

## RIESGOS TRIBUTARIOS DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE



En julio de 2021, se promulgó la Ley N° 31313, denominada Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (LDUS), la cual agrupa un conjunto de disposiciones e instrumentos que buscan regular el desarrollo territorial en el ámbito urbano, lo cual resulta positivo. Sin embargo, también incluye una serie de medidas que podrían incrementar la complejidad de la tributación municipal y reducirán la predictibilidad del entorno para hacer negocios, perjudicando su competitividad. Asimismo, la implementación de este nuevo marco regulatorio requiere de capacidades técnicas que los municipios no poseen, lo cual pone en duda su efectividad para cumplir con los objetivos planteados. Sin embargo, al no haber pasado por un proceso de mayor discusión técnica para su aprobación, al margen de los aspectos urbanísticos, estas deficiencias no fueron advertidas.

### ASPECTOS POSITIVOS

La ley establece un marco general que consolida la regulación del acondicionamiento territorial, la planificación urbana, el uso y la gestión del suelo. A partir de ella, se busca ordenar, por primera vez, los lineamientos urbanísticos en el país. Algunos de los aspectos positivos son:

**Mercado de derechos de edificación.** La ley crea las condiciones institucionales para el desarrollo de un mercado de derechos de edificación a través de la emisión por parte de las municipalidades de Certificados de Derechos Adicionales de Edificación Transferibles entre personas naturales o jurídicas, ya sea de manera gratuita o a partir de precios negociados entre las partes. Para este propósito, se identifica la edificabilidad no aprovechable de determinados predios para que puedan ser transferidos hacia otras zonas, con lo que se permitiría incrementar la capacidad edificatoria de un predio de forma menos burocrática.

**Interpretación extensiva de índices de usos.** La norma establece la posibilidad de que los índices de usos que determinan la ubicación de actividades en el área urbana puedan ser interpretados de forma extensiva, lo cual promovería una mayor capacidad de utilización del territorio en función a los diferentes rubros de negocio que se desarrollan en las ciudades y centros poblados. Esta modificación reducirá algunos de los obstáculos regulatorios que actualmente limitan la emisión de licencias de funcionamiento desde los municipios.

**Observatorio Urbano Nacional.** Hasta antes de la promulgación de la ley, este sistema se encontraba limitado a capturar, almacenar, analizar y mostrar información geoespacial. La LDUS incorpora a esta herramienta las funciones de planificar acciones de fortalecimiento de capacidades para los gobiernos subnacionales, desarrollar estudios de investigación, dar seguimiento a las condiciones de las viviendas y diseñar herramientas digitales que permitan la gestión de datos abiertos entre todas las entidades relevantes para la gestión territorial. Asimismo, asigna al observatorio la posibilidad de crear mecanismos de comunicación, socialización y rendición de cuentas accesibles para que la ciudadanía fiscalice las intervenciones de los gobiernos locales.

La implementación de estas nuevas funciones potenciaría la capacidad del observatorio urbano para generar información cualitativa y cuantitativa que permita diseñar y ejecutar políticas territoriales más eficientes, con mayor sustento técnico y de mayor impacto. Además, esta medida, si es que se revierten las deficiencias en capacidades municipales<sup>1</sup>, permitiría nutrir el sistema catastro actual, propiciando información del valor de los predios actualizada y acorde a las condiciones del mercado.

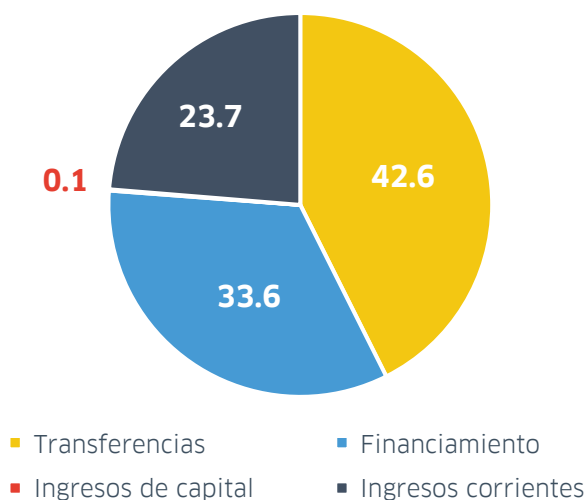
**Incentivos para el desarrollo de espacios de acceso público.** La nueva normativa compensará con una mayor edificabilidad a los desarrolladores de proyectos que destinen un porcentaje de sus predios como Espacios Privados de Acceso Público. Con ello se fomenta la creación de áreas de libre acceso y tránsito público en terrenos de propiedad privada, sin perjuicio de los derechos de administración de quienes posean el predio.

## NUEVAS REGLAS DE FINANCIAMIENTO

Uno de los problemas de las finanzas municipales en el Perú es el reducido nivel de autonomía fiscal. En efecto, de acuerdo con el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU), el 76% de los ingresos de los municipios corresponde a transferencias y financiamiento proveniente de otras entidades, principalmente del gobierno central. Dentro de los recursos directamente recaudados a nivel municipal, las rentas de la propiedad representan solo el 9% del total.

### Ingresos municipales recaudados por tipo, 2019

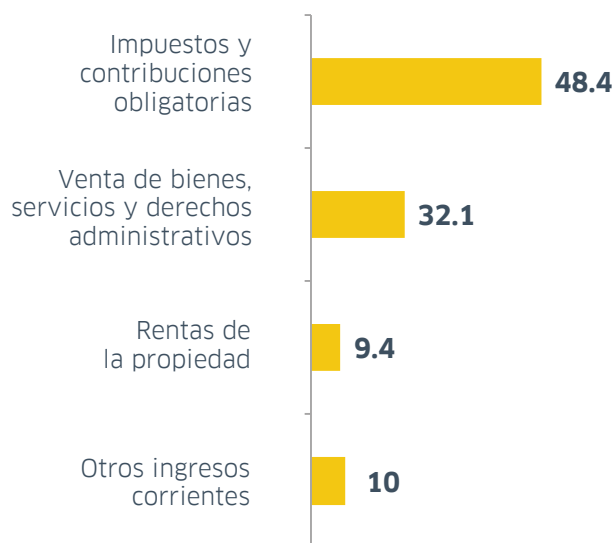
(porcentaje)



Fuente: RENAMU.

### Ingresos corrientes municipales recaudados por tipo, 2019

(porcentaje)



Fuente: RENAMU.

Bajo la premisa de abordar estas limitaciones, el nuevo marco regulatorio incluye un capítulo referido a los instrumentos de financiamiento urbano, en el que se definen las herramientas con las que los municipios podrán generar recursos presupuestales adicionales que le permitan ejecutar intervenciones para el “crecimiento de la ciudad”. Una de ellas está relacionada con la “participación en el incremento del valor del suelo”. Este concepto comprende el valor comercial adicional originado por las externalidades positivas – directas o indirectas – que generan los proyectos y las obras de inversión pública orientadas a la habilitación urbana y ampliación de redes de servicios públicos – como vías de tránsito y redes de saneamiento. Este punto de la ley se basa en el principio denominado “enriquecimiento sin causa”, que se produce cuando el aumento del valor del suelo se da sin la participación del propietario y ante alguno de los hechos generadores detallados en el Recuadro 1.

## Recuadro 1: ¿Cuándo se aplica la participación en el incremento del valor del suelo?

Según el Artículo 55 de la LDUS, la obligación tributaria de pagar el incremento del valor del suelo se produce cuando la municipalidad verifique alguno de los siguientes hechos generadores:

- 1) Por la clasificación del suelo:** Si, ante la modificación en el Plan de Desarrollo Metropolitano o el Plan de Desarrollo Urbano, el suelo cambia (i) de urbanizable a urbano o (ii) de rural a urbanizable, siempre que el área cuente con servicios públicos.
- 2) Por la calificación del suelo:** Cuando la zonificación cambie a una de mayor rentabilidad o el Plan de Desarrollo Urbano otorgue mayores derechos edificatorios, asimismo cuando se ejecuten proyectos de inversión pública que incrementen el valor de la propiedad.

Además, cabe señalar que la LDUS establece que los municipios podrán crear nuevos hechos generadores a través de la actualización de instrumentos de gestión como el Plan de Desarrollo Metropolitano o el Plan de Desarrollo Urbano. Estos deberán estar sustentados por estudios técnicos que desarrollen los gobiernos locales.

La ley establece que el porcentaje de participación será determinado por los municipios provinciales y no podrá ser menor de 30% ni mayor al 50% del incremento del valor comercial por metro cuadrado. Asimismo, señala que, en caso del incremento del valor del suelo se produzca por la ejecución de una obra pública, los gobiernos locales tendrían un plazo de seis meses luego de concluidas las obras para emitir la ordenanza con los cálculos de dichos incrementos. La forma en que se determina el incremento de valor y el área de influencia serían recién establecidas en el reglamento de la ley. Estas características contribuyen a que el cobro de la participación pueda llegar a ser arbitraria, y se encuentre sujeta a la discrecionalidad y las capacidades técnicas de los gobiernos locales.

Por otro lado, la participación en el incremento del valor del suelo será exigible cuando el propietario que se ha visto beneficiado solicite la recepción de obras de habilitación urbana, la licencia de edificación o transfiera el dominio del inmueble. Además, los recursos obtenidos serían destinados a finalidades específicas. De acuerdo con la norma, los municipios provinciales deben constituir fideicomisos en los cuales se recaude los flujos provenientes de la plusvalía, ya sea directamente o a través de las municipalidades distritales. Lo recaudado sería distribuido en partes iguales entre la municipalidad provincial y distrital en donde se ubiquen los predios que se hayan señalado como beneficiados.

Las disposiciones complementarias de la LDUS también modifican la Ley de Tributación Municipal. Primero, incorpora el mayor valor del suelo generado por acción estatal a la base imponible utilizada para el cálculo y actualización periódica de los valores arancelarios de terrenos. Asimismo, establece que los predios con un valor de autovalor superior a 17 UIT y que no cuenten con habilitación urbana con recepción de obras, o que teniendo esta habilitación no cuenten con edificación, estarán sujetos al pago de una tasa adicional del 100% respecto de la tasa que le corresponda de impuesto predial a partir del 2024.

## Recuadro 2: Viviendas de Interés Social

Otro de los instrumentos incluidos en la LDUS es la zonificación inclusiva, el cual establece que toda habilitación urbana residencial debe otorgar un mínimo de 10% del área total habilitada al desarrollo de Vivienda de Interés Social (VIS). La proporción del predio que sería destinado a VIS deberá ser establecido en los Planes de Desarrollo Urbano y se aplicará cuando los terrenos cumplan con:

- Ubicarse en áreas de zonificación de densidad media o alta.
- Contar con servicios operativos de agua potable y desagüe dentro del área de concesión de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS).

En ese sentido, esta medida sería aplicable a gran parte de los terrenos ubicados en las áreas urbanas. Adicionalmente, incluso en el caso de predios destinados a la generación de VIS, el cobro de la participación en el incremento del valor del suelo seguiría siendo aplicado, aunque con tasas menores.

Según señala la norma, con ello se busca reducir el déficit habitacional que existe ante la demanda de los hogares por viviendas, para mejorar la equidad espacial y territorial. No obstante, sin estimaciones focalizadas de la demanda por viviendas esta medida sería ineficiente. Además, y más importante aún, este instrumento vulnera la inviolabilidad de la propiedad privada establecida en el Artículo 70 de la Constitución vigente, la cual indica que ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino exclusivamente por razones de seguridad nacional o pública, declaradas por ley y con el pago previo de una indemnización, cuyo monto puede ser apelado en los tribunales.

## IMPLICANCIAS SOBRE LA COMPETITIVIDAD LOCAL

La introducción de este nuevo mecanismo de recaudación municipal podría terminar perjudicando la capacidad de los gobiernos locales para ofrecer un entorno favorable que facilite el desarrollo de nuevos negocios e inversiones. Más aún, podría acentuar los problemas de baja predictibilidad y elevada heterogeneidad de procedimientos y trámites administrativos que deben realizarse a nivel subnacional.

Por un lado, la exigibilidad de la participación en el incremento del valor del suelo para la obtención de licencias o conformidad de obra estaría en la práctica creando mayores requisitos en procesos, que ya de por sí implican una elevada carga burocrática. De acuerdo con el Banco Mundial, la obtención de permisos de construcción en el Perú requiere del cumplimiento de aproximadamente 19 trámites con diferentes entidades públicas y privadas, lo cual representa seis procedimientos adicionales con relación al promedio de los países de altos ingresos de la OCDE y tres más que el promedio de América Latina. Asimismo, los rangos de tiempo para resolver dichos trámites difieren significativamente entre las ciudades al interior del país. Mientras que en Tarapoto el cumplimiento de estos procedimientos puede tardar alrededor de 4 meses, en otros lugares como Huaraz, Huancayo e Ica llegan a demorar en promedio un lapso de casi 7 meses. En ese sentido, la Encuesta Nacional de Empresas - ENE 2015 señala que el 36% de las empresas en el Perú consideran que los trámites para obtener licencias de construcción son complejos.

Además de aumentar los requisitos en trámites municipales, la norma traería consigo una duplicación de cargas tributarias que afectará, por ejemplo, a las operaciones de compra y venta, así como a las inversiones en el sector inmobiliario. En la actualidad, las ventas de inmuebles se encuentran gravadas con el impuesto a la renta, el impuesto de alcabala, e incluso el impuesto predial del ejercicio. Es decir, el ordenamiento vigente ya plantea mecanismos para recaudar la plusvalía generada por el mayor valor del suelo. Con la implementación de la nueva ley, se estaría creando una doble tributación de la ganancia realizada por la transferencia del bien. Estos sobrecostos se trasladarían finalmente a mayores precios de venta de inmuebles, los cuales perjudicarán el acceso a la vivienda de los hogares, sobre todo de los más vulnerables.

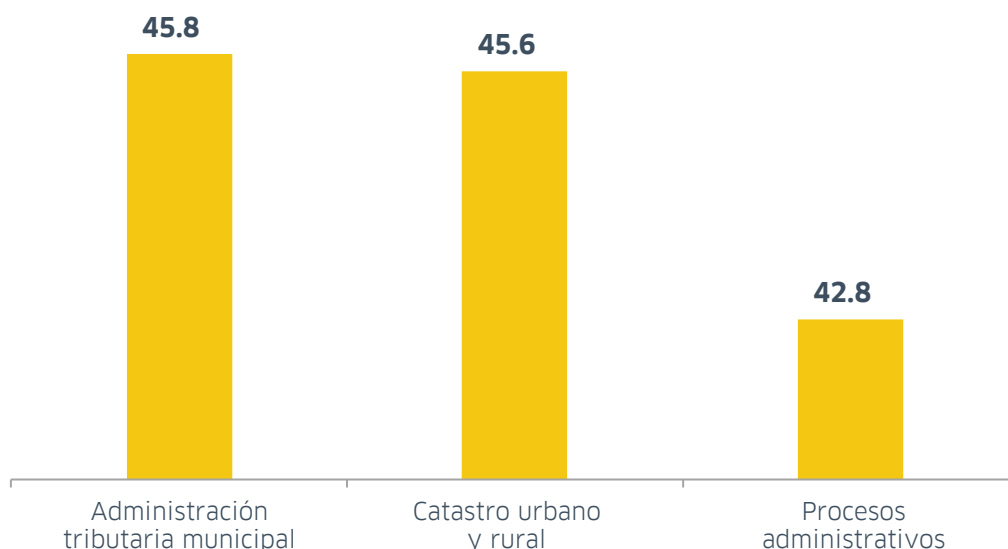
Asimismo, la magnitud de las nuevas contribuciones fiscales resulta desproporcionada en el contexto del marco tributario actual. En efecto, el cobro de una tasa que puede llegar a representar hasta el 50% del mayor valor del inmueble sería significativamente superior a los porcentajes máximos que se aplican por conceptos de impuesto a la renta (30%) y también por las ganancias en las ventas de inmuebles (5%). Por ello, la participación en el aumento del valor de la propiedad tendría una naturaleza confiscatoria carente de predictibilidad sobre las garantías legales y constitucionales que ampara a los contribuyentes

## FALTA DE CAPACIDADES

Los instrumentos de financiamiento propuestos en la ley que tienen como fin aprovechar el incremento del valor del suelo asumen que los gobiernos locales cuentan con capacidad para aplicarlos. Por ejemplo, los gobiernos locales deberán tener herramientas tecnológicas, profesionales especializados y los recursos logísticos para poder estimar las variaciones en el valor de los predios generado por las obras públicas con el fin de realizar el cobro del impuesto. Asimismo, requieren de instrumentos que les facilite la cuantificación de una línea base sobre la cual se pueda diferenciar los efectos que poseen las intervenciones del sector público y privado sobre el valor de los suelos. Sin embargo, los gobiernos locales padecen severas carencias que deberían ser atendidas antes de pensar en requerir mayores obligaciones administrativas que la LDUS estaría generando. En el 2019, según el RENAMU, el 76.5% de municipalidades a nivel nacional carecían de un área de cobranzas coactivas y el 46% declaró que necesitaba asistencia técnica en administración tributaria municipal.

### Municipalidades que requieren asistencia técnica según tema, 2020

(porcentaje)



Fuente: RENAMU.

En esa misma dirección, el 46% de municipalidades solicitaba asesoría técnica para la elaboración de un catastro urbano y rural. Actualmente, no existe un sistema de catastro único que garantice la valorización adecuada de los predios, por lo que la aplicación de la norma sería heterogénea entre los gobiernos locales y tendría poco sustento técnico que explique las diferencias en tasas. Ante ello, resulta más urgente priorizar la construcción de un catastro único y digital, que sea nutrido por información del mercado inmobiliario y otras variables territoriales para calcular equitativamente el valor comercial de los predios.

Incluso en un escenario donde la recaudación municipal se vea favorecida como resultado de la aplicación de nueva normativa, los gobiernos locales han mostrado persistentemente una débil capacidad para traducir el aumento de recursos presupuestales en obras que mejoren la competitividad urbana. Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), durante la última década las municipalidades dejaron de ejecutar cerca del 38% del presupuesto asignado para proyectos de inversión pública, lo cual implica el desaprovechamiento de recursos por alrededor de S/ 7,580 millones por año. Con estos recursos se podría hasta cuadruplicar el presupuesto que fue asignado en el 2021 al desembolso de bonos de vivienda – como el Bono Familiar Habitacional de Techo Propio y el Bono del Buen Pagador del Crédito MiVivienda – y la construcción de viviendas en zonas rurales.

Asimismo, los proyectos que se han ejecutado con transferencias provenientes del gobierno central no necesariamente han sido orientadas hacia las prioridades y necesidades de la población. De acuerdo con la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), solo el 25% del canon asignado a los gobiernos subnacionales se ha destinado a obras de salud, educación, agua y desagüe. Asimismo, alrededor del 53% de los recursos mineros transferidos a gobiernos regionales y locales en los últimos 10 años han sido inadecuadamente ejecutados en actividades que no resultan en cierres de brechas o servicios específicos para los ciudadanos.

### **Recuadro 3: Riesgos de desequilibrios en el endeudamiento municipal**

El Artículo 69 de la LDUS establece que los gobiernos locales podrán emitir bonos para el financiamiento de obras de infraestructura pública, con cargo a la recaudación adicional que se generaría ante el mayor valor de los predios que se encuentren en área de influencia de dichos proyectos. Para ello, los municipios deberán elaborar un plan específico en el que se proyecten los potenciales impactos que tendrán las inversiones sobre el valor de las propiedades aledañas a dichas obras. Asimismo, deberá estimar los recursos fiscales adicionales que se podrían recaudar con los que asumiría el pago de su mayor deuda.

Este mecanismo posee deficiencias en su diseño que podrían erosionar aún más la sostenibilidad de las finanzas municipales. Uno de los principales problemas se encuentra relacionado a la poca predictibilidad que tienen los flujos de recaudación adicional que se generaría para el municipio. Al respecto, los valores de los predios no cuentan con una metodología objetiva para su determinación, y tampoco se cuentan con las herramientas necesarias a nivel municipal para calcular la contribución efectiva de las obras públicas al aumento del valor de la propiedad. Esto podría generar desequilibrios financieros que llevarían a los gobiernos locales a una potencial situación en la que no pueda cumplir con sus compromisos de deuda, y crearían riesgos fiscales innecesarios que serían finalmente asumidos por el Gobierno Central.



## MAYOR CONSENSO

Si bien la LDUS introduce un marco general positivo para el ordenamiento territorial sostenible, la potencial implementación de las herramientas de financiamiento planteadas por la norma supone riesgos que podrían terminar perjudicando la competitividad de los municipios como plataformas para atraer inversiones y generar un mayor crecimiento urbano sostenible.

En particular, la creación de la figura de participación en el incremento del valor del suelo reduce la predictibilidad de los procedimientos y trámites a nivel municipal, y deriva en una doble tributación por conceptos que el ordenamiento vigente ya grava. Más aún, las capacidades humanas y tecnológicas en los municipios se encuentran lejos de cumplir con los estándares que se requieren para implementar mecanismos de recaudación de mayor complejidad como el que se plantea en la LDUS.

De igual forma, la ley pareciera omitir que otorgar mayores fuentes de financiamiento y recursos a entidades institucionalmente débiles, no asegura que estos se traduzcan en una mejora en las condiciones para el desarrollo urbano. Durante la última década, los recursos asignados para desarrollar obras públicas desde los municipios – principalmente provenientes de la recaudación de IGV e impuesto a la renta del Gobierno Central – se han incrementado en 32%, pero sus ratios de ejecución presupuestal por el contrario se han mantenido relativamente estancados entre el 63% y 62% del presupuesto. Así, el incremento de las fuentes de ingreso de los municipios, como resultado de cambios normativos, no se vería traducido en mejores obras que beneficien a la población debido a las brechas de capacidades en los gobiernos locales.

Por lo tanto, resulta imprescindible que se discutan los cambios pertinentes a la ley dado que su aprobación no fue vista en el Congreso por otras comisiones relevantes, como Economía, Descentralización y Constitución. Frente al importante reto de mejorar la capacidad de las ciudades para crecer de forma sostenible, se requiere la implementación de políticas más consensuadas entre el sector público y privado, que eviten generar mayores distorsiones tributarias y administrativas sobre el clima para hacer negocios a nivel municipal.

---

<sup>1</sup> Se discute con mayor detalle en la sección "Falta de capacidades"