



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIALOGO Y LA RECONCILIACION NACIONAL”

DAVID ALFREDO TUESTA CÁRDENAS
MINISTRO

04 JUN. 2018

Lima,

OFICIO N° 705-2018-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
Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n, Lima
Presente.-



65370



Asunto : Proyecto de Ley N° 1934/2017-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 510-2017-2018/CDRGLMGE-CR (HR N° 183691-2017)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1934/2017-CR, Proyecto de Ley que establece mecanismos para la adquisición y provisión de maquinaria pesada a favor de las municipalidades a nivel nacional.

Al respecto, se remite copia del Informe N° 096-2018-EF/62.01 elaborado por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

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

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

INFORME N° 096-2018-EF/62.01

Para : Señor
CÉSAR LIENDO VIDAL
Viceministro de Economía

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1934/2017-CR – Proyecto de Ley que establece mecanismos para la adquisición y provisión de maquinaria pesada a favor de las municipalidades a nivel nacional

Referencia : Oficio P.O. N° 510-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Fecha : Lima, 5 de abril de 2018

Me dirijo a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual se solicita al Ministerio de Economía y Finanzas, opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1934/2017-CR – Proyecto de Ley que establece mecanismos para la adquisición y provisión de maquinaria pesada a favor de las municipalidades a nivel nacional (en adelante, Proyecto de Ley).

Al respecto, cabe señalar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1.1 El marco legal a partir del cual se analiza el Proyecto de Ley es el siguiente:

- ✓ Constitución Política del Perú
- ✓ Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado¹
- ✓ Ley N° 30694, Ley del Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018
- ✓ Decreto Legislativo N° 1018, que crea la Central de Compras Públicas – Perú Compras²
- ✓ Decreto Supremo N° 304-2012-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto
- ✓ Decreto Supremo N° 350-2015-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado³

¹ Norma modificada mediante Decreto Legislativo N° 1341 y Ley N° 30689.

² Norma modificada por Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

³ Norma modificada por Decretos Supremos N° 056-2017-EF y N° 147-2017-EF.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

- 1.2 Con Oficio P.O. N° 510-2017-2018/ CDRGLMGE-CR del 25 de octubre de 2017, el congresista Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita al Ministerio de Economía y Finanzas opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3 Con Informe N° 0664-2017-EF/50.07 del 6 de noviembre, la Dirección General de Presupuesto Público, emite opinión observando el Proyecto de Ley por cuanto el proyecto no cuenta con el respectivo análisis costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, y por afectación al principio de Equilibrio Financiero.
- 1.4 Mediante Oficio N° 301-2017-EF/62.01 del 13 de diciembre de 2017, esta Dirección General solicitó a la Central de Compras Públicas – Perú Compras que emita opinión respecto del Proyecto de Ley.
- 1.5 Con Oficio N° 280-2017-PERÚ COMPRAS/SG de fecha 21 de diciembre de 2017, la Central de Compras públicas – Perú Compras remitió el Informe N° 287-2017-PERÚ COMPRAS/SG-OAJ elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica de Perú Compras, así como los Memorandos N° 402-2017-PERÚ COMPRAS/DCCE, N° 313-2017-PERÚ COMPRAS/DAMER, y N° 694-2017-PERÚ COMPRAS/DAM, que contienen las opiniones técnicas de la Dirección Compras Corporativas, la Dirección de Análisis de Mercado y la Dirección de Acuerdos Marco, respectivamente.
- 1.6 Con Memorando N° 0085-2018-EF/50.07 del 25 de enero de 2018, la Dirección General de Presupuesto Público realizó precisiones a lo indicado en el Informe N° 0664-2017-EF/50.07.

II. ANÁLISIS

De las Contrataciones del Estado

- 2.1 Con la finalidad de lograr el mayor grado de eficacia en las contrataciones públicas, el artículo 76 de la Constitución Política del Perú dispone que la contratación de bienes, servicios u obras con cargo a fondos públicos se efectúe, obligatoriamente, por licitación o concurso, de acuerdo con los procedimientos y requisitos señalados en la Ley.

Así, mediante Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado (en adelante, “LCE”), se establecen las normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Como se puede apreciar, la mencionada Ley desarrolla el citado precepto constitucional y, conjuntamente con su Reglamento y las demás normas de nivel reglamentario, constituye la normativa de contrataciones del Estado.

De las compras corporativas

- 2.2 De acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la LCE, varias Entidades pueden consolidar la contratación de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades comunes, conforme a lo establecido en el Reglamento. Asimismo, las Entidades participan de las compras corporativas obligatorias a cargo de la Central de Compras Públicas - Perú Compras, en lo sucesivo PERÚ COMPRAS.

Al respecto, el artículo 88 del Reglamento de la LCE, en adelante el Reglamento, establece que las Entidades pueden contratar bienes y servicios en general en forma conjunta, a través de un procedimiento de selección único, aprovechando los beneficios de las economías de escala, en las mejores y más ventajosas condiciones para el Estado.

Según la referida norma, las Compras Corporativas pueden ser **facultativas**, para lo cual las Entidades celebran un convenio interinstitucional, u **obligatorias**, cuando así se establezca mediante decreto supremo emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Las Compras Corporativas Obligatorias están a cargo de PERÚ COMPRAS.

Del Proyecto de Ley

- 2.3 En ese contexto, el Congreso de la República ha elaborado el Proyecto de Ley que tiene por objeto –según lo indicado en su artículo 1– establecer el mecanismo de financiamiento y adquisición para la provisión de maquinaria pesada a favor de las municipalidades a nivel nacional para la prevención y la gestión de riesgos de desastres mediante la modalidad de compras corporativas⁴.

Adicionalmente, el artículo 3 del referido Proyecto de Ley precisa que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en coordinación con los gobiernos locales, deberá establecer las características técnicas estándar para la evaluación de la maquinaria sujeta a adquisición.

- 2.4 Por su parte, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley resalta que la existencia de diversas zonas del país que se encuentran bajo riesgo constante por diferentes fenómenos naturales, hace necesario aprobar una norma que permita a gobiernos locales y regionales, contar con el financiamiento necesario para adquirir, a través de la modalidad de compras corporativas, maquinaria pesada para la ejecución de acciones y/o proyectos de prevención de riesgos de desastres.

⁴ Así lo señala el artículo 1 del Proyecto de Ley.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

- 2.5 Como se puede apreciar, el Proyecto de Ley plantea el uso de la figura de compras corporativas para la adquisición de maquinaria pesada, y le encarga al Ministerio de Transportes y Comunicaciones que establezca las características técnicas estándar de los bienes que serán adquiridos. Ello con la finalidad de que los gobiernos locales y regionales cuenten de manera oportuna con maquinaria adecuada para atender las acciones necesarias para la prevención de desastres.

Así, el legislador ha señalado que es necesaria la compra de maquinaria pesada y para ello ha escogido la modalidad de compras corporativas. No obstante ello, en la Exposición de Motivos ha omitido incluir un análisis de costo beneficio que sustente: primero, que la adquisición de maquinaria sea la opción más adecuada y eficiente para satisfacer la necesidad de las entidades consideradas en el Proyecto de Ley; segundo, que para el caso en concreto resulta más beneficioso realizar la compra a través de modalidad de compra corporativa; y, tercero, cuál sería el tipo de compra corporativa –obligatoria o facultativa– más idóneo para esta compra, considerando las particularidades previstas en la LCE y su Reglamento para cada tipo de compra.

- 2.6 Con relación a la propuesta de que se compre maquinaria pesada, mediante Memorando N° 313-217-PERÚ COMPRAS/DAMER, la Dirección de Análisis de Mercado de PERÚ COMPRAS ha indicado que durante el 2016 se elaboró un estudio⁵ con el objetivo de determinar la conveniencia de comprar o alquilar maquinaria pesada.

Al respecto, se indica que “[...] La formulación de este estudio, nos permitió caracterizar el mercado público referido a este tipo de herramientas, identificar los tipos de entidades que hacen uso de la misma, los factores que determinan la necesidad de uso, así como **determinar la conveniencia financiera de elegir entre una u otra opción a través de la metodología de costo-eficacia, siendo la principal recomendación, que debía implementarse un Catálogo Electrónico de Alquiler de Maquinaria Pesada, el cual ya se encuentra en proceso de desarrollo.**

Cabe señalar que el uso de este método especial de contratación, por sus características, mitigaría el riesgo de inconvenientes en la etapa de ejecución contractual, como los que señala la exposición de motivos, del proyecto de ley materia del presente.

Es preciso mencionar, que el análisis del citado estudio se efectuó sobre tres de las principales maquinarias identificadas como de uso más frecuente en las entidades de los gobiernos locales, CAMIÓN VOLQUETE, TRACTOR SOBRE ORUGA Y MOTONIVELADORA, siendo que para esta evaluación hicimos uso del indicador Valor Actual de Costos (VAC), el cual se calculó para ambas alternativas,

⁵ El estudio se encuentra publicado en el observatorio PERU OBSERVA de la Central de Compras Públicas: http://www.perucompras.gob.pe/userfiles/cms/publicacion/boletin/estudios-2016-10_Maquinaria_Pesada_VF.pdf



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

obteniendo entre otros, como resultado, que la alternativa de alquiler resulta ser la más eficiente económicamente [...]. (El resaltado y subrayado es agregado)

- 2.7 Al respecto, es oportuno mencionar que, mediante Memorando N° 694-2017-PERÚ COMPRAS/DM, la Dirección de Acuerdos Marcos de PERU COMPRAS ha señalado que, de conformidad con las recomendaciones y conclusiones del estudio⁶ antes citado, “[...] viene desarrollando el proyecto de implementación de un Catálogo Electrónico para el servicio de alquiler de maquinaria pesada, el cual supondrá las siguientes ventajas para todas las Entidades contempladas en el marco normativo de contrataciones del Estado: i) Disponibilidad permanente de los Catálogos Electrónicos, ii) Menores costos administrativos, iii) Ofertas dinámicas, iv) Menor tiempo en comparación de un procedimiento clásico.” (El subrayado y resaltado es agregado)
- 2.8 Por tanto, siendo que el Proyecto de Ley no cuenta con un análisis de costo beneficio que justifique que la adquisición de maquinaria sea la opción más adecuada y eficiente para satisfacer la necesidad de las entidades beneficiarias, y contándose con el estudio realizado por PERU COMPRAS, que concluye que resulta más eficiente económicamente alquilar maquinaria pesada que comprarlos; esta Dirección General considera necesario observar el Proyecto de Ley.
- 2.9 De igual manera, respecto de la modalidad de compra propuesta, se advierte que el Proyecto de Ley carece de un análisis comparativo de las modalidades de contratación previstas en la LCE y su Reglamento, que permita afirmar que la modalidad más conveniente en los casos de maquinaria pesada es la compra corporativa; así como tampoco se evidencia que se haya considerado las características particulares de cada tipo de compra corporativa.
- 2.10 En efecto, respecto de las Compras Corporativas Obligatorias, por ejemplo, el artículo 90 del Reglamento señala que el Ministerio de Economía y Finanzas, establece los bienes y servicios en general que se contratan mediante Compras Corporativas Obligatorias, así como las Entidades participantes, mediante decreto supremo que cuente con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

De acuerdo con dicha norma, PERU COMPRAS es la Entidad encargada de realizar las Compras Corporativas Obligatorias, de conformidad con los procedimientos y características establecidas en la normativa vigente. Para ello, se encarga de homogeneizar y consolidar los requerimientos de las Entidades participantes, y determina el contenido, cantidad y oportunidad de remisión de la información que

⁶ En el numeral 8.2 del referido Estudio, se señala que “Como ya se mencionó, las entidades de los gobiernos locales utilizan dos modalidades de alquiler de maquinarias, por Horas Maquinas y por Metros cúbicos, en ese sentido, definidas estas unidades de transacción y asimismo, por la alta frecuencia del volumen y monto adjudicado, se propone se evalúe la conveniencia de crear un catálogo electrónico para el alquiler de maquinaria pesada (Con la experiencia de su implementación en ChileCompras).[...]” El subrayado es agregado.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”

deben proporcionar las mismas, así como todas las demás actuaciones preparatorias necesarias.

- 2.11 En tal sentido, si lo que propone el legislador es una Compra Corporativa Obligatoria, bastaría con la aplicación de lo dispuesto en la normativa antes detallada, siendo innecesaria la aprobación de una norma con rango de ley para dictar la obligatoriedad de dicha compra; no obstante, en este caso, debería ser PERU COMPRAS quien lleve a cabo la compra conforme a lo establecido en la LCE y su Reglamento.
- 2.12 Ahora bien, si lo que ha considerado el legislador es la necesidad de realizar una Compra Corporativa Facultativa, se debe tener presente que el artículo 92 del Reglamento dispone que para estos casos, se debe elaborar uno o varios convenios que deben ser suscritos por los funcionarios competentes de las Entidades participantes, en el que se establecerá el objeto y alcances, las obligaciones y responsabilidades de las partes, así como la designación de la Entidad encargada de la compra corporativa.

La Entidad encargada de la Compra Corporativa tiene a su cargo, entre otras, las tareas de: i) recibir los requerimientos de las Entidades participantes, ii) consolidar y homogeneizar las características de los bienes y servicios en general, así como determinar el valor referencial para cada procedimiento de selección a convocarse en forma conjunta; iii) efectuar todas las actuaciones preparatorias necesarias para elaborar y aprobar el expediente de contratación, iv) designar al o a los comités de selección que tienen a su cargo los procedimientos de selección para las compras corporativas.

- 2.13 Por tanto, en caso que lo que plantee el legislador sea la Compra Corporativa Facultativa –ello no ha sido mencionado ni en el Proyecto de Ley, ni en su Exposición de Motivos– se debe considerar que el marco normativo vigente ha establecido una serie de características que no han sido consideradas en el Proyecto de Ley, por lo que no se considera viable la propuesta.

Sobre el impacto presupuestario

- 2.14 Finalmente, debe indicarse que la Dirección General de Presupuesto Público, mediante Informe N° 0664-2017-EF/50.07 ha señalado que: *“Al señalarse que el costo de adquisición de la maquinaria se asumirá con recursos del FONCOMUN de los gobiernos locales, ello implicaría para las entidades municipales participantes un período de menores disponibilidades de recursos por este concepto que financian normalmente los gastos regulares de administración y funcionamiento de las mismas; lo que no permite descartar posibles demandas de financiamiento al Tesoro Público a modo de compensación, afectando el principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, y en el artículo I del Título Preliminar de la Ley 28411.*




MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

En los últimos cuatro años, y de acuerdo a la información registrada en el Portal de Transparencia Económica del MEF, los niveles disponibles de recursos por FONCOMUN para los gobiernos locales en el ámbito nacional se han mantenido prácticamente similares (S/ 5.7 millones en el 2014 a S/ 5.8 millones para el 2017); en tanto que el uso de este recurso en el mismo periodo y según la misma fuente de información, indica que financia, solo considerando planillas, bienes y servicios, arriba del 60% con tendencia a un mayor uso porcentual en cada año (60.6% en el 2014 a 65.5% en el 2017)."

En tal sentido, dicha dirección general concluye que "El costo de adquisición de la maquinaria que se asumirá con recursos del FONCOMUN de los gobiernos locales, implicaría para las entidades municipales participantes un periodo de menores disponibilidades de recursos, lo que no permite descartar posibles demandas de financiamiento al Tesoro Público, afectando el principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, y en el artículo I del Título Preliminar de la Ley 28411."

- 2.15 De otro, lado, la mencionada Dirección General señala que *"(...) el Proyecto de Ley no señala el costo de la maquinaria como tampoco los costos anexos en personal técnico para su operatividad, combustibles, repuestos y mantenimiento, entre otros, que permita no solo una visión integral de la iniciativa sino también la posibilidad de su plena aplicabilidad."*

 Por tanto, mediante Memorando N° 0085-2018-EF/50.07, la Dirección General de Presupuesto Público ratifica que corresponde observar el Proyecto de Ley por cuanto *"(...) no cumple con el requisito de señalar el impacto que la aplicación de la propuesta legal generará en el Presupuesto del Sector Público, ni acompaña un análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, requisitos que son exigidos por el inciso d) del artículo 3° de la Ley N° 30694, Ley del Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018."*

III. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, y conforme a lo informado por la Dirección General de Presupuesto Público, esta Dirección General concluye que el Proyecto de Ley debe ser observado por los siguientes motivos:

- i) No evidencia que la adquisición de maquinaria sea la opción más adecuada y eficiente para satisfacer la necesidad de las entidades que serían beneficiadas;
- ii) Carece de sustento que demuestre que para el caso concreto resulta más beneficioso realizar la compra a través de modalidad de compra corporativa;
- iii) No identifica el tipo de compra corporativa –obligatoria o facultativa– más idóneo para este caso, considerando las particularidades previstas en la LCE y su Reglamento;



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL”**

- iv) Afecta el principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, y en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; y,
- v) No cumple con el requisito de señalar el impacto que la aplicación de la propuesta legal generará en el Presupuesto del Sector Público, ni acompaña un análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, conforme lo exige el inciso d) del artículo 3° de la Ley N° 30694, Ley del Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,



LUIS MIJAIL VIZCARRA LLANOS

Consultor

Dirección General de Asuntos de Economía
Internacional, Competencia y Productividad

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito.



PEDRO HERRERA CATALÁN

Director General

Dirección General de Asuntos de Economía
Internacional, Competencia y Productividad