



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

DAVID ALFREDO TUESTA CÁRDENAS
MINISTRO

Lima, 12 ABR. 2018

OFICIO N° 508 -2018-EF/10.01

Señor

GILMER TRUJILLO ZEGARRA

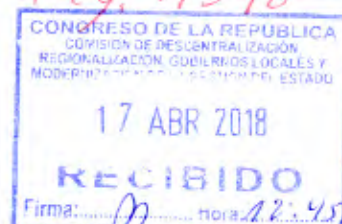
Presidente

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre 2do. Piso, Of. 202, Lima 1

Presente.-



Asunto : Proyecto de Ley N° 2224/2017-CR “Ley que prioriza y promueve proyectos de inversión pública en el ámbito de las municipalidades distritales afectadas por la violencia del periodo 1980-2000”.

Referencia : Oficio P.O. N° 862-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al oficio de la referencia, mediante el cual remite para opinión del Ministerio de Economía y Finanzas el texto del Proyecto de Ley N° 2224/2017-CR, “Ley que prioriza y promueve proyectos de inversión pública en el ámbito de las municipalidades distritales afectadas por la violencia del periodo 1980-2000”.

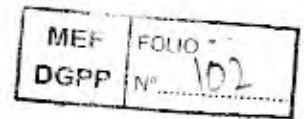
Al respecto alcanzo a usted copia del Informe N° 0091-2018-EF/50.07, elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público, que contiene los informes de la Dirección General de Inversión Pública y de la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO



“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

INFORME N° 0091 -2018-EF/50.07

Para : Señora
ROSSANA CARLA POLASTRI CLARK
Viceministra de Hacienda

Asunto : Proyecto de Ley N° 2224/2017-CR “Ley que prioriza y promueve proyectos de inversión pública en el ámbito de las municipalidades distritales afectadas por la violencia del periodo 1980-2000”.

Referencia : a) Oficio N° 2527-2017-2018/CPCGR/KJBR-CR (HR 217208-2017)
b) Oficio P.O. N° 862-2017-2018/CDRGLMGE-CR (HR 003649-2018)
c) Memorando N° 018-2018-EF/61.01
d) Nota N° 013 y 019-2018-EF/63.06
e) Informe N° 021-2018-EF/60.05

Fecha : 20 FEB. 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al asunto del rubro, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

Mediante el documento a) de la referencia, la Presidenta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, del Congreso de la República, remite para opinión del Ministerio de Economía y Finanzas el texto del Proyecto de Ley N° 2224/2017-CR, “Ley que prioriza y promueve proyectos de inversión pública en el ámbito de las municipalidades distritales afectadas por la violencia del periodo 1980-2000”.

Con el documento b) de la referencia, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República, remite el mismo Proyecto de Ley para opinión de este Ministerio.

Con el documento c) de la referencia, la Dirección General de Política de Ingresos Públicos indica que el Proyecto de Ley no contiene materias comprendidas bajo las competencias de esa Dirección General, por lo que no emite opinión al respecto.

Con los documentos d) y e) de la referencia, la Dirección General de Inversión Pública y la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal alcanzan, respectivamente, comentarios al citado Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS

2.1 Del Proyecto de Ley:

El Proyecto de Ley tiene por objeto, conforme a su artículo 1, priorizar y promover proyectos de inversión de las municipalidades distritales inscritas en el Libro II del Registro Único de Víctimas, a cargo del Consejo de Reparaciones, a fin que más recursos financieros se orienten y apliquen a las necesidades directas de estas comunidades.

Se destaca en los articulados del 2 al 7 una serie de medidas en favor de los proyectos de las municipalidades distritales en la situación señalada: la participación de las organizaciones de



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

victimias en el proceso del presupuesto participativo, la participación del presupuesto municipal provincial y regional en el participativo distrital, la prioridad que debe dar la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, y la conformación de una Comisión Responsable de priorización de los proyectos.

Además se propone en los artículos del 8 al 12 del texto del Proyecto de Ley, la modificatoria a diversas leyes, tales como: incluir en el inciso a) del artículo 87 del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal, el criterio de "violencia 1980-2000" en la distribución del FONCOMUN, considerar en el artículo 88 del mencionado Decreto Legislativo, que estas municipalidades perciban por concepto de FONCOMUN mensual no menos de dieciséis (16) Unidades Impositivas Tributarias; modificar el artículo 146 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, para que aquellas que se encuentran en la situación especial de violencia 1980-2000 tengan asignación prioritaria y compensatoria de los recursos del FONCOMUN; modificar el literal b) del numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley N° 29125, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL, para que se incluya como un criterio para concursar la existencia en el distrito de comunidades afectadas por la violencia 1980-2000; así como para acceder a los recursos del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales – FONIE, modificando el artículo 23 de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, que creó dicho Fondo

En su Primera Disposición Complementaria Final señala que por Resolución Ministerial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se aprueba en un plazo de sesenta (60) días la relación de distritos en cuyas jurisdicciones se encuentran las comunidades afectadas por la mencionada violencia, y en la Segunda, que el Poder Ejecutivo dicte dentro de los noventa (90) días de iniciada la vigencia las normas necesarias para implementar la propuesta legal.

2.2 Opinión de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP)

Al respecto es de manifestar que las competencias de la Dirección General de Presupuesto Público establecidas el artículo 13 de la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, y en el artículo 4 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, están enmarcadas en los aspectos de orden presupuestario¹ y por tanto sólo absuelve consultas relacionadas al Proceso Presupuestario, no teniendo competencias para emitir opinión respecto a priorización y promoción de proyectos de inversión.

Sin perjuicio de lo anteriormente manifestado, y desde el punto de vista presupuestario, es de mencionar que el último párrafo de la Exposición de Motivos señala que, de aprobarse la propuesta legislativa, se financiará con cargo a los presupuestos institucionales de cada entidad y pliego sin demandar recursos adicionales al erario nacional.

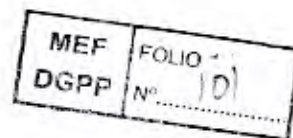
Teniendo en consideración el objeto de la propuesta legal, que implica incrementar los recursos financieros para atender las necesidades de estas comunidades, sin embargo, no sustenta de modo específico y concreto el monto de recursos necesarios y suficientes para que la norma se aplique, ni identifica la fuente de financiamiento proveedora de los recursos.

Conforme a lo señalado en el párrafo anterior, la referida propuesta normativa no acompaña una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios para su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, conforme lo exige el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018

¹ La Dirección General de Presupuesto Público es la más alta autoridad técnico-normativa en materia presupuestaria, cuyas funciones se orientan a la dirección de la gestión de las fases del proceso presupuestario.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO



**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”**

En tal razón, de implementarse el mandato contenido en el referido Proyecto de Ley y no contarse con los requisitos exigidos por la norma legal pertinente, se considera que se demandarían recursos adicionales al Tesoro Público para aplicar la propuesta, contraviniéndose en consecuencia el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y por el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411.

En consecuencia, desde el punto de vista presupuestal, esta Dirección General formula observación al Proyecto de Ley.

Cabe señalar también que el proceso del presupuesto participativo no excluye la participación de los estamentos de base debidamente organizados.

Finalmente y a modo de información, en cuanto al FONCOMUN se muestra a continuación, en los párrafos siguientes, aspectos sobre su constitución y distribución.

El Artículo 86 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 156-2004-EF y modificatorias, dispone con relación al FONCOMUN lo siguiente:

“Artículo 86².- El Fondo de Compensación Municipal a que alude el numeral 5 del Artículo 196 de la Constitución Política del Perú, se constituye con los siguientes recursos:

- a) El rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal*
- b) El rendimiento del Impuesto al Rodaje.*
- c) El Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.”*

El Artículo 87 del TUO antes mencionado, establece los criterios y procedimientos para la distribución del FONCOMUN, señalando que:

“Artículo 87.- El Fondo de Compensación Municipal se distribuye entre todas las municipalidades distritales y provinciales del país con criterios de equidad y compensación. El Fondo tiene por finalidad asegurar el funcionamiento de todas las municipalidades.

El mencionado Fondo se distribuye considerando los criterios que se determine por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, con opinión técnica del Consejo Nacional de Descentralización (CND); entre ellos, se considerará:

- a) Indicadores de pobreza, demografía y territorio.*
- b) Incentivos por generación de ingresos propios y priorización del gasto en inversión.*

Estos criterios se emplean para la construcción de los Índices de Distribución entre las municipalidades.

² En cuanto a la constitución de los recursos del FONCOMUN, el rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal, corresponde a los ingresos de gravar con una tasa de 2% las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas (IGV), el rendimiento del Impuesto al Rodaje, corresponde a los ingresos que se obtienen de gravar el valor de venta de la gasolina para los vehículos, y el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo, corresponde a los ingresos que se obtienen de gravar al propietario o poseedor de las embarcaciones de recreo obligadas a registrarse en las capitanías de los puertos.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

El procedimiento de distribución del fondo comprende, primero, una asignación geográfica por provincias y, sobre esta base, una distribución entre todas las municipalidades distritales y provincial de cada provincia, asignando:

- a) *El veinte (20) por ciento del monto provincial a favor de la municipalidad provincial.*
- b) *El ochenta (80) por ciento restante entre todas las municipalidades distritales de la provincia, incluida la municipalidad provincial."*

Por lo antes expuesto, se debe señalar que los recursos del FONCOMUN se constituyen en función a la recaudación mensual de los impuestos indicados en el artículo 86 del referido TUO, resultando las variaciones en los montos que se registran mes a mes explicadas por la evolución de la recaudación efectiva y del comportamiento de la economía.

Asimismo, cabe precisar que el FONCOMUN se distribuye en función a los índices de distribución de cada municipalidad, los cuales son el resultado de la aplicación de las normas vigentes, de los porcentajes, criterios e indicadores establecidos en las normas, de la información oficial proporcionada por las diversas entidades responsables y de la recaudación efectiva percibida por el Estado, no siendo por lo tanto factible incrementar estos recursos o distribuirlos de manera discrecional.

Como puede concluirse de lo antes anotado, la distribución del FONCOMUN tiene en cuenta la situación de alta necesidad de la población así como el esfuerzo institucional de la entidad pública para potenciar sus ingresos e inversiones.

2.3 Informe de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP)

Mediante los documentos de la referencia d), la Dirección General de Inversión Pública adjunta el Informe N° 014-2018-EF/63.06 en el cual manifiesta lo siguiente:

7)

2.1. *Los artículos 2 y 7 del Proyecto de Ley, proponen la siguiente:*

"Artículo 2. Priorización de los proyectos de inversión pública en el ámbito de las municipalidades distritales afectadas por la violencia del periodo 1980-2000

Los proyectos de inversión pública de las municipalidades distritales en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000 tiene prioridad en su evaluación en el marco Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones." (El resaltado es nuestro)

"Artículo 7. Responsable de la priorización de los proyectos de inversión pública de las municipalidades distritales cuyas jurisdicciones fueron afectadas por el periodo de 1980-2000

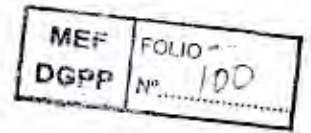
El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, conforma una Comisión Responsable de la Priorización de los Proyectos de Inversión de las Municipalidades Distritales en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, la cual estará presidida por el(la) viceministro(a) de Hacienda e integrada por el(la) Director(a) de Presupuesto Público y el(la) Director(a) General de Inversión Pública " (El resaltado es nuestro)

Al respecto se precisa que el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, se encuentra descentralizado, correspondiendo a los Sectores del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, según sus competencias, determinar las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos y definir los objetivos a alcanzarse respecto a





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO



“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

dichas brechas mediante el establecimiento de metas de producto específicas e indicadores de resultado, de acuerdo con los objetivos nacionales, planes sectoriales nacionales o planes de desarrollo concertado regionales y locales, respectivamente.

Así, cada Sector del Gobierno Nacional, Gobierno Regional o Gobierno Local a través de su Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) aprueba su Programa Multianual de Inversiones (PMI), mediante un proceso de coordinación y articulación interinstitucional e intergubernamental, teniendo en cuenta los recursos de inversión proyectados en el Marco Macroeconómico Multianual, correspondiendo a las Unidades Formuladoras de las Entidades Públicas sujetas al mismo, la formulación y evaluación y por lo tanto la declaratoria de viabilidad de sus proyectos de inversión, y a sus Unidades Ejecutoras de Inversiones la ejecución de los mismos.

*Asimismo, respecto de los criterios de priorización, el literal a) del numeral 4.1 del artículo 4 y la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1252 señala que **cada Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local, determina las brechas, así como sus criterios de priorización, en el marco de la política sectorial.** Asimismo, el literal f) del artículo 6 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252 indica que el Órgano Resolutivo (OR) de cada Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local aprueba las brechas identificadas y **los criterios para la priorización** de las inversiones a ser aplicadas en la elaboración del PMI, en el marco de la política sectorial y planes respectivos. En conformidad con lo anterior, el literal c) del numeral 7.1 del artículo 7 del citado Reglamento establece que la OPMI propone **los criterios de priorización de la cartera de inversiones** al OR, en estos se incluyen aquellos en continuidad de inversiones, y las brechas identificadas a considerarse en el PMI sectorial, los cuales deben tener en consideración los objetivos nacionales, planes sectoriales nacionales y ser concordante con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual.*

Es decir cada Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local, sobre la base de un diagnóstico de brechas de infraestructura y acceso a servicios públicos, es responsable de los criterios de priorización de las inversiones que se incluyen en la elaboración del PMI, los cuales están vinculados a los planes sectoriales nacionales, así como con los planes de desarrollo concertado regionales y locales en concordancia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual.

*Asimismo, la priorización de inversiones en el marco del actual Sistema sigue una lógica de cierre de brechas sobre la base de una restricción presupuestaria, es decir, es potestad de cada entidad definir como distribuye sus recursos financieros en inversiones sobre la base del análisis que derive de la elaboración de su Programación Multianual de Inversiones. En este sentido, el marco normativo del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones establece que el Órgano Resolutivo de cada Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local aprueba las brechas identificadas y los criterios para la priorización de las inversiones a ser aplicadas en la elaboración del PMI. Por lo expuesto, la propuesta del **artículo 2** del Proyecto de Ley no concuerda con el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, al proponer un criterio no acorde con la lógica de cierre de brechas antes señalado, correspondiendo la eliminación del citado artículo.*

*Cabe precisar que mediante la Ley N° 30506³, se otorgó la facultad de reorganizar el sistema de inversión pública, a fin de otorgarle una estructura de sistema administrativo efectivamente **descentralizado**, incorporando a los actores regionales para garantizar la eficiencia y eficacia del proceso de descentralización con el fin de agilizar e incrementar la calidad de la inversión pública; entre otras. Por lo cual, al crear un criterio de priorización centralizado no se condice con la concepción descentralista del Sistema.*

*En este sentido, el **artículo 7** del Proyecto de Ley, **vulnera** la concepción técnica del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones al proponer priorizar proyectos de inversión bajo un esquema centralizado en una Comisión, otorgándole las facultades que se*

³ Ley que ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por un plazo de noventa (90) días calendario sobre diversas materias relacionadas con la reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de PETROPERU S.A.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

encuentran descentralizadas a favor del Órgano Resolutivo de cada Sector del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales quienes aprueban las brechas identificadas y los criterios de priorización de las inversiones a ser aplicadas en la elaboración de su PMI, en el marco de la política sectorial y planes respectivos, conforme a lo establecido en el literal f) del artículo 6 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252. Por lo expuesto, corresponde la eliminación del artículo 7 del Proyecto de Ley.

2.2. El artículo 11 del Proyecto de Ley, propone lo siguiente:

“Artículo 11. Modificación del literal b) del numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley 29125, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL

Modifícase el literal b) del numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley 29125, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Promoción a la Inversión Pública y Local - FONIPREL, cuyo texto queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 7.- Criterios de asignación de los recursos del FONIPREL

7.1 Los estudios de preinversión o proyectos de inversión de los gobiernos regionales y gobiernos locales, pueden concursar para obtener el financiamiento o cofinanciamiento de los recursos del FONIPREL siempre que cumplan con algunos de los criterios siguientes y estén bajo el ámbito de competencia de su nivel de Gobierno:

(...)

B Ubicación en zonas fronterizas y los distritos en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000

(...)”

(El resaltado es nuestro)

Al respecto, el artículo 2 de la Ley N° 29125, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL, y el artículo 2 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 204-2007-EF (en adelante, Reglamento de la Ley N° 29125) señalan que el FONIPREL tiene como finalidad cofinanciar los proyectos de inversión de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, incluyendo los estudios de preinversión, **orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básicos, que tengan el mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país**, lo cual incluye a todos los distritos que han sido afectados con el proceso de violencia de nuestro país, toda vez que los recursos del FONIPREL deben ser destinados a los proyectos de inversión que tengan por objeto la atención de las prioridades en el ámbito de competencia de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales en servicios de salud básica, desnutrición infantil y/o anemia infantil, servicios de educación básica, infraestructura vial, servicios de saneamiento, electrificación rural, infraestructura agrícola, telecomunicación rural, desarrollo de capacidades para la Gestión Integral de Cuencas y Seguridad Ciudadana.

Asimismo, el primer párrafo de la página 13 de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley señala: “No obstante, advertimos que la mayoría de distritos que tiene comunidades afectadas por el proceso de violencia de los años 1980 al 2000 no cuentan con los recursos suficientes para llevar a cabo programas y medidas que puedan coadyuvar a reparar a las víctimas, por ello es necesario que a través de los proyectos de inversión pública se pueda llevar o mejorar los **servicios que brinda el Estado**” (el resaltado es nuestro). En tal sentido, la motivación que justifica la propuesta del artículo 11 del Proyecto de Ley ya se encuentra abarcada en la finalidad del FONIPREL la cual se encuentra orientada a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básicos, que tengan el mayor impacto en la reducción de la pobreza y pobreza extrema en el país, mediante el cofinanciamientos de proyectos de inversión.

Al respecto, la Exposición de Motivos del Reglamento de la Ley N° 29125 señala que el FONIPREL es un instrumento inclusivo, en tanto prioriza la inversión en zonas de menor desarrollo relativo; y compensador, en tanto otorga más recursos a aquellas localidades que disponen de





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

MEF
DGPP
FOLIO " 99
N°

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

relativamente menos recursos de la fuente de financiamiento "recursos determinados" (canon, regalías, aduanas, FOCAM, FONCOMUN) y FONCOR. Para ello, se establece una metodología en dos pasos. El primer paso consiste en agrupar a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, lo cual permite que la competencia dentro del concurso sea más igualitaria. Una vez establecidos estos grupos, como segundo paso se define el algoritmo que permite otorgarle un puntaje a cada estudio o proyecto, y con ello, asignar los recursos del Fondo. A fin de garantizar la calidad del uso de los recursos del FONIPREL, las intervenciones financiadas deberán demostrar su rentabilidad social, sostenibilidad económica e institucional, y su coherencia con las políticas regionales y locales. Es decir aquellas que tengan un alto y rápido impacto en los problemas prioritarios de los Gobiernos Regionales y Locales, principalmente de aquellos con más necesidades y menos recursos disponibles.

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe indicar de manera informativa que, la Comisión de la Verdad (CVR) señala en sus Conclusiones Generales de su Informe Final que las investigaciones realizadas sobre el proceso de violencia de origen político que se vivió en el Perú entre los años 1980 y 2000, ha permitido que la CVR llegue entre otras, a la conclusión N° 154, en lo que respecta a las secuelas del conflicto armado interno, señala lo siguiente:

"154. La CVR hace notar que el conflicto tuvo como resultado la masiva destrucción de la infraestructura productiva, y pérdida de capital social y de oportunidades económicas. Los departamentos que lo sufrieron con mayor intensidad se encuentran hoy en los últimos lugares en los índices de pobreza y desarrollo humano. No es casualidad que cuatro de los departamentos más afectados por el conflicto (Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Huánuco) se encuentren entre los cinco más pobres del país." (el resaltado es nuestro).

En ese orden de ideas la CVR señala que los departamentos más afectados han sido Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Huánuco; los mismos que en la normativa de FONIPREL se encuentran considerado en el grupo "Muy Alta Necesidad" de conformidad con la Tabla 6. Agrupamiento de regiones, según necesidades y recursos del Anexo N° 01 del Reglamento de la Ley N° 29125.

Tabla 6. Agrupamiento de regiones, según necesidades y recursos
(número de regiones)

Necesidades	Recursos per cápita		
	Menos RR	RR. Medios	Más RR.
Muy Alta Necesidad	Ayacucho, Apurímac, Amazonas, Cajamarca, Huánuco	Huancavelica	-
Alta Necesidad	Iquitos, Lambayeque, La Liberación, Lima Provincias, Piura, Puno, San Martín	Ancash, Cusco, Loreto, Madre de Dios, Pasco, Ucayali, Tumbes	-
Necesidad Media	Arequipa, Ica, Jima Metropol.	Callao	Moquegua, Tacna



Por lo expuesto, no corresponde la modificación planteada por el artículo 11 del Proyecto de Ley, toda vez que la razón que sirve como su sustento para incluir como criterio de asignación de los recursos de FONIPREL a los distritos afectados por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, se encuentra ya comprendida en la finalidad del FONIPREL, la cual es cofinanciar los proyectos de inversión de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, incluyendo los estudios de preinversión, orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básicos, que tengan el mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país, lo cual incluye a todas las regiones que han sido afectados en el



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”**

proceso de violencia de nuestro país, abarcando los distritos comprendidos en las mismas. Por lo tanto, corresponde la eliminación del artículo 11 del Proyecto de Ley.

- 2.3. *Por otro lado, a lo largo del texto del Proyecto de Ley se utiliza el término de “proyectos de inversión pública”. Al respecto, el inciso g) del artículo 2 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública aprobado por Decreto Supremo N° 027-2017-EF señala que las “inversiones públicas” comprenden a los proyectos de inversión y a las inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y de rehabilitación. Al respecto, los “proyectos de inversión” son definidos en el inciso h) del artículo 2 del citado Reglamento como intervenciones temporales que se financian, total o parcialmente, con recursos públicos, destinados a la formación de capital físico, humano, natural, institucional e/ó intelectual que tenga como propósito crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción de bienes y/ó servicios que el Estado tenga responsabilidad de brindar o de garantizar su prestación.*

Así, el Proyecto de Ley utiliza una terminología que no coincide con la empleada por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, toda vez que este contempla la definición de “proyectos de inversión” y no de “proyectos de inversión pública”, por lo cual la redacción del Proyecto de Ley no corresponde a la terminología actual del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones”

2.4 Informe de la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal (DGPMACDF)

A través del Informe N° 021-2018-EF/60.05, la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, en el marco de sus competencias, formula observación al referido Proyecto de Ley por las siguientes consideraciones:

(...)



- 1.1 El artículo 87 del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal, inicialmente contenía la “violencia”, entre otros criterios de distribución del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). Sin embargo, estos criterios fueron modificados en el 2004 por el artículo 32 del Decreto Legislativo N° 952, en el que se establece que el FONCOMUN se distribuye con criterios de “equidad y compensación”, criterios que se mantienen vigentes a la fecha. Cuando se llevó a cabo este cambio, se consideró que se puede alcanzar mayor equidad fiscal si las municipalidades provinciales y distritales con mayor incidencia de pobreza y menores ingresos (capacidad fiscal) son compensados con una mayor asignación de recursos de FONCOMUN.

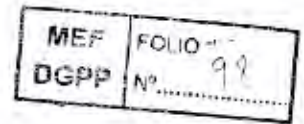
Asimismo, la Exposición de Motivos del proyecto de Ley, no presenta ninguna evaluación cuantitativa sobre el impacto de incluir el criterio “violencia 1980-2000” en la distribución del FONCOMUN, es decir, no se determina cuánto más equitativa sería la distribución del FONCOMUN incluyendo dicho criterio, con respecto a los criterios vigentes.

Incluir el criterio de haber sido zona de violencia, que es “fijo”, frente a otros que son de naturaleza “dinámica”, como la pobreza y la capacidad fiscal, solo genera distorsión en la capacidad compensatoria del FONCOMUN. Es decir, un distrito que sufrió violencia estará “permanentemente” beneficiado, con una mayor asignación del FONCOMUN con respecto a otros distritos, aun cuando pudiera estar recibiendo otras transferencias del Estado.

- 11.2 Con relación al “FONCOMUN mínimo”, el Decreto Legislativo N° 776, inicialmente no incluía este concepto, el mismo que fue incluido en 1997 por el artículo 1 de la Ley



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO



"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Nº 26891, como parte del artículo 89 del indicado Decreto Legislativo y fijándolo en 4 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En el 2001, el monto del FONCOMUN mínimo fue elevado a 8 UIT mensuales por el artículo 1 de la Ley Nº 27616. Finalmente, en el 2004, el FONCOMUN mínimo fue llevado al artículo 88 del Decreto Legislativo Nº 776 por el artículo 33 del Decreto Legislativo Nº 952, pero manteniéndolo en 8 UIT mensuales.

Sobre el particular, se debe señalar que el "FONCOMUN mínimo" tiene como finalidad "asegurar el funcionamiento de todas las municipalidades", tal como establece el artículo 87 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, vigente, aprobado por Decreto Supremo Nº 156-2004-EF. Sin embargo, a pesar que el tamaño promedio de las municipalidades viene reduciéndose, como consecuencia del fraccionamiento municipal, el FONCOMUN mínimo no se redujo, generando incentivos a un mayor fraccionamiento

La Exposición de Motivos del proyecto de Ley no proporciona ningún sustento técnico sobre la razón, necesidad o la conveniencia de elevar el FONCOMUN mínimo de 8 UIT a 16 UIT mensuales para las municipalidades distritales que cuentan con comunidades afectadas por el proceso de violencia entre mayo de 1980 y noviembre de 2000. Contrariamente, de implementarse esta propuesta, significaría que cientos de municipalidades pequeñas y pobres que actualmente reciben más de 8 UIT terminen recibiendo solamente 8 UIT como consecuencia de financiar 16 UIT a las municipalidades de las zonas de "violencia", lo cual generaría mayor inequidad fiscal

- II.3. Con relación a la propuesta de modificar el artículo 146 de la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de incluir a las municipalidades distritales, en cuyas jurisdicciones se encuentran comunidades afectadas por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, se debe señalar que la propuesta desnaturaliza la función compensatoria del FONCOMUN que da atención preferente a las municipalidades ubicadas en zonas rurales, porque estas son dispersas y con mayores necesidades (pobreza) y menor capacidad fiscal



Sobre el particular, se debe señalar que existen otros mecanismos para la atención de la población afectada por la violencia, como son los distintos programas que viene financiando el Estado con recursos ordinarios, dejando aparte al FONCOMUN para que cumpla con su rol de ser un instrumento de equidad y compensación fiscal".

III. CONCLUSIONES

- Se formula observación al Proyecto de Ley debido a que su implementación demandaría mayores recursos financieros para atender las necesidades de las comunidades que soportaron la violencia, mas no identifica los créditos presupuestarios para su aplicación y el impacto de ésta en el presupuesto del presente año.
- El Proyecto Ley induce a una demanda de recursos adicionales al Tesoro Público, contraviniéndose igualmente el Principio de Equilibrio Presupuestario.
- El Proyecto de Ley regula aspectos de carácter técnico normativo propios del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
- La propuesta legal señala en el artículo 2 un criterio no acorde con el cierre de brechas en la determinación de las inversiones, toda vez que corresponde al órgano resolutorio



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

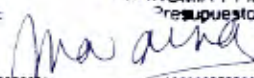
"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

de cada entidad la aprobación de las brechas identificadas y los criterios para la priorización de las inversiones.

- El Proyecto de Ley vulnera la concepción técnica del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones al propiciar en el artículo 7 un esquema centralizado para la priorización de proyectos, contrario al carácter descentralizado que actualmente compete al Órgano Resolutivo de cada Sector del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales.
- Lo dispuesto por el artículo 11 del Proyecto de Ley, para incluir como criterio de asignación de los recursos de FONIPREL a los distritos afectados por el proceso de violencia comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000 ya se encuentra comprendida en la finalidad de dicho Fondo.
- El proyecto de ley no justifica la ganancia en equidad fiscal de incluir como criterio de distribución del FONCOMUN la "violencia 1980-2000", pues se estaría otorgando un beneficio permanente generando una distorsión en la capacidad compensatoria de dicho fondo.
- La variación de 8 UIT a 16 UIT mensuales con recursos del FONCOMUN para las municipalidades distritales que cuentan con comunidades afectadas por el proceso de violencia, implicaría la disminución a otras municipalidades, con el correspondiente perjuicio de estas últimas.
- La modificatoria del artículo 146 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, para incluir a estas municipalidades en la asignación prioritaria del FONCOMUN desnaturaliza el carácter de este Fondo cuyo rol es ser un instrumento de equidad y compensación fiscal.

Por lo expuesto, se adjunta al presente un proyecto de oficio de respuesta para la Presidenta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, y otro, para el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República, para el trámite correspondiente de considerarlo su Despacho pertinente.

Atentamente,

En
Dte.

.....
MARÍA LUPERDI
Presidenta General