

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29230, LEY QUE IMPULSA LA INVERSIÓN PÚBLICA REGIONAL Y LOCAL CON PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO Y EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY N° 30264, LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA PROMOVER EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

1. ANTECEDENTES

Mediante la Ley N° 29230, Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado, se aprobaron medidas con el objeto de impulsar la ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional y local, con la participación del sector privado, mediante la suscripción de convenios con los Gobiernos Regionales y/o Locales.

Mediante la Ley N° 30056, Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial, se modificó la Ley N° 29230, incluyéndose dentro de sus alcances a las Universidades Públicas, la posibilidad de que las empresas privadas puedan financiar y/o ejecutar proyectos de inversión Pública, la posibilidad de financiar los Certificados de Inversión Pública Regional y Local – CIPRL con Recursos Determinados provenientes de Fondos que señale el Ministerio de Economía y Finanzas, el carácter negociable de los CIPRL, así como la inclusión del mantenimiento de los proyectos en el marco de dicha ley, entre otros.

Mediante el artículo 17 de la Ley N° 30264, Ley que Establece Medidas para Promover el Crecimiento Económico, se autoriza a las entidades del Gobierno Nacional, en el marco de sus competencias, a ejecutar PIP en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en materia de salud, educación, turismo, agricultura y riego, orden público y seguridad, incluyendo su mantenimiento, mediante los procedimientos establecidos en la Ley N° 29230; asimismo se autoriza a la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas a emitir los Certificados de "Inversión Pública Gobierno Nacional – Tesoro Público" (CIPGN).

Mediante el Decreto Legislativo N° 1238, se estableció la posibilidad de la ejecución conjunta de proyectos entre las Entidades Públicas de gobierno nacional con las Entidades Públicas de gobierno regional y local, la capacidad de la Empresa Privada de financiar la supervisión de los proyectos, la adjudicación directa en caso de la renuncia de la Entidad Privada Supervisora, el establecimiento del cargo del mantenimiento a un proyecto, se incorporó la responsabilidad por incumplimiento, la posibilidad de emitir un CIPRL ante montos que excedan el límite de emisión del CIPRL, así como la incorporación de las materias de deporte, ambiente y cultura al artículo 17 de la Ley N° 30264 y el establecimiento de un mecanismo para incorporar materias a nivel de Gobierno Nacional para la aplicación del mecanismo de la Ley N° 29230.

Finalmente, mediante Ley N° 30506, el Congreso de la República ha delegado 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 por el plazo de noventa (90) días calendario, en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú.

Al respecto, conforme el literal f) del numeral 1 del artículo 2 del citado dispositivo legal establece la facultad de legislar para, entre otros, establecer medidas para mejorar la calidad y agilidad de los proyectos ejecutados bajo la modalidad de Obras por Impuestos en los tres niveles de gobierno, favoreciendo la descentralización, por lo que resulta necesario aprobar el Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 29230, el cual facilita la ejecución de los proyectos, generando un mayor incentivo a la participación de la empresa privada.

2. PROPUESTA

El Decreto Legislativo propuesto modifica la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, de acuerdo a lo siguiente:

Los planteamientos de la propuesta normativa tienen los siguientes objetivos:

- Asegurar la correcta supervisión del proyecto, mediante la implementación de medidas que faciliten la continuidad de la supervisión a cargo de la Entidad Pública, evitando con ello la paralización de las obras por falta de supervisión.
- Potenciar el desarrollo de proyectos de mayor escala, mediante el establecimiento de nuevas alternativas de coejecución entre el Gobierno Regional y Gobierno Local, así como la supresión del límite para ejecutar proyectos OXI del gobierno subnacional.
- Simplificación administrativa del proceso de emisión de los CIPRL y CIPGN, mediante el compromiso del Ministerio de Economía y Finanzas de diseñar una plataforma electrónica que permita por un lado, el acceso a los operadores así como la interconexión con la SUNAT reduciendo los costos de transacción en el desarrollo del proyecto.
- Extensión del mecanismo OXI a otras entidades del Gobierno Nacional con la finalidad de optimizar los procesos de ejecución de obras públicas.

Para el cumplimiento de los objetivos previsto, se han incorporado las siguientes modificaciones:

2.1. Modificación de los artículos 4, 5, 9, 11 y 14, el primer párrafo de la Primera Disposición Complementaria y Final, así como la Quinta, Décimo Sexta y Décimo Séptima Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado

2.1.1. Sobre la eliminación del límite de 15 mil Unidades Impositivas Tributarias

Al 2016, existen 50 Entidades Públicas¹ cuyos límites de emisión de CIPRL sobrepasan el tope de las 15 mil UITs. Teniendo en cuenta el potencial de generar proyectos de mayor envergadura que puedan generar una mayor rentabilidad social

¹ En base a los "Límites para la Emisión de los CIPRL de los Gobiernos Regionales y Locales" publicados el 15 de marzo del 2016.

e impacto en una mayor población, se suprime dicho límite. Sin embargo, a fin de mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo, se autoriza al Ministro de Economía y Finanzas a establecer los topes máximos respecto a la capacidad anual de las entidades que ejecuten proyectos de inversión pública, siendo aplicable tanto a gobiernos subnacionales como a las Entidades Públicas del Gobierno Nacional.

2.1.2. Sobre el proceso de selección de la empresa privada

En la propuesta de Decreto Legislativo se advierte la necesidad de introducir nuevos principios orientadores del proceso de selección de la empresa privada que financia los proyectos bajo el mecanismo establecido en la Ley N° 29230. De esta manera, se mantienen los principios de libre concurrencia, igualdad de trato, transparencia, competencia, eficacia y eficiencia. Por otro lado, se han incorporado los principios de enfoque de gestión por resultados, con el objetivo que prime la consecución de la ejecución del proyecto, y el de responsabilidad presupuestal conforme la cual las Entidades Públicas deben tener en cuenta su capacidad para asumir compromisos financieros derivados de la ejecución de Proyectos de Inversión Pública ejecutados a través del mecanismo dispuesto en la Ley N° 29230, sin comprometer su equilibrio presupuestario ni la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Asimismo, se establece que la adjudicación directa, en el marco de Obras por Impuestos, incluye tanto los casos en los que se presenta un solo interesado como también los casos en los que existe un solo postor.

2.1.3. Sobre la supervisión de los proyectos de inversión

En el desarrollo del mecanismo de Obras por Impuestos se ha podido detectar importantes rezagos en la contratación de una nueva Entidad Privada Supervisora - 30 días calendario en promedio- generando la paralización de la ejecución del Proyecto. Frente a ello, y con el fin de facilitar y dar flexibilidad a la contratación de la entidad privada supervisora, se establece la posibilidad de que sea financiado por la empresa privada con cargo a ser reconocido en el CIPRL.

Asimismo, se establece que, a fin de asegurar la continuidad de la ejecución del Proyecto de Inversión Pública, la Entidad Pública puede realizar las acciones de supervisión a través de su personal interno hasta por un plazo máximo de sesenta (60) días calendario, para lo cual asume la responsabilidad de las labores de supervisión y de dar la conformidad de calidad de la obra correspondiente a dicho período. Dicho plazo debe ser empleado por la Entidad Pública para realizar la contratación de la Entidad Privada Supervisora. Transcurrido el plazo mencionado, y a pesar de no haberse realizado la selección de la Entidad Privada Supervisora, el personal interno designado no podrá continuar con las acciones de supervisión, bajo responsabilidad.

El objetivo es que la Entidad Pública siga siendo la responsable por la correcta supervisión del proyecto de inversión, y que solo en los procesos de selección de una nueva Entidad Privada Supervisora recurrirá a su personal interno. De esta manera, se evita demoras en el proceso de contratación y la correspondiente paralización de la obra, pero se mantiene la exigencia de que sea una Entidad Privada Supervisora la que esté a cargo de la mayoría de la vida del proyecto.

Finalmente, se establece que el proceso de contratación de la Entidad Privada Supervisora debe adecuarse a la dinámica del proceso de selección de la Empresa Privada. Como actualmente se permite que el financiamiento del supervisor esté a cargo de la Empresa Privada, ya no es necesario el requisito de contratación simultánea, pues la mayor razón de demoras en contratar a la Entidad Privada Supervisora se debía a las dificultades de fondos para contrataciones de parte de la Entidad Pública.

2.1.4. Sobre las condiciones para emisión del CIPRL

La Ley establece que para la emisión de los CIPRL se requiere que a) el gobierno regional o local haya otorgado la conformidad de recepción de las obras ejecutadas por la empresa privada, de acuerdo a los términos del convenio; y b) que la Entidad Privada Supervisora haya dado la conformidad de la calidad de la obra.

Sin embargo, existen casos en los que ambos documentos se generan en uno solo que incorpora o contiene tanto la conformidad de calidad de la obra por parte del supervisor como la conformidad de la recepción. Ante ello, se ha venido exigiendo documentos separados para poder emitir el CIPRL. Por ello, a efectos de simplificar el proceso de conformidad, se posibilita que un solo documento contenga toda la información y firmas necesarias, facilitando así la emisión de CIPRLs.

2.1.5. Sobre la responsabilidad por incumplimiento

El artículo 14 establece responsabilidades por incumplimiento de esta norma y su reglamento, tanto de parte del titular de la Entidad Pública como de los funcionarios. Sin embargo, no se establece la entidad a cargo de hacer dicho procedimiento disciplinario. A efectos de generar predictibilidad en la actuación de los funcionarios y alinear incentivos para cumplir las normas dentro de los plazos previstos, se establece que sea la Entidad Pública la que, una vez recibida la queja, tiene hasta 30 días calendario para que el titular establezca responsabilidades de acuerdo a los procesos administrativos correspondientes.

2.1.6. Sobre el informe previo de la Contraloría General de la República

De acuerdo con el literal I) del artículo 22 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, es una atribución de la Contraloría General de la República el informar previamente sobre las operaciones, fianzas, avales y otras garantías que otorgue el Estado, inclusive los proyectos de contrato, que en cualquier forma comprometa su crédito o capacidad financiera, sea que se trate de negociaciones en el país o en el exterior.

Al respecto, en concordancia con lo dispuesto en el literal I) del artículo 22 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, la Primera Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 29230 establece que la Contraloría General de la República emitirá un Informe Previo, de carácter no vinculante, el cual sólo podrá versar sobre aquellos aspectos que comprometan la capacidad financiera del Estado.

La naturaleza del mecanismo regulado en la Ley N° 29230, es permite a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales ejecutar proyectos de inversión pública en el marco del Sistema de Programación Multianual y Gestión de Inversiones con cargo a los recursos futuros de dicha entidad por concepto de canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones, constituyéndose –por su naturaleza- en operaciones oficiales de crédito que compromete su capacidad financiera.

De esta manera, la propuesta de modificatoria del Decreto Legislativo compatibiliza ambos cuerpos normativos, a fin de reflejar la naturaleza del OXI subnacional y su correlato con la obligatoriedad de contar con el Informe Previo de la Contraloría General de la República en dichos casos.

2.1.7. Sobre la posibilidad de delegación de suscripción del convenio de inversión y sus modificatorias en el marco del artículo 17 de la Ley N° 30264

Con el fin de dinamizar y flexibilizar el proceso y desarrollo del mecanismo de obras por impuestos, el Proyecto de Decreto Legislativo establece que en casos de proyectos de inversión pública a ser ejecutados al amparo de lo establecido en el artículo 17 de la Ley N° 30264, se permita la delegación de la suscripción del convenio de inversión y sus modificatorias a través de una resolución del titular de la Entidad Pública.

Ello permitirá que se reduzcan los plazos para el desarrollo de los proyectos de inversión pública a la vez que se promueve un mayor dinamismo en la ejecución de infraestructura pública en beneficio de la población.

2.1.8. Sobre el financiamiento del CIPRL con cargo a presupuesto institucional

La norma establece que en aquellos casos en los que el monto máximo para la emisión de los CIPRL resultase insuficiente para cubrir las modificaciones de los convenios por variaciones originadas durante la fase de inversión, el exceso respecto al citado monto máximo se financiará con cargo al presupuesto institucional de la Entidad Pública, para lo cual la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas emite un CIPRL por dicho monto, siempre que el financiamiento se realice con fondos centralizados en la Cuenta Única del Tesoro Público, conforme a las condiciones que se establezcan en el reglamento. No obstante, se ha tomado conocimiento sobre las complicaciones en la aplicación de la citada disposición ante la falta de parámetros que determinen el plazo máximo para efectuar los pagos correspondientes.

Para evitar que, en el futuro, el periodo de pago de dicha deuda se dilate, generando un impacto negativo en los operadores del mecanismo de la Ley N° 29230, y afectando los niveles de inversión privada y credibilidad del Estado, se establece que las Entidades Públicas deben realizar la programación presupuestal para priorizar los pagos del monto excedido por variaciones originadas durante la fase de inversión a más tardar en los dos primeros años de culminada la obra.

2.1.9. Sobre la ejecución conjunta de proyectos

Las entidades del Gobierno Nacional bajo los alcances del artículo 17 de la Ley N° 30264, conjuntamente con gobiernos regionales o locales, puedan suscribir

convenios de inversión para ejecutar proyectos en el marco de la Ley N° 29230, permitiendo así maximizar el uso de fondos y la aplicación de políticas nacionales en todo el país. En ese sentido, se han evidenciado avances en la aplicación de esta disposición, por ejemplo, la suscripción del convenio entre el Ministerio de Cultura y el Gobierno Regional de La Libertad.

En este caso, a través de la propuesta normativa se permite a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, de forma conjunta, la potestad de celebrar el mismo tipo de convenios de inversión. Con esto se busca maximizar el uso de los fondos existentes entre un gobierno regional y uno local en proyectos que generen un mayor impacto social. Esto también permitirá una mayor eficiencia en el uso de los recursos provenientes del canon, sobrecanon, rentas de aduanas y participaciones en tiempos de menos ingresos por estas fuentes de financiamiento.

2.2. Incorporación del artículo 15 y 16, así como la Décimo Octava Disposición Complementaria y Final a la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado

2.2.1. Sobre la aplicación del marco normativo de Obras por Impuestos

La propuesta de Decreto Legislativo establece ciertos parámetros para la aplicación del marco normativo del mecanismo de Obras por Impuestos. Para ello, se propone una regla general por el cual el desarrollo del proceso de selección de la empresa privada así como la ejecución del proyecto, se regula por lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y disposiciones complementarias. Frente a ello se establece una regla adicional por el cual no resulta de aplicación lo dispuesto en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, salvo para los supuestos expresamente previstos en el Reglamento. Por lo tanto, serán las normas reglamentarias las que determinen los casos específicos en los que resulte necesaria la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado.

Es necesario facilitar a los operadores del mecanismo de Obras por Impuestos la realización de consultas a través de la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada del Ministerio de Economía y Finanzas. Esto debido a que son varias las Direcciones Generales en el Ministerio que tienen competencia para opinar sobre los diversos aspectos del mecanismo. Esto permitirá tener también mayor orden y seguimiento de las opiniones que se generen así como la unificación de criterios para mejorar la gobernanza en el mecanismo.

2.2.2. Sobre la solución de controversias

De acuerdo a la información que se tiene del mecanismo de Obras por Impuestos, en el caso de controversias las partes se muestran reticentes a emplear el arbitraje por sus costos y porque genera, para las empresas privadas, una relación tensa con Entidades Públicas que se encuentran en su zona de influencia. Por ello, se propone incorporar la conciliación como un mecanismo de solución de controversias. Así también se especifica que, "[e]n los casos de conciliación, la Entidad Pública puede suscribir un acta en la que se determinen derechos y obligaciones exigibles a las partes y con el fin de viabilizar la correcta ejecución del proyecto de inversión pública." Esto permitirá flexibilidad de la solución de controversias a fin de reducir las situaciones de conflictividad.

Asimismo, la propuesta de Decreto Legislativo establece que la entidad pública y la empresa privada pueden convenir en someter sus controversias al trato directo, conforme a las reglas de la buena fe y común intención de las partes. Para ello, el acuerdo al que se llegue tiene efecto vinculante y ejecutable para las partes y produce los efectos legales de la transacción.

2.2.3. Sobre el CIPRL y CIPGN electrónico

Ante la importancia que tiene en las empresas privadas operadoras del mecanismo de Obras por Impuestos que se impulse el CIPRL y CIPGN electrónico, que ya se encontraba presente en la norma, se establecen tiempos para su implementación. En este sentido, se busca que el CIPRL y CIPGN electrónico sea de utilidad para las Entidades Públicas y empresas privadas, permitiendo que ambas tengan acceso al sistema de información del mismo, que esté vinculado a la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria –SUNAT, para facilitar el pago del Impuesto a la Renta a través del CIPRL y CIPGN, y se realizará en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario contados desde el día siguiente de la publicación de la norma.

2.3. Modificación del artículo 17 de la Ley N° 30264, Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico

Se modifica el artículo 17 de la Ley N° 30264, Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico, para incluir las materias de electrificación rural, pesca, habilitación urbana, protección social, desarrollo social, transporte y justicia a fin de promover la inversión privada en la ejecución proyectos de inversión pública en dichos sectores del Gobierno Nacional.

En primer lugar, esto permitirá la promoción de la inversión privada en proyectos catalizadores de la producción pesquera artesanal, como son los puertos artesanales, los sistemas de refrigeración e infraestructura general que impulsará el desarrollo económico de los pescadores artesanales en todo el país. Así también, se busca impulsar el acceso a mayor número de peruanos a la electrificación en zonas rurales donde es más difícil la inversión privada en energía. También, se busca promover la inversión en proyectos de inversión pública enfocados en la protección social y desarrollo social, que comprenden los rubros referidos a la superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social y protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono, como pueden ser el Programa Nacional Cuna Más y otros identificados como mejoramiento de las condiciones de salubridad del servicio de alimentación escolar o el mejoramiento del camino vecinal, que permitirá que la población en estado de pobreza y pobreza extrema sean atendidas oportunamente y mejoren su calidad de vida.

Para proyectos de inversión en la materia de electrificación rural, debido a que cuenta con limitados recursos por la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios para financiar proyectos de inversión, pero cuenta con un flujo de Recursos Directamente Recaudados y Recursos Determinados suficientes, se habilita la financiación de proyectos mediante este mecanismo. En esa misma línea, también se habilita la

posibilidad de financiamiento de proyectos de inversión pública en materia de turismo con Recursos Directamente Recaudados.

Adicionalmente, se precisa la naturaleza del mecanismo de OXI Nacional, el cual constituye una modalidad de ejecución de obras que se ejecutó contra el presupuesto de la entidad (respecto al año de la ejecución y pago de obra) por lo que no constituyen una operación oficial de crédito.

Así también, se establece que, para iniciar la convocatoria al proceso de selección de la empresa privada, la Entidad Pública debe otorgar la certificación presupuestaria. Y que en el caso de proyectos que se ejecuten parcial o totalmente en años fiscales siguientes, la Entidad Pública debe presentar a la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, un documento suscrito por su titular en el que conste el compromiso de la entidad de priorizar, bajo responsabilidad, en la fase de programación presupuestaria los recursos necesarios para financiar el pago de los CIPGN en cada año fiscal y por todo el periodo de ejecución del proyecto de inversión, así como de su mantenimiento de ser el caso. De esta manera, se busca hacer más ágil el mecanismo para las entidades de gobierno nacional, teniendo en cuenta que cuentan con las capacidades para certificar presupuestariamente así como de generar los compromisos fiscales con el propósito de financiar los proyectos que prioricen.

Finalmente, con el propósito de agilizar la priorización y ejecución de proyectos, el titular de la Entidad Pública del Gobierno Nacional puede delegar a sus programas, proyectos o unidades ejecutoras adscritos a éste, las facultades que la ley y su reglamento le otorgan a fin de que, en el marco de sus competencias, desarrollen proyectos de inversión pública.

2.4. Sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas

Con el propósito de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y evitar la rigidez en los presupuestos de las Entidades Públicas, se busca un mecanismo dinámico que permita el control necesario a través de un Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, que establece los topes máximos respecto a la capacidad anual de las entidades que ejecuten proyectos de inversión pública en el marco de la Ley N° 29230 y artículo 17 de la Ley N° 30264.

2.5. Sobre la Nomenclatura

Se incluyó una Disposición Complementaria y Final que regula la aplicación del Certificado "Inversión Pública Regional y Local – Tesoro Público" (CIPRL) establecida en la Ley N° 29230, que establece que esta será aplicable a los "Certificados de Inversión Pública Gobierno Nacional - Tesoro Público" (CIPGN) establecido en el artículo 17 de la Ley N° 30264, Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico, salvo lo referido al primer párrafo del artículo 8, artículos 12, 13 así como la Segunda y Décimo Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29230.

3. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Decreto Legislativo propuesto modifica la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado así como el artículo 17 de la Ley N° 30264, Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico, de acuerdo a la Ley N° 30335, Ley que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia administrativa, económica y financiera.

4. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE LA NORMA PROPUESTA

La promulgación de la presente norma no implica costo adicional al erario nacional ni irrogará costos a los agentes involucrados. La propuesta normativa redundará en los siguientes beneficios:

- Continuidad de la inversión en los proyectos de inversión pública, evitando la paralización o suspensión de proyectos ante eventos imprevistos de resolución del contrato de supervisión.
- Simplificación administrativa y reducción de costos de transacción en la emisión de los CIPRL y CIPGN electrónicos, reduciendo las distancias entre la fecha de conformidad de la obra y la emisión de los certificados, generando mayor predictibilidad en el pago.
- Desarrollo de proyectos de inversión pública con mayor impacto social en los gobiernos subnacionales y en nuevos sectores del gobierno nacional, generando un mayor incentivo a la participación de la empresa privada.

Los beneficios de las medidas propuestas, agilizarán la ejecución de la inversión, el cierre de brechas y el impacto social sobre la población.

