

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley
50/2016-CR, 155/2016-CR, 349/2016-CR y
1920/2017-CR, que proponen modificaciones a la
Ley de Tributación Municipal.

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

PERÍODO DE SESIONES 2020 – 2021

Señora Presidenta:

Ha sido remitido, para dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, las siguientes iniciativas legislativas:

- Proyecto de Ley **0050/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, por iniciativa del congresista Daniel Salaverry, por el que se propone modificaciones a los artículos 76 y 89 del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal.
- Proyecto de Ley **0155/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, por iniciativa de la congresista Alejandra Aramayo, por el que se propone modificaciones al artículo 76 del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal.
- Proyecto de Ley **0349/2017-CR**, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular, por iniciativa del congresista Víctor Andrés García Belaúnde, propone una ley que establece una regla para la modificación del impuesto predial.
- Proyecto de Ley **1920/2017-CR**, presentado por el grupo parlamentario Alianza para el Progreso, por iniciativa del congresista César Villanueva Arévalo, que propone una ley que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Tributación Municipal, la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda respecto de la fijación de valores arancelarios de terrenos y valores oficiales de edificación para el cálculo del Impuesto Predial.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la vigésima novena sesión ordinaria celebrada el miércoles 7 de abril de 2021 del período anual de sesiones 2020-2021, acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes **APROBAR** el dictamen de no aprobación recaído en los Proyectos de Ley **50/2016-CR, 155/2016-CR, 349/2016-CR y 1920/2017-CR**, con el **voto favorable** de los congresistas presentes Ricardo Burga Chuquipiondo, Carlos Andrés Pérez Ochoa, Napoleón Puño Lecarnaque, Robledo Noé Gutarra Ramos, Alfredo Benites Agurto, Jesús del Carmen Núñez Marreros, Gilmer Trujillo Zegarra, Hirma Norma Alencastre Miranda, Lenin Fernando Bazán Villanueva, Lenin Abraham Checco Chauca y Grimaldo Vásquez Tan.

La Comisión en su décima primera sesión extraordinaria efectuada el martes 30 de marzo de 2021, autorizó ejecutar los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 50/2016-CR, 155/2016-CR, 349/2016-CR y 1920/2017-CR, que proponen modificaciones a la Ley de Tributación Municipal.

I. SITUACIÓN PROCESAL

- **El Proyecto de Ley 0050/2016-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario con fecha 16 de agosto de 2016, y remitido para su estudio y dictamen a la Comisión de Economía Finanzas e Inteligencia Financiera y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, mediante decreto del 23 de agosto de 2016.
- **El Proyecto de Ley 0155/2016-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario con fecha 25 de agosto de 2016, y remitido para su estudio y dictamen a la Comisión de Economía Finanzas e Inteligencia Financiera y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, mediante decreto del 02 de setiembre de 2016.
- **El Proyecto de Ley 0349/2016-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario con fecha 30 de setiembre de 2016, y remitido para su estudio y dictamen a la Comisión de Economía Finanzas e Inteligencia Financiera y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, mediante decreto del 03 de octubre de 2016.
- **El Proyecto de Ley 1920/2017-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario con fecha 02 de octubre de 2017, y remitido para su estudio y dictamen a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Economía Finanzas e Inteligencia Financiera, mediante decreto del 04 de octubre de 2017,

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

- El Proyecto de Ley **0050/2016-CR** propone la modificación del artículo 76 del Decreto Legislativo 776, elevando en 1 %, del 2 % al 3 %, el Impuesto de Promoción Municipal; así como el artículo disponiendo que la regla de gasto del FONCOMUN sea 50 % para gastos de inversión en infraestructura y 50 % destinada al gasto corriente.
- El Proyecto de Ley **155/2016-CR** propone la modificación del artículo 76 del Decreto Legislativo 776, elevando en 1 %, del 2 % al 3 %, el Impuesto de Promoción Municipal.
- El Proyecto de Ley **349/2016-CR** propone:
 - a) Que para determinar el valor total de los predios (base imponible del impuesto predial) se aplique el índice de precios al consumidor del año anterior.
 - b) Que sea posible un descuento del 10 % si el contribuyente abona el monto anual del impuesto con 30 días de anticipación a la primera cuota
 - c) Que para aplicar un incremento a anual a la tasa de impuesto predial las municipalidades deberán acreditar avances no menores al 10 % en la construcción de sus catastros.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 50/2016-CR, 155/2016-CR, 349/2016-CR y 1920/2017-CR, que proponen modificaciones a la Ley de Tributación Municipal.

- El Proyecto de Ley **1920/2017-CR** propone:
 - a) Modificar la Ley Orgánica de Municipalidades a fin de incorporar en el artículo 79 referido a las funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales el numeral 1.7 “determinar los valores arancelarios y su aplicación para el cobro del impuesto predial de los terrenos urbanos y rústicos de su jurisdicción.
 - b) Modificar la Ley de Tributación Municipal, en el artículo 11 a fin de que sean las municipalidades provinciales las que aprueben mediante ordenanza los valores arancelarios con base a norma técnica aprobada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación. Y en consecuencia modificar también el artículo 12.
 - c) Modificar el artículo 9 de la LOF del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento agregando la función de elaborar la norma técnica para determinar el valor arancelario de los predios, supervisar y dar apoyo a las municipalidades

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal.

IV. OPINIONES RECIBIDAS

1. Acerca de la modificación del Impuesto de Promoción Municipal

Este es un tema que involucra tanto al Proyecto de Ley 50/2016-CR y 155/2016-CR

El Impuesto de Promoción Municipal (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, en ese sentido la tasa general es del 18 %, compuesta por la tasa del IGV 16% y la tasa del IPM 2%. (Cfr. artículo 76 de la Ley de Tributación Municipal.

Mediante Of. 1813-2016-EF/10.01 el Ministerio de Economía y Finanzas alcanza opinión sobre el PL 050/2016-CR, del que se pueden extraer como aspectos fundamentales los siguientes

- a) En caso de aprobarse la propuesta eventualmente se podría obtener una recaudación adicional equivalente al 0,4 % del PBI el año 2015 y un aumento del 47 % en el Foncomún.

Sin embargo y desde el punto de vista impositivo, incrementar un punto porcentual en la tasa del IPM, tendría un efecto en los precios y las cantidades demandadas de los bienes y servicios que circulan en la economía, sería soportado por los consumidores y/o productores, porque el aumento de precios

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 50/2016-CR, 155/2016-CR, 349/2016-CR y 1920/2017-CR, que proponen modificaciones a la Ley de Tributación Municipal.

podría afectar la cantidad de bienes y servicios demandados; situación que afectaría los niveles de recaudación del IPM.

De lo que puede colegirse un grado de incertidumbre sobre su efecto recaudatorio.

- b) Señala adicionalmente que en la medida 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, el este impuesto afecta proporcionalmente más a quienes tienen menores recursos.
- c) Concluye que el aumento de la tasa del IPM de 2% al 3%, “no resulta acorde con la finalidad del proceso de descentralización ni con los lineamientos de política tributaria debido a que acrecienta los incentivos en las municipalidades para la dependencia de las transferencias financieras del Gobierno Nacional. Además, de trasladar una mayor carga tributaria a los consumidores y/o productores que circulan en la economía y que se encuentran gravados con el IPM”.

En el mismo sentido argumenta el Ministerio de Economía y Finanzas en el Of. 2048-2016-EF/10.01 que opina sobre el Proyecto de Ley 155/2016-CR.

2. Acerca de la modificación de la regla de utilización del Foncomun

Conforme el artículo 89 de la ley vigente, los recursos que perciben las municipalidades por el Foncomun, son utilizados íntegramente para los fines que determinen los gobiernos locales por acuerdo del su consejo municipal y acorde a sus propias necesidades reales. El consejo municipal fija anualmente la utilización de dichos recursos en porcentajes para gasto corriente e inversión determinando los niveles de responsabilidad correspondiente.

Mediante Of. 1813-2016-EF/10.01 el Ministerio de Economía y Finanzas alcanza opinión sobre el PL 050/2016-CR, del que se pueden extraer como aspectos fundamentales sobre la materia los siguientes:

- a) Concluye señalando que “una asignación porcentual fija de 50% - 50% de los recursos de Foncomun para gastos de inversión e infraestructura y gasto corriente, resulta ineficiente debida a que las necesidades de gastos corrientes y de inversión de cada municipalidad son distintas y responden a su capacidad fiscal para financiarlas. Establecer una asignación porcentual fija podría generar rigidez o inmovilización de recursos”.
- b) Tal como la evidencia disponible lo puede mostrar en el informe, aquellas municipalidades que destinan una mayor proporción del Foncomun a gastos de capital son aquellas de mayor población y capacidad fiscal, cuyos ingresos propios les permiten financiar sus gastos operativos y los servicios que brindan. Las municipalidades que usan el mayor porcentaje del Foncomun para el gasto corriente se explica por pequeñas poblaciones y capacidades fiscales insuficientes.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 50/2016-CR, 155/2016-CR, 349/2016-CR y 1920/2017-CR, que proponen modificaciones a la Ley de Tributación Municipal.

3. Acerca de las propuestas para valorización de predios

El artículo 11 de la Ley de Tributación Municipal, señala que a efectos de determinar el valor total de los predios se aplicará los valores arancelarios de terrenos y valores unitarios de edificaciones vigentes al 31 de octubre del año anterior y las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación que determina el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA) y aprueba el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante Resolución Ministerial.

El Proyecto de Ley 349/2016-CR, propone sustituir el segundo párrafo del artículo 11 mencionado líneas arriba por el siguiente “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)”.

Del Of. 027-2017-EF/61.01, el Ministerio de Economía y Finanzas emite opinión sobre la materia, informe del cual se puede extraer los siguientes aspectos relevantes:

- a) El INE considera que aplicar la variación del IPV es una buena práctica que simplifica y establece una regla general; pero que la norma debiera ser redactada “... se aplicará la variación acumulada a nivel nacional de los doce meses del año anterior...”
- b) La Dirección General de Política de Ingresos Públicos del MEF, señala que el Impuesto Predial se constituye como un impuesto patrimonial al incidir sobre la propiedad como manifestación de la capacidad contributiva y en ese sentido susceptible de ser gravada. De esta manera el Impuesto Predial incide sobre los dueños de capital inmobiliario, siendo progresivo, porque la participación de los rendimientos del capital inmobiliario crece conforme aumentan los ingresos.

En tanto se trata de un impuesto al patrimonio, este debe ser valuado a fin de obtener la base imponible. Dicha valuación debería ser lo más cercana al valor de mercado a efectos de respetar los principios de capacidad contributiva, igualdad y el deber de contribuir con las cargas públicas.

Concluye anotando que “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 podría afectar las finanzas municipales y limitar su autonomía fiscal”.

Vale la pena añadir que el informe muestra informaciones en las cuales el crecimiento del base imponible promedio, es mayor a la variación del IPC, lo que permite una aproximación gradual de la base imponible al valor de mercado, diferencia que constituye una brecha altamente significativa.

El oficio 012 2017-VIVIENDA/DM, remite la opinión del Ministerio de Vivienda sobre la materia el cual concluye que “...la propuesta resulta inviable debido a

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 50/2016-CR, 155/2016-CR, 349/2016-CR y 1920/2017-CR, que proponen modificaciones a la Ley de Tributación Municipal.

que no aplica criterios técnicos para establecer un procedimiento válido para determinar el valor del predio"... adicionalmente anota que "...la norma vigente utiliza la determinación de los valores arancelarios ... la realidad física y social de las zonas que conforman un distrito, de esta manera los valores arancelarios serán mayores en aquellas zonas son mejores condiciones de vida y menores en aquellas que no las cuentan, por lo tanto es una valorización equitativa".

- c) El Ministerio de Economía y Finanzas señala también, respecto de otros alcances de la iniciativa legal, que el descuento del 10% del monto del Impuesto Predial por el pago total anticipado, reduciría los ingresos propios que reciben los municipios por el rendimiento del mismo impuesto; cuyo monto y recaudación es ya bastante bajo.

Y también opina desfavorablemente respecto de vincular el incremento de la tasa del impuesto predial al avance en la construcción del catastro distrital, que vulnera la potestad tributaria de los gobiernos locales, y lo condiciona a una actividad administrativa que no es un indicador directo de la capacidad contributiva.

4. Acerca de que la determinación de los valores arancelarios sea una función de las municipalidades provinciales.

La materia en cuestión está vinculada al Proyecto de Ley 1920/2017-CR y con relación a variación de asignación de competencias el Of. D0001438-2018-PCM-SG, sintetiza la opinión de las distintas instancias del Poder Ejecutivo concernidas en la propuesta que pretende un cambio en la asignación de competencias entre niveles de gobierno, y de cuyas principales opiniones se da cuenta a continuación:

- a) La Secretaría de Gestión Pública de la PCM señala que la propuesta legislativa, no tiene en cuenta la existencia de una normativa orgánica que asigna competencias en la materia, lo cual impide analizar de manera adecuada los efectos de la vigencia de la norma que se plantea:

Corresponde a los gobiernos regionales "aprobar los aranceles de los planos prediales con arreglo a las normas técnicas vigentes sobre la materia del Consejo Nacional de Tasaciones" (LOGR 58 g); y que corresponde al Ministerio de Vivienda, Construcción y saneamiento, "normar el proceso de determinación de aranceles, asistir y supervisar su aplicación en la valoración oficial de terrenos rústicos de todo el país" (Ley 30156, LOF del MVCS)

- b) La Opinión de la Secretaría de Descentralización de la PCM, luego de recordar el tema de competencias asignadas legalmente, considera la necesidad de examinar adecuadamente a fin de evitar "duplicidades y superposiciones".

Anota que las municipalidades provinciales "son heterogéneas y por tanto no todas están todas en condiciones – debido al recurso humano y recursos presupuestales con lo que cuentan – para determinar el valor arancelario.

Añade que la propuesta requiere de "ejecutar acciones que en la actualidad no están siendo asumidas por las municipalidades y requerirá de recursos adicionales a los existente, en la medida que es muy diferente la función de recaudación de la de determinación de valores arancelarios".



**Dictamen recaído en los Proyectos de Ley
50/2016-CR, 155/2016-CR, 349/2016-CR y
1920/2017-CR, que proponen modificaciones a la
Ley de Tributación Municipal.**

- c) El Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, precisa que limitar la acción del ministerio a supervisar y brindar apoyo para la aplicación de valores arancelario de terrenos urbanos y rústicos, tal como se propone, sería insuficiente para uniformizar criterios técnicos y legales, así como tampoco permitiría controlar los parámetros mínimos y máximos en la asignación de valores arancelarios a nivel nacional.

Señala adicionalmente que se introduciría un incentivo a considerar, porque las municipalidades provinciales, jugarían el rol de juez y parte en la determinación y cobranza del impuesto predial en su jurisdicción.

- d) Finalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas, subraya la cuestión del doble rol que cumplirían las municipalidades provinciales, que eventualmente pueda distorsionar la finalidad del impuesto; así como señala que la asignación de una nueva función a las municipalidades provinciales, contraviene el principio de equilibrio financiero a las municipalidades, pues implica la asignación de nuevos recursos.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

- a.** Sobre la modificación de la tasa impositiva

Las opiniones disponibles señalan con claridad que la modificación de la tasa impositiva del Impuesto de Promoción Municipal, tiene un efecto regresivo sobre los sectores de menor ingresos, el efecto recaudatorio no implica necesariamente el aumento que señalan las propuestas, implica una mayor carga impositiva sobre los consumidores y trasmite una señal de mayor dependencia de transferencias a las municipalidades.

- b.** Acerca de la modificación de reglas en el uso de Foncomun

Las opiniones disponibles anotan que establecer una regla fija para el uso de Foncomun, es ineficiente en la medida que las necesidades de financiamiento de las municipalidades respecto de sus gastos corrientes y gastos de capital son heterogéneas, y pueden introducir una rigidez innecesaria para un adecuado manejo presupuestal, en especial a los gobiernos locales más pequeños con menores capacidades fiscales y mayores requerimientos de financiamiento del Foncomún para sus gastos corrientes.

- c.** Acerca de la aplicación del IPC para reajustar valores arancelarios de predios.

Las opiniones disponibles explican el punto de vista que en tanto se trata de un impuesto al patrimonio, este debe ser valuado a fin de obtener la base imponible. Dicha valuación debería ser lo más cercana al valor de mercado a efectos de respetar los principios de capacidad contributiva, igualdad y el deber de contribuir con las cargas públicas. La aplicación de una regla fija congelaría en el tiempo una determinada valorización de predios y no necesariamente daría cuenta de las modificaciones que se produce por efecto de las dinámicas de mercado.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 50/2016-CR, 155/2016-CR, 349/2016-CR y 1920/2017-CR, que proponen modificaciones a la Ley de Tributación Municipal.

- d. Acerca de que la determinación de los valores arancelarios sea una función de las municipalidades provinciales.

La propuesta no toma en consideración la actual asignación de competencias en la materia a los tres niveles de gobierno, y las duplicidades e inconsistencias que eventualmente podrían presentarse, además de que el principio de subsidiariedad implica la disponibilidad de reales capacidades para ejercer las responsabilidades que la ley entrega en el marco del proceso de descentralización.

Por tales motivos y en consideración que en la nueva situación que atraviesa el país, de crisis económica y sanitaria, y que en ese nuevo contexto no están evaluados los efectos probables, se recomienda el archivo de las propuestas legislativas bajo estudio.

VII CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con arreglo del literal c), del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, acuerda recomendar la **NO APROBACION** de los **Proyectos de Ley 50/2016-CR, 155/2016-CR, 349/2016-CR y 1920/2017-CR** y en consecuencia su envío al archivo.

Dese cuenta.
Sala de Comisiones
Lima, 7 de abril de 2021