



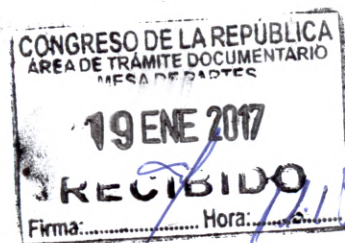
PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Despacho Ministerial

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

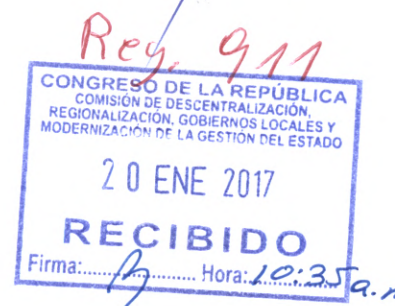
0 34314



San Isidro, 19 ENE. 2017

OFICIO N° 012 -2017-VIVIENDA/DM

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



Referencia : Oficio P.O. N° 162-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia mediante el cual su despacho solicita la opinión institucional, respecto del Proyecto de Ley N° 349/2016-CR, "Ley que establece una regla para la modificación del impuesto predial".

Sobre el particular, se adjunta para su conocimiento y fines, la fotocopia del Informe N° 45-2017-VIVIENDA/OGAJ, mediante el cual, la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, emite pronunciamiento en relación a lo solicitado.

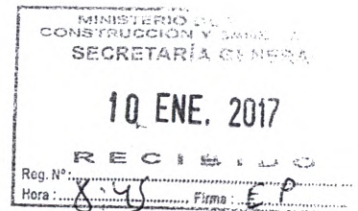
Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,



EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Vivienda,
Construcción y Saneamiento

INFORME N° 045 -2017-VIVIENDA-OGAJ



A : **EDUARDO MARTÍN GONZÁLES CHÁVEZ**
Jefe de Gabinete de Asesores

Asunto : Remite opinión legal sobre Proyecto de Ley N° 349/2016-CR "Ley que establece una regla para la modificación del Impuesto Predial".

Ref. : a) Oficio P.O. N° 162-2016-2017/CDRGLMGE-CR
b) Informe N° 419-2016-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU
(HT. 185766-2016 Externo)

Fecha : 06 ENE. 2017

Por el presente me dirijo a usted con relación al asunto, a fin de emitir la opinión legal correspondiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio P.O. N° 162-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita opinión sobre el proyecto de Ley N° 349/2016-CR, "Ley que propone establecer una regla para la modificación del impuesto predial", en adelante el proyecto de Ley.
- 1.2. Con Informe N° 419-2016-VIVIENDA-VMVU-DGPRVU, la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, remite el Informe Técnico-Legal N° 035-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-WSC-MGF, que contiene la opinión sobre el proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS

SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1 El proyecto de Ley tiene por objeto indexar la variación del impuesto predial a la inflación del consumidor a nivel nacional, estableciendo una regla de público conocimiento, de forma tal que un precio de Estado, y no de mercado, responda a una lógica clara, en este caso, de indexación.

DEL INFORME TÉCNICO

- 2.2 En el Informe Técnico-Legal N° 035-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-WSC-MGF, el Área de Valores de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, indica que la propuesta resulta inviable debido a que no aplica criterios técnicos para establecer un procedimiento válido para determinar el valor del predio, el mismo que se constituye en la base imponible para calcular el impuesto predial. En tal sentido, el citado informe señala lo siguiente:

"(...)

II. ANÁLISIS GENERAL

El proyecto de Ley (...) consiste en modificar la determinación del impuesto predial constituido por el VALOR del predio del contribuyente, el mismo que se calcularía

aplicando el índice de precios al consumidor a nivel nacional, consolidado del año anterior, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Dicha propuesta modificaría la determinación del valor actual, el mismo que se efectúa aplicando los valores arancelarios de terrenos y valores unitarios oficiales de edificación vigentes y las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación.

El proyecto de Ley propone establecer una regla que consiste en indexar la variación del Impuesto Predial a la inflación del consumidor a nivel nacional, lo que significa calcular el tributo o Impuesto Predial utilizando precio de Estado o público, lo cual generaría menores ingresos a los Gobiernos Locales frenando la inversión en menores servicios públicos, que afectaría la calidad de vida de los ciudadanos.

(...)

Del análisis efectuado al proyecto de Ley, se advierte lo siguiente:

- Según Ley N° 30156, (...) establece en su artículo 9° como función compartida del Sector, normar el proceso de determinación de aranceles, asistir y supervisar su aplicación en la valorización oficial de terrenos urbanos y terrenos rústicos de todo el país.

(...)

(...) el impuesto predial constituye potencialmente el mejor instrumento financiero en el nivel local y con mayor pertinencia en las zonas urbanas, cuyo desafío consiste en explotarlo eficientemente, o cual impactará directamente en el ciudadano al mejorar la inversión y provisión de servicios en los Gobiernos Locales a nivel nacional.

- El Impuesto Predial es un impuesto real que grava de forma recurrente la propiedad o posesión de los inmuebles, es reconocido ampliamente como un impuesto idóneamente local, dada la inamovilidad de su base, la dificultad para su evasión y la relativa facilidad para identificar la propiedad gravable; por su naturaleza es esencialmente un instrumento para financiar las necesidades del gasto local.

Actualmente la base imponible para fijar el impuesto predial es la propiedad en su integridad que incluye el suelo (...)

- El valor del predio se determina utilizando procedimientos técnicos debidamente normados a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y con la participación de los gobiernos Locales y Regionales (...).

(...)

- La propuesta formulada por la Comisión, pretende modificar el cálculo del valor del predio utilizando la INDEXACIÓN aplicando el índice de precios al consumidor a nivel nacional, lo cual no tiene sustento técnico, y además que como precio público tiene diferente naturaleza y no es correcto utilizarse como fuente para determinar el impuesto predial que es un tributo.

- El impuesto predial es un tributo que se constituye en una regla del ordenamiento en nuestra economía (...).

La fuente de obligación y precio público son distintas, en el caso del Tributo la fuente de obligación es la Ley y de carácter obligatorio; el precio público tiene un elemento esencial de voluntariedad por parte del particular, cuya fuente de obligación es el contrato privado. Es preciso mencionar que la INDEXACIÓN es un sistema utilizado generalmente para compensar las pérdidas de valor de las



obligaciones a largo plazo producidos por las desvalorizaciones monetarias o la inflación utilizada principalmente en el ámbito privado.

- No se aplican ni consideran otros elementos que en conjunto determinen el valor del predio, no existen fórmulas o cálculos, sólo se aplica el índice de precios al consumidor, lo cual distorsionará el valor real del predio, careciendo de fundamentación técnica.

(...)

- La aplicación de la regla propuesta por la Comisión para determinar el valor del predio no contribuye con la predictibilidad al financiamiento Municipal debido a que hará el ingreso tributario muy irregular siendo inconstante o volátil ya que los índices inflacionarios podrían fluctuar negativamente en cuyo caso disminuiría el ingreso por impuesto predial reduciendo la recaudación Municipal. Cabe señalar que los ingresos tributarios volátiles inciden en los segmentos más vulnerables de la población a través de fluctuaciones del gasto público social.

(...)

III. CONCLUSIONES:

De acuerdo a lo expuesto, se concluye que el proyecto de Ley:

- El impuesto predial constituye potencialmente el mejor instrumento financiero en el nivel local y con mayor pertinencia en las zonas urbanas, cuyo desafío consiste en explotarlo eficientemente, lo cual impacta directamente en el ciudadano al mejorar la inversión y provisión de servicios en los Gobiernos Locales a nivel Nacional.
- El Impuesto Predial es un impuesto real que grava de forma recurrente la propiedad o posesión de los inmuebles, es reconocido ampliamente como un impuesto idóneamente local, dada la inamovilidad de su base, la facultad para su evasión y la relativa facilidad para identificar la propiedad gravable; por su naturaleza es esencialmente un instrumento para financiar las necesidades del gasto local.
- El valor del predio lo determina el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento como ente Rector en el marco de la Ley y Reglamento de Organización y Funciones, así como utilizando procedimientos técnicos debidamente normados y con la participación de los gobiernos Locales y Regionales, lo cual es de conocimiento público.
- La propuesta formulada por la Comisión, pretende determinar el valor del predio utilizando la INDEXACIÓN, es decir utiliza el índice de precios al consumidor a nivel nacional como precio de Estado, lo cual es incongruente, considerando las diferencias existentes entre el tributo y el precio público, así como su naturaleza. Dicha propuesta no aplica ni considera otros elementos que en conjunto determinen el valor del predio, no existen fórmulas o cálculos para su determinación, sólo se aplica al índice de precios al consumidor, lo cual distorsionará el valor real del predio, careciendo de fundamentación técnica.
- Es obligación del Estado asegurar permanentemente la sostenibilidad fiscal y otorgar predictibilidad al financiamiento del gasto público, desvinculándolo del componente más volátil de los ingresos públicos. La aplicación de la regla propuesta por la Comisión para determinar el valor del predio no contribuye con dicha predictibilidad, volviendo al ingreso tributario inconstante o volátil debido a que los índices inflacionarios podrían fluctuar negativamente, en cuyo caso disminuiría el ingreso por impuesto predial reduciendo la recaudación Municipal.
- En tal sentido, la propuesta resulta inviable debido a que no aplica criterios técnicos para establecer un procedimiento válido para determinar el valor del



predio, el mismo que se constituye en la base imponible para calcular el impuesto predial. Es contrario a los objetivos del Estado que orienta la sostenibilidad fiscal y predictibilidad del gasto público afectando directamente a los ingresos tributarios que inciden en los segmentos más vulnerables de la población a través de las fluctuaciones del gasto público social.

Finalmente, la norma vigente utiliza para la determinación de los valores arancelarios, contempla la realidad física y social de cada una de las zonas que conforman un distrito, de esta manera los valores arancelarios serán mayores en aquellas zonas con mejores condiciones de vida y menores en aquellas que no las cuentan, por lo tanto es una valorización equitativa.

(...)"

DE LA OPINIÓN LEGAL

- 2.4. El proyecto de Ley materia de opinión contiene 6 artículos, en los cuales se propone regular: Objeto de la Ley (artículo 1); Modificación del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal (artículo 2); El pago adelantado del Impuesto Predial (artículo 3); Disposición Complementaria Única (artículo 4); Derogación de toda norma que se oponga a la Ley (artículo 5); Vigencia de la Ley (artículo 6).
- 2.5. El artículo 2 del proyecto de Ley, propone modificar el artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF, conforme al siguiente texto:

"La base imponible para la determinación del impuesto está constituido 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**".*

- 2.6. La propuesta contenida en el artículo 2 del proyecto de Ley modifica el segundo, tercero y cuarto párrafo del artículo 11 del TUO de la Ley de Tributación Municipal, los mismo que se encuentran referidos a:
- 2.6.1 En el **segundo párrafo del texto vigente** se señala que "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 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante Resolución Ministerial".



Conforme se señala, la propuesta modifica la **determinación del valor total de los predios aplicando 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 del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante Resolución Ministerial, por la determinación del valor total de los predios, aplicando el Índice de Predios al Consumidor a nivel nacional consolidado del año anterior, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).**

- 2.6.2 Mediante Decreto Supremo N° 025-2006-VIVIENDA, de fecha 08.09.2006, se fusiona el Consejo Nacional de Tasaciones – CONATA con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS; fusión que se realiza bajo la modalidad de fusión por absorción, correspondiéndole al citado Ministerio la calidad de entidad incorporante; por lo tanto se señala que toda referencia normativa al CONATA se entenderá hecha al MVCS.
- 2.6.3 Por Resolución Ministerial N° 291-2006-VIVIENDA, se dispone la absorción por parte de la ex – Dirección Nacional de Urbanismo de los órganos y dependencias a cargo de la función normativa que estuvo a cargo del CONATA.
- 2.6.4 Con Resolución Ministerial N° 010-2007-VIVIENDA, se dispone que la ex – Dirección Nacional de Construcción sea la responsable de llevar a cabo las tasaciones de inmuebles que le soliciten las entidades y empresa públicas, que por su naturaleza no puedan ser ejecutados por privados; asimismo, se vuelve a señalar que la ex – Dirección nacional de Urbanismo tendrá a su cargo la función normativa a que hace referencia la Resolución Ministerial N° 291-2006-VIVIENDA.
- 2.6.5 El artículo 6 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, establece que el MVCS es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia (vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana), de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional; asimismo, el numeral 9. del artículo 10 establece como una función compartida del MVCS el *“normar el proceso de determinación de aranceles, asistir y supervisar su aplicación en la valorización oficial de terrenos urbanos y terrenos rústicos en todo el país”*.
- 2.6.6 Por último, el Reglamento de Organización y Funciones del MVCS, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, establece como funciones de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, entre otros la de *“aprobar o proponer normas, lineamientos, directivas y procedimientos de alcance nacional, en la determinación de aranceles y asistir técnicamente en su aplicación”*; y *“conducir y supervisar la formulación de los valores arancelarios y supervisar su aplicación en la valorización oficial de terrenos urbanos y rústicos de todo el país”*.
- 2.6.7 En virtud a lo antes señalado, el MVCS asumió a través de la ex - Dirección Nacional de Urbanismo la función normativa del CONATA, esto es la formulación de las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación. Es con la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que se señala expresamente como una facultad compartida del citada Ministerio el *“normar el proceso de determinación de*



aranceles, asistir y supervisar su aplicación en la valorización oficial de terrenos urbanos y terrenos rústicos de todo el país”; función que lo ejecuta a través de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo.

- 2.6.8 Conforme a lo antes expuesto la propuesta normativa interfiere con las competencias asignadas al MVCS. Al respecto es de señalar que el literal b. del artículo 6 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece que *“las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes”*. Si bien la norma resulta más aplicable a la creación de entidades del Sector Público, sin embargo es de señalar que analógicamente se puede aplicar al presente caso, toda vez que la propuesta plantea que el Índice de Precios al Consumidor elaborados por el Instituto Nacional de Estadística, reemplace en la determinación del valor de los predios, a 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 aprueba el MVCS mediante Resolución Ministerial, competencia que lo tiene asignada en su calidad de ente rector de las materias de vivienda, construcción, urbanismo y desarrollo urbano.
- 2.6.9 Se debe señalar que según el glosario de términos del Ministerio de Economía y Finanzas¹, el “Índice de Precios al Consumidor (IPC), **mide el nivel de los precios de los bienes y servicios que consumen las familias** de los diversos estratos socioeconómicos en Lima Metropolitana. Se obtiene comparando a través del tiempo el costo de una canasta de bienes y servicios con base 2009. La variación porcentual del IPC de Lima Metropolitana es utilizada como el indicador de la inflación en el Perú”.
- 2.6.10 Según Renán Quispe Llanos, en su libro “Medición de la Economía con los Números Índices²” señala que el Índice de Precios al Consumidor *“es un indicador económico que muestra la variación porcentual de los precios de un conjunto de bienes y servicios (Canasta Familiar), que consume habitualmente un grupo representativo de familias de diversos estratos socio-económicos (...), tomando como referencia un período de base”*; asimismo, define “Canasta Familiar” como “el conjunto de bienes y servicios representativos del Gasto de Consumo promedio de los diferentes estratos socio-económicos de la población”; identificándose como bienes a los alimentos, bebidas, medicinas, combustibles, vestido, calzado, muebles, vajilla, artefactos eléctricos, útiles escolares, revistas, etc.; y como servicios, el alquiler de vivienda, electricidad, teléfono, transportes, matrícula y pensiones escolares, consultas médicas y hospitalarias, consumo en restaurantes y hoteles, servicios de peluquería, etc.
- 2.6.11 Conforme se prevé en el numeral que antecede el Índice de Precios al Consumidor toma en cuenta bienes y servicios que consume habitualmente las personas, los cuales no se encuentran necesariamente relacionados con el predio.
- 2.6.12 El artículo 8 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF, señala que el Impuesto Predial grava el valor de los predios urbanos y rústicos, considerando predios a los terrenos, incluyendo los ganados al mar, a los ríos y a otros espejos de agua, así como las edificaciones e instalaciones fijas y permanentes que constituyan partes



¹ <https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-23515>. Visto el 02.01.2017

² http://renanquispellanos.com/recursos/docencia/2_medición_economía_números Índices/Capítulo9_IndicedePrecios.pdf. Visto el 02.01.2017

integrantes de dichos predios, que no pudieran ser separadas sin alterar, deteriorar o destruir la edificación.

- 2.6.13 En ese sentido conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal el Impuesto Predial grava el valor de los predios urbanos y rústicos, en ese sentido para determinar ese valor y que exista correlación, la valorización debe tener en cuenta elementos del predio como el terreno, las edificaciones, las instalaciones fijas y permanentes conforme se encuentra regulado actualmente. El proyecto de Ley, realiza una propuesta aislada a lo manifestado, es decir que señala que para determinar el valor de los predios se aplica el Índice de Precios al Consumidor, que como se ha señalado toma en cuenta bienes y servicios que consume habitualmente las personas, los cuales no se encuentran necesariamente relacionados con el predio.
- 2.6.14 Según el Informe Técnico Legal N° 035-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-WSC-MGF, el utilizar el índice de precios al consumidor distorsionaría el valor real del predio, careciendo de fundamentación técnica; se volvería el ingreso tributario inconstante o volátil debido a que los índices inflacionarios podrían fluctuar negativamente, en cuyo caso disminuiría el ingreso por impuesto predial reduciendo la recaudación Municipal.
- 2.6.15 En ese sentido consideramos que se debe mantener la redacción actual del segundo párrafo del artículo 11 del TUO de la Ley de Tributación Municipal, que considera que para determinar el valor total de los predios se aplica 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 MVCS mediante Resolución Ministerial.
- 2.6.16 En cuanto a la modificación del segundo párrafo del TUO de la Ley de Tributación Municipal, la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento, a través del Informe Técnico Legal N° 035-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-WSC-MGF manifiesta que esta *"no señala como determinar el valor del predio que no tenía base imponible el año anterior, luego se desconoce el monto que se afectará con el índice de precios al consumidor, por lo tanto tiene un vacío legal. Los índices inflacionarios podrían fluctuar negativamente, en cuyo caso disminuiría el impuesto predial reduciendo la recaudación municipal"*.
- 2.7. En el **tercer párrafo del texto vigente** se señala: *"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"*.
- 2.7.1 La propuesta normativa modifica la metodología que se debe tener en cuenta en la valorización por el contribuyente de las instalaciones fijas y permanentes; así el texto vigente señala que la metodología es la aprobada en el Reglamento Nacional de Tasaciones, y la propuesta normativa señala que es de acuerdo al índice de Precios al Consumidor a nivel nacional consolidado.
- 2.7.2 Al respecto es de señalar que el numeral 6. del artículo 9 de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento establece como una función exclusiva del MVCS la de *"normar, aprobar y efectuar las tasaciones de bienes que soliciten las entidades y empresas estatales de derecho público o de derecho privado"*.



- 2.7.3 En virtud a lo dispuesto en el numeral que antecede, el MVCS ha aprobado el nuevo Reglamento Nacional de Tasaciones el cual tiene por objeto establecer criterios, métodos y procedimientos técnicos normativos para la tasación de bienes inmuebles, muebles e intangibles; el mismo que es de alcance nacional y su aplicación es obligatoria para la elaboración de tasaciones comerciales y reglamentarias que soliciten las Entidades y Empresas Estatales de derecho público o de derecho privado.
- 2.7.4 Conforme a su Ley de Organización y Funciones, el MVCS tiene competencias para normar en relación a las tasaciones de bienes sin distinción alguna; en virtud a esa competencia, el citado Ministerio ha aprobado el Reglamento Nacional de Tasaciones, el cual establece métodos y procedimientos técnicos normativos para la tasación de bienes inmuebles, muebles e intangibles.
- 2.7.5 Conforme se señala en el texto vigente del tercer párrafo del artículo 11 del TUO de la Ley de Tributación Municipal, el contribuyente valoriza las instalaciones fijas y permanentes de acuerdo a la metodología aprobada en el Reglamento Nacional de Tasaciones, por lo tanto utiliza la metodología de un documento técnico normativo para valorizar las instalaciones fijas y permanentes que obran en sus predios, y que posteriormente es fiscalizado por la municipalidad respectiva.
- 2.7.6 La propuesta establece que la metodología para determinar la valorización de las instalaciones fijas y permanentes es el Índice de Precios al Consumidor a nivel nacional consolidado al año anterior, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el cual como ya se señaló anteriormente toma en cuenta bienes y servicios que no necesariamente están relacionados al predio.
- 2.7.7 El principio de organización e integración, regulado en el artículo V del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala entre otros, que las entidades del Poder Ejecutivo *“se organizan en un régimen jerarquizado y desconcentrado cuando corresponda, sobre la base de funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposición de funciones”*.
- 2.7.8 De acuerdo a lo propuesto, se daría una superposición de funciones, en la medida que el Índice de Precios al Consumidor elaborado (función) por el INEI, estaría remplazando a 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 aprueba (función) el MVCS; asimismo, la metodología para la valorización de instalaciones fijas y permanentes que actualmente constan en el Reglamento Nacional de Tasaciones, que ha sido elaborado por el MVCS en el marco de sus funciones, será reemplazado por la metodología es teniendo en cuenta el índice de Precios al Consumidor a nivel nacional consolidado del año anterior elaborado por el INEI.
- 2.7.9 Respecto a la modificatoria del tercer párrafo del artículo 11 del TUO de la Ley de Tributación Municipal, la Dirección General en Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento, manifiesta en el Informe Técnico Legal N° 035-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-WSC-MCF, que *“el artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley Tributación Municipal, establece una norma de aplicación nacional (Reglamento Nacional de Tasaciones), sin embargo este proyecto de Ley no propone un procedimiento, sería discrecional ya que cada propietario determinará su propio valor sin sustento técnico”*.
- 2.8. En el **cuarto párrafo del texto vigente** del artículo 11 del TUO de la Ley de Tributación Municipal, se señala: *“En el caso de terrenos que no hayan sido considerados en los planos básicos arancelarios oficiales, el valor de los mismos será*



3

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".

- 2.8.1 La propuesta normativa modifica el criterio para que la municipalidad distrital o contribuyente puedan determinar el valor de los terrenos que no hayan sido considerados en los planos básicos arancelarios oficiales; el texto vigente señala que para determinar el valor del terreno se toma en cuenta el valor arancelario más próximo a un terreno de iguales características; sin embargo la modificatoria señala que se tomara en cuenta el Índice de Precios al Consumidor a nivel nacional consolidado del año anterior elaborado por el INEI".
- 2.8.2 Al respecto al Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento, señala en su Informe Técnico Legal que la propuesta es imprecisa por que no indica cómo se aplicaría el índice de precios al consumidor a un terreno que no tiene asignado valor arancelario, tampoco establece el procedimiento para que la municipalidad o el propio contribuyente determine el impuesto predial.
- 2.8.3 El artículo 4 del proyecto de Ley se encuentra con el epígrafe "Disposición Complementaria Única", sin embargo no se expresa el tipo de disposición al que corresponde, y se encuentra señalada como un artículo y no como una Disposición Complementaria.
- 2.9. En el artículo 5 del proyecto de Ley se señala: *"Derogase toda norma que se oponga o contravenga a lo dispuesto en la presente Ley".*

Al respecto en el ítem iv. del literal c) del numeral 3, del rubro "Reglas para la elaboración del contenido de la Ley", del Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR, señala que las *"Disposiciones complementarias derogatorias son mandatos que únicamente derogan el derecho vigente cuando no forman parte del objeto principal de la ley. La derogación es precisa y expresa utilizándose el término "derógase", no deben usarse otros términos como, por ejemplo, "déjase sin efecto". Debe evitarse la derogación genérica indeterminada, que suele expresarse con fórmulas como, por ejemplo "derógase todo lo que se oponga". Indica la norma, o parte de ella, que se deroga y en su caso, la que se mantiene en vigor (...)"*, en ese sentido, el artículo 5 del proyecto normativo que debería ser una Disposición Complementaria Derogatoria, no cumple con lo dispuesto en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República.

- 2.10. El artículo 6 del proyecto de Ley, señala: *"La presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".*

Al respecto el artículo 109 de la Constitución Política del Perú, señala que *"La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte"*. En ese sentido es innecesario expresar que la Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación, toda vez que la Constitución Política del Perú ya lo regula.

RESPECTO DE LA TECNICA LEGISLATIVA Y CALIDAD NORMATIVA DEL PROYECTO DE LEY

- 2.11. El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, dispone que las proposiciones de Ley deben contener una exposición de motivos en la cual se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone



sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental.

2.12. Al respecto, el Manual de Técnica Legislativa, respecto a los proyectos de ley, señala que, la exposición de motivos, incluye:

- i. Fundamentos de la propuesta, en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta.
- ii. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.
- iii. Análisis costo beneficio (costo oportunidad).
- iv. Incidencia ambiental, cuando corresponda.
- v. La relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, cuando sea el caso.
- vi. Anexo, cuando corresponda.

2.13. Por su parte, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, contiene los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país, la misma que ha sido reglamentada mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, la que debe tenerse en cuenta de manera referencial. Al respecto señala lo siguiente:

2.10.1 El artículo 2 de la Exposición de Motivos:

"La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado".



2.10.2 El artículo 3 del Análisis Costo Beneficio:

"3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla".

2.10.3 El artículo 4 del Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional:

“El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, este se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.”

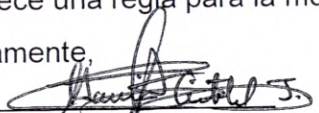
- 2.14. Al respecto, todo proyecto normativo y su Exposición de Motivos, debería cumplir con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República y su Manual de Técnica Legislativa, así como tener en cuenta referencialmente, los artículos 2, 3 y 4 del Reglamento la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS. En el análisis costo beneficio no se señala cual o cuales son los beneficios de la propuesta normativa.

En la Exposición de Motivos se señala que la propuesta “le quita poder discrecional a un grupo de funcionarios públicos que establecen precios de Estado con poca transparencia, en circunstancias en las cuales el predial cobra particular importancia dado el boom de la construcción”. Al respecto es de señalar que la determinación de los valores unitarios oficiales de terrenos urbanos a nivel nacional se basa en procedimientos técnicos establecido mediante la Resolución Directoral N° 004-2015-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU y su modificatoria, la Resolución Directoral N° 016-2015-VIVIENDA, el cual es de conocimiento público; el cual es realizado en forma conjunta, gobierno central con los gobiernos regionales y locales a nivel nacional, lo que evita que los valores sean manipulables o discrecionales, conforme se señala en el Informe Técnico Legal N° 035-2016-VIVIENDA-DGPRVU-WSC-MGF.

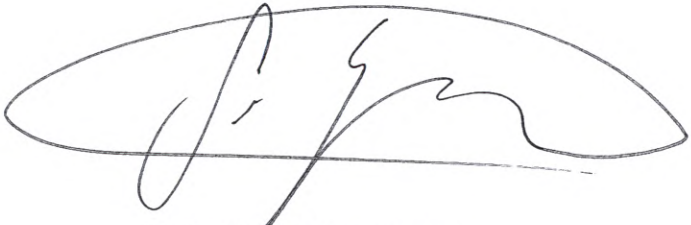
III. CONCLUSIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General emite opinión desfavorable al proyecto de Ley N° 346/2016-CR “Ley que establece una regla para la modificación del impuesto predial”.

Atentamente,

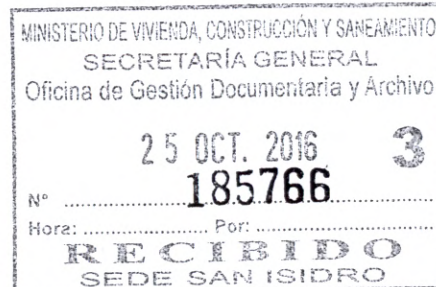

Dina Marisa Cristobal Jave
Abogada CAS

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita


.....
Dña. Silvana Patricia Elías Naranjo
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica
del Sector de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Lima, 10 de octubre de 2016

OFICIO P.O. N° 162 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR



Señor
EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Paseo de la República 3361 - Edificio de Petroperú
San Isidro

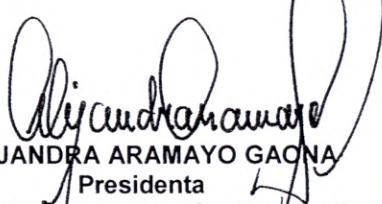
De mi consideración:

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 0349/2016-CR, ley que propone establecer una regla para la modificación del impuesto predial.

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

