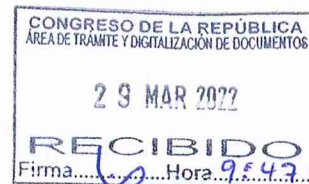


**COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN
PERIODO DE SESIONES 2021-2022**



Señora Presidenta:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción, el Proyecto de Ley N° 886/2021-CR, que propone una Ley que "Precisan el beneficio de la exoneración del Impuesto General a las Ventas a la primera construcción de vivienda".

La Comisión de Vivienda y Construcción, en su Primera Sesión Extraordinaria realizada el 15 de febrero de 2022, con la dispensa del trámite de aprobación del Acta, acordó por **Mayoría** la aprobación del presente dictamen.

Votaron a favor los señores congresistas Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Pasión Dávila Atanacio, Jorge Coayla Juárez, Elías Varas Meléndez, Flavio Cruz Mamani, José Arriola Tueros, Noelia Herrera Medina, Digna Calle Lobatón y Yorel Alcarraz Agüero. Votaron en contra los congresistas Arturo Alegría García, Sigrid Bazán Narro, Hernando Guerra García Campos, Segundo Quiroz Barboza. Se abstuvo la congresista Yéssica Amuruz Dulanto.

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LA INICIATIVA

a) Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 886/2021 se presentó al Área de Trámite y Digitalización del Congreso de la República, 03 de diciembre de 2021. Fue decretado e ingresado a la Comisión de Vivienda y Construcción, como única comisión dictaminadora, el 06 de diciembre 2021, para su estudio y dictamen.

II.- CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley 886/2021-CR, que propone la "**Ley que precisa el beneficio de la exoneración del IGV a la primera construcción de vivienda**" contiene 3 artículos con 3 disposiciones complementarias finales, cuya propuesta legal es la siguiente:

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto precisar que el beneficio de la exoneración del Impuesto General a las Ventas, a la primera venta de inmuebles, también incluye a la primera construcción de vivienda financiada por el Bono Familiar Habitacional del Programa Techo Propio, hasta por un valor de 35 Unidades Impositivas Tributarias.

Artículo 2.- Finalidad

La finalidad de la presente Ley, es establecer igualdad de oportunidades a quien adquiere un primer inmueble, incluyendo terreno y construcción, como al propietario de un terreno que realiza la primera construcción de su vivienda.

Artículo 3.- Modificación del primer párrafo del Literal B) del Apéndice I del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

Modifíquese el primer párrafo del literal B del Apéndice I del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 055-99-EF, que quedara redactado en los siguientes términos:

“B) La primera venta de inmuebles que realicen los constructores de los mismos y la primera construcción de vivienda financiada por el Bono Familiar Habitacional (BFH) en la modalidad de Construcción en Sitio Propio (CSP) del Programa Techo Propio, cuyo valor no supere las 35 Unidades Impositivas Tributarias, siempre que sean destinados exclusivamente a vivienda y que cuenten con la presentación de la solicitud de Licencia de Construcción admitida por la Ley N° 27157 y su reglamento”.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Adecuación de Reglamentos Operativos

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, adecuará el Reglamento Operativo para acceder al Bono Familiar Habitacional, en la modalidad de aplicación de Construcción en Sitio Propio del Programa Techo Propio, respecto a la distribución del monto de la exoneración, en el mejoramiento del proyecto de vivienda.

SEGUNDA.- Modificación del artículo 7 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

Modifíquese el primer párrafo del artículo 7 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado por el Decreto Supremo N° 055-99-EF por el texto siguiente:

“Artículo 7.- Vigencia y renuncia a la exoneración

Las exoneraciones contenidas en el primer párrafo del Literal B del Apéndice I, tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023”.

TERCERA.- Vigencia de la Exoneración

La modificación contenida en la disposición anterior, entra en vigencia a partir del 1 de enero del 2022.

III.- MARCO NORMATIVO APLICABLE

a) Legislación Nacional

- Constitución Política del Estado, artículo 2° que establece que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, **condición económica** o de cualquiera otra índole.
- El Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado por el Decreto Supremo N° 055-99-EF y sus modificatorias, en cuyo Apéndice I se establecen las operaciones exoneradas del IGV y en el Literal B) de la venta por primera vez de inmuebles que realicen los constructores, hasta por un monto de 35 UIT. La norma establece la vigencia y renuncia a la exoneración en su artículo 7° y el carácter expreso de la exoneración en su artículo 8°.

- Ley N° 26912, Ley de Promoción del acceso de la población a la Propiedad Privada de Vivienda y fomento del ahorro, mediante mecanismos de financiamiento con participación del sector público. Aquí se crea el Fondo Hipotecario de Promoción - Fondo MiVivienda.
- Ley N° 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH), como parte de la política sectorial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que se otorga por una sola vez a los beneficiarios, con criterio de utilidad pública, sin cargo de restitución, por ser un subsidio directo y que establece el concepto de Vivienda de Interés Social (VIS).
- Ley N° 29090, Ley de Regularización de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, que regula los procedimientos para la obtención de licencias de habilitación urbana y de edificación.
- Decreto Supremo N° 013-2007-VIVIENDA, que Aprueban Reglamento del Bono Familiar Habitacional.
- R.M. N° 120-2020-VIVIENDA, que aprobó el Reglamento Operativo para acceder al Bono Familiar Habitacional para las modalidades de aplicación de Construcción en Sitio Propio.

b) Normas Convencionales

° Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en 1948, en cuyo artículo 25.1, dice: ***“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios necesarios ...”***.

° OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1): 13/12/91 CESCR Observación general N° 4 (General Comments) 6° período de sesiones (1991)* 1. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, los Estados Partes ***“reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”***. Señala además entre otros aspectos que:

(....)

7. En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad (...) la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: ***“el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”***.

8. Así pues, el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda se puede considerar que constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado. Entre esos aspectos figuran los siguientes:

a) **Seguridad jurídica de la tenencia.** (...) Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

b) **Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.** Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

c) **Gastos soportables.** Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda (...).

d) **Habitabilidad.** Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de las Viviendas preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y

morbilidad más elevadas.

e) **Asequibilidad.** La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda (...) Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

f) **Lugar.** La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales (...).

g) **Adecuación cultural.** La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda (...).

° Los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por lo que las Naciones Unidas el año 2015, acordó una nueva agenda para el Desarrollo al 2030, trazándose 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, dentro de ellos, el Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles señalando que más de la mitad de la población mundial vive hoy en zonas urbana y que para el 2050 esa cifra habrá aumentado a 6,500 millones de personas, por lo que mejorar la seguridad y la sostenibilidad de las ciudades implica garantizar el acceso a las viviendas seguras y asequibles y el mejoramiento de los asentamientos marginales.

IV.- ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

a) Análisis técnico

Conforme lo expresa en su exposición de motivos el proyecto de Ley, el problema de la falta y precariedad de las viviendas en el Perú, no ha podido ser enfrentado con éxito, debido a que mientras la población crecía geométricamente, la construcción de viviendas lo hacía aritméticamente. De tener hasta los años 80, administraciones que constrúan viviendas integrales, en los años 90, con el desarrollo económico del país, la migración de familias del ande hacia la costa, aunado al problema del terrorismo, el rol del Estado dio un giro, pasando de constructor a promotor y financista en alianza con el sector privado.

Mediante la Ley 26912, que hizo posible la creación del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MiVivienda, el año 1998, se estableció que los beneficiarios del esquema crediticio con recursos del Fondo MiVivienda, por única vez,

Período de Sesiones 2021-2022

para personas naturales, tenían que acreditar que el valor de la vivienda a adquirir, sin incluir el valor del terreno, no debía exceder de las treinta y cinco (35) Unidades Impositivas Tributarias.

Con la aprobación del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas, en abril de 1999, se dio un mayor impulso a la construcción y adquisición de la primera vivienda, al establecerse como Operaciones Exoneradas del Impuesto General a las Ventas, la primera venta de inmuebles que realicen los constructores de los mismos, cuyo valor de venta no supere las 35 Unidades Impositivas Tributarias, siempre que sean destinados exclusivamente a vivienda y que cumplan con las características técnicas establecidas en el Reglamento, a lo que se agregó posteriormente que cuenten con la presentación de la solicitud de Licencia de Construcción admitida por la Municipalidad correspondiente, de acuerdo a lo señalado por la Ley N° 27157 y su Reglamento.

Con este beneficio de la exoneración de la primera venta de inmuebles, de hasta 35 UIT de costo, los mayores beneficiados, fueron las personas de la clase media y media alta, que tenían la capacidad de pagar o endeudarse para comprar su primera vivienda, a las inmobiliarias, que adquirían amplias extensiones de terrenos, las urbanizaban y ellos mismos construían las viviendas. Lamentablemente esto no ocurría con las personas que eran propietarios de terrenos y que deseaban construir por primera vez su vivienda, que en la mayoría de casos no superaba las 6 UIT, a ellos si se les cobra el IGV, incluyendo los diversos programas sociales de financiamiento del Estado, constituyendo esta situación, en un hecho discriminatorio, que debía ser corregido.

En un informe técnico, elaborado por la Asociación Peruana de Entidades Técnicas, el año 2016, referido al “Análisis del Impuesto General a las Ventas en el Sector Construcción”, señala que en el TUO de la Ley del IGV, la construcción se encuentra detallada en el inciso “c” del artículo 1 de la mencionada norma jurídica, en la cual los contratos de construcción se encuentran grabados por el IGV, entendiéndose a la Construcción como las actividades clasificadas como construcción en la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) de las Naciones Unidas en su división 45, la cual está comprendida por:

- 451 – Preparación del Terreno
- 452 – Construcción de Edificios Completos
- 453 – Acondicionamiento de edificios
- 454 – Terminación de edificios
- 455 – Alquiler de equipo de construcción y demolición dotado de operarios.

Se precisa en el Informe, que los contratos de construcción se encuentran determinados por los sujetos que realizan la construcción, es decir, aquella persona natural o jurídica que tenga la calidad de contratista, que efectúe por mandato la construcción del inmueble por encargo de un tercero. Los contratos de construcción a suma alzada y contratos de construcción por administración, son las formas por las cuales se puede realizar un contrato de construcción. En conclusión, la construcción propiamente dicha

Período de Sesiones 2021-2022

de una edificación efectuada por un tercero, no se encuentra amparada en la exoneración del I.G.V.

Indica el estudio, que son las Entidades Técnicas, debidamente acreditadas, a través de las cuales se ejecutan los contratos de construcción de viviendas del Programa "Techo Propio", las que tienen que pagar el IGV, según los dos anexos del proyecto (Boletas de Venta del Año 2021).

De acuerdo a las estadísticas del Fondo Mi Vivienda, al cierre del 2020, de las 409,081 viviendas construidas durante la vigencia del Fondo en los 18 años, en las modalidades Construcción en Sitio Propio de Techo Propio (CSP TP), Adquisición de Vivienda Nueva de Techo Propio (AVN TP) y Techo Propio con crédito complementario (TP CRD) todas orientadas a los segmentos poblacionales D y E, que son de pobreza y pobreza extrema, la inversión fue por un valor de S/. 8,311,856.000 soles (OCHO MIL TRESCIENTOS ONCE MILLONES, OCHOCIENTOS CINCUENTISEIS MIL SOLES) que representan el 72.23% del total de viviendas financiadas, pero sólo el 35.22% del total del fondo.

En cuanto al financiamiento del segmento socioeconómicos C y B (clase media), con el crédito Mi Vivienda con Bono (CMV), se otorgaron para 157,278 viviendas, que representaron sólo el 27.77% del total otorgado por Mi Vivienda, pero significaron 15,288,691,000 soles (QUINCE MIL DOSCIENTOS OCHENTIOCHO MILLONES SEISCIENTOS NOVENTIUNO MIL SOLES), es decir el 64.78% del financiamiento total del Programa, hasta fines del año 2020.

De las estadísticas antes señaladas, se evidencia que aproximadamente los dos tercios del Fondo Mi Vivienda, gozaron de la exoneración del IGV, pero sólo para construir el 27.77% de las viviendas (157,278) para el nivel poblacional socioeconómico D y E, mientras que el 72,23% de las viviendas (409,081) dirigidas a los segmentos D y E (de Pobreza y Pobreza Extrema) que significaron un tercio de los recursos del Fondo Mi Vivienda, pagaron IGV. Las cifras son contundentes para demostrar, que quienes debieron gozar prioritariamente de una exoneración del IGV, por pertenecer a los sectores más necesitados, terminaron pagándolo y los que tenían más posibilidades, fueron exonerados, constituyendo el hecho una desigualdad y principalmente una discriminación.

De acuerdo a la estructura de costos de la construcción de una vivienda del Programa Techo Propio, elaborado por la Asociación de Entidades Técnicas, nos indica que el costo en materiales representa el 60%, Mano de Obra 25%, Costos Indirectos (Pre operativo, post operativos, administrativos, publicidad, supervisión y comisiones) 10% y utilidad 5%. El año 2021, considerando el valor del UIT, en 4,400.00 soles, un módulo de financiamiento no reembolsable de Techo Propio, en la modalidad de Construcción en Sitio Propio (CSP), es decir terreno propio, la construcción de un módulo por una Entidad Técnica, tenía un valor de venta de S/. 22,372.88 soles, que más el pago del IGV de S/. 4,027.12 soles, significan un valor total de S/. 26,400.00 soles (6 UIT).

Las empresas inmobiliarias, que gozan de la exoneración del IGV en la venta de la primera vivienda, hasta por un monto de 35 UIT, realizan todas las actividades que las mismas Entidades Técnicas cumplen, excepto la compra de terreno. Las inmobiliarias desarrollan la investigación y análisis del mercado, para conocer si tendría éxito su programa de vivienda, buscan y compran el terreno, realizan el marketing, preparan los diseños, solicitan las licencias y servicios públicos, gestionan el proyecto, ejecutan el proyecto, obtienen la conformidad municipal, realizan la declaratoria de fábrica e inscripción en los Registros Públicos y el servicio de Post Venta.

Se entiende, que las inmobiliarias para la construcción de las viviendas que posteriormente van a ofertar o han realizado una pre-venta, diseñan los planos, compran material de construcción, contratan mano de obra, tienen sus costos indirectos y utilidad, que son las mismas actividades que cumplen las Entidades Técnicas, que ejecutan las obras financiadas por el Programa Techo Propio, a través de la modalidad Construcción en Sitio Propio (CSP) con la diferencia que a las inmobiliarias a la construcción, le denominan proyecto, por ser supuestamente un producto terminado, con lo cual se les exonera del IGV y a la construcción que ejecutan las Entidades Técnicas le llaman servicio de construcción, que está sujeta el pago del IGV.

No se explica, como un programa de promoción de la Vivienda Social, con financiamiento no reembolsable promovido por el Estado, cuyos montos en la mayoría de los casos no superan el valor de 7 UIT (S/. 30,800), se tenga que pagar el 18% del IGV, con lo cual le resta posibilidad de optimizar el fondo, en comparación con los que adquieren su primera vivienda incluyendo terreno y construcción, hasta por un valor de 35 UIT (S/. 154,000.00), sin pagar IGV. Mayor beneficio tiene quien compra terreno y construcción a la vez, que quien tiene un terreno y desea construirlo, debiendo pagar el IGV. El proyecto de ley, entonces tiene una viabilidad técnica, además de una reivindicación social a favor de los más necesitados.

b) Análisis de la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

Si bien es cierto, cuando se estableció la exoneración, el año 1999, no existía el Bono Familiar Habitacional (BFH) que fue creado el año 2002, que por su criterio de utilidad pública, no reembolsable (sin cargo de restitución) y el ser un subsidio directo, debía haber sido considerado en las operaciones exoneradas del IGV, además que se trataba del financiamiento de Viviendas de Interés Social (VIS), debido a que la solución habitacional no excedía de las 20 UIT, éstas nunca se incluyeron en la exoneración, por lo que se hace necesario acabar con esta discriminación existente.

Inclusive, cuando el año 2006, se aprobó el proyecto de "Ley que modifica el literal B) del Apéndice I del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 055-99-EF", que se convirtió en la Ley 28819, publicada el 22 de julio del 2006, se incluyó que ***"Para fines promocionales del Fondo Mi Vivienda S.A. se considerará a los estacionamientos dentro de los alcances de lo dispuesto en el presente numeral"***. Es decir, que hasta para la compra de un estacionamiento, se sobreentiende que el favorecido tiene auto, se le exoneró el pago del IGV, pero no a

quien tenía su terreno y construía su vivienda.

Desde que se inició la aplicación de la exoneración del IGV a la primera venta de inmuebles, se ha utilizado el término INMUEBLE, que en la práctica comprende tanto el terreno (en algunos casos los aires para inmuebles de construcción vertical) y la edificación misma, es decir la vivienda en sí. De acuerdo al Reglamento operativo para acceder al Bono Familiar Habitacional, para el caso de vivienda unifamiliar, se considera la Vivienda de Interés Social, la que está conformada por un módulo que tiene como mínimo 25 m²., con un ambiente multiuso, un área para cocina con lavadero, baño con lavabo, ducha e inodoro y ambiente para dormir, debiendo el diseño permitir el crecimiento progresivo horizontal y vertical.

En el derecho hay un principio, que lo accesorio corre la suerte del principal, es decir si consideramos que el principal es el inmueble y uno de sus accesorios es la vivienda, si al primero se le exonera del pago del IGV, entonces también la exoneración es válida para el segundo. De igual forma se aplica al caso, el principio, que quien puede lo más puede lo menos. Por lo consiguiente, la exoneración del IGV a la construcción de la primera vivienda es viable legalmente.

No puede coexistir una política de exoneración de IGV para quienes adquieren viviendas, con terreno y construcción, de hasta 35 UIT, cuando a los que tienen terreno para construir sus viviendas, por valores menores a 7 UIT, con programas no reembolsables del Estado, se les cobre el IGV. Precisamente la Constitución Política del Estado, garantiza a todos los ciudadanos, la igualdad ante la Ley, es decir nadie puede ser discriminado por motivo de su condición económica, por lo que esta discriminación, es la que se busca eliminar con la presente propuesta de Ley, no siendo genérica, sino expresa e incorporada en el Apéndice I, conforme lo establece el artículo 8° del TUO de la Ley del IGV e Impuesto Selectivo al Consumo, sobre el carácter expreso de la exoneración.

c) Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la ley

El proyecto de Ley modifica el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado por el Decreto Supremo N° 055-99-EF, tomando en consideración el artículo 8° de la citada norma, en la que señala el carácter expreso de las exoneraciones, estableciendo que las exoneraciones genéricas otorgadas o que se otorguen no incluyen este impuesto, por lo que exige que la exoneración del Impuesto General a las Ventas, deba ser expresa. Estas exigencias las cumple el proyecto de Ley al modificar el primer párrafo del Literal B del Apéndice I.

De igual forma, debido a que el TUO de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, en su artículo 7, establece la vigencia y renuncia a la exoneración, la misma que fue ampliada por la Ley N° 31105, publicada el 30 de diciembre del 2020, que amplía la vigencia de la exoneración contenida en los Apéndices I y II, hasta el 31 de diciembre de 2021, que a la vez fue prorrogada hasta el 31 de diciembre del 2022, mediante Decreto Legislativo N° 1519, se ha planteado

dentro de la fórmula legal propuesta, la ampliación de la vigencia sólo del primer párrafo del Literal B del apéndice I, hasta el 31 de diciembre de 2023.

Finalmente, existiendo un Reglamento Operativo para acceder al Bono Familiar Habitacional en las modalidades de aplicación de construcción en Sitio Propio, a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, se le otorga la facultad a la referida entidad para que precise la reorientación del no pago del impuesto, en la mejora de la calidad de la vivienda o la ampliación del metraje de su construcción.

d).- Concordancia con las Políticas del Acuerdo Nacional

El presente proyecto modificatorio, se vincula con el acápite 10° de la Política de Estado del Acuerdo Nacional, del SEGUNDO OBJETIVO: EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL, aprobada el 11 de julio de 2002, denominada “Reducción de la Pobreza”, por el cual el Estado Peruano se compromete a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas.

La iniciativa legislativa encaja en garantizar la igualdad de oportunidades, para quien adquiere una vivienda, incluyendo terreno, con quien tiene un terreno y no una vivienda construida, convirtiéndose el proyecto en un acertado mecanismo para acabar con la desigualdad social existente en la exoneración del IGV.

Asimismo, el proyecto se vincula con el acápite 21° de la Política de Estado del Acuerdo Nacional, denominada “Desarrollo de Infraestructura y Vivienda”, por el cual el Estado Peruano se compromete a desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado, precisando que el Estado:

“(…) e. Elaborará un plan nacional de vivienda y la normatividad necesaria para simplificar la construcción y el registro de viviendas en tiempo y costo, y permitir su densificación, abaratamiento y seguridad.

g. Apoyará a las familias para facilitar el acceso a una vivienda digna”.

e) Análisis de las opiniones e informaciones recibidas:

Opiniones solicitadas por la Comisión de Vivienda y Construcción, respecto al proyecto de Ley:

- Oficio N° 247-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 09 de diciembre del 2021, dirigido a Luis Enrique Vera Castillo, Superintendente de la SUNAT, reiterada mediante Oficio N° 309-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 28 de diciembre de 2021.
- Oficio N° 248-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 09 de diciembre del 2021, dirigido a Geiner Alvarado López, Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, reiterada mediante Oficio N° 306-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de

Período de Sesiones 2021-2022

fecha 28 de diciembre de 2021.

- Oficio N° 249-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 09 de diciembre del 2021, dirigido a Pedro Francke Ballvé, Ministro de Economía y Finanzas, reiterada mediante Oficio N° 310-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 28 de diciembre de 2021.
- Oficio N° 250-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 09 de diciembre del 2021, dirigido a José Carlos Forero, Gerente General del Fondo Mi Vivienda, reiterada mediante Oficio N° 306-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 28 de diciembre de 2021.
- Oficio N° 251-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 09 de diciembre del 2021, dirigido a Guillermo García Alarcón, presidente de la Asociación Peruana de Entidades Técnicas.
- Oficio N° 252-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 09 de diciembre del 2021, dirigido a Rogelio Regalado Villegas, Presidente de la Junta de Decanos de Colegios de Contadores Públicos del Perú.
- Oficio N° 253-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 09 de diciembre del 2021, dirigido a Carlos Herrera Descalzi, Decano Nacional del Colegio de Ingenieros del Perú.
- Oficio N° 254-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 09 de diciembre del 2021, dirigido al CPC Rafael Velásquez Soriano, Decano del Colegio de Contadores Públicos del Perú.
- Oficio N° 255-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 09 de diciembre del 2021, dirigido al Arq. Juan José Alcázar Flores, Decano del Colegio de Arquitectos del Perú.
- Oficio N° 256-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 09 de diciembre del 2021, dirigido a Jorge Zapata Ríos, Presidente del Consejo Directivo de CAPECO.
- Oficio N° 257-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 09 de diciembre de 2021, dirigido a Juan Carlos Tassara, presidente de la Asociación de Empresas Inmobiliarias del Perú – ASEI.

OPINIONES RECEPCIONADAS:

- La carta de la Asociación Peruana de Entidades Técnicas, de fecha 14 de diciembre del 2021 y recepcionada el 16 de diciembre del 2021, firmada por el presidente del Consejo Directivo de la Asociación Peruana de Entidades Técnicas, Guillermo García A.
- El Informe N° 009-2021-JDCCPP de fecha 17 de diciembre de 2021, elaborado por el Comité Técnico Nacional de Tributación del Consejo Directivo de la Junta de Decanos de Colegios de Contadores Públicos del Perú, suscritas por los contadores Felipe Huaroto Sairitupac (presidente), Haydith del Aguila Valera (Secretaria), Fredy Armando Elías Quinde (miembro) y Fausto Lozano Reyes (miembro).
- La carta de fecha 20 de diciembre de 2021, firmada por Juan Carlos Tassara García, presidente de la Asociación de Empresas Inmobiliarias del Perú.
- El Oficio N° 007-2022-VIVIENDA/DM, de fecha 25 de enero del 2022, remitido por

Período de Sesiones 2021-2022

el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, dando a conocer los informes técnicos legales de las diversas dependencias del Ministerio.

- El Oficio N° 0066-2022-EF/10.01, de fecha 01 de febrero del 2022, remitido por el Ministro de Economía y Finanzas, Pedro Francke Ballvé.

ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS

- **OPINIÓN DE LA ASOCIACIÓN PERUANA DE ENTIDADES TÉCNICAS (APET)**

Esta institución considera muy favorable y claros los sustentos señalados en el Proyecto de Ley presentado, más aun teniendo en cuenta que el actual valor del Bono Familiar Habitacional (BFH) de Construcción en Sitio Propio (CSP) de Techo Propio (TP) se encuentra desfasado en su actualización, desde hace casi dos años, mientras que el Bono de AVN (Adquisición de Vivienda Nueva) y de CMV (crédito Mi Vivienda), han tenido dos actualizaciones en los últimos meses, habiendo logrado incrementos sustanciales desde 33 mil a 42 mil soles (AVN), mientras que el BFH de CSP desde 2019 al 2021 pasó de S/. 25,000 a 26,400 soles.

Opinan que han analizado exhaustivamente el PL 886 y consideran que con el apoyo de todas las bancadas del Congreso, pensando en el apoyo social que impulsaran desde el APET, ésta podrá ser aprobada en vuestra Comisión y se discuta en el pleno del Congreso para la implementación urgente de este proyecto a fin de impulsar el desarrollo descentralizado de la vivienda social, en especial en las regiones más apartadas del país; por ser de justicia para beneficio de las familias de pobreza extrema.

Por ello consideran recomendar se fortalezca la importancia de la participación de las Entidades Técnicas (ET's), Pequeñas y Micro Empresas (PYME) dentro de este proyecto de Ley, para apoyar y garantizar su realización a nivel nacional. Expresan que ningún otro programa social del Estado ha tenido el impacto que han logrado las ET's al movilizar más de 8 mil millones de soles en la construcción de viviendas de interés social (VIS) para los segmentos D y E de la población.

Señala APET, que su labor impacta no sólo en las familias, sino en las miles de empresas de 22 industrias nacionales diferentes, que son sus proveedores, generando compras de materiales, equipos, herramientas y otros, por más de 800 millones de soles anuales y que para ello han hecho alianzas con decenas de proveedores de materiales de calidad y certificados, para la construcción adecuada y según las normas técnicas vigentes de las viviendas de interés social.

Expresan que por cada sol que invierte el estado en este subsidio, impacta en 4 soles en el PBI, debido a que la familia incrementa su patrimonio desde un mínimo de 10 mil soles (auto avalúo) a unos 150 a 200 mil soles, incluyendo su terreno, permitiéndole obtener créditos y garantías para sus emprendimientos, generando un impacto en la reactivación económica del país.

Finalmente concluyen, que su labor genera un impacto directo en el desarrollo, seguridad y real inclusión social a las familias más pobres, mejorándoles la vida con una vivienda digna, de calidad y formal, además de estar preparada para crecer vertical y horizontalmente, reduciendo así las invasiones de terrenos y toda la problemática social y económica que conllevan estas situaciones. De aprobarse este PL 886 en forma precisa en la ley, estamos seguros que se garantiza la construcción de las viviendas para los más pobres con la formalidad técnica profesional, calidad y seguridad requeridas.

- **OPINIÓN DEL COLEGIO DE CONTADORES PÚBLICOS DEL PERÚ.**

El Informe N° 009-2021-JDCCP-CTNT del Comité Técnico Nacional de Tributación, al analizar el proyecto de Ley, señala que de acuerdo a las normas glosadas, las exoneraciones que se propongan deben contar con los fundamentos técnicos y deben circunscribirse dentro del marco de la ley que se pretende modificar, asimismo, las modificaciones deben sujetarse a los estándares de redacción de una iniciativa legislativa.

En la observación formal a la redacción de la propuesta, contenida en el punto 3.1, señala que en la misma hay un error de concepto que de aprobarse distorsionaría el espíritu de la ley del Impuesto General a las Ventas respecto de la exoneración. Precisa que la construcción que realicen las Entidades Técnicas financiadas por el Bono Familiar Habitacional (BFH) en la modalidad de Construcción en Sitio Propio (CSP) del Programa Techo Propio, es un servicio, por tanto, su redacción en inviable dentro del literal B del Apéndice I.

Expresa, que si bien el contrato del servicio de construcción de viviendas subsidiarias por el Estado mediante el Bono Familiar Habitacional BFH destinadas al segmento socioeconómico B y C (clase media), lo suscriben las Entidades Técnicas (ET) con el Grupo Familiar Beneficiario GFB, sin embargo, está claro que éste último que recibe el bien, no paga el monto total del servicio, porque la norma precisa que el desembolso está a cargo del Fondo Mi Vivienda S.A. (FMV).

En el punto 3.2 de la Observación substancial a la propuesta, señala que aun clasificando al proceso de construcción que realicen las Entidades Técnicas como un servicio, éstas tampoco serían posible clasificarlo en el Apéndice II Servicios Exonerados, debido a que el IGV recoge el criterio técnico de impuesto plurifásico no acumulativo que grava todas las fases del ciclo de producción y distribución hasta llegar al consumidor final y que en cada una de las etapas sólo se paga por el valor que se agrega, ello debido al hecho de que en la etapa anterior ya se pagó el impuesto, en la etapa siguiente sólo corresponde pagar el IGV por el valor agregado, esto a fin de que no se interrumpa la traslación del impuesto al consumidor final.

También señalan, que el consumidor final no es el Grupo Familiar Beneficiario (GFB) ya que éste no paga el valor del Contrato, sino es el Fondo Mi Vivienda S.A. entidad que regula, supervisa y paga finalmente el costo del servicio a las Entidades

Técnicas, luego de verificar que se ha cumplido el contrato, por tanto cualquier exoneración que se incorpore a esta operación, no generaría ningún beneficio al Grupo Familiar Beneficiario (GFB).

Finalmente concluyen, que si se exonera el servicio de construcción que prestan las Entidades Técnicas, simplemente se beneficiaría a un tercero que técnicamente cumple un servicio en mérito a un contrato de construcción y rompería el criterio de traslación del IGV, ya que el impuesto que pagó en el proceso de ejecución de la construcción, tales como la compra de materiales y gastos de fabricación no lo recuperaría al no poder trasladar al consumidor, importe que pasaría a ser costo o tendría que solicitar devolución al habersele exonerado, es decir sería un contrasentido jurídico que va contra el principio del impuesto al valor agregado.

- **OPINIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE EMPRESAS INMOBILIARIAS DEL PERÚ**

Esta institución, mediante documento de fecha 20 de diciembre del 2021, proponen que la precisión propuesta quede redactada en un párrafo aparte; esto con el fin de no desvirtuar y alterar el texto original del ítem “B” toda vez que, tal y como se incluye en el párrafo propuesto, podría asumirse o interpretarse que el beneficio es exclusivo del programa techo propio, confundiéndose su aplicabilidad y excluyendo a aquellos predios que - teniendo un valor de venta inferior o igual a las 35 UIT- no se encuentran comprendidos en dicho programa.

Asimismo, opinan que el Programa Techo Propio, cuenta con la modalidad de Mejoramiento de Vivienda, la cual opera a través de las Entidades Técnicas en procesos constructivos encargados y contratados con Entidades Técnicas, de la misma manera como se opera en la modalidad de Construcción en Sitio Propio, sólo que no se trata de construir una nueva vivienda sino de ampliar y mejorarla. Ambas modalidades están orientadas a atender y resolver la brecha de vivienda, sobre todo en lo que corresponde al déficit cualitativo, por lo que el beneficio propuesto debe incluir a ambas modalidades ya que atiende y está dirigida al mismo segmento de la población.

De la misma manera, el Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos (BPVVRS) –que es un subsidio similar al Bono Familiar Habitacional (BFH)–, es administrado por el Fondo Mi Vivienda y se ejecuta a través de Entidades Técnicas, sólo que destinado al reforzamiento estructural.

Finalmente, con el fin de asegurar los objetivos y la finalidad del proyecto de ley, y que el beneficio obtenido a través de la exoneración propuesta sea trasladado a los beneficiarios del programa Techo Propio que construyen o mejoran sus viviendas en las modalidades de Construcción en Sitio Propio (CSP) y Mejoramiento de Vivienda (MV), así como del Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos (BPVVRS), se propone precisar la redacción de tal forma que sea claro que el beneficio incida directamente en la mejora de la calidad de la misma, sea para ampliar las áreas de construcción de la vivienda; para incrementar el nivel o la cantidad de acabados; o para mejorar o extender el sistema de reforzamiento

estructural.

• **OPINIÓN DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN**

El Informe Técnico Legal N° 074-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-KCG, de fecha 20 de diciembre de 2021 de la Dirección General de Políticas y regulación en Vivienda y Urbanismo, que en el análisis del Proyecto de Ley, señala que el beneficio de la exoneración del IGV, incentivará que muchas familias se sientan atraídas a acudir a los beneficios que trae el BFH, en la modalidad de Construcción en Sitio Propio (CSP), el cual impulsará y dinamizará más el desarrollo del mercado inmobiliario destinado a la construcción de Viviendas de Interés Social en sitio propio, en beneficio de las personas de menores recursos, quienes se verán aliviados en el gasto de la canasta familiar, pudiendo destinar y optimizar sus recursos a mejorar su bienestar y calidad de vida, tomando en cuenta que esto ayudará sobrellevar la actual coyuntura de pandemia que aqueja nuestro país y en mundo en general.

Advierte, que en el proyecto de Ley ni en su Exposición de Motivos no se observa que dicha exoneración tenga la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme lo ordena el artículo 769 de la Constitución Política, el cual dispone que las leyes de índole tributaria, referidas a beneficios o exoneraciones, requieren del informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas, en concordancia con el Texto único Ordenado del Código Tributario.

De igual forma señala, que en el Proyecto de Ley y su Exposición de Motivos, no se considera lo regulado en la Ley N° 31313, Ley del Desarrollo Urbano Sostenible, que obliga al Estado a promocionar la provisión de Vivienda de Interés Social; tampoco se considera ni mencionan la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, con horizonte temporal al 2030, aprobado por D.S. N° 012-2021-VIVIENDA, el cual tiene como uno de sus objetivos incrementar el acceso a una vivienda adecuada en las ciudades y centros poblados del país priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

Asimismo observan, que tanto el texto vigente como el texto de propuesta de modificación referido al Proyecto de Ley, señalan que el beneficio de la exoneración se dará siempre y cuando la primera venta sea destinada exclusivamente a vivienda y que cuenten con la presentación de la solicitud de Licencia de Construcción admitida por la Ley N° 27157 y su reglamento, sin embargo dichas normativas fue objeto de derogación por medio de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de edificaciones, la cual en la actualidad es la normativa vigente, por lo que recomiendan que en la modificación propuesta tomen en cuenta la Ley N° 29090, así como considerar la Ley N° 31313, Ley del Desarrollo Urbano Sostenible y la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, con horizonte temporal al 2030.

El Informe N° 046-2021-FMV/GF de fecha 23 de diciembre de 2021, suscrito por el Gerente de Finanzas del Fondo MIVIVIENDA S.A., en su primera conclusión señala que el IGV es un impuesto que grava todas las fases del ciclo de producción y distribución, y está orientado a ser asumido por el consumidor final, encontrándose normalmente en el precio de compra de los productos que este adquiere. Sin

perjuicio de ello, existe un beneficio exonerativo que recae para algunas actividades tales como la primera venta de inmueble que realice el constructor, siempre que la adquisición tenga como objeto exclusivamente la vivienda, beneficio que conforme el artículo 7 del TUO de la Ley del IGV, tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021.

La segunda conclusión precisa que la propuesta legislativa es idónea al promover la prórroga de la exoneración del Literal B) del Apéndice I del TUO de la Ley del IGV, generando así beneficios económicos significativos para los beneficiarios del Programa Techo Propio – Modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva, promover el desarrollo del mercado inmobiliario, facilitar el acceso a la vivienda a la población de menores recursos y evita que se vea afectado el usuario final.

La tercera conclusión, respecto a la exoneración del IGV para la construcción de viviendas, el FMV S.A. no considera viable la propuesta toda vez que las entidades técnicas realizan su labor constructora en la modalidad Construcción en Sitio Propio en el Programa de Techo Propio suscribiendo contratos privados para la ejecución de un entregable de vivienda social en el marco del reglamento Operativo vigente para esta modalidad. En ese sentido, en este servicio ejecutado por las entidades técnicas, no existe propiamente una venta o transferencia de propiedad, por lo que correspondería la propuesta al no mediar un adquiriente final al quien se le pueda exonerar del traslado del costo del IGV.

El Informe N° 1140-2021-VIVIENDA-VMVU-DGPPVU-DEPPVU de fecha 29 de diciembre de 2021, del Director de Ejecución de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo, que contiene el Informe Técnico legal N° 90-2021/DGPPVU/DEPPVU/CBFH-MSF de fecha 29 de diciembre de 2021, además de reiterar lo señalado en los informes anteriores, resume la Opinión de la Dirección de Ejecución de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo, que es importante destacar.

El citado informe señala que la propuesta de modificación del primer párrafo del literal B del Apéndice I referido, debe señalarse que actualmente se regula la “primera venta de inmuebles ...” toda vez que la segunda venta es la que efectúa una persona que adquirió como primero y luego lo transfiere a un tercero, esta última está gravada y no exonerada, sin embargo, al señalarse “primera construcción financiada con el BFH” no tiene relación con una segunda construcción, en ese orden, debe verificarse la procedencia de lo propuesto, evaluando cuál sería la segunda construcción.

Además señala, que en el caso de las viviendas de interés social – VIS, ejecutadas con el otorgamiento del BFH en la modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva, los promotores requieren ser propietarios del terreno donde se desarrollará el proyecto mínimo de 5 VIS, el cual debe contar con habilitación urbana o en proceso de habilitación urbana o con los servicios públicos domiciliarios operativos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, lo que conlleva a mayor inversión para contribuir a la disminución del déficit cuantitativo de vivienda.

En el caso de las Entidades Técnicas que son las que construyen las viviendas sobre predios que ya cuentan con propiedad a nombre del beneficiario, los beneficiarios del BFH suscriben un contrato de obra con dichas Entidades, lo que

conlleva a una menor inversión, por parte de aquellos, sin embargo, considerando que se trata de la ejecución de una obra que culmina como una VIS, podría ser factible su exoneración.

De igual forma señala, que la sustentación del PL no ha considerado el Ahorro que aporta el grupo familiar y que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política, las leyes de índole tributario, requiere del informe previo del Ministerio de Economía.

Respecto a lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria donde se dispone que el Ministerio de Vivienda adecúe el Reglamento Operativo que regula el otorgamiento del BFH en la modalidad de Construcción en Sitio Propio respecto a la distribución del monto de la exoneración en el mejoramiento del proyecto de vivienda, se considera viable.

Finalmente expresa que las conclusiones de la DEPPVU, la redacción de la modificación está dirigida a la “primera construcción financiada con el BFH” situación que no guarda relación con una segunda construcción, lo que, si puede ser factible en el caso de la primera venta de un inmueble porque es factible la segunda venta, siendo que esta última no está exonerada, que en la exposición de motivos se encuentra inconsistencia en cuanto al Ahorro que aporta el beneficiario, que debe pronunciarse el MEF y que el proyecto presenta observaciones.

Finalmente el Informe N° 042-2022-VIVIENDA/OGAJ de fecha 21 de enero de 2022, de la Oficina General de Asesoría Jurídica, concluye que desde el punto de vista legal, la Oficina general concluye señalando que, respecto de las materias bajo el ámbito de competencia del MVCS, el Proyecto de Ley N° 886/2021-CR, Ley que precisa el beneficio de la exoneración del IGV a la primera construcción de vivienda presenta observaciones; debiendo considerar lo indicado en el Informe Técnico Legal N° 90-2021/DGPPVU/DEPPVU/CBFH-MSF, elaborado por la Dirección de Ejecución de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo de la DGPPVU y en los numerales 3.14 al 3.28 del presente informe.

• **OPINIÓN DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**

El Ministerio de Economía y Finanzas, con fecha 1 de febrero del 2022, remitió el Informe N° 0009-2022-EF/61.03, elaborado por la Dirección General de Política de Ingresos Públicos de este Ministerio, donde lo más resaltante es lo siguiente:

Que, todo beneficio tributario genera distorsiones al sistema tributario, pues incrementa el costo fiscal, alejando la política tributaria de los principios de suficiencia, eficiencia, equidad, neutralidad y simplicidad.

De otro lado, desde el punto de vista fiscal, el otorgamiento de beneficios tributarios acarrea consigo disminuciones en la recaudación global, trayendo de esa manera desajustes para la planificación del gasto nacional en favor de la población. En esa misma línea el Fondo Monetario Internacional (FMI), sugiere que se deben evitar las exoneraciones temporales de impuestos, recortes de impuestos ambientales u amnistías generales, ello con la finalidad de mantener la integridad del sistema tributario y, además, teniendo en cuenta que el cumplimiento tributario será menor, debido a la coyuntura económica a nivel mundial.

Por su parte, el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2022-2025, señala como

lineamientos de política tributaria que una de las estrategias para el fortalecimiento de la recaudación y la generación de recursos permanentes, es continuar con las estrategias para limitar la creación de nuevos beneficios tributarios y racionalizar aquellos existentes, para lo cual se evaluará su eliminación o sustitución por asignaciones directas de recursos; ello con el fin de reducir el gasto tributario que estos generan.

Asimismo, señala, que la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, establece las reglas que se deben cumplir para el otorgamiento de beneficios tributarios. Entre esas reglas se tiene que la propuesta: a) Deberá encontrarse sustentada en una Exposición de Motivos que contenga el objetivo y alcances de la propuesta, el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario, y el beneficio económico sustentado por medio de estudios y documentación que demuestren que la medida adoptada resulta la más idónea para el logro de los objetivos propuestos; b) Deberá ser acorde con los objetivos o propósitos específicos de la política fiscal planteada por el Gobierno nacional, consideradas en el marco Macroeconómico Multianual u otras disposiciones vinculadas a la gestión de las finanzas públicas. Requisitos que no han sido observados por el Proyecto.

Finalmente concluye, que el Proyecto de Ley N° 886/2021-CR, Ley que precisa el beneficio de la exoneración del IGV a la primera construcción de vivienda, no resulta procedente por los siguientes aspectos:

- Precisar el ámbito de aplicación de la exoneración del IGV a la primera venta de inmuebles cuyo valor de venta no supere las 35 UIT, extendiendo sus alcances a la primera construcción de vivienda financiada por el BFH en la modalidad de CSP tiene carácter innovativo y no de precisión.
- La Ley del IGV ya contempla un mecanismo para incentivar la adquisición de viviendas de interés social, tal como lo es la exoneración del IGV a la primera venta de inmuebles cuyo valor de venta no supere las 35 UIT, el cual ha venido cumpliendo sus objetivos al promover la adquisición de inmuebles de interés social.
- La creación de un nuevo beneficio no es acorde con la racionalización de beneficios tributarios emprendido por el Gobierno, contenido en los lineamientos de política tributaria del MMM 2022-20'25, así como con las reglas para la dación de exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios contenidos en la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario.
- Cabe señalar que la recaudación del IGV representa una de las principales fuentes de ingresos para el Gobierno, los cuales son necesarios para que el Estado pueda cubrir el presupuesto para la satisfacción de las principales necesidades públicas.

f) Análisis General Final

Respecto a la observación del Colegio de Contadores Públicos del Perú (CCPP), respecto a la característica de impuesto plurifásico del IGV, el mismo que se vería interrumpido su traslación al consumidor final, con la propuesta del Proyecto de Ley,

se pronuncia respecto a las Entidades Técnicas (E.T.), pero no hace la comparación con las Inmobiliarias que si están exoneradas del IGV por la primera venta de inmuebles, que conforme se ha detallado en la exposición de motivos, realiza las mismas adquisiciones que las primeras. Aquí se aplica el principio igual razón, igual derecho como se ha señalado.

Con relación a la observación del CCP, de que el Grupo Familiar Habitacional (GFH) no paga el valor del contrato de construcción, sino el Fondo Mivivienda S.A. quien lo hace directamente a las E.T., cualquier exoneración que se incorpore no generaría beneficio al GFB, es una interpretación errada. La propuesta legislativa precisa con la incorporación de un texto sustitutorio, que respecto a la distribución del monto de la exoneración, en el mejoramiento del proyecto de vivienda, la misma será a través de la ampliación del área de construcción y/o la calidad de los acabados y/o en la mejora del sistema de reforzamiento estructural.

Llama la atención, que tanto la Asociación de Entidades Técnicas (AET) y la Asociación de Empresas Inmobiliarias, que han presentado sus opiniones al PL, estén de acuerdo con la iniciativa legislativa, habiendo propuesto recomendaciones a la misma, la cual han sido consideradas en el texto sustitutorio, como es la precisión de los beneficios de la exoneración.

En cuanto a las observaciones expuestas por los diversos organismos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para hacer viable el PL, han sido incorporadas en el texto sustitutorio.

Respecto a las conclusiones del Ministerio de Economía y Finanzas, no es cierto que la Ley del IGV ya contemplaba un mecanismo para incentivar la adquisición de viviendas de interés social, tal como lo es la exoneración del IGV a la primera venta, cuyo valor de venta no supere las 35 UIT. Como lo señala el proyecto en su exposición de motivos, cuando se estableció la exoneración el año 1999, no existía el BFH, que fue creado el año 2002, a partir del cual se estableció su criterio de utilidad pública, no reembolsable (sin cargo a restitución) y el ser un subsidio directo, además que se trataba del financiamiento directo de Viviendas de Interés Social (VIS) que es a partir de donde nace este concepto, por lo que debió ser considerado exonerada del IGV.

Al respecto, sobre los conceptos de FINANCIAMIENTO NO REEMBOLSABLE, SUBSIDIO DIRECTO y FINANCIAMIENTO DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL, es importante citar el Informe N° 112-2014-SUNAT/5D0000, de fecha 4 de diciembre de 2014, suscrito por el entonces encargado de la Intendencia Nacional Jurídica de la SUNAT, sobre el financiamiento no reembolsable que realiza el FTEL y que si los referidos recursos están afectos al IGV y al Impuesto a la Renta, señala en el segundo párrafo de su análisis 4):

“Así pues, teniendo en cuenta que los desembolsos que, en el marco del financiamiento no reembolsable materia de consulta, reciben los operadores de telecomunicaciones para ejecutar proyectos FTEL constituyen subsidios que los otorga el Estado como parte de su política pública de acceso universal a los servicios de telecomunicaciones, y no la retribución por la realización de alguna operación gravada con el IGV que efectúen dichos operadores, EL REFERIDO FINANCIAMIENTO NO REEMBOLSABLE NO ESTÁ AFECTO AL IGV” (El resaltado es agrgado).

Finalmente se concluye, que un subsidio directo del Estado, no puede estar sujeto al IGV, lo cual de mantenerse sí sería un contrasentido.

g) ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Lo que busca el proyecto de Ley, es de contribuir a mejorar la calidad de la vivienda, reorientando el no pago del IGV, a mejorar el acabado de la vivienda y/o a construir mayor área y/o mejora del sistema de reforzamiento estructural, conforme lo pueda normar el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, es decir reducir el déficit cualitativo de la vivienda.

Con una calidad de vivienda, la familia mejora su salud, al no estar expuesto en precarias viviendas, con lo que se reduce el gasto de salud del Estado; de igual forma la población beneficiada vive con mejor seguridad, su alimentación la realiza en un ambiente agradable y lo mismo que mejora su nivel educativo, que son los elementos positivos de tener una buena vivienda.

A mediano plazo, los beneficiarios del BFH, son incorporados a la lista de contribuyentes de las municipalidades, con un mayor costo del pago del Impuesto Predial, así como en el futuro hasta pueden hipotecar su vivienda para ser sujetos de crédito. Además son incorporados como usuarios a los servicios públicos, de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y gas natural.

Finalmente, del análisis de la propuesta legislativa, se puede deducir que ésta no genera gasto para el Tesoro Público, por cuanto la exoneración al primer inmueble por un valor de hasta 35 UIT, está señalada en la legislación nacional desde hace más de 21 años, lo que se pretende es darle mayor eficiencia a la subvención que otorga el Estado a quienes deseen adquirir una Vivienda de Interés Social, pretendiendo la igualdad en el incentivo tributario, tanto a quien adquiere viviendas cercanas a las 35 UIT, como a quienes la construyan con sólo 6 UIT. De igual forma, se otorgará una certidumbre jurídica de la norma tributaria a las Entidades Técnica, encargadas de ejecutar los proyectos de las Viviendas de Interés Social financiadas por el BFH, concediendo igualdad de exoneración del IGV como se confiere a las empresas inmobiliarias.

V.- CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Vivienda y Construcción, recomienda la APROBACIÓN del dictamen del Proyecto de Ley **886/2021-CR**, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE PRECISA EL BENEFICIO DE LA EXONERACIÓN DEL IGV A LA PRIMERA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto precisar que el beneficio de la exoneración del Impuesto General a las Ventas, a la primera venta de inmuebles, también incluye a la primera

Período de Sesiones 2021-2022

construcción de vivienda financiada por el Bono Familiar Habitacional del Programa Techo Propio, hasta por un valor de 35 Unidades Impositivas Tributarias.

Artículo 2.- Finalidad

La finalidad de la presente Ley, es establecer igualdad de oportunidades a quien adquiere un primer inmueble, incluyendo terreno y construcción, como al propietario de un terreno que realiza la primera construcción de su vivienda.

Artículo 3.- Modificación del primer párrafo del Literal B) del Apéndice I del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

Modifícase el primer párrafo del literal B del Apéndice I del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 055-99-EF, en los siguientes términos:

“B) La primera venta de inmuebles que realicen los constructores cuyo valor comercial no supere las 35 Unidades Impositivas Tributarias, siempre que sean destinados exclusivamente a vivienda y que cuenten con la presentación de la solicitud de Licencia de Edificación conforme a la Ley N° 29090 y su reglamento. La primera construcción de vivienda realizada con recursos del Bono Familiar Habitacional (BFH) en la modalidad de Construcción en Sitio Propio (CSP) se considerarán dentro de los alcances de lo dispuesto en el presente literal por su condición de Vivienda de Interés Social (VIS)”.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Adecuación del Reglamento Operativo

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, adecuará el Reglamento Operativo para acceder al Bono Familiar Habitacional, en la modalidad de aplicación de Construcción en Sitio Propio del Programa Techo Propio, respecto a la distribución del monto de la exoneración, en el mejoramiento del proyecto de vivienda, a través de la ampliación del área de construcción y/o la calidad de los acabados y/o en la mejora del sistema de reforzamiento estructural.

SEGUNDA.- Modificación del artículo 7 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

Modifícase el primer párrafo del artículo 7 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado por el Decreto Supremo N° 055-99-EF por el texto siguiente:

“Artículo 7.- Vigencia y renuncia a la exoneración

Las exoneraciones contenidas en los Apéndices I y II, tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023. Las contenidas en el primer párrafo del Literal B del Apéndice I, se mantendrán hasta el 31 de diciembre de 2023”.

Déese cuenta

Sala Virtual

Lima, 15 de febrero de 2022.

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 886/2021-CR, Ley que precisa el beneficio de la exoneración del Impuesto General a las Ventas a la primera construcción de vivienda.



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/03/2022 12:20:10-0500

JAHEC DARWIN ESPINOZA VARGAS
PRESIDENTE

MARIA ACUÑA PERALTA
VICEPRESIDENTA



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/03/2022 16:30:36-0500

VICTOR FLORES RUIZ
SECRETARIO



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/03/2022 16:30:04-0500

PASIÓN DAVILA ATANASIO



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANASIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/03/2022 18:31:02-0500

JORGE COAYLA JUAREZ



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 21/03/2022 12:00:00-0500

ELIAS VARAS MELENDEZ



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Elias
Marcial FIR 32923902 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/03/2022 15:02:37-0500

FLAVIO CRUZ MAMANI

Período de Sesiones 2021-2022

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 886/2021-CR, Ley que precisa el beneficio de la exoneración del Impuesto General a las Ventas a la primera construcción de vivienda.



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FIR 25542861 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/03/2022 10:51:58-0500

JOSE ARRIOLA TUEROS



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rossyth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/03/2022 11:30:50-0500

NOELIA HERRERA MEDINA



Firmado digitalmente por:
YORELI KIRA ALGARAZ AGÜERO
Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/03/2022 13:35:28-0500

YORELI KIRA ALGARAZ AGÜERO



Firmado digitalmente por:
DIGNA CALLE LOBATON Digna FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/03/2022 10:17:38-0500

DIGNA CALLE LOBATON

SIGRID BAZAN NARRO

(Voto en contra)

YESSICA AMURUZ DULANTO

(Abstención)

LUIS ALEGRIA GARCÍA

(Voto en contra)

HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS

Voto en contra

*(Accesitario-votó en reemplazo de la Cong.
titular Martha Moyano Delgado)*

WILMAR ELERA GARCIA

SEGUNDO QUIROZ BARBOZA

(Voto en contra)



Período de Sesiones 2021-2022

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 886/2021-CR, Ley que precisa el beneficio de la exoneración del Impuesto General a las Ventas a la primera construcción de vivienda.

FREDY DÍAZ MONAGO