o las cantidades demandadas de los bienes y servicios que circulan en la economía⁶. Por lo que el traslado de dicha carga tributaria afectaría a los consumidores y/o productores en función de las elasticidades de sus respectivas curvas de demanda y de oferta.

Por lo antes expuesto, un aumento de la tasa del IPM sería soportado por los consumidores y/o productores, por el aumento de precios y porque podría afectar la cantidad de bienes y servicios demandados; situación que afectaría los niveles de recaudación del IPM.

9. Por otro lado, la Exposición de Motivos compara la distribución del presupuesto en los tres niveles de gobierno y señala la necesidad de una distribución más equitativa de la recaudación de los impuestos, además concluye que el aumento del FONCOMUN permitirá que las municipalidades accedan a más recursos para invertir en obras de infraestructura social primaria de prioritaria y pronta necesidad. Sin embargo, dicho

Documento aprobado en sesión de Consejo de Ministros del 26 de agosto de 2016 y disponible en: http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2017_2019_Revisado.pdf.

4. Entiéndase por autosuficiencia fiscal de los Gobiernos Locales a su capacidad de generar los recursos propios necesarios para cubrir sus gastos.
5. Las equivalencias fueron obtenidas comparando los presupuestos asignados en el año 2015 a cada programa social seleccionado con la recaudación adicional estimada para la medida propuesta.
6. Esta afirmación obedece a que el IPM se aplica a las operaciones afectas al régimen del IGV, es decir, la venta en el país de bienes muebles ubicados en el territorio nacional, la prestación o utilización de servicios en el país, los contratos de construcción que se ejecuten en el territorio nacional, la primera venta de inmuebles ubicados en el territorio nacional que realicen los constructores de los mismos, y, la importación de bienes



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

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

documento no contiene la estimación del costo fiscal de la medida propuesta ni desarrolla un análisis del impacto de la misma en el mercado de los bienes y servicios afectos al IPM, en términos del efecto precio y efecto volumen por su aplicación.

10. Asimismo, se debe indicar que la medida propuesta resulta contraria a los objetivos del Gobierno en materia de reactivación económica y formalización que busca reducir en 1 p.p. la tasa del IGV a fin de disminuir la carga tributaria de las empresas y de los consumidores finales, en especial de aquellos de menores recursos; de manera que se promueva la inclusión de nuevas empresas en la cadena productiva y la formalización y crecimiento de las ya existentes.

Conforme a la exposición de motivos que sustenta el Proyecto de Ley N° 228-2016-PE, presentado por el Poder Ejecutivo que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A.; y cuyo texto sustitutorio ha sido aprobado por el Pleno del Congreso en su Sesión del 29/09/2016, la reducción de la tasa del IGV se justifica en que este impuesto perjudica desproporcionadamente a las MYPE, que terminan pagando el 18% sobre sus ventas brutas y no sobre su valor agregado, ya que aquellas que son informales (más del 50% del total) no pueden descontar el impuesto pagado en sus compras.

Asimismo, un estudio del BID⁷ indica que los hogares de clase media dedican una porción mayor de sus ingresos al consumo y, por ello, en el Perú un hogar de clase media puede pagar hasta 65% más de sus ingresos en IGV que aquellos hogares de los sectores socioeconómicos más altos. Más aún, el mismo estudio señala que las tasas efectivas de IGV que por su consumo enfrentan los más pobres en el Perú son cuatro veces más altas que las que enfrentan los más ricos.

En ese sentido, dado que aproximadamente el 85% de la canasta básica de consumo está afecta al IGV y que las personas de menores recursos dedican un mayor porcentaje de su presupuesto a dicha canasta, este impuesto afecta proporcionalmente más a quienes tienen menos recursos.

11. Por consiguiente, la propuesta resulta contraria a las medidas que viene dictando este Gobierno para fortalecer los ingresos propios de las municipalidades, entre las que se encuentran la ejecución del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal⁸, que tiene por objeto incentivar a los Gobiernos Locales a mejorar los niveles de recaudación de los tributos municipales y la ejecución del gasto en inversión.

III. CONCLUSIÓN

Del análisis desarrollado en los párrafos precedentes, en relación con el Proyecto de Ley N° 80/2016-CR que modifica el artículo 76° del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal - modificado por el Decreto Legislativo N° 952, se concluye que la medida

⁷ CORBACHO, Ana; Vicente FRETES y Eduardo LORA. *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. p. 247. Disponible en:

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3473/Recaudar%20no%20basta%3a%20los%20impuestos%20como%20instrumento%20de%20desarrollo.pdf;jsessionid=58D2448ACD16E0C309B1F676B7DA08E8?sequence=1> (visitado por última vez el 1 de septiembre de 2016).

⁸ Creado mediante Ley N° 29332.



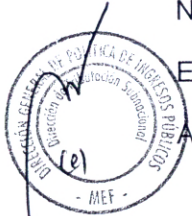
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

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

propuesta no resulta acorde con la finalidad del proceso de descentralización ni con los lineamientos de política tributaria debido a que acrecentaría los incentivos en las municipalidades para la dependencia de las transferencias financieras del Gobierno Nacional.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,



M Camacho Sandoval

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