



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

ALFREDO THORNE VETTER
MINISTRO

Lima, 26 ENE. 2017

OFICIO N° 218 -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° 349/2016-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 161 y 871-2016-2017/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° 349/2016-CR que establece una regla para la modificación del Impuesto Predial.

Al respecto, se adjunta copia del Informe N° 027-2017-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 y estima personal.

Atentamente,



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

MEF DGPIP	78
--------------	----

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

INFORME N° 027-2017-EF/61.01

Para : Señorita
CLAUDIA COOPER FORT
Viceministra de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 349/2016-CR que establece una regla para la modificación del Impuesto Predial

Referencia : a) Oficio N° 253-2016-2017-CEBFIF/CR (HR 192081-2016) ✓
b) Oficio Múltiple N° 630-2016-PCM/SG/OCP (HR 196803-2016) ✓
c) Oficio P.O. N° 161-2016-2017/CDRGLMGE-CR (HR 197685-2016) ✓
d) Oficio N° 4753-2016-PCM/SG/OCP (HR 201235-2016) ✓
e) Oficio N° 284-2016-PCM/SG/SC/OCP (HR 196803-2016)
f) Oficio P.O. N° 871-2016-2017/CDRGLMGE-CR -

Fecha : Lima, **18 ENE. 2017**

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al asunto del rubro a fin de informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia a), la Presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, remite para opinión de este Ministerio el Proyecto de Ley N° 0349/2016-CR que establece una regla para la modificación del Impuesto Predial.

Con los documentos de la referencia b) y d), la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicita opinión del citado Proyecto de Ley y su remisión a dicho despacho.

A través del documento de la referencia c), la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicitó opinión técnico legal a esta Dirección General del mencionado Proyecto de Ley. Dicha solicitud fue reiterada con el documento de la referencia f).

Mediante el documento de la referencia e), el Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros reitera el pedido de opinión remitido a este despacho y remite, para evaluación y fines, el Oficio N° 188-2016-INEI/DTIE del Instituto Nacional de Estadística e Informática sobre el citado Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS

➤ **Del Proyecto de Ley N° 349/2016-CR**

1. El citado Proyecto de Ley tiene como objetivo indexar la variación del Impuesto Predial a la inflación del consumidor a nivel nacional, estableciendo una regla de público conocimiento para los contribuyentes. En ese sentido, se propone modificar



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

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo N° 776, en los siguientes términos:

"(...) Artículo 2°.- Modifica artículo del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal

Modifíquese el artículo 11° del Decreto Supremo N° 156-2004-EF, Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, conforme al siguiente texto:

La base imponible para la determinación del impuesto está constituida por el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital.

A efectos de determinar el valor total de los predios, se aplicará el Índice de Precios al Consumidor a nivel nacional consolidado del año anterior, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

*Las instalaciones fijas y permanentes serán valorizadas por el contribuyente de acuerdo a la **metodología establecida en el párrafo anterior**, y considerando una depreciación de acuerdo a su antigüedad y estado de conservación. Dicha valorización está sujeta a fiscalización posterior por parte de la Municipalidad respectiva.*

*En el caso de terrenos que no hayan sido considerados en los planos básicos arancelarios oficiales, el valor de los mismos será estimado por la Municipalidad Distrital respectiva o, en defecto de ella, por el contribuyente, tomando en cuenta el **Índice de Precios al Consumidor a Nivel Nacional consolidado del año anterior elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)**.*

Artículo 3°.- Pago Adelantado.

El contribuyente que pague la totalidad del impuesto predial anual, como máximo a 30 días de anticipación de la fecha final de la primera cuota, tendrá un descuento de 10% sobre el desembolso anual a realizar.

Artículo 4°.- Disposición Complementaria Única.

Para aplicar un incremento anual sobre la tasa del impuesto predial, las municipalidades deberán mostrar avances no menores al 10% del total en la construcción de sus catastros, acreditando estos avances la Superintendencia Nacional de Registros Públicos. Si los avances fueran menores al 10%, las tasas del impuesto predial permanecerán invariables entre un año y otro. (...)"

2. Por su parte, la Exposición de Motivos señala que con el citado proyecto de Ley:

- Se establece una regla de público conocimiento para que sea través de la inflación del año anterior (calificada como precio de Estado y no como un precio de mercado) que se varíe el monto del Impuesto Predial; de manera que para el contribuyente sea predecible el incremento de dicho impuesto.





"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

- Se resta poder discrecional a un grupo de funcionarios públicos que establecen precios de Estado con poca transparencia, en circunstancias en las cuales el Impuesto Predial cobra particular importancia dado el boom de la construcción.
- Ante el menor crecimiento del monto del Impuesto Predial (respecto de la metodología actual) las municipalidades orientarán su actuación hacia la formalización de la propiedad mediante la construcción de sus catastros, tarea a la que se califica como completamente olvidada a nivel edil.

➤ **De lo dispuesto en la Ley de Tributación Municipal**

3. La Ley de Tributación Municipal (LTM) aprobada por el Decreto Legislativo N° 776¹, señala lo siguiente sobre los artículos materia de análisis:

"Artículo 11.- La base imponible para la determinación del impuesto está constituida por el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital.

A efectos de determinar el valor total de los predios, se aplicará los valores arancelarios de terrenos y valores unitarios oficiales de edificación vigentes al 31 de octubre del año anterior y las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación, que formula el Consejo Nacional de Tasaciones - CONATA y aprueba anualmente el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante Resolución Ministerial.

Las instalaciones fijas y permanentes serán valorizadas por el contribuyente de acuerdo a la metodología aprobada en el Reglamento Nacional de Tasaciones y de acuerdo a lo que establezca el reglamento, y considerando una depreciación de acuerdo a su antigüedad y estado de conservación. Dicha valorización está sujeta a fiscalización posterior por parte de la Municipalidad respectiva.

En el caso de terrenos que no hayan sido considerados en los planos básicos arancelarios oficiales, el valor de los mismos será estimado por la Municipalidad Distrital respectiva o, en defecto de ella, por el contribuyente, tomando en cuenta el valor arancelario más próximo a un terreno de iguales características.

Artículo 12.- Cuando en determinado ejercicio no se publique los aranceles de terrenos o los precios unitarios oficiales de construcción, por Decreto Supremo se actualizará el valor de la base imponible del año anterior como máximo en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad Impositiva Tributaria (UIT).

(...)

Artículo 20.- El rendimiento del impuesto constituye renta de la Municipalidad Distrital respectiva en cuya jurisdicción se encuentren ubicados los predios materia del impuesto estando a su cargo la administración del mismo.

El 5% (cinco por ciento) del rendimiento del Impuesto, se destina exclusivamente a financiar el desarrollo y mantenimiento del catastro distrital, así como a las acciones

¹ Publicado el 31-12-1993 y cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por el Decreto Supremo N° 156-2004-EF.



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

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

que realice la administración tributaria, destinadas a reforzar su gestión y mejorar la recaudación. Anualmente la Municipalidad Distrital deberá aprobar su Plan de Desarrollo Catastral para el ejercicio correspondiente, el cual tomará como base lo ejecutado en el ejercicio anterior.

(...)"

El subrayado es nuestro

➤ **De la opinión del Instituto Nacional de Estadística e Informática**

4. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) calcula el Índice de Precios al Consumidor (IPC) que es un indicador estadístico que mide, en promedio, la variación de precios de un conjunto seleccionado de bienes y servicios (canasta familiar) consumidos habitualmente por los hogares de diversos niveles de ingreso en una determinada área geográfica y es utilizada como indicador de la inflación.
5. En el Perú se dispone de dos IPC, con carácter de norma legal desde enero de 2012, estos son el IPC a nivel Nacional y el IPC de Lima Metropolitana, los cuales pueden utilizarse para la actualización de valores nominales.
6. Respecto del Proyecto de Ley, el INEI señala lo siguiente:
 - Aplicar la variación del IPC (a nivel Nacional o de Lima Metropolitana) es una buena práctica que permitiría la simplificación y el establecimiento de una regla de carácter general.
 - Propone modificar la expresión "(...) se aplicará el Índice de Precios al Consumidor a nivel Nacional, consolidado del año anterior (...)" por "La Variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor a nivel Nacional de los doce meses del año anterior (...)".
 - En la Exposición de Motivos, el Proyecto se sustenta, entre otros, en el artículo 74° de la carta magna que en su penúltimo párrafo dice: "Los decretos de urgencia no pueden contener materia tributaria. Las Leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente de su promulgación. Las Leyes de presupuesto no pueden contener normas sobre materia tributaria". En aplicación de esta disposición constitucional, considerando que el Impuesto Predial es de periodicidad anual, como se expresa en la Exposición de Motivos, aunque se pague en cuotas mensuales o trimestrales, sería pertinente la modificación del artículo 6° del Proyecto.



➤ **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:

7. El Impuesto Predial se constituye como un impuesto patrimonial al incidir sobre la propiedad como manifestación de la capacidad contributiva. En ese sentido, resulta importante analizar el principio de capacidad contributiva en relación con el citado impuesto.





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

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

8. Dicho principio constitucional denota una aptitud de las personas para pagar los tributos siempre que posean riqueza en la medida suficiente para hacer frente a la obligación fiscal. Por ende, no existe capacidad de concurrir a los gastos públicos si el ciudadano solo tiene lo necesario para las exigencias individuales mínimas ni cuando no se satisface el imperativo constitucional de posibilitar una vida digna.

Por su parte el Tribunal Constitucional² ha referido que la capacidad contributiva es la "aptitud del contribuyente para ser sujeto pasivo de obligaciones tributarias, aptitud que viene establecida por la presencia de hechos reveladores de riqueza (capacidad económica) que luego de ser sometidos a la valorización del legislador y conciliados con los fines de naturaleza política, social y económica, son elevados al rango de categoría imponible".

Tal capacidad contributiva puede manifestarse de distintos modos, uno de ellos, es la propiedad, la misma que de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional³ es una manifestación de riqueza, por ende de capacidad contributiva y, como tal, es susceptible de ser gravada.

9. Desde un enfoque económico, el Impuesto Predial se justifica por constituir un mecanismo alternativo para gravar las rentas imputadas por el disfrute de los servicios de vivienda de los individuos que adquieren un inmueble, incluso cuando este se destina a casa-habitación. En efecto, un Impuesto a la Renta de carácter global debería considerar como parte de su base imponible cualquier forma de renta que represente capacidad de consumo de un individuo; de ellas, una que reviste particular importancia es el disfrute de los servicios de vivienda de los individuos que adquieren un predio para usarlo como casa-habitación; el valor monetario de estos servicios (la renta imputada) podría ser gravado por un Impuesto a la Renta de carácter global. Este valor monetario sería equivalente a las rentas que hubiera recibido el propietario de haber optado por alquilar la casa-habitación menos los gastos asociados a la misma, incluidos los impuestos pagados por ella.

Sin embargo, la determinación de la renta imputada de la casa-habitación plantea problemas de medición, dado que es muy difícil calcular el valor de mercado del alquiler potencial de la misma.

Por ello, como la renta imputada es un rendimiento potencial del capital inmobiliario, puede ser gravada también a través de un impuesto sobre el capital inmobiliario como el Impuesto Predial, sin generar los problemas de medición mencionados en el párrafo anterior.

10. De esta manera, el Impuesto Predial incide sobre los dueños del capital inmobiliario, sin distinciones, siendo progresivo porque la participación de los rendimientos provenientes del capital (entre ellos, el capital inmobiliario) crece conforme aumentan los ingresos.
11. Ahora bien, al tratarse de un impuesto al patrimonio, es claro que este tendrá que ser valuado a fin de obtener la base imponible. Dicha valuación debería ser lo más

² Sentencia recaída en el Expediente N° 033-2004-AI/TC.

³ Sentencia recaída en el Expediente N° 2727-2002-AA/TC.

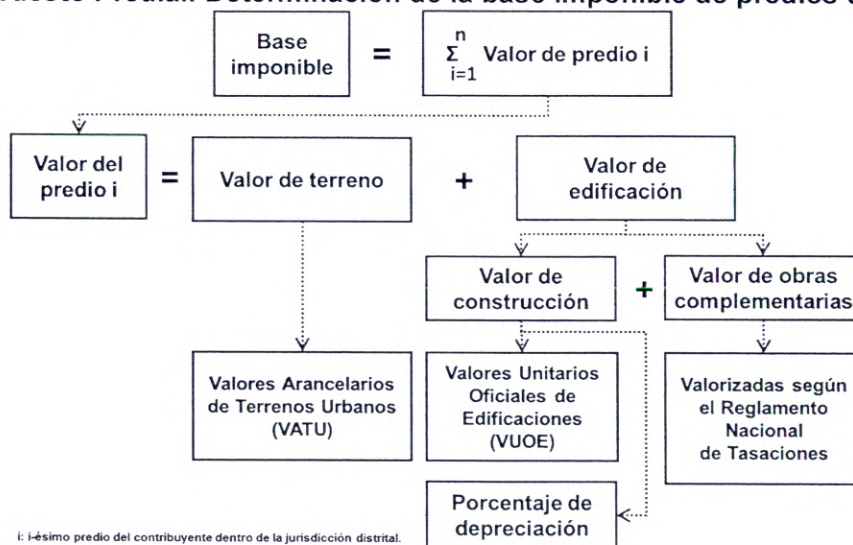


cercana al valor de mercado, a efectos de respetar los principios de capacidad contributiva, igualdad y el deber de contribuir con las cargas públicas.

- En tal sentido, la LTM establece que la base imponible para la determinación del Impuesto Predial está constituida por el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital. El cálculo del valor de cada predio urbano está en función de los valores arancelarios de terrenos urbanos (VATU) y de los valores unitarios oficiales de edificación (VUOE) vigentes al 31 de octubre del año anterior al que corresponda el pago, que formula el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)⁴ y que se aprueba anualmente.

La Figura N° 1 muestra la forma cómo se determina la base imponible del Impuesto para los predios urbanos considerando la valorización del terreno y la edificación (las construcciones y obras complementarias⁵) de la unidad inmobiliaria gravada.

Figura N° 1
Impuesto Predial: Determinación de la base imponible de predios urbanos



Elaboración: DTS-DGPIP-MEF

Según información de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo (antes Dirección Nacional de Urbanismo) del MVCS:

- Para determinar el valor del terreno se calculan los Valores Arancelarios de Terrenos Urbanos (VATU) siguiendo la norma aprobada por la Resolución Ministerial N° 004-2015-VIVIENDA/MMVU-DGPRVU⁶ y su modificatoria, la Resolución Ministerial N° 016-2015-VIVIENDA/MMVU-DGPRVU⁷.

⁴ La norma hace referencia expresa al Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA), no obstante mediante Decreto Supremo N° 025-2006-VIVIENDA se aprobó la fusión por absorción de dicha entidad con el MVCS, correspondiéndole al citado Ministerio la calidad de entidad incorporante.

⁵ De acuerdo con la LTM incluyen las instalaciones fijas y permanentes ubicadas en el predio.

⁶ Publicada el 4 de julio de 2015.

⁷ Publicada el 30 de octubre de 2015.





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

MEF DGPIP 75

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Dicha norma técnica es aplicada por los Gobiernos Regionales, de acuerdo con el literal g) del artículo 58° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que establece como función específica de este nivel de gobierno (en materia de vivienda y saneamiento) aprobar los aranceles de los Planos Prediales (VATU). Cabe precisar que para los Gobiernos Regionales de Amazonas, Lambayeque y Lima dichos valores aún son aprobados por el MVCS, toda vez que no ha concluido el proceso de transferencia de la función establecida en el citado literal.

- Para la determinación del valor de las edificaciones se aprueban los Valores Unitarios Oficiales de Edificación (VUOE) que son determinados por el MVCS en base a la uniformización de dichos valores en todos los estratos socioeconómicos y para las tres regiones (Costa, Sierra y Selva) y Lima Metropolitana-Callao; representando dicho valor aproximadamente el 68% del valor comercial de los predios.

La uniformización de dichos valores se basa en el procesamiento de la información de los presupuestos de obra para cada una de las regiones y Lima Metropolitana-Callao, actualizando los costos unitarios y el presupuesto final de los expedientes técnicos seleccionados con los Índices de Precios al Consumidor (IPC) de Lima Metropolitana y a Nivel Nacional; así como los IPC de materiales de construcción y maquinarias y equipos; y aplicando un tasa de depreciación por antigüedad y estado de conservación, aprobada con Resolución Ministerial N° 172-2016-VIVIENDA⁸.

- Finalmente, para determinar el valor de las obras complementarias⁹, el contribuyente aplicará la metodología señalada en el Reglamento Nacional de Tasaciones del Perú¹⁰. Cabe precisar que desde el ejercicio fiscal 2012, el MVCS publica Valores Unitarios a costo directo de algunas obras complementarias e instalaciones fijas y permanentes que pueden ser utilizados por los administrados.

13. La valorización señalada en el punto precedente tiene un efecto directo en el monto del Impuesto Predial, dado que incide para la determinación de la base imponible. El Cuadro N° 1 muestra que el crecimiento interanual del autoavalúo en el periodo 2012-2016 osciló entre 4,60% y 7,25%, siendo en el año 2016 de 7,15%. Por su parte, el aumento del Impuesto Predial osciló entre 5,67% y 8,65% en dicho periodo, siendo de 8,64% en el año 2016¹¹. Si comparamos dichas variaciones con las registradas para la UIT o con los IPC de Lima Metropolitana y a Nivel Nacional en el mismo periodo, encontramos que estos últimos registran variaciones inferiores.

⁸ Tablas de depreciación aprobadas con el Reglamento Nacional de Tasaciones del Perú.

⁹ Considérese instalaciones fijas y permanentes.

¹⁰ Aprobado con Resolución Ministerial N° 172-2016-VIVIENDA.

¹¹ Mientras que los VUOE registran variaciones interanuales promedio entre 3,42% y 4,01% en el citado periodo siendo de 4,00% para el presente año.



Cuadro N° 1
Comparación de la evolución de variables del Impuesto Predial respecto a otras variables macroeconómicas, 2012 - 2016
(Variación % interanual)

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016
Variables del Impuesto Predial:					
Base imponible promedio a nivel nacional (Autoavalúo)	7,25%	5,90%	6,67%	4,60%	7,15%
Monto promedio del Impuesto Predial a nivel nacional	8,65%	7,33%	7,80%	5,67%	8,64%
Otras variables macroeconómicas de comparación:					
Unidad Impositiva Tributaria (UIT)	1,39%	1,37%	2,70%	1,32%	2,60%
Inflación (IPC Lima Metropolitana)	2,65%	2,86%	3,22%	4,40%	3,41%
Inflación (IPC Nacional)	-	3,08%	3,20%	4,13%	3,45%

La inflación del año 2016 considera el periodo octubre 2016/2015.

Fuente: MVCS, SUNAT, INEI

Elaboración: DTS-DGPIP

Las variaciones señaladas en el párrafo precedente obedecen a la política de gradualidad del MVCS para la aproximación de la base imponible del Impuesto Predial a los valores de mercado por el desfase existente, de manera que paulatinamente se mejore la valoración de los predios afectados y, por ende, mejore la determinación de la capacidad económica de los contribuyentes. Al respecto, Arias¹² señala que los valores arancelarios de los terrenos y los valores unitarios de construcción se encuentran desfasados con relación a los valores de mercado, agrega que el valor de mercado suele llegar a ser dos y hasta tres veces mayor, en los distritos con viviendas de alto valor. Asimismo, el citado autor presume que la subvaluación del valor de mercado es mayor en las propiedades de mayor valor y en las propiedades cuyo uso es distinto a casa-habitación¹³.

14. De otro lado, respecto de la aplicación del IPC debe indicarse que este es un indicador económico que muestra la variación en los precios de un conjunto de bienes y servicios (canasta familiar) que consume habitualmente un grupo representativo de familias de diversos estratos socioeconómicos de un país¹⁴; por lo que no resulta útil por sí solo para establecer la base imponible del Impuesto Predial, ya que para su aplicación se requiere de un valor previamente establecido (respecto del predio), valor que en la actualidad lo brinda los aranceles de terrenos y edificaciones que aprueba anualmente el MVCS.
15. En relación con el otorgamiento de un descuento de 10% del Impuesto Predial por el pago adelantado¹⁵, la medida propuesta reduciría los ingresos que reciben los municipios por el rendimiento de dicho impuesto. Es necesario hacer notar que según la evaluación Fondo Monetario Internacional¹⁶, la recaudación del Impuesto Predial en el Perú es muy baja en términos del PBI, en relación al desempeño de este Impuesto

¹² Véase ARIAS, LUIS (2009). La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. El caso de Perú. CEPAL, p. 43. Consultado el 2 de noviembre de 2016 en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5454/1/S0900656_es.pdf.

¹³ Véase ARIAS, LUIS (2011). Política tributaria para el 2011-2016. En Proyecto "Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral". Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), p. 29. Consultado el 2 de noviembre de 2016 en: <http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/politicatributariadocumento.pdf>.

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2006). Glosario de Términos Estadísticos Básicos (p.40). Consultado el 31 de octubre de 2016 en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0900/Libro.pdf.

¹⁵ 30 días antes de la fecha de vencimiento de la primera cuota.

¹⁶ FMI (2016), Perú Una agenda para modernizar el Sistema Tributario en materia Internacional y Sub-Nacional, pág. 59.





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

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

en otros países de la región latinoamericana, países en vías de desarrollo e industrializados.

16. Por su parte, la Disposición Complementaria Única del Proyecto que condiciona el incremento de la tasa del Impuesto Predial a mostrar a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) avances no menores del 10% del total en la construcción del catastro. Caso contrario, dichas tasas permanecerán invariables entre un año y otro.
17. Al respecto se debe tener en consideración que el artículo 74¹⁷ de la Constitución Política del Perú señala que la potestad tributaria de los Gobiernos Locales se encuentra referida a crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la Ley. No obstante, el Proyecto de Ley propone que ante la acreditación de avances sobre la construcción de sus catastros, los Gobiernos Locales puedan incrementar anualmente las tasas para la determinación del Impuesto Predial, las cuales se encuentran definidas en el artículo 13° de la LTM¹⁸; es decir, el Proyecto de Ley amplía las competencias de los Gobiernos Locales establecidas constitucionalmente.
18. Cabe agregar que la Exposición de Motivos señala que dicha medida busca que las municipalidades formalicen la propiedad a través de la construcción de sus catastros. Sin perjuicio de lo señalado, se debe mencionar que de admitirse la propuesta el incremento de las tasas del impuesto estaría en función del desarrollo del catastro, actividad administrativa que si bien resulta importante no es un indicador directo de capacidad contributiva de los ciudadanos; por lo que el avance en la elaboración del catastro no constituye un criterio adecuado para determinar el incremento de las tasas del citado impuesto. Así también, como el Proyecto de Ley propone que el autoavalúo se actualice en función al IPC a Nivel Nacional no se justifica por qué el incremento de las alícuotas debe estar directamente relacionado al desarrollo del catastro en cada jurisdicción distrital.
19. Asimismo, con la propuesta se generaría la aplicación de tasas diferenciadas en cada distrito, según el avance en la elaboración del catastro de municipalidad, lo que afectaría gravemente los principios constitucionales de igualdad, capacidad contributiva y el deber de contribuir; pues podría darse el caso de predios con el mismo valor de mercado y con las mismas características constructivas pero ubicados en diferentes jurisdicciones distritales que por aplicación de la norma propuesta, tributen bajo tasas diferentes, únicamente porque la municipalidad respectiva hizo avances en la elaboración de su catastro urbano, mientras que la otra municipalidad no cumplió con tal labor.



¹⁷ **"Principio de Legalidad**
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."

¹⁸ **Artículo 13.-** El impuesto se calcula aplicando a la base imponible la escala progresiva acumulativa siguiente:

Tramo de autoavalúo	Alícuota
Hasta 15 UIT	0,2%
Más de 15 UIT y hasta 60 UIT	0,6%
Más de 60 UIT	1,0%

Las Municipalidades están facultadas para establecer un monto mínimo a pagar por concepto del impuesto equivalente a 0.6% de la UIT vigente al 1 de enero del año al que corresponde el impuesto."



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

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

20. Otro aspecto a considerar, está relacionado a la disminución de ingresos para las municipalidades, ya que de actualizar la base imponible del Impuesto Predial con la variación del IPC conforme plantea el Proyecto de Ley, si bien se buscaría establecer una regla de público conocimiento para la determinación de la base imponible del Impuesto Predial; dicha regla restaría ingresos a los Gobiernos Locales, puesto que no tendría en cuenta la valorización de los predios producto de las mejoras (edificaciones) que se hayan efectuado en las unidades inmobiliarias gravadas, situación que además representaría un menor ingreso de recursos propios para los municipios, con lo cual se podrían afectar las finanzas municipales y limitar su autonomía fiscal^{19/20}. Por lo que la posición de esta Dirección General difiere de lo señalado por el INEI, al no considerar viable el Proyecto de Ley en el extremo de utilizar el IPC para determinar el valor total de los predios que constituye la base imponible del Impuesto Predial.
21. El Cuadro N° 2 muestra que los ingresos municipales por Impuesto Predial se incrementaron de S/. 958 millones en el año 2012 a S/. 1 461 millones en el año 2016, con tasas interanuales de crecimiento real que oscilaron entre 5,7% y 14,9% en dicho periodo. No obstante, expresando su rendimiento como porcentaje del PBI observamos que solo aumentó de 0,19% en el año 2012 a 0,24% en el año 2015.

Cuadro N° 2
Recaudación del Impuesto Predial, 2012 - 2015
(Millones de S/, Var. % Real, % del PBI y % de los Impuestos Municipales)

Año	Monto	Var. % Real	% del PBI	% de Impuestos Municipales
2012	958	8,0%	0,19%	47,9%
2013	1 126	14,3%	0,21%	49,6%
2014	1 228	5,7%	0,21%	53,3%
2015	1 461	14,9%	0,24%	56,3%
Promedio del periodo	1 193	10,7%	0,21%	51,77%

Ingresos por Impuestos Municipales según lo señalado en el artículo 6° de la LTM.
Fuente: MEF, INEI, BCRP
Elaboración: DTS-DGPIIP-MEF

22. Por lo expuesto, la medida propuesta reduciría los ingresos propios por el rendimiento del Impuesto Predial, situación que podría afectar las finanzas municipales. Al respecto, se debe tener en consideración que desde el ejercicio fiscal 2017 las municipalidades verán reducida su recaudación del Impuesto Predial por la dación de la Ley N° 30490, Ley de la persona adulta mayor, que amplía el beneficio de la deducción de 50 UIT de la base imponible del Impuesto Predial a todos aquellos contribuyentes que tengan desde 60 años, que solo posean una propiedad (que sea utilizada como vivienda y/o parcialmente con fines productivos, comerciales y/o profesionales) y tengan un ingreso bruto que no exceda de 1 UIT mensual

¹⁹ Entiéndase por autonomía fiscal de las municipalidades a su capacidad de generar los recursos necesarios para cubrir sus gastos.
²⁰ Se debe considerar que el rendimiento del Impuesto Predial representó el 56,3% de la recaudación por impuestos municipales registrada en el año 2015.



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

MEF DGPIP	73
--------------	----

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

III. CONCLUSIÓN

Del análisis desarrollado en los párrafos precedentes, en relación con el Proyecto de Ley N° 349/2016-CR que establece una regla para la modificación del Impuesto Predial, desde el punto de vista técnico esta Dirección General formula observación por lo siguiente:

- La propuesta de aplicación del IPC a Nivel Nacional para determinar el valor total de los predios que constituyen la base imponible del Impuesto Predial no es una valuación que respete los principios de capacidad contributiva, igualdad y el deber de contribuir con las cargas públicas. Además, que dicha metodología no tendría en cuenta la valorización de los predios producto de las mejoras (edificaciones) que se hayan efectuado en las unidades inmobiliarias gravadas y representaría un menor ingreso de recursos propios para los municipios, con lo que se podrían afectar las finanzas municipales y limitar su autonomía fiscal.
- La propuesta de descontar el 10% del monto del Impuesto Predial por el pago total del citado tributo como máximo 30 días antes de la fecha de vencimiento de la primera cuota, reduciría los ingresos propios que reciben los municipios por el rendimiento de dicho impuesto.
- En cuanto a condicionar el incremento de la tasa del Impuesto Predial con la presentación ante la SUNARP de avances no menores del 10% del total en la construcción del catastro distrital, caso contrario dichas tasas permanecerán invariables entre un año y otro; dicha propuesta vulnera la potestad tributaria del Gobierno Nacional en materia de impuestos y condiciona el incremento de las tasas impositivas al desarrollo del catastro, actividad administrativa que no es un indicador directo de la capacidad contributiva de los ciudadanos.

Además que dicha medida generaría el establecimiento de tasas diferenciadas en cada distrito según el grado avance de su catastro urbano, situación que afectaría gravemente los principios constitucionales de igualdad, capacidad contributiva y el deber de contribuir; toda vez que permitiría que por aplicación de la norma propuesta se encuentren predios con el mismo valor de mercado y con las mismas características constructivas pero que por estar ubicados en diferentes jurisdicciones distritales tributen bajo tasas diferentes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

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

