



PERÚ

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Trabajo

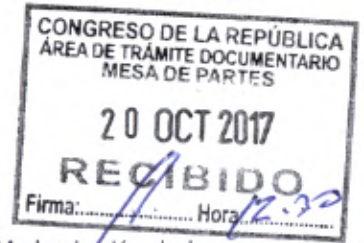
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

18219

Lima, 20 OCT. 2017

OFICIO N° 4387 -2017-MTPE/4



Señor

GILMER TRUJILLO ZEGARRA

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

Congreso de la República

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n

Lima.-



Asunto : Opinión respecto al Proyecto de Ley N° 401/2016-CR

Referencia : Oficio P. O. N° 215-2016-2017/CDRGLMGER-CR

De mi mayor consideración:

Por especial encargo del señor Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, es grato dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita la opinión del sector respecto al Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, que propone fortalecer la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado.

Al respecto, remito a usted para su conocimiento y fines pertinentes, el Informe N° 1209-2017-MTPE/4/8, y sus antecedentes, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,

Signature of Roger Siccha Martínez
ROGER SICCHA MARTINEZ
SECRETARIO GENERAL
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

22

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

**INFORME N° 1209 -2017-MTPE/4/8**

**PARA** : CÉSAR EFRAÍN ABANTO REVILLA  
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica

**ASUNTO** : Remisión de opinión del Seguro Social de Salud - ESSALUD sobre el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado.

**REFERENCIA** : H.R. E-161782-2017

**FECHA** : 05 OCT. 2017



Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarle muy cordialmente y al mismo tiempo informarle lo siguiente:

1. Mediante el Oficio P.O. N° 215-2016-2017/CDRGLMGE-CR de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado remite a la Presidencia Ejecutiva del Seguro Social de Salud – ESSALUD el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado (en adelante, el Proyecto de Ley), para su opinión técnica.
2. Con la hoja de ruta de la referencia, ESSALUD remite su opinión técnica sobre el Proyecto de Ley a la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
3. De la revisión del Proyecto de Ley, se observa que el mismo tiene por objeto establecer el sinceramiento de la deuda que mantienen los Gobiernos Municipales hasta el periodo tributario diciembre 2016 frente a las obligaciones tributarias cuya recaudación este a cargo, entre otros, del Seguro Social de Salud (ESSALUD), cualquiera fuera el estado en que se encuentren.
4. A través del Informe N° 387-GNAAGCAJ-ESSALUD-2017, ESSALUD opina a favor del Proyecto de Ley, en lo que corresponde a la extinción de los intereses, multas, recargos, costas y gastos así como la fuente de financiamiento, dado que ello va a permitir resolver la problemática que se tiene frente a los Gobiernos Municipales, debiéndose reformular los temas competentes a los periodos sujetos a los beneficios, así como el uso de las fuentes de financiamiento para el caso del pago fraccionado.
5. Al respecto, esta Oficina General no tiene ningún comentario adicional a la opinión emitida por ESSALUD, considerando que lo regulado por el Proyecto de Ley se trata de un tema de estricto interés de la referida Entidad.





PERÚ


Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

6. En ese sentido, se recomienda remitir el presente Informe y sus antecedentes a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, para su conocimiento y fines pertinentes.

Es todo cuanto informamos a usted.

Atentamente,

  
**Diana Carolina Paul Fernández**  
Oficina General de Asesoría Jurídica

Lima, **05 OCT. 2017**

Con la conformidad del funcionario que suscribe, remítase el presente informe y sus antecedentes a la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Atentamente,

  
**CESAR E. ABANTO REVILLA**  
Jefe  
Oficina General de Asesoría Jurídica





21

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"  
"Año de la Lucha contra la Corrupción"

2017 SEP 13 P 12: 12

OFICIO N° 902 -SG-ESSALUD-2017

OFICINA DE TRAMITE DOCUMENTARIO

Lima, 12 SEP 2017

Señor  
**ROGER ALBERTO SICCHA MARTÍNEZ**  
Secretario General  
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo  
Presente.-

M. 12.16.1782-2017

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO  
OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA  
**14 SET. 2017**  
**RECIBIDO**

Asunto: Proyecto de Ley N° 401/2016-CR

Referencia: a) Oficio N° P.O. N° 215-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
b) Oficio N° 6621-2016-MTPE/4

De mi especial consideración:

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente en atención a los documentos de la referencia, mediante los cuales la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República y su Despacho, solicitan la opinión técnica de ESSALUD sobre el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, que propone la Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado.



Al respecto, adjunto al presente remitimos la Carta N° 1991-GCAJ-ESSALUD-2017 y el Informe N° 387-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2017, de la Gerencia Central de Asesoría Jurídica.

La presente remisión se realiza en concordancia con el Oficio N° 506-2007/MTPE/1.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial deferencia.

Atentamente,

**SAMUEL TORRES BENAVIDES**  
SECRETARIO GENERAL  
ESSALUD

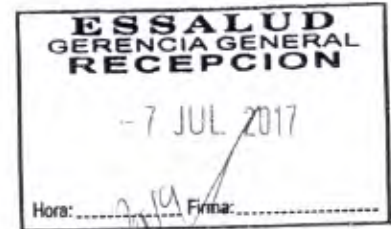
c.c. Gerencia Central de Asesoría Jurídica, Gerencia Central de Gestión Financiera, Gerencia Central de Planeamiento y Presupuesto  
Adjunto lo indicado  
NITS 178-2016-32508 y 178-2016-34720

F-26

CARTA N° 1991-GCAJ-ESSALUD-2017

Lima,

07 JUL. 2017



Doctor  
**MANUEL ROBERTO DE LA FLOR MATOS**  
Gerente General  
Presente.

Asunto: Pronunciamento sobre el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, que propone la Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado

Referencia: a) Oficio N° P.O. N° 215-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
b) Proveído de Secretaría General N° 639-OGD  
c) Oficio N° 6621-2016-MTPE/4  
d) Proveído de Secretaría General N° 838-OGD  
e) Carta N° 4215-GCGF-ESSALUD-2016  
g) Carta N° 3170-GCAJ-ESSALUD-2016  
h) Carta N° 534-SG-ESSALUD-2017  
i) Carta N° 746-GCGF-ESSALUD-2017  
j) Carta N° 1537-GCPP-ESSALUD-2017

De mi consideración:

Me dirijo a usted en atención a la Carta de la referencia h), mediante la cual la Secretaría General dispone que la Gerencia Central de Gestión Financiera, la Gerencia Central de Planeamiento y Presupuesto y la Gerencia Central de Asesoría Jurídica, complementen la opinión contenida en la Carta N° 3170-GCAJ-ESSALUD-2016 e Informe N° 620-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2016, sobre el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, que propone la Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado, remitido por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, y por la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con los Oficios de la referencia a) y c).

Al respecto, adjunto a la presente remitimos el Informe N° 387 -GNAA-GCAJ-ESSALUD-2016, elaborado por la Gerencia de Normativa y Asuntos Administrativos de esta Gerencia Central, el mismo que contiene el pronunciamiento sobre el referido Proyecto de Ley.

Asimismo, adjuntamos un proyecto de Oficio de Secretaría General a través del cual se remite el citado Informe al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, atendiendo a que, de conformidad con el Oficio N° 506-2007/MTPE/1, el referido Ministerio dispuso que las respuestas a los pedidos de opinión, de información u otros asuntos formulados por las Comisiones del Congreso de la República sobre los



GERENCIA	ASESORIA JURIDICA
16	459 6297

**GERENCIA GENERAL  
DESPACHO**

Proveído N° .....

Lima: .....

Pase a: *Amo Obuqs*

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Atención            | <input type="checkbox"/> Atención Previa Verificación  |
| <input type="checkbox"/> Opinión             | <input checked="" type="checkbox"/> Revisión e Informe |
| <input type="checkbox"/> Projectar Respuesta | <input type="checkbox"/> Conocimiento y Fines          |
| <input type="checkbox"/> Conversemos         |  |
| <input type="checkbox"/> Coordinar con ..... |  |
| <input type="checkbox"/> Archivo             | <input type="checkbox"/> Elaborar Ayuda Memoria        |
| <input type="checkbox"/> Seguimiento         | <input type="checkbox"/> Atención que Corresponde      |
| <input type="checkbox"/> Consolidar          | <input type="checkbox"/> Conocimiento                  |
| <input type="checkbox"/> Otro                | <input type="checkbox"/> Difundir                      |

NOTA: .....

**GERENCIA GENERAL  
DESPACHO**

Proveído N° *4767* - AGO 2017

Lima: .....

Pase a: *GCAS*

- |  |   |
|--|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> Atención Urgente | <input type="checkbox"/> Atención Previa Verificación |
| <input type="checkbox"/> Opinión                     | <input type="checkbox"/> Revisión e Informe           |
| <input type="checkbox"/> Projectar Respuesta         | <input type="checkbox"/> Conocimiento y Fines         |
| <input type="checkbox"/> Conversemos                 |   |
| <input type="checkbox"/> Coordinar con .....         |   |
| <input type="checkbox"/> Archivo                     | <input type="checkbox"/> Elaborar Ayuda Memoria       |
| <input type="checkbox"/> Seguimiento                 | <input type="checkbox"/> Atención que Corresponde     |
| <input type="checkbox"/> Consolidar                  | <input type="checkbox"/> Conocimiento                 |
| <input type="checkbox"/> Otro                        | <input type="checkbox"/> Difundir                     |

NOTA: *señalar conchecus conforme lo*  
*Acuerdo de 86*

REGURO SOCIAL DE SALUD  
GERENCIA CENTRAL DE ASESORIA JURIDICA  
GERENCIA DE NORMATIVA Y ASUNTOS ADMINISTRATIVOS  
**RECEPCION**

07 AGO 2017

hora *10:00*

recibido por *47*

*EsSalud*  
**04 AGO 2017**  
GERENCIA CENTRAL DE ASESORIA JURIDICA  
TRAMITE DOCUMENTARIO



*001.53*

of 670 19

Proyectos de Ley no presentados por el Poder Ejecutivo y por los señores  
Congresistas, deben ser canalizadas a través del citado Ministerio.

Atentamente,



MARÍA DEL CARMEN BARRAGÁN COLOMA  
Gerente Central de Asesoría Jurídica  
ESSALUD



Folios *82*  
MCBC/JAQ/JRFA/EWS  
Proveído 7998, 8292 y 8569-GCAJ-ESSALUD-2016  
2286, 3027, 3865 y 4448-GCAJ-ESSALUD-2017  
NIT 178-2016-32508, 178-2016-34720





INFORME N° 387-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2017



**A :** Dra. MARÍA DEL CARMEN BARRAGÁN COLOMA  
Gerente Central de Asesoría Jurídica

**De :** Sr. JOSÉ ANTONIO QUISPE SALCEDO  
Gerente de Normativa y Asuntos Administrativos (e)

**Asunto :** Pronunciamiento sobre el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR,  
que propone la Ley que fortalece la gestión municipal a  
través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el  
Estado

**Referencia :** a) Oficio N° P.O. N° 215-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
b) Proveído de Secretaría General N° 639-OGD  
c) Oficio N° 6621-2016-MTPE/4  
d) Proveído de Secretaría General N° 838-OGD  
e) Carta N° 4215-GCGF-ESSALUD-2016  
g) Carta N° 3170-GCAJ-ESSALUD-2016  
h) Carta N° 534-SG-ESSALUD-2017  
i) Carta N° 746-GCGF-ESSALUD-2017  
j) Carta N° 1537-GCPP-ESSALUD-2017

**Fecha :** 07 JUL. 2017



Me dirijo a usted en atención a la Carta de la referencia h), mediante la cual la Secretaría General dispone que la Gerencia Central de Gestión Financiera, la Gerencia Central de Planeamiento y Presupuesto y la Gerencia Central de Asesoría Jurídica, complementen la opinión contenida en la Carta N° 3170-GCAJ-ESSALUD-2016 e Informe N° 620-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2016, sobre el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, que propone la Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado, remitido por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, y por la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con los Oficios de la referencia a) y c).

Al respecto, manifestamos lo siguiente:

### I. ANTECEDENTES

1. Mediante el Oficio P.O. N° 215-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita que ESSALUD emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, que propone la Ley que fortalece la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado.

2. Con el Oficio N° 6621-2016-MTPE/4, la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, solicita que ESSALUD emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR.
3. Mediante los proveídos Nros. 639 y 838-OGD la Oficina de Gestión Documentaria, órgano de la Secretaría General, dispone que la Gerencia Central de Gestión Financiera y la Gerencia Central de Asesoría Jurídica, emitan opinión sobre el referido Proyecto de Ley.
4. Con la Carta N° 4215-GCGF-ESSALUD-2016, la Gerencia Central de Gestión Financiera remitió a la Gerencia central de Asesoría Jurídica, el Informe N° 26-GCCyC-GCGF-ESSALUD-2016 de la Gerencia de Control Contributivo y Cobranza, el cual contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR.
5. Mediante la Carta N° 3170-GCAJ-ESSALUD-2016, la Gerencia Central de Asesoría Jurídica remitió a la Gerencia General el Informe N° 620-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2016 de esta Gerencia, que contiene la opinión sobre la referida propuesta normativa y en el que se consideró la opinión de la Gerencia Central de Gestión Financiera.
6. Con la Carta N° 534-SG-ESSALUD-2017, la Secretaría General dispuso que la Gerencia Central de Gestión Financiera, la Gerencia Central de Planeamiento y Presupuesto y la Gerencia Central de Asesoría Jurídica, complementen la opinión contenida en la Carta N° 3170-GCAJ-ESSALUD-2016 e Informe N° 620-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2016.
7. Mediante las Cartas Nros. 746-GCGF-ESSALUD-2017 y 1537-GCPP-ESSALUD-2017, opinaron la Gerencia Central de Gestión Financiera y la Gerencia Central de Planeamiento y Presupuesto.

## II. TEMA MATERIA DE LA CONSULTA

Emitir opinión sobre los alcances del Proyecto de Ley N° 401/2016-CR.

## III. BASE LEGAL

1. Constitución Política del Perú.
2. Código Tributario.
3. Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud – ESSALUD, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 002-99-TR y sus modificatorias.
4. Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

## IV. ANÁLISIS

**El Informe N° 620-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2016**

En el citado informe esta Gerencia manifestó lo siguiente:



666 16

### Objeto del Proyecto de Ley N° 401/2016-CR

1. El Proyecto de Ley N° 401/2016-CR tiene por objeto establecer el sinceramiento de la deuda que mantienen los Gobiernos Municipales hasta el período tributario de diciembre de 2016 frente a las obligaciones tributarias cuya recaudación esté a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), por concepto de contribuciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), cualquiera fuera el estado en que se encuentren, ya sea en cobranza, con un procedimiento administrativo en trámite, ejecución coactiva, con fraccionamiento de pago vigente o perdido incluyendo el incumplimiento del pago de cuotas, así como también los que tengan procesos contenciosos administrativos ante el Poder Judicial.

Para tal efecto se propone:

- Extinguir las multas impuestas por incumplimiento de pago.
- Extinguir los recargos e intereses y/o ajustes por incumplimiento de pago.
- Extinguir las costas, costos y gastos procesales, en caso la deuda se encuentre bajo procedimiento coactivo.

### Opinión de esta Gerencia

#### Intangibilidad de los fondos administrados por ESSALUD

2. El artículo 39° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que ESSALUD constituye una entidad administradora de fondos intangibles de la seguridad social.
3. De conformidad con el artículo 12° de la Constitución Política del Perú, los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles, debiéndose aplicar en la forma y bajo la responsabilidad que señala la Ley.
4. Asimismo, el artículo 11° de la Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud, establece que los recursos que administra ESSALUD, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 12° de la Constitución Política del Perú, son intangibles y no pueden ser destinados a fines distintos a los de su creación, y se constituyen por:
  - Los aportes o contribuciones de los afiliados de ESSALUD, incluyendo los intereses y multas provenientes de su recaudación.
  - Sus reservas y el rendimiento de sus inversiones financieras.
  - Los ingresos provenientes de la inversión de sus recursos.
  - Los ingresos por los seguros de riesgos humanos y las prestaciones de salud a no asegurados.
  - Los demás que adquiera con arreglo a Ley.



Handwritten mark or signature.

**Objeto del Proyecto de Ley N° 401/2016-CR**

1. El Proyecto de Ley N° 401/2016-CR tiene por objeto establecer el sinceramiento de la deuda que mantienen los Gobiernos Municipales hasta el período tributario de diciembre de 2016 frente a las obligaciones tributarias cuya recaudación esté a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), por concepto de contribuciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), cualquiera fuera el estado en que se encuentren, ya sea en cobranza, con un procedimiento administrativo en trámite, ejecución coactiva, con fraccionamiento de pago vigente o perdido incluyendo el incumplimiento del pago de cuotas, así como también los que tengan procesos contenciosos administrativos ante el Poder Judicial.

Para tal efecto se propone:

- Extinguir las multas impuestas por incumplimiento de pago.
- Extinguir los recargos e intereses y/o ajustes por incumplimiento de pago.
- Extinguir las costas, costos y gastos procesales, en caso la deuda se encuentre bajo procedimiento coactivo.

**Opinión de esta Gerencia****Intangibilidad de los fondos administrados por ESSALUD**

2. El artículo 39° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que ESSALUD constituye una entidad administradora de fondos intangibles de la seguridad social.
3. De conformidad con el artículo 12° de la Constitución Política del Perú, los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles, debiéndose aplicar en la forma y bajo la responsabilidad que señala la Ley.
4. Asimismo, el artículo 11° de la Ley N° 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud, establece que los recursos que administra ESSALUD, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 12° de la Constitución Política del Perú, son intangibles y no pueden ser destinados a fines distintos a los de su creación, y se constituyen por:
  - Los aportes o contribuciones de los afiliados de ESSALUD, incluyendo los intereses y multas provenientes de su recaudación.
  - Sus reservas y el rendimiento de sus inversiones financieras.
  - Los ingresos provenientes de la inversión de sus recursos.
  - Los ingresos por los seguros de riesgos humanos y las prestaciones de salud a no asegurados.
  - Los demás que adquiera con arreglo a Ley.



El citado artículo añade que, el patrimonio administrado por ESSALUD no puede ser afectado a título gratuito ni oneroso, salvo autorización del Consejo Directivo con los requisitos y las limitaciones establecidos en el Reglamento.

### Naturaleza de los adeudos que pueden acoger los Gobiernos Municipales

5. De la fórmula legislativa se observa que los adeudos que pueden acoger las municipalidades son aquellos relacionados con ESSALUD y la ONP que tienen naturaleza tributaria, cuya recaudación se encuentra a cargo de la SUNAT.
6. Ahora bien, considerando que la propuesta normativa señala que se extinguirían multas por incumplimiento de pago, recargos e intereses y/o ajustes por incumplimiento de pago, costas, costos y gastos procesales, resulta necesario establecer la naturaleza de dicha extinción.

### Condonación tributaria

7. El artículo 27° del Código Tributario establece que la obligación se extingue entre otros, por la condonación. Asimismo, el artículo 41° del mismo Código precisa que la deuda tributaria solo podrá ser condonada por norma expresa con rango de Ley.
8. En tal sentido, los adeudos pendientes de pago a ESSALUD de carácter tributario por parte de las municipalidades debe efectuarse mediante una norma con rango de Ley.

### Requisitos para presentar un Proyecto de Ley

9. La Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, contiene los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de Leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país.
10. El numeral 1.1.3 del artículo 1° del Reglamento de la Ley N° 26889, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, establece que los anteproyectos de Ley, deben contener entre otros requisitos, un análisis costo beneficio.
11. El artículo 3° del mismo Reglamento señala que, el análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

Añade el citado artículo que, el análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, Leyes orgánicas o de reformas del Estado; Leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o **tributarios**, y Leyes relacionadas con política social y ambiental.



12. En la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 401/2016-CR se hace referencia a las cantidades que ESSALUD podría recuperar de aprobarse la propuesta normativa, y en el análisis costo beneficio se señala que la iniciativa legislativa no generará gastos al erario nacional, porque lo que se pretende es que ESSALUD pueda recabar sus ingresos disminuyendo el pasivo tributario que tienen las municipalidades.

Asimismo, se indica que la iniciativa legislativa no pretende exonerar o condonar las deudas.

13. Al respecto, debe considerarse conforme se ha señalado en el numeral 4° del presente análisis, que los fondos que administra ESSALUD se encuentran constituidos principalmente por los aportes y contribuciones de los asegurados y de las entidades empleadoras, lo cual incluye los intereses y multas, no recibéndose recursos económicos de forma directa por parte del Tesoro Público.

En consecuencia, el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR debería desarrollar un análisis costo beneficio en el que se grafique el beneficio que implicaría para ESSALUD, la condonación de los adeudos constituidos por multas e intereses, así como la extinción de los recargos, costas, costos y gastos procesales, con relación a los adeudos que recuperaría.

14. En el análisis costo beneficio que se efectúe, debe evaluarse la propuesta contenida en el artículo 7° de la fórmula legislativa, conforme a la cual en el caso de la pérdida del beneficio, se aplicará la Tasa de Interés Moratorio dispuesto en el Código Tributario, al saldo restante, considerando que algún deudor podría reducir sus adeudos con el solo acogimiento.

En efecto, teniendo en cuenta que con el acogimiento se extinguiría multas, intereses, recargos, costas, costos y gastos procesales, podría suceder que un deudor se acoja a las facilidades de pago otorgadas, pero que no pague las cuotas comprometidas con lo cual su deuda inicial se reduciría, sin que ESSALUD hubiera recibido beneficio alguno.

15. Asimismo, es importante señalar que, mediante la Ley N° 30059, Ley de fortalecimiento de la Gestión Municipal a través del sinceramiento de la Deuda Municipal, se aprobó un sinceramiento tributario similar al propuesto con el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, el mismo que estuvo vigente 120 días calendarios desde la publicación de su Reglamento, de fecha 17 de octubre de 2013.

En tal sentido, en el análisis costo de beneficio también debería evaluarse los efectos de la Ley N° 30059 en los fondos administrados por ESSALUD.

#### Opinión de la Gerencia Central de Gestión Financiera

16. La Gerencia Central de Gestión Financiera a través del Informe N° 26-GCCyC-GCGF-ESSALUD-2016 de la Gerencia de Control Contributivo y Cobranzas, manifiesta lo siguiente:





2/5 623B

- a) La propuesta se cimienta, según la exposición de motivos, en disminuir el pasivo tributario que tienen las Municipalidades, incrementar el erario nacional mediante el pago de la deuda que realice dichas entidades, para ser destinado en el mejoramiento y desarrollo de programas sociales, colaborando con la inclusión social, asimismo mejorar de forma directa la calidad de vida de los trabajadores, dado que podrán atenderse en ESSALUD y acceder a una pensión digna.
- b) De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 11° de la Ley N° 27056 y en el artículo 39° de la Ley N° 29158, en concordancia con lo normado por el artículo 12° de la Constitución Política del Perú, los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la Ley y se constituyen por:
- Los aportes o contribuciones de los afiliados de ESSALUD, incluyendo los intereses y multas provenientes de su recaudación.
  - Sus reservas y el rendimiento de sus inversiones financieras.
  - Los ingresos provenientes de la inversión de sus recursos.
  - Los ingresos por los seguros de riesgos humanos y las prestaciones de salud a los no asegurados.
  - Los demás que adquiera con arreglo a Ley.
- c) Los ingresos de ESSALUD provienen principalmente por las contribuciones de la seguridad social, con las cuales se financian las prestaciones de salud, sociales, económicas, entre otras, de toda la población asegurada, conforme lo establece la Ley N° 27056, dado que ESSALUD no recibe transferencias del Tesoro Público.
- d) Las prestaciones referidas en el párrafo precedente, tienen que ser otorgadas cuando ocurre la contingencia aun cuando la entidad empleadora no ha cumplido con el pago de la contribución respectiva, sin perjuicio del derecho de ESSALUD de exigir posteriormente el reembolso del costo de la prestación otorgada, conforme lo establece el numeral 14.7 del artículo 14° de la Ley 27056, concordante con el artículo 36° del Reglamento de la Ley N° 26790, aprobado por Decreto Supremo N° 009-97-SA, modificado por el Decreto Supremo N° 020-2006-TR.
- e) Según la información reportada por la SUNAT al 30 de setiembre de 2016 la deuda del sector público por concepto de contribuciones impagas a la seguridad social de salud asciende a S/.1, 233 MM, siendo los Gobiernos Municipales los principales deudores con el 65% (S/ 801'430,204) del total de la deuda pública, respecto del cual S/ 682'427,725 se encuentra en cobranza coactiva; sin dejar de mencionar el monto que por deuda no tributaria administrada por ESSALUD respecto del reembolso del costo de prestaciones tienen los Gobiernos Municipales a la fecha una deuda ascendente a S/. 68'115,959. Ver cuadro I



6/2/12

**Cuadro I - DEUDA DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**  
(Información expresada en unidades de soles)

PERIODO	DEUDA EXIGIBLE				DEUDA NO EXIGIBLE				TOTAL	%
	ENTIDADES	CAPITAL	INTERÉS	TOTAL	ENTIDADES	CAPITAL	INTERÉS	TOTAL		
Tributaria	1,089	183,388,747	499,038,978	682,427,725	250	22,101,287	96,901,192	119,002,479	801,430,204	92%
No Tributaria	575	26,368,577	8,535,256	34,903,833	249	30,776,548	2,435,578	33,212,126	68,115,959	8%
<b>EVOLUCIÓN</b>	<b>1,664</b>	<b>209,757,324</b>	<b>507,574,234</b>	<b>717,331,558</b>	<b>499</b>	<b>52,877,835</b>	<b>99,336,770</b>	<b>152,214,605</b>	<b>869,546,163</b>	<b>100%</b>

Fuente: Archivo Valores SUNAT al 30SET2016 y Saldos por Cobrar ESSALUD al 30SET2016.

- f) Analizando la deuda tributaria que registran los Gobiernos Municipales, por su antigüedad, observan que se ha incrementado en un 74.36% por los intereses, multas y/o recargo, en razón del tiempo que permanece sin pago (Ver cuadro II), sin embargo es de señalarse que el importe mayor de la deuda se focaliza hasta el año 2010, que asciende a S/ 731'164,498.
- g) El pago de la deuda de los Gobiernos Municipales es un tema que no ha sido ajeno al Estado, porque en su oportunidad se expidieron normas como las Leyes Nros. 27100 y 30059, que lamentablemente no tuvieron el impacto deseado, en el primero de los casos porque la fuente de financiamiento, esto es el FONCOMUN, en muchas de las municipalidades ya estaba comprometido con otras obligaciones, y en el segundo caso, porque no se reguló beneficios como la extinción de intereses, multas, moras, costas y gastos.

**Cuadro II - ANTIGÜEDAD DE LA DEUDA MUNICIPALIDAD AL 30.SET.2016**  
(Información expresado en unidades de soles)

PERIODO	DEUDA DE GOBIERNOS LOCALES			PROPORCIÓN DE INTERÉS
	HISTORICO	INTERÉS	TOTAL	
HASTA 2010	155,697,205.08	575,467,293.50	731,164,498.58	78.71%
2011	4,344,124.63	3,177,838.30	7,521,962.93	42.25%
2012	6,589,524.04	6,489,303.32	13,078,827.36	49.62%
2013	12,372,747.48	5,772,007.50	18,144,754.98	31.81%
2014	11,431,713.22	3,487,165.42	14,918,878.64	23.37%
2015	7,889,343.71	1,283,435.75	9,172,779.46	13.99%
A SET.2016	7,165,375.88	263,125.84	7,428,501.72	3.54%
<b>TOTALES</b>	<b>205,490,034.04</b>	<b>595,940,169.63</b>	<b>801,430,203.67</b>	<b>74.36%</b>

Fuente: Archivo Valores SUNAT al 30SET2016.

### ANÁLISIS ECONÓMICO

- h) En la composición de la deuda tributaria correspondiente a los Gobiernos Municipales analizado los cinco (5) últimos años, observamos un crecimiento de 9.61% de la cartera de la mano de un incremento de 3.56% de interés. El capital por su parte, evolucionó en 31.98%. Comparando la cartera al cierre del 2010 donde los intereses representan el 78.71% de la deuda, frente a la cartera acumulada al 30 de septiembre de 2016 donde los intereses representan el 74.36%, observamos una variación de apenas 4.35%, lo cual indica que el mayor peso de los intereses se ubica en la cartera hasta el 2010. Ver cuadro III



15



**Cuadro III: EVOLUCION DEL STOCK DE DEUDA TRIBUTARIA DE MUNICIPALIDADES A 5 AÑOS**  
 (Información expresada en unidades de soles)

PERIODO	DEUDA DE GOBIERNOS MUNICIPALES		
	CAPITAL	INTERÉS	TOTAL
AL 31/12/2010	155,697,205.08	575,467,293.50	731,164,498.58
AL 30/09/2016	205,490,034.04	595,940,169.63	801,430,203.67
<b>EVOLUCIÓN</b>	<b>31.98%</b>	<b>3.56%</b>	<b>9.61%</b>

Fuente: Archivo Valores SUNAT al 30SET2016.

- i) Por otro lado es necesario precisar que en la evaluación de la deuda de los Gobiernos Municipales reportados por SUNAT, el 60% se concentra en sólo 10 de los 1,154 Gobiernos Municipales por un importe de S/479'582,234, correspondiendo el 21% al capital y 79% a los intereses.

**Cuadro IV: REPORTE DE LOS DIEZ PRINCIPALES DEUDORES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**  
 (Información expresada en unidades de soles)

ORD	RUC	NOMBRE	DPTAL	DEUDA EXIGIBLE			DEUDA NO EXIGIBLE			TOTAL	%
				CAPITAL	INTERES	TOTAL	CAPITAL	INTERES	TOTAL		
1	2013136071	MUNICIPALIDAD DE LA VICTORIA	LIMA	18,606,505	88,575,302	107,181,807	0	0	0	107,181,807	13%
2	2014174801	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHICLAYO	LAMBAYEQUE	14,817,386	28,971,484	43,788,871	8,315,176	49,502,013	57,817,189	101,606,060	13%
3	2013136258	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO	CALLAO	9,757,284	51,111,642	60,868,926	0	0	0	60,868,926	8%
4	2013137287	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTIN DE PORRES	LIMA	9,605,576	37,234,231	46,839,807	139,149	69,744	208,893	47,048,700	6%
5	2013137024	MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN DE LURIGANCHO	LIMA	1,716,565	9,650,405	11,366,970	3,009,412	17,228,010	20,237,422	31,604,392	4%
6	2016073765	CONCEJO DISTRITAL DE COMAS	LIMA	4,551,073	5,430,918	9,981,991	3,967,466	16,784,030	20,751,496	30,733,487	4%
7	2016060539	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL SANTA	ANCASH	5,177,461	22,091,101	27,268,562	0	0	0	27,268,562	3%
8	2013136886	MUNICIPALIDAD DE BREÑA	LIMA	8,299,412	16,890,525	25,189,936	281,873	1,350,773	1,632,646	26,822,582	3%
9	2014839475	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSE LEONARDO ORTIZ	LAMBAYEQUE	9,093,015	14,438,089	23,531,104	104,773	671	105,444	23,636,548	3%
10	2016028852	MUNICIP. PROVINCIAL DE FERREÑAFE	LAMBAYEQUE	2,760,593	20,020,577	22,781,170	0	0	0	22,781,170	3%
<b>IMPORTE TOTAL DE LOS 10 PRIMEROS GOBIERNOS LOCALES DEUDORES</b>				<b>84,384,670</b>	<b>294,414,274</b>	<b>378,799,144</b>	<b>15,847,849</b>	<b>84,935,241</b>	<b>100,783,090</b>	<b>479,582,234</b>	<b>60%</b>
<b>OTROS GOBIERNOS LOCALES DEUDORES (1,144 MUNICIPIOS)</b>				<b>99,003,677</b>	<b>204,624,704</b>	<b>303,628,581</b>	<b>6,253,438</b>	<b>11,965,950</b>	<b>18,219,389</b>	<b>321,847,970</b>	<b>40%</b>
<b>IMPORTE TOTAL DE LOS 10 PRIMEROS GOBIERNOS LOCALES DEUDORES</b>				<b>183,388,747</b>	<b>499,038,978</b>	<b>682,427,725</b>	<b>22,101,287</b>	<b>96,901,192</b>	<b>119,002,479</b>	<b>801,430,204</b>	<b>100%</b>

Fuente: Archivo Valores SUNAT al 30SET2016.

- j) Otro factor importante es la sobredimensión de intereses en la exposición de deuda exigible por cobrar correspondiente a los Gobiernos Municipales. Si bien en términos generales, los intereses representan el 74.36% de la deuda total, es en el periodo hasta diciembre de 2010 donde se concentran los intereses y constituyen el 78.71% de la deuda total del grupo. Entre el 2011 y 2015, los intereses representan el 32.16%, mientras que en el año en curso, los intereses vienen representando el 3.54% de la deuda total. En ese sentido, será importante la dación de beneficios para el acogimiento de esta deuda o un régimen de facilidades de pago que le permita a ESSALUD dilucidar su cartera mediante la reducción significativa de su pasivo, pero hasta diciembre de 2010, y en el caso del periodo 2011 al 2015 otorgarle un beneficio del descuento de intereses solo para el caso del pago al contado. El periodo 2016 no debe ser incluido por constituir deuda corriente que se encuentra presupuestada.
- k) Otro punto importante a resaltar es que la gestión de cobranza de la deuda pública en este caso, correspondiente a los Gobiernos Municipales, si bien podrían ser objeto de recupero a través de medidas cautelares o embargos,



22 620 10

estos no resultan de fácil ejecución, por el marco legal de protección que tienen los bienes públicos, expuestos a través de la siguiente normativa.

- Según el artículo 73° de la Constitución Política del Perú, los bienes de dominio público son inalienables y como tal inembargables.
  - El Decreto de Urgencia N° 019-2001, establece que las cuentas del Estado en el sistema financiero son inembargables.
  - La Ley N° 29151 señala que los bienes estatales comprenden los bienes muebles e inmuebles, de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el Sistema Nacional de Bienes Estatales, independiente del nivel de gobierno al que pertenezcan.
  - El numeral 2.2 del Reglamento de la Ley 29151, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, define a los "bienes de dominio privado del Estado", como aquellos bienes estatales que siendo de propiedad del Estado o de alguna entidad, no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público, y respecto de los cuales sus titulares ejercen el derecho de propiedad con todos sus atributos.
- l) En este orden de ideas y dado que parte del contenido del Proyecto de Ley repite la fórmula contemplada en la Ley N° 27100, respecto a la extinción de los intereses, multas, recargos, costas y gastos, de la deuda principal, permitiendo de esta forma recuperar la deuda insoluble por concepto de contribuciones de los Municipios, cuya cobranza regular de por sí resulta dificultosa, no solo por la protección legal que tiene el patrimonio de dichos deudores, sino porque el 91.23% de la deuda tributaria tiene una antigüedad mayor de 5 años, consideramos conveniente apoyar la iniciativa, en dicho extremo, previa evaluación económica de los periodos que deben ser objeto de los beneficios propuestos, esto es la deuda anterior al 2010, los periodos 2011 a 2015 y el periodo 2016.
- m) Lo expuesto en el párrafo precedente, se sustenta en el hecho de que los Gobiernos Municipales van a estar en condiciones de pagar la deuda por aportaciones pendientes de cancelación si esta se encuentra sujeta a beneficios, al extinguirse los intereses, multas, recargos, costas y gastos, pero es de suma importancia que dicha deuda se recupere en el menor plazo para poder invertirlo en beneficio de la población asegurada, ya que si bien la propuesta legislativa establece un plazo de 4 meses para el pago al contado, resulta importante que en el caso de pago fraccionado esta sea cancelada en un plazo máximo de 3 años, atendiendo al hecho que no solo se está considerando en el proyecto como fondo para el pago de la deuda del FONCOMUN sino otros recursos que recibe los Gobiernos Municipales.
- n) Finalmente, teniendo en cuenta, según información de la SUNAT<sup>1</sup>, que para el caso de la Ley N° 30059, se acogieron solo 391 Municipalidades, recomendamos reformular la propuesta en el extremo que el uso del



<sup>1</sup> Dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recaído en el Proyecto de Ley N° 3358/2013-CR

16

FONCOMUN y los otros recursos que se le destina no solo sirva para el pago de la cuota inicial sino para las cuotas subsiguientes, en el caso de pago fraccionado, asimismo se introduzca un artículo que establezca la obligatoriedad de que todo Gobierno Municipal que tenga deuda tributaria acoja sus deudas al beneficio propuesto bajo responsabilidad.

- o) Al margen de lo expuesto, y con el objeto adicionalmente de sanear en su integridad la deuda de los Gobiernos Municipales creemos importante incluir en el texto de la propuesta, la deuda no tributaria administrada por ESSALUD por reembolso del costo de las prestaciones brindadas a los trabajadores y/o derechohabientes de los Gobiernos Municipales.

### Opinión complementaria

17. La Secretaría General con la Carta N° 534-SG-ESSALUD-2017 dispone que:

17.1 La Gerencia Central de Gestión Financiera precise:

- a) Si la extinción de multas por incumplimiento de pago, recargos, intereses, ajustes por incumplimiento de pago, costas, costos y gastos procesales (deudas accesorias de la obligación tributaria de pago de contribuciones), que contiene la citada propuesta legislativa, afecta o no el carácter intangible que poseen los fondos y reservas de la seguridad social por mandato constitucional.
- b) Precisar a qué órganos corresponde realizar la "evaluación económica de los períodos que deben ser objeto de los beneficios propuestos, esto es la deuda anterior al 2010, los períodos 2011 a 2015 y el período 2016, y coordinar la formulación de dicha evaluación.
- c) Opinar si para lograr un adecuado sinceramiento de las deudas adquiridas con ESSALUD, se requiere mencionar la necesidad que la propuesta legislativa incluya las deudas no tributarias que poseen los gobiernos municipales, acorde a lo mencionado en el numeral 2.1 (in fine) "Análisis Económico" del Informe N° 26-GCCyC-GCGF-ESSALUD-2016.
- d) Precisar si correspondería proponer el uso de los saldos no ejecutados de las partidas presupuestales, como fuente de financiamiento adicional al FONCOMUN, a los recursos de la Participación de Rentas Aduanas (PRA), a los recursos provenientes de los impuestos municipales y a los recursos directamente recaudados, con excepción de las tasas.
- e) Analizar si el incumplimiento en la forma de pago al contado (que es un beneficio de aplazamiento o pago diferido), también debe generar la pérdida de todos los beneficios del sistema de sinceramiento de deuda, como se encuentra previsto en el artículo 7° del Proyecto de Ley para el incumplimiento del pago de cuotas, en el caso se haya acogido a la forma de pago fraccionado.



- f) Analizar cuál sería el sustento para que los beneficios de la propuesta legislativa se otorguen sólo a los gobiernos municipales y no a las demás entidades empleadoras públicas o privadas.
- 17.2 Que la Gerencia Central de Planeamiento y Presupuesto precise si los beneficios de extinción de deuda del Proyecto de Ley, resultarían apropiados con la situación económica de nuestra Institución.
- 17.3 Finalmente, que la Gerencia Central de Asesoría Jurídica en la consolidación de opiniones se pronuncie de forma explícita en las conclusiones respecto a:
  - a) Tratándose de las deudas devengadas hasta diciembre de 2010, corresponde la dación de beneficios para el acogimiento de esta deuda o un régimen de facilidades de pago.
  - b) En el caso de las deudas devengadas desde el año 2011 hasta el año 2015, se proceda a reconocer el otorgamiento de descuento de intereses sólo para el caso del pago al contado.
  - c) Respecto de la deuda acumulada del período 2016, que no se incluya en el régimen de beneficios, por constituir deuda corriente que se encuentra presupuestada.



18. La Gerencia Central de Gestión Financiera manifiesta lo siguiente:

- a) El interés congresal por fortalecer la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado, si bien ha sido una iniciativa legislativa que en su oportunidad se formuló para atender la problemática que se venía observando, respecto a la deuda pendiente de pago que mantenían los Gobiernos Locales con la SUNAT, ESSALUD y ONP, en el marco de la Ley N° 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., se ha publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de diciembre de 2016 el Decreto Legislativo N° 1275, Decreto Legislativo que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que en su Capítulo IV regula el tema de la reestructuración de la deuda de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.



En el citado Capítulo IV se establece con carácter excepcional el Régimen de Sinceramiento aplicable a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales<sup>2</sup> respecto a la deuda tributaria por concepto de aportaciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), administrada por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), que comprende deuda pendiente de pago hasta el período tributario de diciembre de 2015, siendo los beneficios más relevantes los

<sup>2</sup> No incluye a las Municipalidades de Centros Poblados.

relacionados a que pueden ser objeto de acogimiento incluso la deuda contenida en las resoluciones de determinación, resoluciones de multa, órdenes de pago u otras resoluciones emitidas por SUNAT, extinción de intereses y multas de la deuda acogida, luego de lo cual se recalcula el tributo<sup>3</sup> acogido utilizándose la variación anual del IPC de Lima Metropolitana o la variación anual del 6% (la que sea menor). En lo referente al tema de pago de la deuda se establece dos modalidades, esto es al contado y fraccionado, señalando en el caso al contado un descuento del 20% (sin afectar el tributo insoluto) o fraccionado hasta en 120 meses, previo Acuerdo de Consejo Regional o Concejo Municipal según corresponda, entre otros requisitos que debe cumplirse.

Por otro lado, como medida de asegurar el pago de los tributos por parte de los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales en la Octava Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1275, modificado por el Decreto Legislativo N° 1349 se ha autorizado al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, a implementar los procedimientos que sean necesarios para que la atención de las obligaciones por concepto de aportaciones a las AFP, ESSALUD y ONP, sea realizado en forma simultánea al pago de las respectivas planillas de remuneraciones y pensiones y de los Contratos Administrativos de Servicios (CAS), según corresponda, y así se garantice a los servidores públicos y cesantes su acceso a la debida percepción de los servicios o aseguren la atención de sus derechos regulados por los regímenes prestacional y de la seguridad social en vigencia.

Añaden que, como se puede analizar, la propuesta legislativa que en su oportunidad se presentó y que dio lugar a la opinión técnica emitida por la Gerencia de Control Contributivo y Cobranzas, en la práctica ha sido contemplada en el Decreto Legislativo N° 1275, ya que lo que buscaba el legislador, así como, el Gobierno Central, era lograr que los Gobiernos Locales y Regionales disminuyan un pasivo tributario que en muchos de los casos se originaron en gestiones anteriores y que con el devenir del tiempo fueron convirtiéndose en una deuda de difícil recuperación por el incremento de los intereses y además porque los bienes de dominio público del que son titulares las entidades públicas, no pueden ser embargados conforme lo dispone el artículo 73° de la Constitución Política del Perú y el Decreto de Urgencia N° 019-2001, que establece que las cuentas del Estado en el sistema financiero son inembargables.

- b) Sin perjuicio de lo expuesto, y atendiendo a lo solicitado, consideran que los alcances tanto del Proyecto de Ley N° 401/2016-CR como del Decreto Legislativo N° 1275, con relación a la extinción de intereses, no afectan o se contraponen al carácter intangible de los fondos y reservas de la Seguridad Social, toda vez que si bien los intereses se encuentran

<sup>3</sup> Desde la fecha del último pago realizado o, en su defecto, desde la fecha de exigibilidad de la deuda hasta el mes anterior a la fecha de acogimiento.

catalogados como recursos de ESSALUD<sup>4</sup>, en mérito de lo establecido en el numeral 14.2 del artículo 14° de la Ley N° 27056 que señala que la administración de las aportaciones al Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud se rige por el Código Tributario<sup>5</sup>, todo lo referente a la extinción de aportes, intereses y multas entre otros debe ser dispuesta por Ley<sup>6</sup>, situación que ha sido observada por el legislador en la propuesta de la norma, adicionalmente en la evaluación costo - beneficio que se ha efectuado sobre la viabilidad de recuperar la deuda y que tiene como precedente en el tema de dispositivos legales que en su oportunidad se emitieron para sanear las obligaciones de los contribuyentes respecto a sus tributos entre ellos con ESSALUD, tal como se dio con la Ley N° 27344 - Ley que establece un Régimen Especial de Fraccionamiento Tributario y la Ley N° 27681 - Ley de Reactivación a través del Sinceramiento de las Deudas Tributarias.

- c) Con relación a la pregunta formulada en el ítem 2 y 6, señalan que tratándose de un tema vinculado a deuda tributaria por cobrar que se encuentra por disposición legal administrada por la SUNAT, corresponde a dicha entidad emitir opinión, lo cual entienden, lo realiza en virtud de la opinión que por este y otros temas tributarios, las Comisiones del Congreso le deben solicitar, consolidándose posteriormente en los dictámenes finales que se emiten, como por ejemplo se dio en el Proyecto de Ley N° 3358/2013-CR que propuso modificar la Ley N° 30059, Ley de Fortalecimiento de la Gestión Municipal a través del Sinceramiento de la Deuda Municipal. Al margen de lo señalado, por ser un tema de cobranza que si bien ESSALUD no tiene competencia, la referida Gerencia Central, dentro de las funciones que le señala el ROF Institucional, se ha pronunciado atendiendo sobre todo las condiciones de la deuda (composición, antigüedad, entre otros elementos) y lo analizado en el Informe Trimestral SET-2016 que envía la SUNAT sobre las cuentas por cobrar, situación que permitió evidenciar en su momento porqué la propuesta normativa se centralizó en los Gobiernos Locales y no en otro tipo de deudores, ya que este grupo representa más del 65% de la deuda por cobrar dentro del Sector Público.
- d) Respecto a lo señalado en el Ítem 3 consideran que sí resultaba importante mencionar que el legislador evaluara la viabilidad de incluir las deudas no tributarias de los Gobiernos Locales, como se dio con la Ley N° 27100, Ley que establece el Régimen Especial de Fraccionamiento de las deudas de Municipalidades y Empresas Municipales con el Seguro Social de Salud - ESSALUD y la Oficina de Normalización Previsional - ONP, dado que a través de los recursos con los cuales los Gobiernos Locales iban a cancelar sus deudas, contempladas en la norma propuesta, se buscaba garantizar que las obligaciones pendientes con ESSALUD, sean canceladas, logrando de esta forma un real sinceramiento de sus deudas, tanto en lo tributario como en lo no tributario.



<sup>4</sup> Literal a) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley 27056, Ley de Creación de la Seguridad Social de Salud.

<sup>5</sup> De acuerdo con lo dispuesto en la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario.

<sup>6</sup> Numeral 6) del artículo 27° del Código Tributario.

- e) Finalmente con relación al tema del uso de los saldos no ejecutados de las partidas presupuestales, para cancelar deudas, señalan que si bien resulta ser una fuente válida, es necesario precisar que el tema no pasa por incorporar nuevos recursos para lograr que los Gobiernos Locales cumplan con el pago de la deuda, sino principalmente incorporar un mecanismo que los obligue a acogerse para que determinadas partidas sean afectadas, ya que en realidad al ser un tema voluntario como ha sucedido con todas las experiencias legislativas para este sector, existe un importante número de Gobiernos Locales que deciden dar prioridad a otros temas y no al pago de deuda.

19. Por su parte, la Gerencia Central de Planeamiento y Presupuesto, señala respecto al punto 5 de la Carta de Secretaría General N° 534-SG-ESSALUD-2017, (sobre la pérdida de las facilidades de pago)<sup>7</sup>, que las deudas de los Gobiernos Regionales y Locales son de difícil recuperación, por lo que si se incumple con el compromiso de pago al contado se mantenga la opción de pase al estado de pago fraccionado, en el cual se aplicaría lo estipulado en el artículo 6° de la fórmula legislativa.

En cuanto al pago fraccionado, sugiere adicionar que en caso se incumpla con el pago fraccionado, las Municipalidades soliciten por escrito el traslado de sus cuotas impagas al final del período de pagos comprometidos a fin de continuar con el cronograma de pagos.

Sin embargo, la Gerencia Central de Planeamiento y Presupuesto no se pronuncia sobre si los beneficios de extinción de deuda del Proyecto de Ley, resultarían apropiados con la situación económica de nuestra Institución.

#### Consideraciones adicionales

20. Como indicó la Gerencia Central de Gestión Financiera, el artículo 13° del Decreto Legislativo N° 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, se estableció con carácter excepcional el Régimen de Sinceramiento aplicable a los Gobiernos Regionales, regulados por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales aprobada por la Ley N° 27867 y modificatorias, y Gobiernos Locales, regulados por la Ley Orgánica de Municipalidades aprobada por la Ley N° 27972 y modificatorias, sin incluir a las municipalidades de centros poblados, respecto de la deuda tributaria por concepto de aportaciones a ESSALUD y a la ONP administrada por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) hasta el periodo tributario diciembre 2015 y pendiente de pago, cualquiera sea el estado en que se encuentre.
21. Asimismo, mediante el Decreto Supremo N° 167-2017-EF se aprobó el Reglamento del Régimen de Sinceramiento de Deudas por Aportaciones al ESSALUD y a la ONP.

<sup>7</sup> La Gerencia Central de Planeamiento y Presupuesto hace referencia a que el requerimiento de Secretaría General es por el punto 5 de la Carta B° 534-SG-ESSALUD-2017, cuando el pedido es si los beneficios de extinción de deuda del Proyecto de Ley, resultarían apropiados con la situación económica de nuestra Institución.

22. En consecuencia, con el Decreto Legislativo N° 1275 y su Reglamento, ya se aprobaron facilidades de pago para los Gobiernos Regionales y Locales, de forma similar al Proyecto de Ley N° 401/2016-CR.

- a) El Proyecto de Ley (art. 1) propone que se puedan acoger adeudos hasta el período tributario de diciembre de 2016, en tanto que el Decreto Legislativo (art. 13), solo permite se acojan períodos tributarios hasta diciembre de 2015.
- b) Tanto en el Proyecto de Ley (art. 1) como en el Decreto Legislativo (art. 13), se pueden acoger los adeudos en cualquier estado; es decir, pendientes de pago, en reclamos, facilidades de pago y en cobranza coactiva.
- c) El Proyecto de Ley (art. 2) solo propone incluir a los Municipalidades reguladas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en tanto que el Decreto Legislativo (art. 13), incluye a los Gobiernos Regionales, regulados por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales aprobada por la Ley N° 27867 y modificatorias, y Gobiernos Locales, regulados por la Ley Orgánica de Municipalidades aprobada por la Ley N° 27972 y modificatorias, sin incluir a las municipalidades de centros poblados.
- d) Tanto el Proyecto de Ley (art. 3) como el Decreto Legislativo (art. 15), extinguen multas, recargos, intereses; sin embargo el Proyecto de Ley extiende los beneficios a la extinción de las costas, costos y gastos procesales en caso la deuda esté en cobranza coactiva.
- e) El Proyecto de Ley (art. 4), propone que en los adeudos que se encuentren en reclamo o proceso judicial, se presenten los desistimientos correspondientes por parte de los Gobiernos Regionales o Locales. En el caso del Decreto Legislativo (artículo 10° del Reglamento), la presentación de solicitud implica el desistimiento del reclamo presentado.
- f) Ambos prevén el pago al contado y fraccionado. En el caso del Proyecto de Ley (art. 5), se da un plazo de 4 meses desde la suscripción del convenio para el pago; en tanto que en el Decreto Legislativo (art. 16), se debe efectuar el pago a la fecha de presentación de la solicitud.

En el caso de pago fraccionado, el Proyecto de Ley (art. 5), no señala el número de cuotas, en tanto que el Decreto Legislativo indica un máximo de 120 cuotas con una cuota no menor de S/. 395.00

- g) El Proyecto de Ley no propone la actualización de la deuda, en tanto que en el Decreto Legislativo (art. 14), se indica que se aplica el Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana o una variación anual del 6%, la que sea menor, desde la fecha del último pago o, en su defecto, desde la fecha de exigibilidad de la deuda hasta el mes anterior a la fecha de acogimiento
- h) En el caso del Proyecto de Ley (art. 7), el incumplimiento de 3 cuotas consecutivas o 6 cuotas alternativas en un período de 12 meses, da lugar a la pérdida de los beneficios. En el caso del Decreto Legislativo (art. 19), la SUNAT está facultada a proceder a la cobranza de la totalidad de las





65 3  
603

cuotas pendientes de pago cuando se acumulen tres o más cuotas vencidas y pendientes de pago total o parcialmente.

- i) El Proyecto de ley (art. 9), propone que el financiamiento de las facilidades de pago se realiza con cargo a los presupuestos institucionales, sin demandar recursos adicionales. En el caso del Decreto Legislativo (art.20), el Gobierno Regional y Gobierno Local, previo acuerdo de Consejo Regional o Concejo Municipal, establecen la fuente de financiamiento para el pago de las cuotas del Régimen de Sinceramiento así como la autorización a la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas para que proceda a la afectación relacionada con el pago de las cuotas fraccionadas con cargo a los recursos que dichos Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales determinen, siempre que tales recursos se centralicen y administren a través de la Cuenta Única del Tesoro Público, sujeto a las restricciones vigentes respecto al uso de los recursos.

En tal sentido, esta Gerencia considera que el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, debería contemplar sólo el período 2016 y ampliar su ámbito de aplicación a los Gobiernos Regionales.

## V. CONCLUSIONES

1. El Proyecto de Ley N° 401/2016-CR tiene por objeto establecer el sinceramiento de la deuda que mantienen los Gobiernos Municipales hasta el período tributario de diciembre de 2016 frente a las obligaciones tributarias cuya recaudación esté a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), por concepto de contribuciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), cualquiera fuera el estado en que se encuentren, extinguiendo multas por incumplimiento de pago, recargos, intereses, ajustes por incumplimiento de pago, costas, costos y gastos procesales.
2. Mediante Decreto Legislativo N° 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 167-2017-EF, se estableció con carácter excepcional el Régimen de Sinceramiento aplicable a los Gobiernos Regionales, regulados por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales aprobada por la Ley N° 27867 y modificatorias, y Gobiernos Locales, regulados por la Ley Orgánica de Municipalidades aprobada por la Ley N° 27972 y modificatorias, sin incluir a las municipalidades de centros poblados, respecto de la deuda tributaria por concepto de aportaciones a ESSALUD y a la ONP administrada por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) hasta el período tributario de diciembre de 2015 y pendiente de pago, cualquiera sea el estado en que se encuentre.
3. Somos de la opinión que, con el Decreto Legislativo N° 1275 y su Reglamento, ya se aprobaron facilidades de pago para los Gobiernos Regionales y Locales, de forma similar al Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, por lo que la propuesta normativa debería contemplar sólo el período 2016 y ampliar su ámbito de



7

aplicación a los Gobiernos Regionales, conservando las disposiciones del citado Decreto Legislativo.

4. Con relación al Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, cabe manifestar lo siguiente:
- a) La propuesta normativa implica una condonación tributaria.
  - b) Se requiere que la exposición de motivos del Proyecto de Ley desarrolle un análisis costo beneficio, que grafique el beneficio de la condonación tributaria propuesta, tal como lo dispone la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.
  - c) La Gerencia Central de Gestión Financiera opina a favor del Proyecto de Ley N° 401/2016-CR, en lo que corresponde a la extinción de los intereses, multas, recargos, costas y gastos así como la fuente de financiamiento, dado que ello va a permitir resolver la problemática que se tiene frente a los Gobiernos Municipales, debiéndose reformularse los temas competentes a los períodos sujetos a los beneficios así como el uso de las fuentes de financiamiento para el caso del pago fraccionado.

Añaden que, teniendo en cuenta la experiencia de los anteriores regímenes excepcionales de facilidades de pago para los Gobiernos Municipales, donde se evidenció un número reducido de entidades acogidas, sugieren que se introduzca en la fórmula legislativa la obligatoriedad de las municipalidades para que acojan sus deudas a los beneficios establecidos en el Proyecto de Ley.

## VI. RECOMENDACIÓN



El pronunciamiento de ESSALUD sobre el Proyecto de Ley N° 401/2016-CR debe ser remitido al Secretario General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, atendiendo a que, de conformidad con el Oficio N° 506-2007/MTPE/1, el referido Ministerio dispuso que las respuestas a los pedidos de opinión, de información u otros asuntos formulados por las Comisiones del Congreso de la República sobre los Proyectos de Ley no presentados por el Poder Ejecutivo y por los señores Congresistas, deben ser canalizadas a través del citado Ministerio.

Atentamente,

Abog. JOSÉ A. QUISPE SALCEDO  
GERENTE DE NORMATIVA Y ASUNTOS ADMINISTRATIVOS (R)  
GNAA-GCAJ  
ESSALUD

JAQ/JRFA/EWS  
Proveido  
NIT

7998, 8292 y 8569-GCAJ-ESSALUD-2016  
2286, 3027, 3865 y 4448-GCAJ-ESSALUD-2017  
178-2016-32508; 178-2016-34720



03 NOV 2016  
RECIBIDO

"Decenio de las personas con discapacidad en el Perú"  
"Año de la consolidación del Perú orgánico"

Lima, 19 de octubre de 2016

ESSALUD  
OFICINA DE GESTIÓN DOCUMENTARIA  
RECEPCION  
02 NOV 2016  
Hora: 12:00 Registro N°  
Recibido por: [Signature]

ESSALUD  
GERENCIA DE CONTROL CONTRIBUTIVO Y COBRANZAS  
GCGF  
03 NOV 2016  
RECIBIDO  
Hora: 16:30 Firma: [Signature]

OFICIO P.O. N° 215 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor  
JORGE GABRIEL DEL CASTILLO MORA  
Presidente Ejecutivo de EsSalud  
Av. Arenales 1402  
Jesús María

RECIBIDO  
MUY URGENTE

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0401/2016-CR, ley que propone fortalecer la gestión municipal a través del sinceramiento de las deudas adquiridas con el Estado .

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,

[Signature]  
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA  
Presidenta  
Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

GERENCIA DE CONTROL CONTRIBUTIVO Y COBRANZAS  
GERENCIA CENTRAL DE GESTION FINANCIERA  
ESSALUD

Proveído N° ..... GCGF, GCGF-ESSALUD-20 16  
Lima 03 NOV. 2016

Para a:  GCGF  SGCC

- Atender U. Ejec.
- Proyectar Respuestas
- Conocimiento y Fines
- Seguimiento
- Archivo
- Atención
- Evaluar e Informar
- Coordinar
- Agendar
- Otros

Nota: .....

GERENCIA DE CONTROL CONTRIBUTIVO Y COBRANZAS  
V°B°  
[Signature]

2016 NOV - 2 AM 11:30  
ESSALUD  
Sede Central