



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 2 de mayo de 2018

OFICIO N° 076 -2018 -PR

Señor  
**LUIS GALARRETA VELARDE**  
Presidente del Congreso de la República  
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en Materia Tributaria y Financiera, de Gestión Económica y Competitividad, de Reconstrucción y Cierre de Brechas en Infraestructura y Servicios, de Integridad y Lucha contra la Corrupción, de Prevención y Protección de Personas en Situación de Violencia y Vulnerabilidad y de Modernización de la Gestión del Estado.

Mucho estaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el Artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovar los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO  
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO  
Presidente del Consejo de Ministros



**CONGRESO DE LA REPUBLICA**

Lima, ...04...de...MAYO.....del 2018....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2191 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

.....**CONSTITUCIÓN Y**.....  
.....**REGLAMENTO.**.....

.....  
.....  
.....

-----  
**JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA**  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA



# Proyecto de Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE DELEGA EN EL PODER EJECUTIVO LA FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA TRIBUTARIA Y FINANCIERA, DE GESTIÓN ECONÓMICA Y COMPETITIVIDAD, DE RECONSTRUCCIÓN Y CIERRE DE BRECHAS EN INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS, DE INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA Y VULNERABILIDAD Y DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

Deléguese en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el plazo de sesenta (60) días calendario en materia tributaria y financiera, de gestión económica y competitividad, de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado, en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

**Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas**

En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo está facultado para:

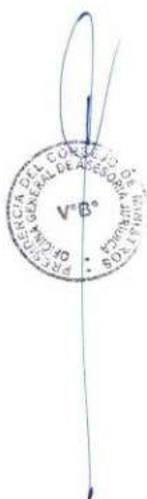
- 1) Legislar en materia tributaria y financiera, a fin de:
  - a) Modificar la Ley del Impuesto a la Renta con la finalidad de fomentar la inversión, otorgar seguridad jurídica, reducir la evasión y elusión tributaria, ampliar la base tributaria, simplificar el sistema tributario, mejorar la progresividad del sistema tributario, eliminar posibilidades de arbitraje, fomentar el uso de comprobantes de pago y perfeccionar la normativa referente a los regímenes tributarios simplificados.
  - b) Modificar la legislación en materia tributaria y financiera a fin de promover la inversión, ampliar la cobertura previsional e incentivar que los recursos de los fondos de pensiones que fueron retirados por los pensionistas al amparo de la Ley N° 30425 sean destinados a cubrir una pensión.



- c) Modificar la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo con la finalidad de perfeccionar su regulación, estructura y administración.
- d) Perfeccionar el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central – SPOT como mecanismo de control tributario a fin de asegurar el uso adecuado del fondo de detracciones y optimizar la operatividad del Sistema.
- e) Modificar la legislación nacional a fin de promover el uso generalizado de comprobantes de pago electrónicos y simplificar las obligaciones de los contribuyentes, incluyendo aquella relacionada con certificados digitales.
- f) Modificar el Código Tributario a fin de contar con procedimientos tributarios más eficientes, adecuar la normativa a los sistemas electrónicos empleados por los contribuyentes para la emisión de comprobantes de pago y llevado de libros y/o registros; como medidas para asegurar el cobro de la deuda tributaria.
- g) Establecer los mecanismos que permitan al Tribunal Fiscal y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT fortalecer y optimizar su gestión, así como su marco normativo que coadyuven a garantizar el adecuado cumplimiento de sus funciones y brindar un mejor servicio. Asimismo, establecer normas que coadyuven a fortalecer las procuradurías a cargo de la defensa de los procesos judiciales en materia tributaria y aduanera, las Salas y fiscalías en delitos tributarios y aduaneros.
- h) Perfeccionar y simplificar la regulación y demás aspectos referentes a la cobertura y acceso a los regímenes especiales de devolución del Impuesto General a las Ventas orientados a promover y agilizar la inversión en el país, a fin de brindar mayor celeridad y eficiencia para su acogimiento.
- i) Racionalizar los beneficios tributarios existentes, prorrogando o eliminando las exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios vigentes sujetos a plazo, previa evaluación de la necesidad de su permanencia; así como implementar mecanismos alternativos a estos, sin que ello incluya los de carácter geográfico regional.
- j) Perfeccionar la Ley Penal Tributaria y la Ley de Delitos Aduaneros a fin de optimizar los procesos judiciales, adecuándolas a la nueva normativa procesal, e incorporación de figuras punitivas que eviten el pago de tributos.
- k) Perfeccionar las reglas relativas a los contratos de estabilidad tributaria previstos en la Ley General de Minería a fin de generar certeza respecto de las condiciones y beneficios que brindan tales contratos.
- l) Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones de la OCDE y a las mejores prácticas internacionales para combatir la evasión y elusión tributaria, el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; garantizar la asistencia administrativa mutua con fines fiscales; evitar la doble imposición internacional; y, el tratamiento del secreto bancario, respetando los derechos y principios previstos en la Constitución Política. Asimismo, implementar mecanismos de transparencia sobre los beneficiarios finales y regular la extinción de sociedades inactivas, para prevenir y combatir el fraude tributario y los delitos económicos.

2) Legislar en materia de gestión económica y competitividad, a fin de:

- a) Fortalecer la eficiencia y sostenibilidad del Fondo para la Estabilización de precios de los combustibles derivados del petróleo.
- b) Rediseñar el Fondo de Promoción a la Inversión Pública y Local (FONIPREL) para integrar al Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) y facilitar el





# Proyecto de Ley

proceso de liquidación de proyectos a los gobiernos regionales y locales, y la continuidad de inversiones.

- c) Impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las Mypime y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, mejorando el financiamiento y otorgamiento de garantías y similares; asimismo, estableciendo una nueva regulación del régimen societario de garantía mobiliaria y del régimen de contrataciones. Así como, promover la formalización laboral.
- d) Actualizar la Ley General de Aduanas y la de Delitos Aduaneros, a fin de adecuarlas a estándares internacionales, agilizar el comercio exterior y hacer eficiente y preservar la seguridad de la cadena logística, incluyendo aspectos de recaudación, obligación tributaria aduanera y sistema de infracciones.
- e) Armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción
- f) Ampliar la vigencia de los beneficios de la Ley N° 27360 y extender su aplicación a aquellos que realicen actividades acuícolas y de manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre.
- g) Fortalecer la educación técnico-productiva para elevar la empleabilidad y competitividad especialmente de los jóvenes.
- h) Optimizar la regulación del transporte en todas sus modalidades facilitando el cabotaje nacional e internacional de carga y pasajeros.

3) Legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios, a fin de:

- a) Modificar la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios y otras normas vinculadas, a efectos de modificar e incorporar medidas necesarias y complementarias para la eficiente ejecución e implementación del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios.
- b) Establecer disposiciones especiales para atención a población damnificada con vivienda colapsada o inhabitable con daño recuperable, con el Bono Familiar Habitacional - BFH.
- c) Establecer el marco general para impulsar el desarrollo de infraestructura del sistema de drenaje pluvial que sirvan para la recolección, transporte, almacenamiento y evacuación de las aguas pluviales, a fin de evitar inundaciones.
- d) Optimizar el marco institucional y los procesos para la obtención y saneamiento de predios requeridos para la ejecución de proyectos de inversión, que permitan el cierre



de brechas de infraestructura y el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales a cargo del Estado peruano, así como facilitar el saneamiento físico legal de inmuebles destinados a servicios y otros usos por el Estado.

- e) Establecer disposiciones que fortalezcan la gestión y prestación de los servicios de saneamiento, asegurando su sostenibilidad.
- f) Mejorar el marco legal de Obras por Impuestos y modalidades similares para acelerar la intervención del Gobierno Nacional y Subnacional en el cierre de brechas de inversión y equipamiento de infraestructura y servicios.
- g) Mejorar y consolidar las reglas, criterios y procesos aplicados durante el planeamiento y programación, formulación, estructuración, transacción, y ejecución contractual de los proyectos ejecutados al amparo de las normas del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, garantizando el valor por dinero, la eficiencia y la predictibilidad en todas las fases, así como el fortalecimiento de las entidades que conforman el Sistema.

4) Legislar en materia de integridad y lucha contra la corrupción, a fin de:

- a) Impedir el ingreso o permanencia de servidores en la administración pública que hayan sido condenados penalmente por delitos de lavado de activos, tráfico ilícito de drogas y financiamiento al terrorismo.
- b) Establecer lineamientos que regulen la presentación de la declaración jurada de intereses y la gestión de intereses en el Estado.
- c) Establecer medidas preventivas de denuncia y modificar el Código Penal y Código de Procedimientos Penales para fortalecer la lucha contra la corrupción.
- d) Establecer regulaciones que incorporen mecanismos procesales efectivo, independiente y autónomo de la acción penal, para la persecución de la propiedad obtenida a través de actividades ilícitas, de modo que permita revertir a favor del Estado, la propiedad de los objetos, instrumentos, efectos o ganancias del delito o cualquier acto ilícito en el ámbito nacional o en el extranjero.
- e) Disponer medidas legislativas destinadas a combatir las actividades ilícitas en las operaciones de comercio exterior.

5) Legislar en materia de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad, a fin de:

- a) Establecer medidas para optimizar los servicios a favor de personas en situación de vulnerabilidad.
- b) Fortalecer el marco jurídico para la prevención y protección de violencia contra la mujer y grupo familiar en especial de víctimas de casos de acoso, acoso en espacios públicos, tentativa de feminicidio, feminicidio y violación sexual de menores de edad, así como para la sanción efectiva ante la comisión de dichos delitos.
- c) Establecer medidas para promover la inclusión de las personas con discapacidad, garantizar el derecho al ejercicio de su capacidad jurídica en condiciones de igualdad y la atención de casos de desaparición de estas personas, así como de otras poblaciones vulnerables.





# Proyecto de Ley

6) Legislar en materia de modernización del Estado, a fin de:

- a) Modernizar los sistemas administrativos del Estado, excepto los referidos a Defensa Judicial del Estado y Control Gubernamental, con el objetivo de mejorar la gestión, productividad, eficiencia y efectividad de las entidades públicas.
- b) Mejorar la actuación administrativa del Estado en lo relativo a supervisión, fiscalización y sanción; así como, perfeccionar y modificar disposiciones normativas de la Ley del Procedimiento Administrativo General y al Decreto Legislativo N° 1310 que establece medidas adicionales en simplificación administrativa, para normas con rango de Ley.
- c) Implementar servicios y espacios compartidos por parte de las entidades públicas, así como establecer disposiciones para el gobierno digital y las plataformas multiservicios y de trámites que faculten a las entidades públicas a delegar la gestión y resolución de actos administrativos a otras entidades públicas o a terceros bajo determinados criterios.
- d) Reorganizar y delimitar competencias y regulaciones entre entidades públicas del gobierno nacional y/o subnacional.
- e) Promover la consolidación institucional de las mancomunidades municipales y mancomunidades regionales, aprovechando las ventajas de la gestión intermunicipal e interregional para asegurar la óptima prestación de servicios.



Las normas a ser emitidas en el marco de lo dispuesto en la presente Ley aseguran el cumplimiento de lo previsto en los artículos 104 y 101, inciso 4, y demás concordantes de la Constitución Política del Perú y la jurisprudencia que al respecto ha emitido el Tribunal Constitucional.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los

  
MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO  
Presidente de la República

  
CESAR VILLANUEVA ARÉVALO  
Presidente del Consejo de Ministros

**LEY QUE DELEGA EN EL PODER EJECUTIVO LA FACULTAD DE LEGISLAR  
EN MATERIA TRIBUTARIA Y FINANCIERA, DE GESTIÓN ECONÓMICA Y  
COMPETITIVIDAD, DE RECONSTRUCCIÓN Y CIERRE DE BRECHAS EN  
INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS, DE INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA  
CORRUPCIÓN, DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS EN  
SITUACIÓN DE VIOLENCIA Y VULNERABILIDAD Y DE MODERNIZACIÓN DE  
LA GESTIÓN DEL ESTADO**

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

---

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Situación en materia tributaria y financiera**

A abril de 2018, el crecimiento de la actividad económica aún no repunta y requiere ser apuntalado en el corto plazo. Entre enero y febrero de 2018, la economía creció 2,8%, ligeramente por encima de lo registrado en la segunda mitad de 2017. En ese sentido, las expectativas de crecimiento para este año han venido corrigiéndose sostenidamente a la baja. Por ejemplo, el crecimiento esperado para 2018 por el consenso de analistas de Latin Focus se revisó de 4,0% en marzo de 2017<sup>1</sup> a 3,6% en abril de 2018<sup>2</sup>. Este deterioro estaría asociado, principalmente, al ruido político de los últimos meses y a la dinámica inestable de los sectores primarios.

En esa línea, el indicador de demanda interna anual en términos desestacionalizados revirtió su tendencia de aceleración iniciada en el 2T2017. De acuerdo con los datos más recientes para febrero, este indicador acumula tres meses consecutivos de contracción.<sup>3</sup> En relación a la inversión, de acuerdo con el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), el consumo interno de cemento creció 3,3% en marzo de 2018, la menor tasa de los últimos ocho meses. Asimismo, el índice de Avance Físico de Obras (IAFO) registró una caída de 19,2% en marzo de 2018, la primera desde el 2T2017. En relación al consumo de las familias, este aún no da muestras de recuperación sostenida, lo que se asocia a un mercado laboral que se mantiene débil. Al respecto, el empleo formal urbano se mantiene en terreno negativo desde julio de 2017 y el empleo en Lima Metropolitana creció marginalmente en marzo de 2018 (0,3%), registrando una moderación respecto de los últimos meses.

Así, de acuerdo con el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2018-2021 (IAPM) publicado en abril de 2018, se revisa a la baja la proyección del crecimiento del PBI para 2018 del 4% esperado en el Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021 (MMM), aprobado en Consejo de Ministros en agosto de 2017.

Por el lado de las finanzas públicas, en los últimos años, las cuentas fiscales se han debilitado debido a una importante caída en los ingresos fiscales y a un incremento

<sup>1</sup> <https://www.focus-economics.com/countries/peru/news/economic-activity/economic-activity-surges-at-outset-of-the-year>

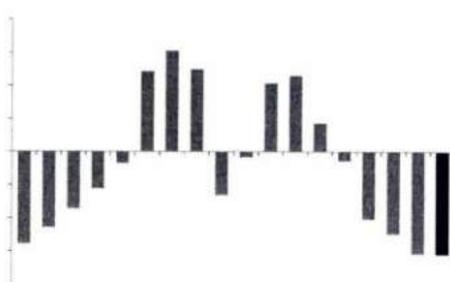
<sup>2</sup> <https://www.focus-economics.com/countries/peru>

<sup>3</sup> <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN01775AM/html/2016-1/2018-4/>

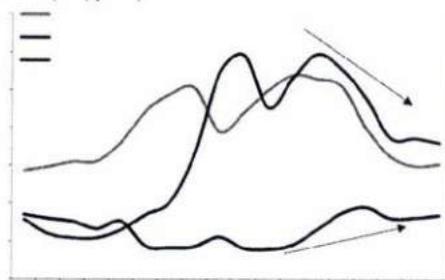


persistente del gasto corriente. En 2017, el déficit fiscal preliminar del Sector Público No Financiero (SPNF) fue de 3,1% del PBI, el más alto en 17 años. Este déficit ha estado acompañado de una mala combinación de instrumentos fiscales: incremento del gasto corriente, junto con un menor gasto de capital y reducción de ingresos fiscales.

**Resultado económico**  
(% del PBI)



**Ingresos y gastos del Gobierno General**  
(% del PBI)



Fuente: SUNAT, BCRP, MEF.



Los ingresos fiscales registraron cinco años de caídas consecutivas, con lo cual la presión tributaria alcanzó el 12,9% del PBI en el 2017, el nivel más bajo de los últimos 15 años. Si bien una parte de la caída de la presión tributaria respecto a la alcanzada en 2012 (16,9% del PBI) se debió a factores asociados al ciclo económico (menor crecimiento y precios de exportación), la mayor parte se explicó por las reformas tributarias adoptadas en los últimos años, y por un importante crecimiento de la evasión y elusión. Así, se estima que el incumplimiento del Impuesto a la Renta alcanzó su máximo histórico de 56,9% de la recaudación potencial en 2016, en tanto que el del Impuesto General a las Ventas (IGV) se situó en 35,9%, el más alto de los últimos siete años. Para el año 2017, la baja recaudación de ingresos se debió a un bajo crecimiento de la demanda interna, aplazamientos de impuestos (por el Fenómeno El Niño costero y la aprobación del IGV justo); mayores devoluciones a grandes proyectos mineros; entre otros. La presión tributaria de Perú se ubica en el penúltimo puesto del ranking de estadísticas tributarias de Latinoamérica y el Caribe<sup>4</sup> (19,1% del PBI), muy por debajo de la recaudación de los países miembros de la OCDE (25,2% del PBI<sup>5</sup>).

En relación al gasto corriente, este creció casi en 2 puntos del PBI entre 2011-2017, registrando un ritmo de expansión promedio de 6,0% en términos reales en dicho periodo. Un factor que ha contribuido al crecimiento del gasto corriente ha sido la implementación de reformas remunerativas desde el 2012 enfocadas en mejorar el capital humano del sector público y a fortalecer la gestión del aparato estatal, en particular, en sectores claves como educación, salud, defensa, interior y justicia. No obstante, el mayor gasto corriente también se explica por la expansión del gasto en servicios no críticos con bajo efecto

<sup>4</sup> Estadísticas Tributarias en Latinoamérica y el Caribe, OECD et al (2018). La data se encuentra disponible para las 25 economías de América Latina y el Caribe y abarca el periodo de 1990-2016.

<sup>5</sup> Representa el promedio simple de los ingresos tributarios (excluyendo contribuciones sociales) para 35 países miembros de la OECD.

"Economía Informal en el Perú: Situación Actual y Perspectivas" (Marzo 2016) menciona dos aspectos importantes sobre la competitividad de la economía peruana: Al 2013, la quinta parte del PBI peruano era constituido por producción del sector informal y este sector concentraba más del 55% de trabajadores de la economía nacional. Este escenario desfavorable conlleva a tomar acciones que mejoren la situación del país.

En tal sentido, se busca mejorar la competitividad a través de diversas medidas. Las medidas adoptadas implican ámbitos de la economía como son el fortalecimiento del Fondo para la Estabilización de precios de combustibles derivados del petróleo (FEPC); el rediseño de los fondos de incentivos a la inversión pública (FONIPREL y FONIE); la simplificación administrativa; la promoción del Comercio Exterior; la promoción de las MYPE; la promoción en favor del empleo juvenil y otras medidas que incentiven a sectores productivos (pesquero, forestal, etc). Por lo tanto, se busca desarrollar plataformas de competitividad y fomentar estrategias para el desarrollo de los ámbitos señalados.

Sobre el FEPC, de octubre de 2016 a marzo de 2018 se ha generado una deuda de S/ 750 millones con las empresas. Por ello para fortalecer este instrumento se busca redefinir las actuales reglas de actualización de sus Bandas FEPC, así como establecer fuentes de financiamiento complementarias para evitar seguir afectando el aumento de esta deuda.

Sobre FONIPREL y FONIE, a la fecha existen S/ 2 400 millones en ejecución a través de más 2 600 convenios y se espera incrementar el financiamiento con alrededor de S/ 600 millones anuales. Las medidas adoptadas buscan adecuar estos fondos de inversión a los principios del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones; fortalecer estas inversiones y estandarizarlas con el objetivo de cierre de brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básicos.

Respecto a la simplificación administrativa, las acciones a tomar son transversales a diversas áreas. Por ejemplo, respecto a los fondos de inversión se busca simplificar o automatizar algunos procesos de seguimiento para brindar mejores servicios a los gobiernos sub nacionales y acelerar la toma de decisiones. Otra medida de simplificación se encuentra en el campo de las MYPE, donde se busca crear un régimen simplificado para la constitución, inscripción, liquidación y extinción de empresas.

Sobre la promoción del comercio exterior se propone la modificación de la Ley General de Aduanas y la Ley de Delitos Aduaneros; adecuándolas a estándares internacionales del comercio exterior y mejorándolas condiciones para el funcionamiento de los corredores logísticos.

Respecto a la promoción de las MYPE, las acciones a tomar son diversas como el incremento de la demanda de sus producciones a través de compras públicas. Hoy existen 1,7 millones de MYPE en el país que contratan a 11,5 millones de trabajadores que podrían verse beneficiados con este mecanismo. Otra acción en favor de la promoción de las MYPE es impulsar y facilitar los créditos y el acceso a capitales de trabajo con una nueva normativa de garantías mobiliarias. La intermediación financiera en el Perú, medida como créditos y depósitos respecto del PBI, se mantiene en niveles bajos (32.07% y 30.63%, respectivamente); niveles por debajo de países como Brasil (48.43% y 53.78%), Chile (74.16% y 35.58%) o incluso Bolivia (34.41% y 43.09%) . Por ello las garantías mobiliarias es una medida que es parte de las buenas prácticas internacionales señaladas por organismos como el Banco Mundial, la OEA y UNCITRAL para incrementar la profundidad del sistema financiero en el país.



Asimismo, para la promoción del empleo juvenil, se busca incidir en el marco normativo que regule la organización, gobierno, régimen académico, perfil directivo y docente idóneo para la gestión de los Centros de Educación Técnico-Productiva, (Cetpro) para brindar una educación que responda a las necesidades del país, del mercado laboral y coadyuve a la inserción laboral inmediata de los jóvenes.

Finalmente, respecto a la promoción de sectores productivos, se busca la vigencia de los beneficios de la Ley N° 27360 y extender su aplicación a actividades acuícolas y de manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre, así como armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión y sanción.

### 1.3. Reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios

Luego de un crecimiento de sólo 2,3% en el primer semestre del año 2017 producto del Fenómeno El Niño Costero (FEN Costero), la economía peruana requiere una expansión de la inversión pública y la gradual recuperación de la inversión privada para lograr su recuperación y la disminución de las brechas en infraestructura del país que permita su desarrollo sostenible.

Se espera que la inversión pública muestre un crecimiento dinámico en 2018 (17,5% real anual). Se busca acelerar la ejecución de la obra pública, mediante la implementación de medidas que permitan acelerar y fortalecer las intervenciones del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales.

La inversión privada es uno de los principales motores de crecimiento de la economía peruana (durante los últimos 15 años representó en promedio 17,8% del PBI). Para acelerar su crecimiento (2017: 0,3%, 2018: 4,5%, promedio 2019-2021: 7,6%) se requiere iniciar acciones concretas para asegurar la ejecución y adjudicación de grandes proyectos de infraestructura y establecer las condiciones necesarias para el desarrollo de nuevos proyectos mineros.

Cabe resaltar que el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC) aprobado mediante Decreto Supremo N° 091-2017-PCM, comprende un conjunto de intervenciones que superan los S/ 25,655 millones. De este total, el 77% se orientará a obras de reconstrucción con cambios de la infraestructura afectada, mientras que el 21% se destinará a obras de prevención. El 2% restante se destinará a mejorar las capacidades de gestión de las principales unidades ejecutoras del PIRCC y a otras inversiones. La ejecución se realizará a través de los 3 niveles de gobierno (nacional, regional y local).

Al I trimestre del 2018, se tienen contratadas 624 intervenciones, que representan un total de S/ 2,021 millones. De dicho monto, el 46% representa a 220 intervenciones que se encuentran en ejecución, 41% corresponde a 346 intervenciones que han sido terminadas. En estado paralizado se tienen 8 intervenciones que representan el 1% del total contratado y 8 intervenciones se encuentran en estado resuelto.

Por otra parte, según la Asociación para el Fomento de Infraestructura (AFIN) (Plan Nacional de Infraestructura 2016 – 2025), en Perú la brecha en infraestructura asciende a US\$ 68 815 millones (35% del PBI de 2015) para el periodo 2016 – 2020. Esta brecha de infraestructura se concentra principalmente en los sectores de transporte (US\$ 21 253 millones, 31%), telecomunicaciones (US\$ 12 603 millones, 18%), energía (US\$ 11 388



millones,17%) salud (US\$ 9 472 millones,14%) y agua y saneamiento (US\$ 6 970 millones,11%).

El cierre de brechas de infraestructura es importante porque permite a las personas pobres acceder a mayores oportunidades productivas, incrementando el valor de sus activos. Asimismo, el mayor acceso y uso de los servicios de infraestructura, incluyendo telecomunicaciones, energía, transporte, agua y saneamiento, juega un papel clave en la integración de los individuos y hogares a la vida social y económica. Asimismo, la inversión en infraestructura es particularmente importante para estimular la economía en tiempos de desaceleración, pues impulsa al crecimiento potencial y crea puestos de trabajos claves.

En Perú la necesidad de infraestructura es enorme y eso nos resta competitividad. Según el último Informe de Competitividad Global 2017-2018[1], el Perú ocupa el puesto 86°(de 137 países) en términos de infraestructura, muy rezagado respecto de nuestros pares regionales Chile (41°) y México (62°) y similar a Colombia (87°). "). Esto está asociado a que el PBI per cápita 2017 en Perú (US\$ 13 334 PPP<sup>2</sup>) es mucho menor que en la región: Chile (US\$ 24 537 PPP), México (US\$ 19 903 PPP) y Colombia (US\$ 14 485 PPP).

Para reducir la brecha de infraestructura en Perú de la manera más eficaz y eficiente, es necesario establecer criterios de priorización sobre las inversiones, teniendo en cuenta cómo los proyectos cierran brechas de infraestructura y cuál es su impacto económico y social.

#### 1.4. Integridad y lucha contra la corrupción

La corrupción es un fenómeno que afecta la gobernabilidad del país, la confianza en las instituciones y los derechos de las personas, tiene además diferentes manifestaciones y aparece de manera diversa en el escenario social, político y económico. Sus efectos negativos llegan a trascender fronteras, valiéndose de redes sofisticadas delictivas que aprovechan la debilidad institucional y sectores vulnerables para capturar la toma de decisiones.

Transparencia Internacional, muestra que, en los últimos 10 años, la percepción de corrupción en el Perú no ha mostrado mejoras significativas. Así, por ejemplo, entre los años 2008 al 2017, según esta organización el Perú ha obtenido un índice de 37 sobre 100, situándose por debajo del promedio de la región de América Latina. En contraste, países como Uruguay (70/100 puntos) y Chile (67/100) destacan por una mejor calificación. Un bajo desempeño en la lucha contra la corrupción para el Perú se encuentra, también, en las evaluaciones del Banco Mundial. Dicha organización internacional, a través de su Índice de Gobernanza Mundial mide el control de la corrupción. Este estudio muestra que el Perú descendió parcialmente en sus esfuerzos por combatir la corrupción, pasando de un índice de 51/100 en el año 2006 a 43/100 en el año 2016.

Además, la 10° Encuesta Nacional sobre Percepción de la Corrupción del Perú, realizada el año 2017, señala a la corrupción como uno de los tres principales problemas que aqueja al país e impide lograr su desarrollo. En este estudio se encontró que el 75% de los encuestados califican de ineficaz la labor del gobierno en la lucha contra la corrupción. Asimismo, el mismo estudio señala que 4 de cada 5 encuestados (71%) cree que la corrupción se ha incrementado en los últimos cinco años. Más aún, el 49% de los encuestados piensa que la corrupción seguirá incrementándose en los próximos cinco años y el 35% considera que seguirá igual.



Frente a esta problemática y en el marco del Programa País del Perú con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se realizó el Estudio de Integridad Pública, el cual realizó un diagnóstico del marco normativo e institucional en la materia, incluyendo la promoción de la ética pública, gestión de conflictos de intereses, protección a denunciantes, control interno y gestión de riesgos, entre otros. Así, una de las principales recomendaciones de dicho estudio es desarrollar un sistema integral que contribuya a promover una cultura de integridad respaldada por mecanismos de apropiados de rendición de cuentas. En ese esfuerzo, el Perú está desarrollando un marco normativo e institucional que promueva la integridad y combata la corrupción.

### **1.5. Prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad**

La sociedad peruana se encuentra experimentando en los últimos años la elevación de los índices de violencia que afecta de manera particular a mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas de la tercera edad, personas con discapacidad y otros grupos de población que enfrentan un especial estado de vulnerabilidad.

Así, por ejemplo, de acuerdo a las estadísticas de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar Nacional (ENDES), en el año 2016 el 68.2% de mujeres, entre los 15 y 49 años de edad, a nivel nacional, alguna vez en su vida fue víctima de algún tipo de violencia por parte de su esposo o compañero.

Con referencia las situaciones de control, a nivel nacional, las mujeres víctimas de violencia psicológica y/o verbal declararon haber sufrido alguna situación de control (60,5%) por parte de su esposo o compañero, las más frecuentes fueron la insistencia en saber a dónde va (43,5%) y la manifestación de celos (39,2%). El 18,8% de las mujeres que estuvieron alguna vez en una unión de pareja, manifestó haber experimentado situaciones humillantes (si su pareja le había dicho o hecho cosas para humillarla delante de otros) y el 16,8% enfrentó las amenazas de su pareja de irse de la casa/quitarle a los hijos o la ayuda económica y el 9,4% declaró que las amenazaba con hacerles daño.

Los actos de violencia contra este grupo de personas representan un problema público que responde a múltiples causas, y como tal, requiere ser abordado de manera integral con la finalidad de brindarles protección, garantizar su dignidad, y el goce efectivo de sus derechos en condiciones de igualdad.

### **1.6. Modernización de la gestión del Estado**

Modernizar el Estado requiere de incentivos y acciones orientados a mejorar la eficacia de las entidades públicas, pero también de reglas que permitan implementar dichas mejoras. El Índice de Efectividad del Gobierno que elabora el Banco Mundial todos los años, donde mide la percepción de la calidad de servicios públicos y la calidad de la formulación e implementación de las políticas públicas, revela que el Perú está por debajo del promedio de América Latina. Con un puntaje de 48.6 en el año 2016, se encuentra por debajo de países como Chile, México y Colombia quienes han registrado en los últimos años una mejor percepción sobre la efectividad de sus gobiernos con cifras de 79.3, 59.6 y 54.3 respectivamente.

Muchas de las reglas actuales se concentran en el funcionamiento de cada entidad de manera individual, impidiendo ganancias en eficacia, eficiencia y productividad a partir de mecanismos donde, por ejemplo, se compartan servicios, se facilite el uso de plataformas conjuntas, y en general se gestione con una mirada en el funcionamiento del Estado en su conjunto. El gobierno nacional tiene más de 2000 sedes que realizan funciones administrativas fuera de Lima. Para ganar eficacia y eficiencia se requiere, por un lado, generar mecanismos donde las entidades puedan compartir y mejorar servicios y gastos, que hoy la normativa de los sistemas administrativos no permite y, por otro lado, generar disposiciones para facilitar el gobierno digital y las plataformas multiservicios. Asimismo, mejores reglas administrativas en materia de supervisión, fiscalización y procedimientos administrativos y sistemas administrativos más adecuados a buenas nuevas prácticas en la gestión pública, permitirán agilizar y modernizar el funcionamiento de estas entidades públicas.

Los esfuerzos por mejorar los servicios se han traducido en ajustes organizacionales que necesitan consolidarse, así, las mancomunidades creadas que permiten la gestión intermunicipal e interregional promoviendo mejoras en la provisión de servicios requieren de reglas que permitan su consolidación institucional y mejoras en la gestión. Lo mismo sucede con algunas competencias y regulaciones de entidades del gobierno nacional, que requieren ser aclaradas y delimitadas.



## II. MEDIDAS MATERIA DE LA DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS

### 2.1. EN MATERIA TRIBUTARIA Y FINANCIERA

En base al contexto económico descrito en los antecedentes, a través de la delegación de facultades para legislar por parte del Poder Ejecutivo en materia tributaria y financiera, se plantea emitir normas que modifiquen y optimicen el Sistema Tributario Nacional a través del perfeccionamiento de los principales impuestos, regímenes tributarios y mecanismos de recaudación tributaria como lo son el Impuesto a la Renta, el Impuesto General a las Ventas, el Impuesto Selectivo al Consumo, el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (SPOT) y el Sistema de Comprobantes de Pago, así como fortalecer la gestión y funcionamiento de los órganos de la Administración Tributaria, con el objeto de ampliar la base tributaria, hacer más eficiente la Administración Tributaria, y eliminar distorsiones que erosionan la recaudación.

Asimismo, considerando que la OCDE agrupa a 35 países que aplican los mejores estándares de política pública, a través de la delegación de facultades en materia tributaria y financiera se permitirá la adopción de los estándares, las recomendaciones y las mejores prácticas internacionales para el acceso de Perú a la OCDE relacionadas a combatir la evasión y elusión tributaria, el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; garantizar la asistencia administrativa mutua con fines fiscales; evitar la doble imposición internacional; el tratamiento del secreto bancario; adoptar mecanismos de resolución de controversias previstos en los convenios para evitar la doble imposición internacional; luchar contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; perfeccionar el marco normativo referido al secreto bancario a fin de otorgar a la SUNAT herramientas adecuadas para combatir la evasión y elusión tributaria; y modificar la Ley del Impuesto a la Renta en cuanto al tratamiento aplicable a los Países o Territorios de Baja o Nula Imposición (PTBNI).

- a) **Modificar la Ley del Impuesto a la Renta con la finalidad de fomentar la inversión, otorgar seguridad jurídica, reducir la evasión y elusión tributaria, ampliar la base tributaria, simplificar el sistema tributario, mejorar la progresividad del sistema tributario, eliminar posibilidades de arbitraje, fomentar el uso de comprobantes de pago y perfeccionar la normativa referente a los regímenes tributarios simplificados**

#### **Sobre las deficiencias de las normas que regulan el Impuesto a la Renta**

Se ha detectado en las normas del Impuesto a la Renta una serie de deficiencias y vacíos legales que han generado inseguridad jurídica, disminución de la recaudación, desincentivo a la inversión, y la utilización de mecanismos de elusión y evasión por parte de los contribuyentes. Asimismo, se ha detectado que los contribuyentes no cumplen con regularizar el impuesto a la renta de segunda categoría por venta de valores mobiliarios fuera de bolsa y de cuarta categoría.

A modo de ejemplo, se puede señalar que la Ley del Impuesto a la Renta no contempla una definición de devengo para efectos del reconocimiento de los ingresos y los gastos lo cual ha generado diversas interpretaciones por parte de los operadores jurídicos.

Adicionalmente, respecto a las operaciones realizadas por personas naturales y sujetos no domiciliados no se prevé un tipo de cambio lo que genera incertidumbre tanto en los contribuyentes como en la Administración Tributaria.

Asimismo, en los últimos años se dieron diversas medidas, como: la modificación de la tasa general del Impuesto la Renta empresarial, la modificación de los tramos y tasas del Impuesto a la Renta a las rentas del trabajo y de fuente extranjera, así como la creación del Régimen MYPE Tributario para empresas cuyos ingresos netos no superen las 1 700 UIT.

Si bien estas medidas se dieron con el objetivo de dinamizar la economía, ampliar la base tributaria y promover la formalidad, los resultados observados evidencian que no necesariamente cumplieron con sus objetivos y, además, contribuyeron a una reducción en la recaudación del impuesto.

De otra parte, actualmente las empresas que cuentan con los diferentes tipos de contratos de estabilidad suscritos durante los años 2015 o 2016 han estabilizado las diferentes tasas del impuesto a la renta vigentes en tales ejercicios, lo que en combinación con la tasa del 5% aplicable a los dividendos provenientes de las utilidades de tales empresas, resulta una carga combinada menor al 33%.

En este sentido, se propone modificar la Ley del Impuesto a la Renta con la finalidad de incrementar la recaudación, fomentar la inversión, otorgar seguridad jurídica, reducir la evasión y elusión tributaria, ampliar la base tributaria lo que incluye modificación de tasas, simplificar el sistema tributario, mejorar la progresividad del sistema tributario, eliminar posibilidades de arbitraje, fomentar el uso de comprobantes de pago y perfeccionar la normativa; incluyendo el establecimiento de una tasa especial del impuesto a los dividendos a efectos de mantener la referida carga a lo largo de toda la cadena de distribución de dividendos así como la modificación de algunos gastos.

## **Sobre el Perfeccionamiento de los regímenes tributarios simplificados**

A nivel internacional la tributación suele considerar algún régimen o tratamiento preferencial relacionado con menor carga tributaria y menores costos de cumplimiento a determinados segmentos de contribuyentes, aquellos para quienes por su tamaño y falta de especialización, entre otros, resulta muy oneroso cumplir con todas las obligaciones tributarias del régimen general. Cabe resaltar que dichos segmentos de contribuyentes deben ser tales que permitan otorgar dichos beneficios adecuadamente focalizados, sin comprometer la recaudación total, ni fomentar la atomización, el arbitraje o la aparición de mecanismos de planificación tributaria para su aprovechamiento por parte de contribuyentes de mayor escala.

En el Perú, desde el año 2003, mediante el Decreto Legislativo N° 1086 y modificatorias, se ha venido estableciendo diferentes definiciones para las MYPES y medianas empresas con fines extra fiscales. Y aunque desde el inicio era claro que dichas definiciones tenían relación con la problemática sectorial específica, mas no así para temas tributarios, en los últimos años se han aprobado y se encuentran en discusión actualmente iniciativas legislativas en materia tributaria que adoptan la definición sectorial.

Si bien el Perú no cuenta con una definición explícita de MYPE, los umbrales máximos de ventas para acceder a los sistemas tributarios actuales perfilan una definición de lo que se debería entender como micro o pequeños negocios. Estos umbrales son demasiado altos si se les compara con otros países. Por ejemplo, el umbral del NRUS es 5 veces el PBI per cápita, muy superior al establecido por micro emprendedores de Brasil, que es 2 veces el PBI per cápita. Del mismo modo, el umbral del RER es 26 veces el PBI per cápita, en comparación con la definición tributaria de pequeños negocios de México que es de solo 13 veces.

Según información de la SUNAT y la definición de tamaño de PRODUCE, en el Perú el 99,3% de los contribuyentes de rentas empresariales son micro y pequeñas empresas (94,8% y 4,5%, respectivamente), porcentaje muy superior al 94% reportado por el Grupo Banco Mundial para una muestra de 150 países (85% micro y 9% pequeña).

Lo anterior trae como consecuencia una distorsión del sistema tributario peruano otorgando tratamientos preferenciales a contribuyentes que no resultan siendo negocios de subsistencia, dejando de contribuir al Estado de acuerdo a su real capacidad contributiva y fomentando prácticas empresariales elusivas.

Son tan amplios los rangos de las micro y pequeñas empresas que en el 2015 se registraron alrededor de 30 mil de estas con más de 100 trabajadores. Por el contrario, el rango de medianas empresas es muy estrecho; como consecuencia hay muchas más grandes empresas (10 mil) que medianas empresas (3 mil).

Por lo tanto, se propone perfeccionar los regímenes tributarios simplificados redefiniéndolos a la real capacidad contributiva; reducir los costos de cumplimiento, incluyendo la masificación del uso de comprobantes de pago y libros y/o registros electrónicos; así como simplificar la estructura tributaria todo lo cual conllevará a lograr los fines de la política tributaria y evitar la pérdida en la recaudación.

Teniendo en cuenta lo señalado, resulta necesario modificar la Ley del Impuesto a la Renta a efectos de fomentar la inversión, otorgar seguridad jurídica, reducir la evasión y elusión



tributaria, ampliar la base tributaria, simplificar el sistema tributario, mejorar la progresividad del sistema tributario, eliminar posibilidades de arbitraje, fomentar el uso de comprobantes de pago y perfeccionar la normativa referente a los regímenes tributarios simplificados, a través de las siguientes medidas específicas:

- Incorporación del crédito indirecto.
- Incorporar normas antielusivas, tales como establecer tasas especiales del impuesto para transacciones entre partes vinculadas.
- Establecer una tasa especial del Impuesto a la Renta para los dividendos provenientes de empresas con contratos de estabilidad jurídica suscritos durante los años 2015 o 2016, a fin de mantener la carga combinada del 33% a lo largo de toda la cadena de distribución de tales dividendos.
- Modificar las retenciones y pagos a cuenta del impuesto por rentas de segunda y cuarta categoría.
- Ampliar los criterios para considerar a los contribuyentes como domiciliados en el país.
- Modificar los criterios de fuente peruana considerando, entre otros, el supuesto de las rentas provenientes de actividades desarrolladas parte en el país y parte en el exterior, incluyendo la renta neta presunta.
- Regular el tipo de cambio aplicable a las operaciones realizadas por personas naturales y sujetos no domiciliados.
- Modificar el tratamiento aplicable a las transacciones que involucren operaciones de importación y exportación de bienes con cotización conocida en el mercado internacional, local o de destino, incluyendo los de instrumentos financieros derivados, o cuyos precios se fijan tomando como referencia las cotizaciones de dichos mercados así como el tratamiento de los servicios en el ámbito de precios de transferencia.
- Perfeccionar el tratamiento aplicable a las ganancias de capital por venta indirecta de acciones, a los establecimientos permanentes, así como los criterios para determinar cuándo una entidad constituida en el exterior va a ser contribuyente del impuesto a la renta.
- Eliminar la obligación de pagar el monto equivalente al de la retención en pagos a no domiciliados y condicionar su deducibilidad.
- Incorporar una definición de devengo para efectos del reconocimiento del ingreso y del gasto.
- Modificar la deducción de algunos gastos, tales como depreciación y amortización, indemnizaciones, intereses y adquisición de vehículos.
- Modificar la determinación del impuesto a la renta de personas naturales, incluyendo renta bruta, renta neta, tasas, tramo inafecto y deducciones, las cuales deberán ser sustentadas con comprobantes de pago.
- Perfeccionar la normativa relativa a los regímenes tributarios simplificados, incluyendo la definición de los tamaños de empresas para fines tributarios, con el fin de evitar el arbitraje por los contribuyentes; racionalizar el sistema tributario, reducir costos de cumplimiento.



- b) Modificar la legislación en materia tributaria y financiera a fin de promover la inversión, ampliar la cobertura previsional e incentivar que los recursos de los fondos de pensiones que fueron retirados por los pensionistas al amparo de la Ley N° 30425 sean destinados a cubrir una pensión.**

Es fundamental promover el desarrollo de proyectos de contratos de asociaciones público-privadas (APP) porque la infraestructura, ejecutada y operada de manera correcta, incide positivamente en el crecimiento económico del país y contribuye con el alivio de la pobreza y la distribución del ingreso. Para reducir la brecha, es necesario que los proyectos de Asociación Público Privada - APP sean eficientes en los costos totales de inversión y operación a fin de asegurar el compromiso por parte del sector privado y no incrementar innecesariamente las obligaciones del Estado, en caso de existir. En tal sentido, se propone la inafectación del Impuesto a la Renta a las rentas generadas por las operaciones de financiamiento que realizan los concesionarios en los contratos de asociaciones público-privadas para efectos de desarrollar obras o servicios públicos que son objeto del contrato.

Asimismo, se han detectado deficiencias técnicas en los tratamientos preferenciales respecto del impuesto a la renta aplicable al Fideicomiso de Titulización para Inversión en Renta de Bienes Raíces (FIBRA), al Fondo de Inversión en Renta de Bienes Inmuebles (FIRBI), así como a la transferencia de facturas negociables. En atención a ello, con la finalidad de promover la inversión en el mercado inmobiliario peruano y el financiamiento a través de las facturas negociables se proponen ajustes técnicos en la normativa tributaria aplicable a dichos productos financieros en materia del Impuesto a la Renta.

Adicionalmente, mediante la Ley N° 30425 y la Ley N° 30478 se ha incluido como parte de los beneficios exclusivos para el Sistema Privado de Pensiones (SPP) la opción de disponer de hasta el 95,5% de los fondos llegada la edad de jubilación. De esta manera, considerando que se han agregado nuevos beneficios al SPP, como la disponibilidad de fondos, es necesario incluir en las opciones que puedan posibilitar el acceso a una pensión por renta vitalicia a los afiliados que retiraron sus fondos, ya que siguen perteneciendo al SPP. Por lo tanto, se propone la creación de un producto previsional para las personas naturales que retiraron el 95,5% de los fondos de su cuenta de capitalización individual al amparo de la Ley N° 30425 cuyas rentas se encontrarán inafectas del Impuesto a la Renta. Además, dicho producto previsional estará inafecto del aporte a ESSALUD.

En ese sentido, se proponen las siguientes medidas específicas:

- La inafectación del Impuesto a la Renta a las rentas generadas por las operaciones de financiamiento que realizan los concesionarios en los contratos de Asociaciones Público Privadas para efectos de desarrollar obras o servicios públicos que son objeto del contrato.
- El perfeccionamiento del tratamiento tributario aplicable al Fideicomiso de Titulización para Inversión en Renta de Bienes Raíces (FIBRA) y al Fondo de Inversión en Renta de Bienes Inmuebles (FIRBI).
- El perfeccionamiento del tratamiento preferencial aplicable a la transferencia de facturas negociables.
- La creación de un producto previsional inafecto del aporte a EsSalud para las personas naturales que retiraron el 95,5% de los fondos de su cuenta de capitalización individual al amparo de la Ley N° 30425 cuyas rentas se encontrarán inafectas del impuesto a la renta.



**c) Modificar la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo con la finalidad de perfeccionar su regulación, estructura y administración.**

El Impuesto General a las Ventas es un impuesto trasladable en el que las empresas no deben soportar su carga económica sino que es el consumidor final quien es el sujeto incidido con la carga del impuesto siendo que para ello la estructura legal del tributo se ha diseñado de tal manera que se permite el traslado del impuesto hacia las siguientes etapas de la cadena de comercialización así como el descuento del IGV que gravo las adquisiciones que realizan las empresas. En relación a los principios aplicables a la tributación del consumo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que son aplicables los siguientes: neutralidad, eficiencia, certeza, simplicidad, efectividad, justicia y flexibilidad.

Ahora bien se tiene que en el diseño de los impuestos al consumo como es el caso del IGV en el Perú, si bien se trata de alcanzar todos los principios señalados en el párrafo anterior, su adopción a nivel legal siempre tendrá un margen para su perfeccionamiento. Así por ejemplo en materia de no domiciliados que realicen operaciones sujetas al IGV en territorio nacional a través de sucursales no existe previsión normativa a nivel de la Ley del IGV que le confiera a la sucursal la calidad de contribuyente independiente de su matriz como sí ocurre en el caso de otras normas tributarias. A nivel del crédito fiscal, utilizado en la determinación del impuesto, debe tenerse en cuenta que las normas que rigen sus requisitos sustanciales, con algunos ajustes, datan desde los años 80 siendo necesario perfeccionar su regulación a fin de darle mayor certeza al contribuyente en relación a los límites a ser aplicados.

En ese sentido, en lo que concierne a la legislación del IGV resulta necesario actualizar la regulación vigente y cubrir vacíos o falta de claridad en la norma que impida su correcta aplicación en lo que respecta a la determinación y ámbito de aplicación del Impuesto.

Asimismo, se requiere revisar y perfeccionar la legislación del Impuesto Selectivo al Consumo, incorporando dentro de su ámbito de aplicación determinados bienes y servicios que actualmente no se encuentran gravados con dicho impuesto, pese a generar externalidades negativas. De este modo, se coadyuvará a la coherencia y homogeneización de la tributación específica al consumo, alineándola a los respectivos indicadores de externalidad.

En ese sentido, se proponen las siguientes medidas específicas:

- Modificar el Impuesto General a las Ventas a fin de actualizar la normatividad vigente y cubrir vacíos o falta de claridad en la norma que impide su correcta aplicación en lo que respecta a la determinación y ámbito de aplicación del Impuesto.
- Incorporar en el ámbito de aplicación del Impuesto Selectivo al Consumo bienes y servicios que generen externalidades negativas.



**d) Perfeccionar el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (SPOT) como mecanismo de control tributario a fin de asegurar el uso adecuado del fondo de detracciones y optimizar la operatividad del Sistema.**

El Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central consiste en un mecanismo por el cual el comprador de un bien o el usuario de un servicio sujeto al mismo debe detraer una parte del importe a pagar por dicha operación y depositarlo en una cuenta a nombre de su proveedor en el Banco de la Nación. Este monto detruido será deducido por el comprador o usuario del importe total a pagar a su proveedor, mientras que este último podrá efectuar el pago de sus obligaciones tributarias con cargo a los fondos depositados en la referida cuenta, por lo que este sistema contribuye a que los proveedores declaren y paguen correctamente sus obligaciones tributarias.

A lo largo de su vigencia, el SPOT ha sido objeto de permanente evaluación a efecto de perfeccionar su aplicación. Por otro lado, tenemos que el nivel de incumplimiento del pago de impuestos se ha incrementado; así en el caso del IGV este ha pasado de 29,1% en el 2014 a 35,9% en el 2016, el nivel más alto en los últimos 7 años.

Teniendo en cuenta este contexto resulta necesario continuar con el perfeccionamiento del sistema de detracciones del IGV a fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el uso del fondo de detracciones del fondo de detracciones y optimizar la operatividad del Sistema.

**e) Modificar la legislación nacional a fin de promover el uso generalizado de comprobantes de pago electrónicos y simplificar las obligaciones de los contribuyentes, incluyendo aquella relacionada con certificados digitales.**

El Marco Macroeconómico Multianual, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, define al comprobante de pago electrónico como parte de la estrategia de formalización, para ampliar la base tributaria. La referida formalización está focalizada en las MYPE. Se menciona además que la estrategia, incluye el dotar de beneficios y liquidez a las MYPE así como reducir de costos de cumplimiento.

Esta política pública tiene como complemento el artículo 44 del TUO de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial que indica que el Estado fomenta el acogimiento a la factura electrónica, ello como mecanismo de promoción de la competitividad, formalización y el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Dada esta política pública, la SUNAT ha establecido en su Plan Estratégico como objetivo la masificación del uso de los comprobantes de pago electrónico. En este contexto y a fin de promover la emisión electrónica, se busca adecuar la legislación nacional al desarrollo realizado en materia de comprobantes de pago electrónicos, así como la relacionada a la certificación digital para la emisión de comprobantes de pago electrónicos lo cual redundará en beneficio del emisor electrónico, el adquirente o usuario, así como en la Administración Tributaria; a través de las siguientes medidas específicas:

- Otorgar, para todo efecto tributario, un resumen de la representación digital del comprobante de pago o del documento relacionado directa o indirectamente con éste. Este mecanismo constituye una facilidad a los contribuyentes.



- Autorizar que se exceptúe de la obligación de llevar registro de ventas e ingresos, también como facilidad a los contribuyentes, lo cual no afectaría el control por parte de la SUNAT pues esta contaría con la información en línea a partir de los comprobantes de pago electrónicos.
- Establecer un tratamiento especial y temporal para que la SUNAT pueda actuar como entidad de registro o hacerlo a través de otra entidad de Certificación del Estado Peruano, sin tener que solicitar la acreditación correspondiente. Esto resulta necesario porque la factura electrónica requiere la adquisición de un certificado digital, el cual tiene un costo que impacta en las empresas de menor tamaño.

**f) Modificar el Código Tributario a fin de contar con procedimientos tributarios más eficientes, adecuar la normativa a los sistemas electrónicos empleados por los contribuyentes para la emisión de comprobantes de pago y llevado de libros y/o registros; como medidas para asegurar el cobro de la deuda tributaria.**

La normativa sobre comprobantes de pago electrónicos ha incorporado obligaciones cuyo incumplimiento no configura ninguna de las infracciones tipificadas en el artículo 174 del Código Tributario, en vista que no afecta la existencia del documento electrónico que sirve de soporte al comprobante de pago electrónico ni la calidad de este último. Es decir, no se trata de obligaciones relativas al cumplimiento de condiciones de emisión o requisitos mínimos del comprobante de pago.

Por ejemplo actualmente, los emisores de comprobantes de pago que utilizan el sistema OSE creado por el Decreto Legislativo N° 1314, Decreto Legislativo que faculta a la SUNAT a establecer que sean terceros quienes efectúen labores relativas a la emisión electrónica de comprobantes de pago y otros documentos, emiten el comprobante de pago, pero no validan que dicho comprobante cumpla los requisitos que establece la legislación sobre la materia; o por el contrario, los operadores de servicios electrónicos validan los comprobantes de pago electrónicos pero no remiten la información a la SUNAT dentro del plazo establecido.

Adicionalmente, hay documentos de retención y percepción que se emiten de manera electrónica y que no constituyen propiamente comprobantes de pago electrónicos, más su omisión no está calificada como un supuesto infractor.

En ese sentido, se propone modificar el Código Tributario, a fin de incluir nuevos supuestos infractores relacionados con la emisión y/u otorgamiento de comprobantes de pago electrónicos y otros documentos emitidos y/u otorgados de dicha manera; así como, relativo al llevado de libros y registros de manera electrónica.

Adicionalmente, las normas aplicables a la emisión de las resoluciones de multa y de retiro para los Operadores de Servicio Electrónico a que se refiere el Decreto Legislativo N° 1314, no permite una emisión y cobranza ágil, pues SUNAT tiene que aplicar supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo General e incluso la Ley de Ejecución de Cobranza Coactiva, lo cual impide que realice la cobranza coactiva con sus propios recursos (ejecutores de la SUNAT).

Considerando que se tiene planificada la masificación del uso de comprobantes de pago electrónicos, el Sistema de Operadores Electrónicos va a ser utilizado por un número mayor de usuarios de dicho sistema (emisores) por lo que se hace necesario dotar a la SUNAT de

mecanismos que permitan aplicar las infracciones, cobranza de sanciones (multas) e incluso resolver las impugnaciones de conformidad con lo previsto en el Código Tributario.

En tal sentido, se propone facultar a la SUNAT para aplicar las normas del Código Tributario referidas a los procedimientos de cobranza y contenciosos, y además, facultar a la SUNAT para regular la aplicación de la sanción de retiro a que se refiere el artículo único del referido texto legal.

También se propone modificar las reglas sobre medidas cautelares pues acorde con las conductas de un alto número de contribuyentes, resulta necesario modificar los plazos que rigen las medidas cautelares previas trabadas a fin de cautelar tanto los intereses del deudor como de la Administración Tributaria.

Se plantea ampliar los supuestos de responsabilidad solidaria para los casos vinculados a esquemas de planificación fiscal elaborados con el objeto de no pagar tributos y que es aprobado por sus representantes sin que estos asuman responsabilidad alguna. Esta medida permitirá asegurar el cobro de la deuda tributaria.

En ese sentido, las medidas específicas que se proponen son:

- Adaptar el régimen de infracciones y sanciones a la normativa sobre la emisión y el otorgamiento de comprobantes de pago electrónicos y otros documentos emitidos u otorgados de dicha manera, así como a la normativa que regula los libros y registros electrónicos;
- Establecer la aplicación del Código Tributario a infracciones, sanciones y procedimientos de cobranza a los operadores de servicios electrónicos;
- Ampliar los supuestos de responsabilidad solidaria para los casos vinculados a la planificación fiscal elaborada con el objeto de dejar de pagar tributos;
- Perfeccionar las reglas y plazos que rigen las medidas cautelares previas.

**g) Establecer los mecanismos que permitan al Tribunal Fiscal y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT fortalecer y optimizar su gestión así como su marco normativo que coadyuven a garantizar el adecuado cumplimiento de sus funciones y brindar un mejor servicio. Asimismo, establecer normas que coadyuven a fortalecer las procuradurías a cargo de la defensa de los procesos judiciales en materia tributaria y aduanera, las Salas y fiscalías en delitos tributarios y aduaneros.**

Este Gobierno tiene como uno de sus pilares de la reforma tributaria fortalecer las instituciones relacionadas al proceso tributario, las cuales están vinculadas con la cobranza de la deuda, lo cual repercute en la recaudación.

A la fecha no solo se han identificado limitaciones para el recupero de la deuda, lo que implica un retroceso de la presión tributaria en los últimos años. Bajo esta coyuntura se requiere contar no solo con mayores ingresos tributarios, sino reducir significativamente la carga administrativa de los órganos resolutores y que estos emitan resoluciones oportunas que resuelvan las controversias, ello redundará en la relación contribuyente-administración.

En ese sentido, a efectos de que la SUNAT y el Tribunal Fiscal puedan responder rápidamente a tales exigencias, resulta necesario dotarlas de instrumentos que le permitan



optimizar los servicios y funciones que realizan a nivel nacional, en materia tributaria y aduanera, lo cual redundará favorablemente en su gestión.

Asimismo, establecerán normas que coadyuven a fortalecer las Procuradurías a cargo de la defensa de los procesos judiciales en materia tributaria y aduanera, las Salas y fiscalías especializadas en delitos tributarios y aduaneros.

**h) Perfeccionar y simplificar la regulación y demás aspectos referentes a la cobertura y acceso a los regímenes especiales de devolución del Impuesto General a las Ventas orientados a promover y agilizar la inversión en el país, a fin de brindar mayor celeridad y eficiencia para su acogimiento.**

Los principales regímenes especiales de devolución del Impuesto General a las Ventas (IGV) que tienen para promover la inversión son: el Régimen Especial de Recuperación Anticipada (RERA) del IGV, el Régimen de Reintegro Tributario del IGV y el Régimen Especial de Recuperación Anticipada del IGV para incentivar la adquisición de bienes de capital a favor de las microempresas (RERA MYPE).

El RERA del IGV es un beneficio de carácter financiero que establece la devolución del IGV pagado en las adquisiciones para realizar proyectos de inversión con montos iguales o mayores a US\$ 5 millones y con etapas preproductiva igual o mayor a 2 años, destinadas a operaciones gravadas con el IGV o exportaciones en cualquier actividad productiva. Por su parte el Reintegro Tributario es un beneficio tributario que establece la devolución del IGV pagado en las adquisiciones para realizar proyectos de inversión al amparo de contratos de concesión con montos iguales o mayores a US\$ 5 millones, destinados a operaciones por las que no se paga el IGV, y finalmente el RERA MYPE es un beneficio otorgado actualmente a las microempresas por el cual se les permite obtener la devolución del IGV pagado en la compra de un bien de capital, que no hubiera sido agotado, como mínimo, en un lapso de 3 periodos mensuales consecutivos siguientes a la fecha de anotación de los comprobantes en el registro de compras. Su finalidad es atenuar el costo financiero que involucra la adquisición de bienes del activo fijo para estas empresas de menor tamaño.

Estos regímenes, desde su implementación, han cobrado gran importancia como fomento de la inversión privada en diferentes sectores de la economía. En ese sentido, resulta necesario implementar medidas que perfeccionen dichos regímenes con el objetivo de brindar mayor fluidez en el procedimiento de acogimiento y cobertura de los mismos.

**i) Racionalizar los beneficios tributarios existentes, prorrogando o eliminando las exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios vigentes sujetos a plazo, previa evaluación de la necesidad de su permanencia; así como implementar mecanismos alternativos a estos, sin que ello incluya los de carácter geográfico regional.**

Actualmente, los beneficios tributarios ascienden a S/ 16 498 millones, es decir, 2,2% del PBI:

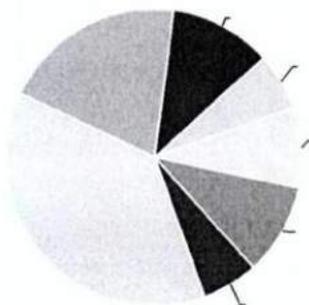
**Principales gastos tributarios, 2018**  
(Millones de S/, %PBI, %)

Tipo de beneficio	% PBI	Millones de S/	Part. %
Crédito	0,01	49	0,3%
Deducción	0,01	76	0,5%
Devolución	0,17	1 275	7,7%
Diferimiento	0,12	872	5,3%
Exoneración	1,07	8 034	48,7%
Inafectación	0,77	5 832	35,3%
Tasas diferenciadas	0,05	360	2,2%
<b>Total general</b>	<b>2,19</b>	<b>16 498</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: MMM 2018-2021.

El 84% del gasto tributario está explicado por exoneraciones e inafectaciones, que ascienden a S/ 13 866 millones (1,84% del PBI), el 16% restante incluye créditos, deducciones, devoluciones, diferimientos y tasas diferenciadas. Los 80 principales gastos tributarios se distribuyen de la siguiente manera según tipo:

**Principales beneficios tributarios según tipo, 2018**  
(Cantidad)



Fuente: MMM 2018-2021.

En ese sentido, se priorizará la racionalización de los beneficios que durante su vigencia no hayan cumplido con los objetivos de su creación y cuyo costo sea mayor que los beneficios que efectivamente implican para sus beneficiarios, y en el mismo sentido, se evaluará la prórroga de los beneficios que sí hayan cumplido sus objetivos y estén contribuyendo al crecimiento del sector que benefician.

- j) Perfeccionar la Ley Penal Tributaria y la Ley de Delitos Aduaneros a fin de optimizar los procesos judiciales, adecuándolas a la nueva normativa procesal, e incorporación de figuras punitivas que eviten el pago de tributos.**

De otro lado, la evasión fiscal y aduanera tiene un gran impacto sobre la economía de un país, ya que la recaudación determina la factibilidad de realizar políticas públicas que satisfagan las necesidades de la población y promuevan su desarrollo. El Perú tiene uno de los niveles de evasión más grandes de la región, el cual se ha incrementado en los últimos años: entre los años 2015 y 2016, el incumplimiento del Impuesto a la Renta se

incrementó de 51,1% a 57,3%, mientras que el incumplimiento del IGV aumentó de 34% a 35,9%.

Es por ello que es importante contar con un marco sancionador adecuado que permita reprimir conductas que vulneren el sistema tributario y que impidan al Estado cumplir con sus funciones. En tal sentido, se requiere modificar la Ley Penal Tributaria y la Ley de Delitos Aduaneros a fin de que el Estado pueda hacer frente a las conductas punitivas y así recuperar la debida recaudación tributaria conforme a ley y a los principios constitucionales.

**k) Perfeccionar las reglas relativas a los contratos de estabilidad tributaria previstos en la Ley General de Minería a fin de generar certeza respecto de las condiciones y beneficios que brindan tales contratos.**

Como consecuencia de la emisión de las Leyes N° 30230 y N° 30296, algunas reglas que rigen los contratos de estabilidad tributaria previstas en la Ley General de Minería no brindan total certeza con relación a sus alcances, lo que incrementa las probabilidades de controversias tributarias.

Por ello, se requiere modificar la Ley General de Minería a fin de establecer de forma clara los beneficios que corresponden a cada tipo de contrato de estabilidad previsto en dicha ley, tales como la contabilidad en moneda extranjera, la depreciación global, entre otros; así como indicar las condiciones generales a las que se accede con la suscripción de los contratos de estabilidad tributaria regulados en la Ley General de Minería.

En conclusión, las medidas propuestas permitirán recaudar un mayor nivel de ingresos tributarios para el Gobierno Central por medio de reducir la evasión y elusión tributaria, dotar de mayor eficiencia a la administración tributaria, eliminar distorsiones que erosionan la recaudación, mejorar la progresividad del sistema tributario y ampliar la base tributaria.

Asimismo, su aprobación e implementación, las cuales tienen por objetivo recuperar la trayectoria de los ingresos tributarios y la sostenibilidad fiscal del país, contribuirán a la recuperación de los niveles de recaudación de impuestos impulsando la ejecución de la inversión pública, privada y público-privada (que equivalen a alrededor de 22% del PBI), promoviendo además la generación de empleo formal de calidad que, a su vez, permitirá el crecimiento de los ingresos y del consumo.

Finalmente, a través de la adopción de prácticas internacionales de la OCDE, se mejorarán los estándares de política pública que permitirán atraer inversiones para la prestación de más y mejores servicios de calidad al ciudadano.

**l) Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones de la OCDE y a las mejores prácticas internacionales para combatir la evasión y elusión tributaria, el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; garantizar la asistencia administrativa mutua con fines fiscales; evitar la doble imposición internacional; y, el tratamiento del secreto bancario, respetando los derechos y principios previstos en la Constitución Política. Asimismo, implementar mecanismos de transparencia sobre los beneficiarios finales y regular la extinción de sociedades inactivas, para prevenir y combatir el fraude tributario y los delitos económicos.**

En el marco del proceso de adhesión del Perú a la OCDE se requiere adecuar la legislación, las políticas y prácticas internas a los estándares y recomendaciones establecidos por dicha organización, pues supone una transformación de la política interna del país que busca impulsar, entre otros, el desarrollo de diversos sectores económicos, lograr la competitividad, mejoras en los aspectos financiero, tributario, regulación de inversiones, contratación pública, gestión presupuestaria, gobernanza pública, entre otros, por lo que su adopción por los países no miembros de dicha organización resulta conveniente en aras de lograr su óptima calificación en el proceso de inclusión.

Además, adoptando dichos lineamientos el Perú podrá continuar expandiendo sus lazos internacionales para promover el combate de la evasión y elusión tributarias, lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; todo lo cual redundará en el desarrollo integral del país.

Cabe resaltar, además, que el Grupo de Código de Conducta de la Unión Europea que identifica la lista de jurisdicciones no cooperantes (que forman la lista negra –paraísos fiscales– y la lista gris), adopta criterios relacionados con la transparencia fiscal<sup>8</sup>, lo que conlleva a que el Perú refuerce su compromiso con miras a poder ser excluido de la lista gris y también evitar ser sancionado por la comunidad internacional<sup>9</sup>.

Además la adopción de los estándares y recomendaciones de la OCDE nos permitirá homogenizar nuestra legislación con la de los países de la Alianza del Pacífico, bloque de integración conformado por Colombia, Chile, México y Perú, los cuales también vienen adaptando su normativa interna a las recomendaciones de la OCDE.

En ese sentido, se proponen las siguientes medidas específicas:

- *Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones de la OCDE y mejores prácticas internacionales sobre mecanismos de resolución de controversias previstos en los convenios para evitar la doble imposición internacional.*

Los Convenios para Evitar la Doble Imposición (CDI) suscritos por el Perú<sup>10</sup> en vigor contemplan un mecanismo de resolución de controversias denominado Procedimiento de Acuerdo Mutuo (PAM) que permite resolver controversias vinculadas a la interpretación y aplicación de los referidos convenios. En ese sentido, se propone emitir las normas correspondientes para llevar a cabo adecuadamente dicho procedimiento tomando en cuenta, entre otros, el estándar mínimo<sup>11</sup> y las buenas prácticas de la Acción 14 de BEPS<sup>12</sup>, lo que incluye modificar la legislación interna en lo referido a los procedimientos tributarios contenciosos, entre otros aspectos.

<sup>8</sup> La Unión Europea fija tres criterios para separar a las jurisdicciones cooperantes de las que no lo son: nivel de transparencia fiscal, el grado de justicia de la política fiscal y la aplicación de los estándares de BEPS.

<sup>9</sup> Como por ejemplo: el congelamiento de fondos de desarrollo, control exhaustivo de aquellos contribuyentes que actúen en dichas jurisdicciones; mayor vigilancia de determinadas transacciones; exigencia de determinados documentos o formalidades; o, retenciones en la fuente sobre los pagos a estas jurisdicciones.

<sup>10</sup> La Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que regula el régimen para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal aplicable a los países de la CAN también contempla un mecanismo de consultas para resolver de mutuo acuerdo cualquier dificultad o duda que se pueda originar en la aplicación de la referida decisión.

<sup>11</sup> Perú tiene el compromiso político de adoptar las medidas del Plan de acción 14 de BEPS que tienen carácter de estándar mínimo por ser un país asociado al Marco Inclusivo de BEPS.

<sup>12</sup> Estas medidas serán tomadas en cuenta en las normas tributarias que se emitan tomando en cuenta las características de nuestro sistema tributario.



- *Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones internacionales emitidas por la OCDE y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) con el objetivo de luchar contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, así como garantizar y hacer efectiva la asistencia administrativa mutua con fines fiscales:*

Para dar cumplimiento a las recomendaciones de la OCDE y el GAFI, se requiere, en primer lugar, regular el concepto de beneficiario final<sup>13</sup> de las personas jurídicas y entes jurídicos tanto para fines de asistencia administrativa mutua en materia tributaria, como para la lucha contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo; señalar los criterios que permitan identificar al beneficiario final; los mecanismos que aseguren que las autoridades competentes puedan acceder a dicha información de manera precisa, oportuna y actualizada, y establecer obligaciones que aseguren que se proporcione la información del beneficiario final.

En segundo lugar, regular el alcance del derecho al secreto profesional de los profesionales de contabilidad y de derecho para fines fiscales, a fin de delimitar los supuestos en que ese se aplica en relación con la obligación de suministrar la información requerida por la SUNAT, solicitada conforme a las facultades otorgadas según lo previsto en el Código Tributario, incluido el caso en que estas se ejerzan para efecto de dar cumplimiento a lo establecido en los convenios internacionales que incluyan disposiciones sobre asistencia administrativa mutua en materia tributaria.

Finalmente, se requiere establecer infracciones y sanciones aplicables ante el incumplimiento de obligaciones como no presentar declaraciones informativas, documentación e información que fuera requerida por la Administración Tributaria para el ejercicio de sus funciones de asistencia administrativa mutua; medidas anti elusivas al estándar común de reporte para el intercambio automático de cuentas financieras aprobado por la OCDE; como establecer aquellos mecanismos de control que aseguren la implementación efectiva del referido estándar, incluyendo la observancia del procedimiento de debida diligencia por las instituciones financieras obligadas a declarar la información de las cuentas financieras a la SUNAT.

- *Perfeccionar el marco normativo referido al secreto bancario a fin de otorgar a la SUNAT herramientas adecuadas para combatir la evasión y elusión tributaria, respetando los derechos y principios previstos en la Constitución Política.*

Se requiere regular el acceso de la SUNAT a la información protegida por el secreto bancario, pues no tiene suficientes herramientas para planear sus fiscalizaciones en los grupos de alto riesgo de incumplimiento y por tanto tiene limitaciones para focalizar sus esfuerzos de fiscalización.

Asimismo, la SUNAT tiene acceso a la información protegida por el secreto bancario de forma muy limitada (por la vía judicial y respecto de una sola persona en procedimiento de fiscalización) y necesita acceder a dicha información en forma periódica y masiva por lo que

<sup>13</sup> El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) define al beneficiario final como la persona física que en último término posee o controla a un cliente y/o en cuyo nombre se realiza una transacción. Las expresiones en último término o poseen o controlan y ejercen el control efectivo designan aquellas situaciones en las que la titularidad y/o el control se ejercen por medio de una cadena de propiedad o a través de una forma de control que no sea por medio de control directo.

resulta indispensable disponer de información bancaria, así como lo hacen muchas administraciones tributarias alrededor del mundo.

- *Modificar la Ley del Impuesto a la Renta en cuanto al tratamiento aplicable a los Países o Territorios de Baja o Nula Imposición (PTBNI).*

Se ha detectado un desfase en el tratamiento aplicable a los Países o Territorios de Baja o Nula Imposición (PTBNI) en la Ley del Impuesto a la Renta respecto de la práctica internacional, lo cual genera dificultades en su aplicación por parte de los Contribuyentes y de la Administración Tributaria. En este sentido, se propone perfeccionar la regulación de la materia en la referida Ley.

## **2.2. EN MATERIA DE GESTIÓN ECONÓMICA Y COMPETITIVIDAD**

En el contexto actual, la economía se ha visto afectada por diversos factores que requieren que el Estado adecúe la gestión de sus operaciones en el mercado interno y externo. Asimismo, se requiere fortalecer la competitividad, a través de la mejora en la eficiencia de los principales mecanismos económicos y de la reducción de requisitos y condiciones para la acción de los operadores económicos, lo que a su vez les permitirá reducir tiempos y recursos. Dichas medidas involucran diversos ámbitos de la economía como lo son el comercio exterior, la promoción de las MIPYMES, la regulación de los combustibles, la promoción del empleo juvenil, y el afianzamiento y respaldo de las normas que regulan la promoción de la pesca, acuícola, forestal y fauna silvestre.

En ese sentido, se propone legislar en materia de gestión económica y competitividad a fin de fortalecer la eficiencia y sostenibilidad del Fondo para la Estabilización de precios de los combustibles derivados del petróleo; impulsar la inversión pública regional y local con participación del sector privado; facilitar la liquidación de proyectos y la continuidad de inversiones; impulsar la actividad productiva y mejorar la competitividad de las MIPYMES y los sectores de alto impacto de la economía nacional; agilizar el comercio exterior y preservar la seguridad y eficiencia de la cadena logística, a través de la actualización de la Ley General de Aduanas y la de Delitos Aduaneros. Asimismo, a través de dicha delegación de facultades se dispone ampliar la vigencia de los beneficios de la Ley N° 27360 y extender su aplicación a aquellos que realicen actividades acuícolas y de manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre; fortalecer la educación técnico productiva para elevar la empleabilidad, y optimizar la regulación del transporte en todas sus modalidades.

### ***a) Fortalecer la eficiencia y sostenibilidad del Fondo para la Estabilización de precios de los combustibles derivados del petróleo.***

El Fondo para la Estabilización de precios de los combustibles derivados del petróleo (FEPC) fue creado mediante el Decreto de Urgencia N° 010-2004<sup>14</sup>, como un fondo intangible cuyo mecanismo tiene como objetivo mitigar el traslado de la volatilidad del precio internacional del petróleo hacia los precios de los combustibles a nivel local. Opera mediante el establecimiento de bandas de precios, las cuales, comparadas con un precio

<sup>14</sup> El FEPC adquirió vigencia permanente mediante la séptima disposición complementaria final de la Ley N° 29952 (Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013).



teórico de paridad<sup>15</sup>, generan compensaciones del FEPC hacia las empresas o aportaciones de las empresas al FEPC<sup>16</sup>. Los productos afectos al FEPC son: i) GLP Envasado (GLP-E o balón de gas de 10 Kg.), ii) Diésel destinado a uso vehicular, y iii) Petróleos industriales para generación eléctrica en sistemas aislados.

En la actualidad, se ha detectado que el mecanismo del FEPC tiene ciertos problemas que es necesario corregir para fortalecer su eficiencia y sostenibilidad. En primer lugar, las actuales reglas de actualización de las Bandas de Precios Objetivo<sup>17</sup> (Bandas FEPC) vienen generando importantes costos fiscales. Desde octubre del 2016<sup>18</sup> y marzo del 2018, se ha generado una deuda de S/ 750 millones con las empresas. Los actuales parámetros de actualización de la banda del GLP-E han generado que su banda de precios quede muy por debajo de su Precio de Paridad de Exportación (PPE). En el caso del diésel, si bien no hubo diferencias significativas entre su banda y su Precio de Paridad de Importación (PPI), la generación de deuda se debe al alto volumen de ventas de este combustible (32% de las ventas totales de combustibles en el país).

Cabe señalar que las obligaciones generadas por el FEPC con los productores y/o importadores de combustibles bajo su ámbito se registran como gasto corriente devengado en las cuentas fiscales. Por lo tanto, es necesario modificar los parámetros de actualización de las Bandas FEPC, de tal manera que se minimicen las obligaciones generadas por el FEPC, en el marco de la priorización y eficiencia del gasto público corriente. Esta medida permitiría generar un ahorro fiscal anual entre 0,05% y 0,2% del PBI<sup>19</sup>.

En segundo lugar, la cuenta de Tesoro Público para cumplir con las obligaciones del FEPC no tiene los recursos suficientes para cubrir la deuda actual. Al cierre de marzo de 2018, la deuda del FEPC asciende a aproximadamente S/ 750 millones. No obstante, la cuenta exclusiva del Tesoro Público para cumplir con las obligaciones del FEPC tiene S/ 366 millones. Esta cuenta se alimenta de Otros Recursos Extraordinarios (ORE). Los ORE son una proporción del superávit por RROO<sup>20</sup> (RROO recaudado vs RROO PIA). En ese sentido, desde el 2015 no se han generado ORE ya que el RROO recaudado ha sido menor al RROO PIA. Por lo tanto, es necesario establecer una fuente de financiamiento complementaria para fortalecer la sostenibilidad del FEPC. De esta manera, se busca asegurar la predictibilidad del pago de las obligaciones del FEPC con los productores y/o importadores bajo su ámbito. Así, se evita la generación de distorsiones en el mercado de combustibles afectos al FEPC, debido al impacto de la acumulación significativa de sus obligaciones sobre los flujos de caja de los productores y/o importadores bajo su ámbito.

En ese sentido, considerando lo expuesto y con el objetivo de establecer medidas para reducir las obligaciones (deudas con las empresas) generadas por el FEPC y establecer una fuente de financiamiento complementaria para cumplir con dichas obligaciones, se

<sup>15</sup> Los combustibles en el ámbito del FEPC utilizan el Precio de Paridad de Importación (PPI). Excepto el GLP, el cual utiliza el Precio de Paridad de Exportación (PPE).

<sup>16</sup> Cuando el precio de paridad se ubica por encima de su banda, entonces se generan compensaciones del FEPC hacia las empresas. Por su parte, cuando el precio de paridad se ubica por debajo de banda, se generan aportaciones de las empresas al FEPC.

<sup>17</sup> Las bandas FEPC se actualizan con frecuencia bimensual y con magnitud de hasta 5% del precio al consumidor (1,5% para el caso del GLP-E).

<sup>18</sup> El último pago que el Estado realizó a las empresas en el ámbito del FEPC fue en octubre del 2016.

<sup>19</sup> En función al precio internacional del Petróleo WTI.

<sup>20</sup> Recursos Ordinarios.

propone modificar los parámetros de actualización de las bandas de precios de los productos afectos al FEPC, de tal manera que tengan una mayor frecuencia y magnitud de actualización (actualmente se realiza con frecuencia bimensual y hasta por una magnitud equivalente al 5% del precio al consumidor). Además, se propone establecer que los futuros cambios de los parámetros de actualización de las bandas FEPC se realicen mediante Decreto Supremo, así como establecer una fuente de financiamiento complementaria que permita cumplir con las obligaciones generadas por el FEPC y, de esa manera, asegurar su sostenibilidad.

**b) Rediseñar el Fondo de Promoción a la Inversión Pública y Local (FONIPREL) para integrar al Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) y facilitar el proceso de liquidación de proyectos a los gobiernos regionales y locales, y la continuidad de inversiones.**

En la actualidad, se cuenta con S/ 2 400 millones en ejecución a través de más de 2,600 convenios y se espera incrementar el financiamiento con alrededor de S/ 600 millones anuales. Por otro lado, actualmente existen dos fondos destinados a financiar estudios de pre inversión y proyectos de inversión pública de gobiernos regionales y locales (FONIPREL y FONIE) con procedimientos distintos para la postulación. Esto hace más complejo a los gobiernos regionales y locales acceder al financiamiento de sus estudios de pre inversión y proyectos de inversión pública. Asimismo, parte de los proyectos de inversión pública de FONIPREL y FONIE no culminan su ejecución, existiendo así recursos invertidos que no generan servicios públicos o resultados para la población. A esto se suma que el proceso de liquidación de los proyectos de inversión pública financiados por el FONIPREL es muy complejo, generando que los gobiernos regionales y locales, en especial los que cuentan con menores capacidades instaladas, no puedan culminar los procesos, arrastrando este pasivo durante varios años.

En ese sentido, se propone fusionar ambos fondos con el fin de que se deba seguir un solo proceso simplificado para el acceso al financiamiento; generar mecanismos que promuevan que los gobiernos regionales y locales culminen la ejecución de los proyectos de inversión pública financiados por el FONIPREL; y contar con un proceso de liquidación de los proyectos de inversión pública que facilite a los gobiernos regionales y locales cerrar el ciclo de inversión de los proyectos financiados por el FONIPREL.

Por otro lado, dada la aprobación del Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), se requiere adecuar el FONIPREL a los principios y normas de dicho sistema. Esto permitirá fortalecer su labor en relación al financiamiento o cofinanciamiento de las inversiones y la formulación estandarizada de proyectos de inversión, bajo una perspectiva integral que se encuentre orientado al cierre de brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básicos, buscándose mejorar la gobernanza, ampliar el financiamiento a todo el ciclo de inversión y la simplificación de procesos de seguimiento.

**c) Impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las MIPYME y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, mejorando el financiamiento y otorgamiento de garantías y similares; asimismo, estableciendo una nueva regulación del régimen societario de garantía mobiliaria y del régimen de contrataciones. Así como, promover la formalización laboral.**

Las MIPYME, como un eje central de desarrollo económico, requieren de un marco normativo que optimice y promueva su funcionamiento y crecimiento a lo largo del tiempo, en base al fortalecimiento de sus capacidades y alcances dentro del mercado, para ello se ha visto necesario proponer una serie de medidas que tengan como objetivo impulsar su crecimiento, formalización y desarrollo.

Para ello, en primer lugar, se propone incrementar la demanda para MIPYME a través de las compras públicas. Para ello, se deberá simplificar los procedimientos de las compras MIPYME, realizar acompañamiento especializado y brindarles predictibilidad en su demanda. Hoy existen 1,7 millones de MIPYME en el país que contratan a 11,5 millones de trabajadores que podrían verse beneficiados con este mecanismo. Esto permitirá incrementar su productividad e incluirlos en las cadenas de valor.

En segundo lugar, fomentar la formalización de las empresas a través de un régimen simplificado y menos oneroso de constitución y de inscripción de actos societarios ("Sociedad Cerrada Simplificada") así como de su liquidación y extinción, mediante: (i) la aplicación de tecnología informática (constitución y registro de actos societarios en línea) y (ii) la intervención de fedatario de la SUNARP que sustituiría la intervención notarial.

En tercer lugar, se busca impulsar el mercado de créditos y facilitar el acceso a capitales de trabajo para las MIPYMES, con la creación de una nueva normativa de garantías mobiliarias, que se encontraran acordes con las buenas prácticas internacionales que actualmente el Banco Mundial, la OEA, UNCITRAL se encuentran promoviendo en los países de APEC y en Latinoamérica, Europa, Asia, y África.

Para ello, se establecerá un régimen especial permanente de contratación que impulse la participación de las MYPE en las contrataciones públicas, a través del mecanismo de Núcleos Ejecutores, a cargo del Ministerio de la Producción; se creará un régimen simplificado para la constitución, inscripción, liquidación y extinción de empresas; se regulará una nueva Ley de Garantía Mobiliaria que reforme y derogue íntegramente la actual ley, redefiniendo el concepto de bienes muebles susceptibles de garantía inmobiliaria, el uso del factoring un sistema de avisos electrónicos, entre otros. También se optimizará el uso de los recursos, a través de la reestructuración de los fondos, programas y proyectos en un único fondo para el desarrollo productivo, empresarial y al financiamiento a la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME); así como aquellos sectores de alto impacto en la economía nacional; entre otras medidas afines.

**d) Actualizar la Ley General de Aduanas y la de Delitos Aduaneros, a fin de adecuarlas a estándares internacionales, agilizar el comercio exterior y hacer eficiente y preservar la seguridad de la cadena logística, incluyendo aspectos de recaudación, obligación tributaria aduanera y sistema de infracciones.**

A fin de optimizar la legislación en la gestión económica del comercio exterior, se propone la actualización de la Ley General de Aduanas y la de Delitos Aduaneros, adecuándolas a estándares internacionales del comercio exterior y mejorándolas condiciones para el funcionamiento de los corredores logísticos.

En ese sentido, se modificará el tratamiento aplicable a los operadores de Comercio Exterior, reevaluando aspectos referidos a su autorización, obligaciones, infracciones y sanciones, así como a los regímenes de gradualidad e incentivos; con el fin de incrementar

la seguridad de la cadena logística, asegurar el otorgamiento de servicios de calidad y promover un mayor nivel de cumplimiento de la ley de los operadores de comercio exterior.

También se modificarán los procesos aduaneros de ingreso y salida de mercancías, a través del uso de información anticipada, la eliminación de la utilización física de documentos y el efectivo control de las operaciones de comercio internacional.

Asimismo, se armonizará la normativa y operatividad aduanera a las mejores prácticas internacionales, como el Convenio de Kyoto Revisado de la Organización Mundial de Aduanas, que incluye aspectos relacionados a la obligación tributaria aduanera, la recaudación tributaria aduanera y la disposición de mercancías.

Por otro lado, se busca que los diferentes organismos públicos que participan en las operaciones de comercio exterior (SENASA, DIGESA, DIGEMID, por ejemplo) reconozcan la figura del Operador Económico Autorizado (OEA)<sup>21</sup>, lo que permitirá agilizar los procesos comerciales de los operadores de comercio exterior considerados como seguros, permitiendo focalizar las acciones de control sobre aquellos que sean riesgosos.

Asimismo, se ha identificado el alto nivel de deterioro de las mercancías decomisadas en los almacenes aduaneros debido a una excesiva judicialización de incumplimientos aduaneros. El tiempo promedio de atención (desde incautación hasta sentencia/resolución) es: a) en caso de delito aduanero (Poder Judicial), de 2.5 a 4 años; y b) en caso de infracción aduanera (SUNAT), de 2 a 12 meses. En ese contexto, a fin de reducir los costos involucrados en los procesos de judicialización, se propone aumentar el monto del valor de las mercancías para la tipificación de los delitos de contrabando y de defraudación de rentas de aduana (lo cual permitiría que mayores incumplimientos aduaneros sean considerados como infracciones aduaneras). Cabe indicar que la SUNAT está en capacidad de hacer frente a la resolución de los incumplimientos aduaneros de manera eficiente, tomando en cuenta que su actuación administrativa ha resultado ser efectiva en más del 97% de casos. Por último, se debe tomar en cuenta que el derecho penal debería ser el último instrumento de control al que la sociedad recurre para proteger determinados bienes jurídicos.

Por otra parte, también se establecerán mecanismos que promocionen una mayor transparencia sobre la vigencia de operaciones y actividades de las personas jurídicas con el objeto de sincerar la información en registros estatales y combatir el fraude y la comisión de delitos financieros y tributarios.

Asimismo, el uso de efectivo en las operaciones comerciales, en ciertas ocasiones, se vuelve el medio para el surgimiento de actividades criminales como el lavado de activos, ya que la falta de información sobre la fuente de los recursos es utilizada para encubrir su origen ilícito e introducirlos dentro del sistema financiero. En ese sentido, la utilización de medios de pago, en lugar del pago en efectivo, permite la identificación de la fuente de la cual provienen los recursos que financian las operaciones de adquisición o transacción de mercancías (como la importación para el consumo). Asimismo, la propuesta coadyuva a que las operaciones de comercio exterior sean más transparentes al tener mayor certidumbre sobre el precio realmente pagado en las transacciones comerciales

<sup>21</sup> El OEA es una figura de la Administración Aduanera, mediante la cual se seleccionan a aquellos operadores considerados como seguros y por esa naturaleza, se les da ciertas facilidades (por ejemplo, atención preferente; reducción de plazos en trámites aduaneros; reducción del control aduanero en despachos de importación y exportación, entre otros). Cabe indicar que estos operadores han demostrado contar con la capacidad de preservar un nivel adecuado de seguridad en las operaciones comerciales que realizan.



internacionales, lo que repercute en la correcta determinación del valor aduanero y de la deuda tributaria aduanera. Considerando ello, se plantea exigir que los pagos correspondientes a las operaciones de comercio exterior se realicen a través del sistema financiero.

Finalmente, se propone establecer un marco normativo que otorgue seguridad jurídica a los administrados respecto a las Resoluciones del Tribunal Fiscal, mediante la inclusión de la obligación de realizar un análisis previo sobre la necesidad de iniciar un proceso contencioso administrativo por parte de la SUNAT. Con ello se logrará que los administrados obtengan una solución oportuna de las controversias que podrían tener con la Autoridad Aduanera, se generarán ahorros en tiempo, dinero y esfuerzo para la Autoridad Aduanera dado que deberá contar con una autorización previa por parte del Ministro (a) para impugnar en un proceso contencioso administrativo la resolución del Tribunal Fiscal, para lo cual deberá sustentar sus pedido mediante la realización de un análisis de costo beneficio, y se garantiza el respecto a los principios constitucionales que rigen el actuar de la administración pública, otorgándole seguridad jurídica a los administrados.

**e) Armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción.**

A fin de armonizar las actividades de pesca y acuícola y fortalecer su formalización, se propone promover el desarrollo de la actividad pesquera artesanal a nivel marítimo nacional, a través de la formalización de embarcaciones pesqueras mayores a 6.48 de arqueo bruto y hasta 32.6 m<sup>3</sup> de capacidad de bodega respetando la longitud que señale el Reglamento de la Ley General de Pesca, incluyendo aquellas a las que se les haya realizado modificación estructural sin autorización de la Autoridad Marítima; así como, también las embarcaciones pesqueras que no cuenten con matrícula de naves, y que no superen los 32.6 m<sup>3</sup> de capacidad de bodega. En ese sentido, se reconoce a la flota pesquera artesanal tradicional conformada por caballitos de totora, veleros, balsas y balsillas; y promueve la asociatividad como modalidad de fortalecimiento de la pesca artesanal.

Para ello se señala que la formalización pesquera artesanal concluye cuando se obtiene el correspondiente permiso de pesca.

La propuesta incluye la formalización de la flota artesanal tradicional conformada por los caballitos de totora, veleros, balsas y balsillas, promoviendo la asociatividad como modalidad de fortalecimiento de la pesca artesanal.

Asimismo, para eliminar la pesca ilegal, se propone regular la interdicción en las actividades ilegales en pesca y acuicultura, con el objetivo de combatir las actividades ilegales en pesca y acuicultura para contribuir a garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales vinculados a dichas actividades, a fin de aprobar una norma que contemple mecanismos, lo suficientemente severo para prevenir, desalentar y sobre todo eliminar la pesca y acuicultura ilegal con observancia de las normas internacionales.



**f) Ampliar la vigencia de los beneficios de la Ley N° 27360 y extender su aplicación a aquellos que realicen actividades acuícolas y de manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre.**

En el Perú, el sector agrícola, también incluye las actividades de agricultura y pesca, las cuales emplean a una de cada cuatro personas dentro de la población económicamente activa (PEA).

La Ley N° 27360, emitida en el año 2000, dispuso una serie de beneficios de orden laboral y tributario para promocionar el sector agrario, que han permitido que en los últimos años la actividad agrícola haya tenido un sobresaliente crecimiento, generando puestos de trabajo y dinamizado la economía nacional; por lo que es conveniente extender dichos beneficios a las actividades de agricultura y pesca.

En ese sentido se propone modificar La Ley N° N° 27360 para extender su vigencia por 21 años adicionales e incorporar dentro de dichos beneficios a aquellos que realizan actividades acuícolas y de manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre, y establecer que mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y refrendado por los Ministros de Agricultura y de Economía y Finanzas, se determinará las actividades acuícolas y de manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre que se comprenden en el beneficio.

La implementación de las medidas mencionadas permitirá estimular el crecimiento del PBI del sector agrario que fue de 2.6% gracias a la regulación de la Ley N° 27360 así como de las actividades realizan actividades acuícolas y de manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre.

**g) Fortalecer la educación técnico-productiva para elevar la empleabilidad y competitividad especialmente de los jóvenes.**

En este caso se propone elaborar el marco normativo integral que regule la organización, gobierno, régimen académico, perfil directivo y docente idóneo para la gestión de los Centros de Educación Técnico-Productiva, (en adelante Cetpro) con el objetivo que brinden una formación de calidad para el desarrollo integral de las personas, que responda a las necesidades del país, del mercado laboral y coadyuve a la inserción laboral inmediata de las personas. Esta medida estará orientada a establecer las condiciones para la creación, autorización, régimen académico, organización, gestión, supervisión y fiscalización de los Cetpro.

**h) Optimizar la regulación del transporte en todas sus modalidades facilitando el cabotaje nacional e internacional de carga y pasajeros.**

Se propone modificar la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, para la operación de vuelos de cabotaje, a fin de permitir la operación de vuelos internacionales hacia o desde aeropuertos secundarios con posterior o anterior tramo de vuelo doméstico en territorio peruano por empresas aéreas de nacionalidad extranjera (Octava Libertad del Aire).

Se propone también la modificación del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 714, que regula las normas sobre el transporte multimodal internacional de mercancías de la Ley General de Aduanas aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1053, a fin de aprobar un marco normativo que regule el transporte multimodal internacional en base a las nuevas



tendencias globales que permita mejorar la conectividad de las redes logísticas y asegurar un servicio eficiente, rápido y seguro.

Según el análisis realizado a la logística en el Perú de 5 cadenas de exportación, el transporte es uno de los principales cuellos de botellas que encarecen los costos logísticos de las exportaciones peruanas.

Para mitigar su impacto, es necesario continuar impulsando la mejora de la infraestructura logística, así como la conectividad interna para fortalecer los corredores interoceánicos, por lo que se requiere de políticas y de un marco regulatorio actualizado que permita la integración eficiente de la infraestructura logística y propicie el desarrollo de la oferta de servicios logísticos multimodales de calidad, competitivos, ecológicos, seguros y con valor agregado.

Por otro lado, se propone regular una norma que regule integralmente el fomento del cabotaje, a fin de permitir que exista la suficiente oferta del servicio de cabotaje, autorizando a prestar el servicio a todas las empresas, ya sean nacionales o extranjeras, constituidas o no en el país, brindar la posibilidad de que los usuarios o dueños de la carga puedan optar por trasladar sus productos por diferentes vías de transporte, según su análisis de costo, y simplificar el procedimiento de autorización para que las empresas navieras puedan efectuar cabotaje.

Ello con la finalidad de reducir los costos y tiempos logísticos de las operaciones de comercio exterior, incrementar la competitividad del comercio exterior para aprovechar de mejor manera las oportunidades generadas por los Acuerdos Comerciales firmados por el Perú, ofrecer mayores alternativas eficientes de transporte para los operadores de comercio exterior, y reducir el tráfico y las emisiones de CO2 a través del fomento de la utilización de transporte marítimo de corta distancia.

Finalmente, se propone aprobar el marco legal que promueve y facilita el transporte marítimo en costa distancia de pasajeros, carga general y graneles sólidos, a fin de promover y facilitar el transporte marítimo en corta distancia a fin de generar una alternativa eficiente de transporte de pasajeros, carga general y graneles sólidos en la costa peruana y, así, contribuir al desarrollo nacional, disminuir los niveles de contaminación ambiental, reducir el gasto por mantenimiento de las vías terrestres y mejorar la seguridad del transporte.

Mediante la norma mencionada se alienta el desarrollo del transporte marítimo de corta distancia y acompaña al crecimiento del comercio mejorando la cadena logística del país de acuerdo con los planes del MTC, en especial para aquellos servicios que a la fecha no existen, como el servicio regular de pasajeros, carga general y graneles sólidos, se mejoran las condiciones del transporte marítimo en la costa peruana, se facilita la creación y operación de navieras nacionales con capital social de origen nacional y/o extranjero que puedan generar un servicio regular para el transporte de pasajeros y carga como alternativa o complementaria al transporte terrestre. Asimismo, se declara de necesidad y alto interés público el transporte marítimo en corta distancia y la prestación del servicio de transporte marítimo regular de pasajeros y carga general rodada, en naves tipo ferry en cabotaje en la costa marítima peruana autorizándose al MTC a promover dicho tipo de transporte.

### 2.3. EN MATERIA DE RECONSTRUCCIÓN Y CIERRE DE BRECHAS EN INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

Durante los últimos meses del 2016 y los primeros del 2017, se desarrolló el fenómeno Niño Costero – FEN Costero con fuertes lluvias e inundaciones que afectaron gran parte de las zonas de la costa del país, produciéndose el colapso de viviendas e infraestructura urbana y rural. En atención a ello, se aprobó la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

No obstante, habiendo transcurrido más de un año de los eventos antes señalados, es necesario incorporar modificaciones en la citada Ley a fin de agilizar los procesos para la ejecución e implementación del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios que permitan la rehabilitación, recuperación, construcción y mejoramiento de la infraestructura de interés social, así como modificaciones en la legislación para que la población damnificada tenga acceso a una vivienda.

Por otro lado, el desarrollo del país debe estar acompañado de procesos de cierre de brechas de infraestructura y de servicios, por lo cual es necesario hacer arreglos institucionales que permitan (i) la mejora del sistema de drenaje pluvial y de los servicios de saneamiento, y (ii) la promoción y fortalecimiento de proyectos de inversión a través del saneamiento físico legal de inmuebles, mecanismo de Obras por Impuestos, y de las asociaciones público privadas en el marco del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada.

En ese sentido, en el marco de las facultades delegadas, se propone legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios, a fin de:

- a) **Modificar la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios y otras normas vinculadas, a efectos de modificar e incorporar medidas necesarias y complementarias para la eficiente ejecución e implementación del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios.**

La experiencia de los meses pasados ha mostrado que es necesario simplificar el Ciclo de Inversión para los proyectos de reconstrucción (los que reestablecen los servicios públicos afectados por el FEN Costero), pues inician directamente con los estudios de ingeniería y pasan inmediatamente después a contratar y ejecutar la obra, sin transitar por las Fases de Programación y de Formulación y Evaluación del Sistema Invierte.pe. Ello no significa que no se evalúen por ejemplo alternativas tecnológicas, sino que simplemente, por tratarse de infraestructura que debe ser repuesta, el proceso se inicia directamente en el desarrollo de los expedientes técnicos.

Asimismo, es necesaria la creación de un proceso especial abreviado de contratación pública que reduzca plazos de adjudicación. Las apelaciones serán resueltas de manera célere, sea por el titular de la entidad (cuantías menores y medianas); o por el Tribunal de Contrataciones del Estado del OSCE (cuantías mayores).

También se busca la ampliación de modalidades de contratación, permitiendo que se celebren convenios Estado – Estado y convenios de encargo con organismos internacionales, que podrán utilizarse para contratar y ejecutar proyectos complejos o de conglomerados. En esa misma línea se busca que se autorice la ejecución descentralizada



de los proyectos, a través de las modalidades de administración directa y núcleos ejecutores, siempre que cumplan con ciertos requisitos y contando con mecanismos de control.

Asimismo, también es necesario que se establezcan excepciones materia ambiental y de cultura (evaluaciones, permisos y autorizaciones) solo para los proyectos de reconstrucción ya que los mismos ocupan esencialmente el mismo ámbito que la infraestructura original. En el caso de los proyectos de construcción, en cambio, se necesita establecer procedimientos más ágiles.

En esa misma línea, se requiere contar con regulaciones de excepción para facilitar el saneamiento físico de la infraestructura permitiendo el uso del procedimiento especial regulado en la Ley N° 30230 y el otorgamiento de libre disponibilidad de los terrenos en donde se ejecutarán los proyectos por las mismas entidades ejecutoras.

En igual sentido, se ha identificado que una de las trabas administrativas frecuentes está en los procedimientos de asignación de recursos a las entidades encargadas de la ejecución de los proyectos, por lo que se propone simplificarla.

Finalmente, es necesario la modificación de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, a fin de agilizar los procedimientos para la obtención de licencias de habilitación urbana y edificaciones, además de exonerar o simplificar los requisitos y procedimientos para su obtención en los casos de proyectos referidos a reconstrucción después de una declaración de emergencia.

**b) Establecer disposiciones especiales para atención a población damnificada con vivienda colapsada o inhabitable con daño recuperable, con el Bono Familiar Habitacional - BFH.**

Para atender adecuadamente a la población que ha perdido sus viviendas se busca ampliar la cobertura del Bono Familiar Habitacional – BFH, creado mediante Ley N° 27829, exonerando a la población que resultó damnificada con vivienda colapsada o inhabitable producto de un desastre nacional de los requisitos legales establecidos por norma con rango de Ley para ser beneficiario en el Programa de Vivienda Techo Propio promovido por el Estado a través del otorgamiento del Bono Familiar Habitacional.

En el caso de la población damnificada con vivienda inhabitable con daño recuperable, lo que se requiere es también ampliar el beneficio para que puedan ser beneficiarios del Bono de Protección de Vivienda Vulnerable a los Riesgos Sísmicos y, finalmente, también se busca establecer que el Bono Familiar Habitacional pueda ser utilizado como la cuota inicial de un proyecto MIVIVIENDA, sólo para familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable con vivienda colapsada o inhabitable. De esta forma, se lograría un tratamiento integral que incluso facilite la reubicación de familias que habitaban en zonas de alto riesgo.

**c) Establecer el marco general para impulsar el desarrollo de infraestructura del sistema de drenaje pluvial que sirvan para la recolección, transporte, almacenamiento y evacuación de las aguas pluviales, a fin de evitar inundaciones.**

En el año 2017, tras las inundaciones sucedidas como consecuencia del Fenómeno del Niño, se ha observado la importancia del desarrollo de infraestructuras de drenaje pluvial en las ciudades que continuamente son afectadas por este tipo de fenómenos.



En ese sentido, el desarrollo del sistema de drenaje pluvial, requiere el establecimiento de un marco normativo que especifique las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en el desarrollo y mantenimiento del sistema de infraestructura de drenaje pluvial, incluyendo la recolección, transporte, almacenamiento y evacuación de las aguas pluviales.

**d) Optimizar el marco institucional y los procesos para la obtención y saneamiento de predios requeridos para la ejecución de proyectos de inversión, que permitan el cierre de brechas de infraestructura y el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales a cargo del Estado peruano, así como facilitar el saneamiento físico legal de inmuebles destinados a servicios y otros usos por el Estado.**

El Estado peruano viene promoviendo modalidades de participación de la inversión privada para proyectos de infraestructura pública y/o provisión de servicios públicos, bajo los mecanismos contractuales permitidos en el marco legal vigente. En el marco de los referidos contratos, uno de los principales problemas en ejecución de proyectos es la demora en la entrega de bienes inmuebles necesarios para el inicio de obras.

Este compromiso asumido por el Estado no se cumple en la oportunidad contemplada en los contratos suscritos, debido a las dificultades para adquirir y entregar bienes inmuebles a los inversionistas. En este contexto, una de las mayores trabas para la ejecución de proyectos inversión público privada e inversión pública, son las adquisiciones y expropiaciones (Informe Especial, Desarrollo de ideas, "Factores que limitan la ejecución de la inversión público privada en el Perú").

La situación descrita genera retraso en el goce de los beneficios que la población puede obtener al utilizar infraestructura y servicios de calidad en los plazos comprometidos, y además, la necesidad de llevar a cabo modificaciones contractuales. Asimismo, esta situación genera pérdidas económicas al país por la afectación de la tasa de crecimiento del producto bruto interno.

El problema es aún mayor cuando se analiza la situación de la infraestructura de servicios ya existente, como en el caso de los centros educativos o los de salud, así como en el caso de los inmuebles del estado, los cuales son activos que al no estar adecuadamente saneados no pueden ser materia de inversiones significativas. Por lo expuesto, atender esta problemática requiere una solución integral de largo plazo, así como disposiciones especiales para los casos de reconstrucción por desastres naturales.

En ese sentido, en el marco de las facultades delegadas, se realizará, entre otros, lo siguiente:

- Facilitar el acceso (liberación y saneamiento) a predios para proyectos de inversión priorizados y disponga medidas para optimizar la adquisición de predios.
- Simplificar el procedimiento para la inscripción de herederos en registros públicos y en el registro de predios.
- Agilizar el saneamiento físico legal de predios del sector educación, que facilite la ejecución de inversiones en ese sector.
- Agilizar los procedimientos de adquisición y expropiación de inmuebles necesarios para la ejecución de obras de infraestructura.



- Habilitar mecanismos que permitan obtener información de las Entidades Públicas en plazos razonables que permitan la elaboración de los expedientes técnico-legales.
- Incentivar la participación de los desarrolladores inmobiliarios para la ejecución de un mayor número de proyectos de vivienda social.
- Declarar de necesidad pública e interés nacional el desarrollo y la consolidación del catastro urbano y el saneamiento integral de la propiedad urbana informal.

**e) Establecer disposiciones que fortalezcan la gestión y prestación de los servicios de saneamiento, asegurando su sostenibilidad.**

La atomización de prestadores, en el ámbito urbano y rural, dificulta el aprovechamiento de economías de escala, toda vez que, los servicios de saneamiento poseen una estructura industrial de monopolio natural y geográfico por lo costoso que resulta interconectar unos sistemas con otros y los altos costos de inversión en infraestructura. Esta característica hace que el costo medio de proveer estos servicios disminuya conforme se incremente la producción, lo cual justifica que la provisión de los servicios de saneamiento se encuentre concentrada en un solo prestador (por economías de escala).

No obstante, existen oportunidades de mejora al sistema de los servicios de saneamiento, por lo que se propone la modificación del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, a fin de realizar ajustes a la política de integración tanto en el ámbito urbano como en el rural, con la finalidad de simplificar procesos de integración y establecer otras modalidades.

Actualmente, las empresas prestadoras de servicios de saneamiento no pueden incorporar en su patrimonio empresarial los bienes inmuebles que administran para la prestación de los servicios de saneamiento, debido a la ausencia de un marco normativo preciso y eficaz en materia de saneamiento físico legal. Asimismo, no existen disposiciones que prevean cuál es el tratamiento que deben tener aquellos prestadores de servicios cuyas condiciones de prestación han variado con el transcurrir del tiempo (por ejemplo, el caso de las pequeñas ciudades o el ámbito rural con poblaciones mayores al previsto en la normativa). En ese sentido, se propone establecer las disposiciones que regulen la incorporación de activos (bienes inmuebles) al patrimonio de las empresas, disposiciones específicas respecto a las obligaciones a su cargo, así como la revisión de las causales para el ingreso al Régimen de Apoyo Transitorio, a fin de responder a las deficiencias de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento.

Por otro lado, es necesario regular con mayor precisión las funciones a ser ejercidas por cada una de las entidades con competencias en materia de servicios de saneamiento (MVCS, SUNASS, OTASS y Gobiernos Locales) así como de los prestadores de servicios, a fin de garantizar el cumplimiento de la finalidad del marco normativo.

Finalmente, de manera complementaria, es necesaria la aprobación de normativa que establezca medidas destinadas al saneamiento financiero y la sostenibilidad de las empresas prestadoras; así como medidas que faculten al MVCS para intervenir en forma activa en el saneamiento financiero de las deudas que las empresas prestadoras mantienen con el FONAVI, la SUNAT y otras fuentes de financiamiento de crédito externo. Ello, con el fin de revertir la situación en la que se encuentran las empresas prestadoras de saneamiento, como el grado de endeudamiento y las dificultades para cumplir con sus compromisos de corto plazo.



**f) Mejorar el marco legal de Obras por Impuestos y modalidades similares para acelerar la intervención del Gobierno Nacional y Subnacional en el cierre de brechas de inversión y equipamiento de infraestructura y servicios.**

Resulta necesario impulsar el financiamiento y la ejecución de proyectos mediante el mecanismo de Obras por Impuestos que permita que las empresas privadas puedan financiar la elaboración de los estudios de preinversión de los proyectos de inversión, así como la actualización de los mismos, a fin de:

- Permitir que las empresas privadas bajo el mecanismo de Obras por Impuestos, puedan elaborar los estudios de preinversión de los proyectos de inversión, siempre y cuando, sean relevantes para las entidades públicas de acuerdo al marco normativo del Invierte.pe.
- Permitir que las empresas privadas, actualicen los estudios de preinversión de proyectos declarados viables o en formulación, lo que permitirá reducir la generación de adendas por proyectos mal formulados.
- Establecer un límite en el aumento del costo del proyecto entre la fase de formulación y elaboración de expediente técnico. Hoy no existe límite para el aumento del costo de estos proyectos.



Asimismo, se requiere la modificación de la Ley N° 30264, Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico, a fin de ampliar el alcance de ejecución del mecanismo de Obras por Impuestos a las inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y/o de rehabilitación, en el marco del Sistema de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y no solo a proyectos de inversión.

En esa misma línea, se propone la modificación de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, a fin de ampliar la aplicación del mecanismo de Obras por Impuestos por parte de los Gobiernos Regionales y Locales.

Por otro lado, se busca impulsar la ejecución de las inversiones no financieras en las prestaciones de salud, económicas y sociales con la participación del sector privado, a través de diversos mecanismos. Para tal efecto, se revisará el marco normativo del Sistema de Programación Multianual y Gestión de Inversiones del Decreto Legislativo N° 1252, los procedimientos establecidos en las Leyes N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, y la Ley 30264, Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico, con determinadas particularidades.

**g) Mejorar y consolidar las reglas, criterios y procesos aplicados durante el planeamiento y programación, formulación, estructuración, transacción, y ejecución contractual de los proyectos ejecutados al amparo de las normas del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, garantizando el valor por dinero, la eficiencia y la predictibilidad en todas las fases, así como el fortalecimiento de las entidades que conforman el Sistema.**

A fin de agilizar la adjudicación de proyectos de inversión que contribuyan con la recuperación de la economía, se requiere establecer medidas para fortalecer el desarrollo de proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP); y optimizar el funcionamiento del

Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada y de Proinversión, para lo cual se requiere realizar modificaciones al Decreto Legislativo N° 1224 que, entre otros aspectos, abordará:

- Incorporar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Informe Multianual de Inversiones en APP, con la finalidad de verificar que los proyectos a ser incluidos cumplan con las características mínimas para ser desarrollados como APP y revisar la programación presupuestaria de las entidades públicas para que estén alineados al espacio fiscal. Con esto, Proinversión ya no emitiría opinión sobre el Informe Multianual de Inversiones en APP y se reducirá las contingencias fiscales por proyectos APP que no pueden tener un financiamiento.
- Permitir en casos de proyectos de asociación público privada y proyectos en activos de alta complejidad, la participación del sector privado en las fases de formulación, estructuración, transacción y ejecución. El objetivo es aprovechar la experiencia del sector privado para diseñar mejores proyectos, lo que permitirá evitar la firma de adendas por malos diseños.
- Consolidar la facultad para la emisión de directivas técnico normativas con el objetivo de estandarizar, homogeneizar y simplificar los procesos de promoción de inversión.
- Fortalecer el seguimiento a los proyectos de APP y Proyectos en Activos, transfiriendo las funciones y responsabilidades de Proinversión sobre esta materia al MEF. Esto a su vez permitirá implementar un sistema de soporte especializado en materia legal, económica, financiera y técnica a las entidades encargadas de la administración de los contratos de Asociación Público Privada y de Proyectos en Activos. El objetivo es que esta entidad pueda identificar problemas en la ejecución de contratos y solucionarlos mediante el soporte especializado.
- Reestructurar el Consejo Directivo de Proinversión, con la finalidad que sólo entidades del sector público participen en las decisiones que éste adopte. Actualmente, participan 3 privados (ninguno designado) y 3 actores públicos.
- Aplicar mecanismos disuasivos a las entidades estatales que cancelen o abandonen sus proyectos en cartera.



#### 2.4. EN MATERIA DE INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

En función de la problemática señalada y los esfuerzos del Perú por adoptar un sólido marco normativo e institucional que promueva la integridad y combata la corrupción, se ha planteado un conjunto de normas alineadas a los estándares internacionales y a las recomendaciones de la OCDE, las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, el Foro Económico Asia-Pacífico, entre otras. En este marco, se proponen normas con la finalidad de reforzar el sistema de integridad, tanto a nivel nacional como regional y local, a través de políticas y prácticas relacionadas con la promoción de la ética pública, la gestión de los conflictos de intereses, el impedimento del ingreso o permanencia a la función pública a los condenados por graves actos delictivos, entre otras. En ese sentido, en el marco de las facultades delegadas se propone legislar en materia de integridad y lucha contra la corrupción, a fin de:

- a) Impedir el ingreso o permanencia de servidores en la administración pública que hayan sido condenados penalmente por delitos de lavado de activos, tráfico ilícito de drogas y financiamiento al terrorismo.***

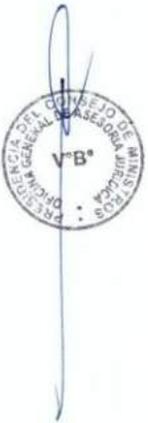
Entre estas medidas se tiene la extensión de la inhabilitación principal de 5 a 20 años para quien promueve, favorece o facilita el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, a quien promueve, favorece, financia, facilita o ejecuta actos de siembra o cultivo de plantas de amapola y marihuana y su siembra compulsiva y a quien importa, exporta, fabrica, produce, prepara, elabora, transforma, almacena, posee, transporta, adquiere, vende o de cualquier modo transfiere insumos químicos o productos fiscalizados.

Esta disposición también alcanza a quien por cualquier medio, directa o indirectamente, al interior o fuera del territorio nacional, voluntariamente provea, aporte o recolecte medios, fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos o de cualquier naturaleza, sean de origen lícito o ilícito, a cometer cualquier acto terrorista. Asimismo, esta medida alcanza a quien convierte o transfiere dinero, bienes, efectos o ganancias cuyo origen ilícito conoce o debía presumir, a quien adquiere, utiliza, posee, guarda, administra, custodia, recibe, oculta o mantiene en su poder dinero, bienes, efectos o ganancias, cuyo origen ilícito conoce o debía presumir, y a quien transporta o traslada consigo o por cualquier medio dentro del territorio nacional dinero en efectivo o instrumentos financieros negociables emitidos "al portador" cuyo origen ilícito conoce o debía presumir.

El alcance de la sanción para quienes cometen actos señalados en el párrafo anterior se registra en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles. Como consecuencia, dichos servidores no podrán prestar servicios a favor del Estado, bajo cualquier forma o modalidad. Esta norma se justifica en tanto muchos de los casos de corrupción detectados en los últimos años, muestran que en nuestro país los actos de corrupción suelen estar vinculados a otros ámbitos delictivos de la criminalidad organizada, con la finalidad de capturar la toma de decisiones y controlar instancias de la Administración pública que permitan que sus esquemas criminales se mantengan a costa del interés general. Por tanto, para reducir la impunidad en el Estado, es necesario elevar el nivel de exigencia en el servicio público y contar potencial humano íntegro para ejercicio de la función pública. Además, es necesario ampliar el impedimento o permanencia de funcionarios y servidores públicos que hayan sido condenados penalmente por los delitos de lavado de activos, tráfico ilícito de drogas y financiamiento del terrorismo. Así, esta medida, busca anticiparse a la influencia indebida de la criminalidad en las entidades de la administración pública, fortaleciendo los esfuerzos del Estado en la lucha contra las actividades delictivas.

**b) Establecer lineamientos que regulen la presentación de la declaración jurada de intereses y la gestión de intereses en el Estado.**

Dentro de las medidas propuestas, la presentación de la Declaración Jurada de Intereses y la gestión de intereses constituyen herramientas indispensables para la construcción de una cultura de integridad y de transparencia en tanto se convierte en un instrumento para la prevención de conflictos de interés, así como para la detección e investigación de ciertos delitos cometidos en agravio de la administración pública. En ese sentido, para una efectiva prevención se requiere ordenar, mejorar y unificar registros preventivos como la gestión de intereses, modernizar el registro de visitas a funcionarios en todas las entidades públicas y mejorar las reglas de publicación y actualización permanente de las agendas oficiales de funcionarios, entre otras medidas similares.



De esta manera, es necesario establecer la obligación de presentar declaración jurada de intereses por parte de los principales funcionarios y servidores públicos que cuenten con capacidad de decisión o manejen recursos públicos, a fin de prevenir y contribuir a la detección de posibles conflictos de interés en el desempeño de sus funciones. La Declaración Jurada de Intereses deberá contener información relevante en materia laboral, económica, financiera, así como sus vínculos con organizaciones públicas, privadas y datos familiares de interés, entre otras.

En estos momentos, no existe una norma que regule la obligatoriedad de la presentación de la declaración de conflicto de intereses por parte de los funcionarios, por lo que es necesario establecer expresamente dicha obligación, determinar con claridad las personas obligadas a presentarla, la información que a consignarse, el carácter público y confidencial de su contenido (según las leyes de la materia), el plazo para su presentación, las funciones de registro y verificación del órgano responsable, y las consecuencias de su incumplimiento, a fin de contar con un instrumento efectivo que permita hacer público posibles conflictos de interés.

**c) *Establecer medidas preventivas de denuncia y modificar el Código Penal y Código de Procedimientos Penales para fortalecer la lucha contra la corrupción.***

La promoción de la integridad y la lucha contra la corrupción requiere, también, reforzar la normatividad penal y procesal penal, a fin de que el Estado pueda ejercer su poder punitivo en aquellos casos en los que se detecte la comisión de delitos de corrupción. Esto implica, entre otros aspectos, regular el delito de corrupción en la administración privada, con la finalidad de sancionar la solicitud, aceptación o el ofrecimiento de un soborno por parte de una persona estrechamente vinculada a la administración de una persona jurídica, para la obtención de un beneficio indebido por parte de otro privado. En consecuencia, su alcance normativo es sancionar penalmente los actos de corrupción cometidos entre privados que afectan el normal desarrollo de las relaciones comerciales y la competencia leal de las empresas.

El beneficio esperado de esta medida es contar con un instrumento jurídico al sector privado para denunciar penalmente actos de soborno o condicionamiento entre empleados, órganos o asesores que impidan la libre competencia entre empresas. Se sancionará a todo aquel particular que solicite o reciba algún tipo de beneficio económico a fin de quebrar la libre competencia empresarial, generando alianzas ilegales o indebidas en perjuicio del mercado o de la propia empresa a la que pertenece. Del mismo modo se sancionaría al que ofrece este beneficio por algún tipo de trato especial o diferenciado. En esa línea, se incluiría en el sistema de sanciones a aquellos particulares que se aprovechan de modo indebido del giro comercial de la persona jurídica para su propio beneficio en perjuicio personal. De esta manera, se fortalece el normal y leal desenvolvimiento de las relaciones comerciales en el sector privado.

**d) *Establecer regulaciones que incorporen mecanismos procesales efectivos, independientes y autónomos de la acción penal, para la persecución de la propiedad obtenida a través de actividades ilícitas, de modo que permita revertir a favor del Estado, la propiedad de los objetos, instrumentos, efectos o ganancias del delito o cualquier acto ilícito en el ámbito nacional o en el extranjero.***

En concordancia con las regulaciones internacionales, se requiere establecer un mecanismo procesal efectivo, independiente y autónomo de la acción penal, que se centre exclusivamente en la persecución de la propiedad obtenida a través de actividades ilícitas, de modo que permita revertir a favor del Estado, la propiedad de los objetos, instrumento, efectos o ganancias del delito o cualquier acto ilícito. Así, siguiendo la recomendación 38 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), los países deben contar con mecanismos eficaces para administrar los bienes incautados, decomisados o declarados en pérdida o extinción de dominio, así como para disponer de los bienes producto de delitos de corrupción, tráfico de drogas y lavado de activos, permitiendo, por ejemplo, que el dinero repatriado del extranjero, en mérito a una sentencia de decomiso o pérdida de dominio, sea adecuadamente administrado por el Estado. Estas medidas, al privar a los agentes de cualquier acto ilícito de la propiedad de los objetos, ayudan a disminuir la capacidad patrimonial de las organizaciones criminales.

En esa línea, la propuesta normativa desarrolla mecanismos eficaces para administrar los bienes incautados, decomisados o declarados en pérdida de dominio. Por ello, entre sus principales medidas se tiene establecer un verdadero proceso independiente y autónomo del proceso penal, creando un subsistema especializado de extinción de dominio, con jueces y fiscales especializados en esta materia. Además, generará un proceso ágil con etapas y funciones debidamente delimitadas para cada parte procesal, implementando la oralidad a través de audiencias (preparatoria y de actuación de medios probatoria) previas a la emisión de la sentencia. Finalmente, brinda claridad respecto al organismo competente para que administre el dinero repatriado del extranjero en mérito a una sentencia de decomiso o pérdida de dominio.

**e) Disponer medidas legislativas destinadas a combatir las actividades ilícitas en las operaciones de comercio exterior**

El uso de efectivo en las operaciones comerciales, en ciertas ocasiones, se vuelve el medio para el surgimiento de actividades criminales como el lavado de activos, ya que la falta de información sobre la fuente de los recursos es utilizada para encubrir su origen ilícito e introducirlos dentro del sistema financiero. En ese sentido, la utilización de medios de pago, en lugar del pago en efectivo, permite la identificación de la fuente de la cual provienen los recursos que financian las operaciones de adquisición o transacción de mercancías (como la importación para el consumo). En esa línea la propuesta normativa es establecer de manera precisa que la importación solo pueda efectuarse mediante la utilización de los medios de pago, y establecer las consecuencias acarrearía su incumplimiento.

Dicha propuesta coadyuva a que las operaciones de comercio exterior sean más transparentes al tener mayor certidumbre sobre el precio realmente pagado en las transacciones comerciales internacionales, lo que repercute en la correcta determinación del valor aduanero y de la deuda tributaria aduanera. Por tanto, esta medida combate las conductas tanto evasivas como elusivas en las que muchas veces incurren los agentes económicos con la finalidad de sustraerse de la obligación de contribuir con el Estado, impidiendo de esta manera cumplir con sus funciones. Además, la aprobación del presente proyecto permitirá exigir el uso de medios de pago en la importación para el consumo de mercancías y reforzar la función de fiscalización de la Administración Aduanera para combatir de manera frontal la informalidad y la posible evasión de tributos a la importación de mercancías.



## **2.5. EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA Y VULNERABILIDAD**

La atención integral de los problemas de violencia contra la mujer, niñas, niños, adolescentes, personas de la tercera edad, personas con discapacidad y otras poblaciones en estado de vulnerabilidad requieren de medidas orientadas a fortalecer el marco legal para garantizar su protección de manera efectiva así como brindar mejores servicios.

Por tanto, en el marco de la delegación de facultades que se solicita, se plantean normas que buscan perfeccionar la legislación procesal penal que sanciona la violencia de género, así como excluir la confesión sincera y la terminación anticipada simultánea, como mecanismos para evitar la reducción de la pena en los delitos de tentativa de feminicidio, feminicidio y violación sexual de menores de edad.

A través de dichas modificaciones, se busca sanciones más efectivas, menos impunidad, acceso efectivo a la justicia para sobrevivientes y deudos de las víctimas. Asimismo, se busca establecer medidas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que carecen de cuidados parentales o están en riesgo de perderlos, priorizando su derecho a vivir, crecer y desarrollarse en el seno de su familia.

En ese sentido, las medidas que se plantean en esta materia son:

### **a) *Establecer medidas para optimizar los servicios a favor de personas en situación de vulnerabilidad.***

Con relación a la protección de las niñas, niños y adolescentes se busca brindar un marco legal específico y especializado a las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente, como servicio de protección y promoción del ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el ámbito local, así como garantizar su derecho a la identidad en atención al interés superior del niño, independientemente del estado civil de la madre o padre. Del mismo modo, es necesario compatibilizar la normatividad civil vigente a los diversos tratados internacionales suscritos y ratificados por nuestro país, propiciando el derecho de los niños y niñas de conocer a sus padres biológicos, permitiendo que el niño pueda llevar el apellido de su progenitor, y además que sea declarado y reconocido por este. Igualmente se requiere lograr una comunicación efectiva de las notificaciones de las resoluciones emitidas en el procedimiento de desprotección familiar garantizando la celeridad procesal y, en general, el debido proceso.

Por otro lado, se requiere garantizar el derecho alimentario de niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y personas adultas mayores así como efectivizar el cobro de pensiones alimentarias establecidas en sentencias judiciales para lo cual resulta imprescindible la articulación coordinada entre el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Poder Judicial y el Banco de la Nación, a través de mecanismos de información al Juez, cuando se produce el incumplimiento del pago de la deuda y la contratación del deudor alimentario moroso.

También se requiere actualizar la legislación referida al servicio de defensa pública con la finalidad de incorporar nuevas instituciones procesales previstas en el Nuevo Código Procesal Penal, Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, entre otros.

**b) Fortalecer el marco jurídico para la prevención y protección de violencia contra la mujer y grupo familiar en especial de víctimas de casos de acoso, acoso en espacios públicos, tentativa de feminicidio, feminicidio y violación sexual de menores de edad, así como para la sanción efectiva ante la comisión de dichos delitos.**

Se plantean normas que buscan perfeccionar la legislación procesal penal que sanciona la violencia de género; así como excluir la confesión sincera y la terminación anticipada simultánea como mecanismos para la reducción de la pena en los delitos de tentativa de feminicidio, feminicidio y violación sexual de menores de edad.

A través de dichas modificaciones, se busca sanciones más efectivas, menos impunidad, acceso efectivo a la justicia para sobrevivientes y deudos de las víctimas.

Desde el litigio especializado en los Centros "Emergencia Mujer" a nivel nacional, se advierte que los mecanismos de confesión sincera y terminación anticipada son utilizados para reducir las condenas de los delitos antes mencionados, lo cual se ahonda con el uso acumulativo de ambos beneficios, generando impunidad.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo ha identificado la dificultad de la indebida aplicación de estas figuras procesales por los/as operadores/as de la administración pública lo que ha devenido en una "mala praxis" que ocasiona la reducción de la pena muy por debajo del mínimo legal y que no corresponde con la grave afectación a los derechos humanos de las mujeres, niños y niñas que se da con la comisión de los delitos de feminicidio y violación sexual.

Otro aspecto, es el de regular la atención y sanción de todo tipo de acoso en espacios públicos incluyendo el acoso virtual, ciberacoso o acoso cibernético; este último considerado como acción o conducta realizada para amenazar, avergonzar, intimidar o criticar a través de los medios de comunicación digitales o tecnológicos a una persona, quien no desea o rechaza estas acciones por considerar que afectan sus derechos, como el derecho a la dignidad, a la integridad, a la salud o el derecho a una vida libre de violencia. Con ello, se busca establecer las conductas que califican como acoso para la sanción efectiva de esta modalidad de violencia así como los elementos que configuran el acoso virtual para su efectiva regulación, que afecta principalmente a mujeres en sus distintas etapas de vida.

Así también, se busca garantizar la atención integral en salud de las mujeres e integrantes del grupo familiar víctimas de violencia en situación de pobreza y pobreza extrema; para tal efecto, es necesario regular la incorporación de las mujeres e integrantes del grupo familiar víctimas de violencia en la normatividad del SIS, dada su situación de vulnerabilidad y que se encuentren comprendidas/os en el marco de la Ley N° 30364.

**c) Establecer medidas para promover la inclusión de las personas con discapacidad, garantizar el derecho al ejercicio de su capacidad jurídica en condiciones de igualdad y la atención de casos de desaparición de estas personas, así como de otras poblaciones vulnerables.**

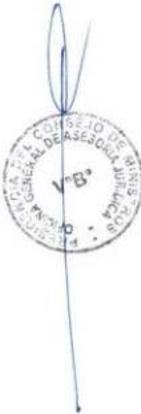


Debido a los prejuicios existentes respecto a la discapacidad, las personas que presentan esta condición suelen ser víctima de discriminación y de la afectación de sus derechos. Por ello, es necesario garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, a través del establecimiento de medidas que favorezcan su inclusión social.

En este sentido, se busca modificar el marco legal vigente para que las personas con discapacidad tengan acceso preferente a programas públicos de vivienda, reserva de vacantes en los procesos de admisión a las universidades, bonificación en los concursos públicos de méritos, entre otras.

Las medidas deben también estar orientadas a los familiares o curadores que prestan asistencia y apoyo a las personas con discapacidad a fin de evitar una afectación de los ingresos familiares. Al respecto, se busca reconocer el derecho del padre, madre, tutor o curador de la persona con discapacidad a acudir a la asistencia médica y terapia de rehabilitación sin afectar su derecho constitucional a las vacaciones. Para ello se requiere modificar la Ley N° 30119, Ley que concede el derecho de licencia al trabajador de la actividad pública y privada para la asistencia médica y la terapia de rehabilitación de personas con discapacidad.

De otro lado, se busca adecuar la normativa nacional a los estándares internacionales, especialmente a los de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, a fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan los mismos derechos que las demás personas, superando cualquier limitación legal al ejercicio de su voluntad, en razón de su situación de discapacidad, y al mismo tiempo brindar un sistema de ayudas que garanticen el ejercicio efectivo de sus derechos, entre ellos el reconocimiento del derecho al ejercicio de su capacidad jurídica.



## 2.6. EN MATERIA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

Modernizar la gestión del Estado es una condición necesaria para lograr un país con crecimiento y desarrollo sostenible que beneficie a todos sus ciudadanos. La OCDE, en el Estudio de Gobernanza Pública, identifica la necesidad de mejorar la capacidad del Estado peruano para proveer bienes y servicios públicos de calidad, lo cual se logra a través de un funcionamiento eficiente del aparato público. Las duplicidades, los vacíos, las superposiciones, así como las inadecuadas reglas de gestión, actúan como anclas que no permiten que las entidades cumplan adecuadamente con lo que los ciudadanos requieren de ellas. Como bien señala el estudio, los principales retos están vinculados a la coordinación y articulación de las entidades, de los sistemas de gestión y de todos los niveles de gobierno. Por ello, se proponen medidas orientadas a desentramar la operación y funcionamiento del aparato público, tanto mejorando y articulando las reglas de gestión como ampliando las posibilidades de prestación integrada de servicios para los ciudadanos.

- a) *Modernizar los sistemas administrativos del Estado, excepto los referidos a Defensa Judicial del Estado y Control Gubernamental, con el objetivo de mejorar la gestión, productividad, eficiencia y efectividad de las entidades públicas.***

Con la finalidad de actualizar el marco regulatorio de los Sistemas Administrativos, se plantean normas que buscan introducir mejoras en algunas de sus regulaciones y, cuando así corresponda, efectuar actualizaciones en sus disposiciones según los cambios

producidos en la normativa vigente y conforme a las nuevas necesidades y oportunidades que se presentan en torno a su gestión<sup>22</sup>.

Al respecto, cabe citar al Sistema Nacional de Presupuesto Público el cual, a trece años de la vigencia de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, requiere ajustar sus disposiciones a los actuales procesos presupuestarios y su correspondencia con la Programación Multianual<sup>23</sup>, adecuando conceptos y terminología presupuestal a la operatividad propia del Sistema Nacional de Presupuesto y a los conceptos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, así como de la inversión pública privada. Asimismo, se requiere desarrollar herramientas de apoyo a la gestión presupuestaria basadas en el uso de tecnología que permitan fortalecer la transparencia en la asignación de recursos, así como simplificar los procesos vinculados a la gestión de recursos públicos impulsando el gasto público con calidad.

Tales ajustes normativos que propone el Poder Ejecutivo en el marco de facultades delegadas, se encuentran en concordancia con los principios de gobernanza presupuestaria emitidos por la OCDE, principalmente en lo que se refiere al fortalecimiento de la programación multianual del gasto, en tanto refuerzan: i) la gestión de los presupuestos dentro de límites claros, creíbles y predecibles para la política fiscal; ii) el alineamiento estrecho de los presupuestos con las prioridades estratégicas a mediano plazo del gobierno; iii) el asegurar que los documentos y datos presupuestarios son abiertos, transparentes y accesibles; y iv) el garantizar que los resultados, la evaluación y la relación coste/prestación forman parte integrante del proceso presupuestario.

De igual manera, cabe mencionar que los marcos regulatorios del Sistema Nacional de Tesorería y de Endeudamiento Público se deben actualizar, considerando los cambios que se han venido produciendo en los últimos años en la economía global y el surgimiento de nuevas prácticas y estándares a nivel internacional en cuanto a la administración financiera de los recursos del Estado. Para ello, el Poder Ejecutivo en el marco de las facultades delegadas, introduciría medidas sobre programación financiera, consolidación de la cuenta única del tesoro público, ejecución financiera y gestión y uso de los recursos de endeudamiento, entre otras, orientadas a consolidar la Gestión integral de Activos y Pasivos

<sup>22</sup> Como por ejemplo el uso de las tecnologías de la información que hace diez años atrás no se tenía.

<sup>23</sup> La programación multianual es una herramienta presupuestaria que busca incrementar la eficiencia en la asignación de recursos y mejorar la calidad en la entrega de los servicios públicos por parte de las distintas entidades del Estado. Consiste en prever los escenarios de financiamiento para tres años, considerando el comportamiento de la economía, el contexto macro-fiscal y los objetivos de política económica para la estimación de los ingresos; así como, la estimación de gastos para el mismo periodo, en las diversas intervenciones a cargo de las entidades públicas, orientados al logro de los objetivos y metas acordes a las prioridades de gobierno, los planes estratégicos, los planes de desarrollo y los planes institucionales. La importancia de la programación multianual en la gestión presupuestaria de las entidades, conlleva a afianzar dicha herramienta actualizando diversas disposiciones de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, relativas al proceso de programación multianual, como es el caso de la definición del límite de asignación para cada uno de los años del periodo multianual (limitativo para el primer año que se presupuesta y estimativo para los dos siguientes), la revisión anual de las asignaciones y justificación de los cambios acorde a las condiciones macroeconómicas y las prioridades de gobierno, así como la programación en los Gobiernos Regionales y Locales del total de recursos a ser ejecutados durante el ejercicio.

Financieros del Estado, la modernización de la Tesorería del Estado y gestionar más eficientemente el financiamiento de las inversiones, contribuyendo a la sostenibilidad fiscal.

En línea con lo anterior, se requiere ajustar puntualmente el Decreto Legislativo 1252 que regula el sistema de inversión pública (INVIERTE.PE) para asegurar su interoperabilidad con el resto de los sistemas administrativos, y simplificar aún más algunas etapas y requisitos, pues si las regulaciones no conversan en el ciclo del gasto público, se traba la inversión.

Igualmente, otro ejemplo de sistema administrativo que requiere actualizar su ley marco, es el Sistema de Modernización de la Gestión Pública. Así, la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, contiene aspectos que debieran ser adecuados al nuevo contexto y demandas en materia de modernización de la gestión pública, considerando que: i) ha culminado el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos subnacionales.; ii) se tiene una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo posterior a la Ley Marco, que aclara y delimita competencias, así como ordena las entidades al interior del gobierno nacional; y, iii) se cuenta con una Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que, entre otros aspectos, hace hincapié en la relevancia no solo de la eficiencia sino también de la eficacia de la gestión pública en el logro de los objetivos y en la calidad de los servicios prestados por el Estado, en beneficio de los ciudadanos. Por ello, se propone que el Poder Ejecutivo lleve a cabo tales modificaciones en el marco de las facultades delegadas que se solicita.

Asimismo, como ha sido evidente, la implementación de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, parte esencial del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, no ha podido avanzar como debiera, y tampoco ha considerado algunos elementos relevantes que, por ejemplo, permitirían que jóvenes profesionales se integren al Estado y vayan constituyendo una cantera de servidores públicos comprometidos. La norma se aprobó en un contexto económico distinto en el que se previó que existiría un presupuesto muy importante para su implementación en un corto periodo de tiempo, también se asumió una capacidad mayor en las organizaciones públicas para llevarla adelante, y también es necesario reconocer que se elaboró cuando se tenía muy poca información de lo que sucedía en los gobiernos regionales y locales. Ese contexto no es el de hoy, en el que por un lado enfrentamos restricción de recursos y por otro, en estos años, ha mejorado la calidad y cantidad de información con la que se cuenta. Se propone, por ello, hacer la revisión de la norma para hacer viable su implementación, graduando el tránsito de forma realista y priorizada, así como realizar ajustes a disposiciones para que estén acordes con las necesidades de las organizaciones públicas, los compromisos internacionales del Perú, y los derechos de los servidores, e incorporar materias que no fueron contempladas como las modalidades formativas de servicios en el Sector Público, entre otros.

De otro lado, en el marco de las mejoras que se propone introduzca el Poder Ejecutivo en los sistemas administrativos, conforme a las facultades delegadas que se solicitan, se encuentra el optimizar la gestión fiscal del capital humano en la administración pública en los tres niveles de Gobierno de manera progresiva. Al respecto, cabe mencionar que en los últimos años el Estado peruano ha destinado grandes recursos económicos al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, principalmente al subsistema de compensaciones (remuneraciones y pensiones), al punto que actualmente el costo de la planilla estatal constituye un factor importante en el Presupuesto General de la República, conforme a la evolución que se muestra a continuación:

**Evolución del Gasto en Remuneraciones, Pensiones y CAS respecto al PIM – Abril 2018**

(En millones de S/)

Abril 2018	PIA	PIM
Personal y Obligaciones Sociales	43 907	44 518
Pensiones	11 035	11 525
Contrato Administrativo de Servicios	8 857	9 077
<b>TOTAL</b>	<b>63 799</b>	<b>65 120</b>
Presupuesto 2018	157 159	174 458
Porcentaje %	40,60%	37,33%

Fuente: SIAF; Fecha de consulta: 24/04/2018. otas:

Toda fuente, Todos los niveles de gobierno.

Por lo tanto, es necesario que el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado se convierta en una herramienta de gestión eficiente de control del gasto público. Para ello, entre las medidas que impulsaría el Poder Ejecutivo se encuentran la implementación del Sistema de Planillas Única del Estado en los tres niveles de gobierno y el desarrollo de mecanismos progresivos que permitan el tránsito para la referida implementación, a través por ejemplo de la interoperabilidad de los aplicativos informáticos de gestión de Recursos Humanos de las entidades con el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de datos de los Recursos Humanos del Sector Público a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.

También se busca mejorar el régimen de contrataciones públicas, sin afectar su transparencia e idoneidad, tomando en cuenta la diversidad en las capacidades institucionales, el grado de desarrollo de mercados de proveedores y los casos en los que se requieren bienes y servicios altamente especializados

La contratación pública es un componente crítico del Sistema de Abastecimiento del Estado. Desde hace varios años se han efectuado modificaciones normativas que se concentraron en diseñar un régimen de contratación pública eminentemente formal enfocándose más en los procedimientos que en los resultados que deben obtenerse producto de éstos, todo ello con la finalidad de reducir la corrupción en la contratación pública. Sin embargo, las buenas prácticas y tendencias internacionales hicieron notar que las excesivas formalidades o la sobrerregulación no impedían ni reducían la corrupción.

Con la entrada en vigencia de las modificaciones efectuadas por el Decreto Legislativo N° 1341, se buscó mejorar el régimen con la finalidad de permitir que la contratación estatal se efectúe en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, y de perfeccionar la regulación referida a la conducta de quienes participan en el proceso de contratación de modo tal que se pueda prevenir, evitar y, en su caso, sancionar las prácticas indebidas. En esa medida, las modificaciones realizadas por el referido Decreto Legislativo buscaron establecer un marco normativo para la contratación pública como un instrumento de gestión, a través del cual se maximice el valor de los recursos públicos para el cumplimiento de los fines públicos, evitando las situaciones de corrupción.

En ese sentido, producto de la evaluación efectuada al régimen de contratación pública en estos meses se determinó que la falta de desarrollo de capacidades para determinar los requerimientos, la rigurosidad normativa y el limitado alcance del OSCE genera que las



contrataciones aún no resulten eficientes, eficaces y transparentes, con lo cual el régimen de contratación pública no contribuye como se debe a volver viable la ejecución de políticas públicas nacionales y sectoriales. Existen dificultades para implementar las mismas reglas y procesos en condiciones institucionales y de mercado distintas y cuando se trata de la adquisición o contratación de bienes y servicios altamente especializados.

Para ello, en el marco de las mejoras que el Poder Ejecutivo propone realizar en los sistemas administrativos está el mejorar el régimen de contrataciones públicas, simplificando, modificando u optimizando los procesos de contrataciones públicas sin afectar su transparencia e idoneidad, permitiendo establecer métodos de contratación adecuados a las diversas capacidades institucionales, tipos de bienes y servicios a contratar y que favorezcan una gestión célere y eficiente de la cadena de abastecimiento. En este sentido, se proponen ajustes a la Ley de contrataciones, con el objetivo de eliminar aquellas disposiciones que no otorgan valor agregado en el proceso de contratación que constituyen barreras o trabas burocráticas, implementar herramientas que sancionen efectivamente a aquellos proveedores que cometen irregularidades en los procesos de contratación, fortalecer las competencias y capacidades del OSCE, a fin de potenciar una función supervisora proactiva, implementar el desarrollo de la gestión del conocimiento y automatizar los procesos y sistemas.

También se busca fortalecer el rol de Perú Compras para incrementar la transparencia en los procesos de contratación y reducir costos para el Estado. Se requiere impulsar el uso de métodos sencillos de contratación, así como la creación de herramientas que permitan a los operadores una gestión adecuada del abastecimiento de las Entidades, como son la estandarización de los requerimientos, el uso de tecnologías de información, impulsar la agregación de la demanda en las contrataciones públicas, entre otros.

Los cambios que se proponen también deben permitir que las entidades pueden aprovechar la transferencia de conocimientos, impulsar la implementación de PMO en este tipo de contrataciones y ampliar la oferta de países con los que se puede suscribir estos contratos; modificar los impedimentos para ser participante, postor, contratista y/o subcontratista; precisar los alcances de factores como complejidad y especialidad para el encargo de procedimientos de selección a organismos internacionales, o para los casos en los que se trata de bienes complejos, altamente especializados o que responden a mercados altamente sofisticados. También se requiere modernizar los métodos de contratación adecuándolos en unos casos a tendencias internacionales y en otros a las reales capacidades de los operadores en todo el Perú.

Asimismo, se requiere, modificar las disposiciones referidas al contrato y su ejecución y a la solución de controversias, de forma tal que, manteniendo el equilibrio entre las partes participantes de procesos o contratos, se evite el abuso de los mecanismos de controversia para paralizar la ejecución de los procesos o se interrumpan los servicios y obras innecesariamente.

**b) Mejorar la actuación administrativa del Estado en lo relativo a supervisión, fiscalización y sanción; así como, perfeccionar y modificar disposiciones normativas de la Ley del Procedimiento Administrativo General y al Decreto Legislativo N° 1310 que establece medidas adicionales en simplificación administrativa, para normas con rango de Ley.**



En el marco del proceso de modernización de la gestión del Estado y en particular, de mejora de la actuación administrativa, se requiere impulsar un funcionamiento dinámico y eficaz de la gestión en las entidades públicas destinado a reducir tiempo y recursos; así como, mejorar los mecanismos de supervisión, fiscalización y sanción. El facilitar la inversión y el clima de negocios implica que las entidades públicas cuenten con disposiciones legales e instrumentos que les permita cumplir con sus funciones de supervisión y sanción a través de la modificatoria de sus normas sectoriales y de normas generales, tales como disposiciones que regulan la actuación de SUNAFIL, SENACE, OSINFOR, OEFA, OSIPTEL y el Ministerio de Cultura entre otros.

Con relación al perfeccionamiento y modificatoria de las disposiciones normativas de la Ley del Procedimiento Administrativo General a partir de la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), el cual constituye un mecanismo de control (ex ante y ex post) de procedimientos administrativos se han identificado una serie de disposiciones que se requiere adecuar y modernizar, principalmente las vinculadas a la creación y regulación de los procedimientos administrativos y requisitos, la regulación de plazos superiores a los 30 días, la aprobación de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos, los procedimientos administrativos especiales que por su complejidad e impacto en el interés público requieren precisiones para su gestión y el fortalecimiento de la Presidencia del Consejo de Ministros como máxima autoridad técnico normativa en materia de simplificación administrativa. Asimismo, se propondrá establecer la gratuidad en la publicación de los TUPA en el portal del Diario Oficial El Peruano, ampliar la facultad de la Presidencia del Consejo de Ministros para estandarizar servicios prestados en exclusividad, precisar el marco de las notificaciones electrónicas, entre otras medidas de simplificación administrativa.

Por otro lado, se propondrá modificar el artículo 2° del Decreto Legislativo 1310 que establece la obligación de las entidades del Poder Ejecutivo de realizar el Análisis de Calidad Regulatoria de Procedimientos Administrativos, con el fin de precisar el alcance los principios y efectos del ACR como parte de un proceso integral de mejora regulatoria. Con esta medida se busca reducir las cargas administrativas que origina la regulación, mejorar el clima de negocios, dinamizar la economía y mejorar la prestación de los servicios públicos por parte de las entidades del Poder Ejecutivo. Esta modificatoria tiene por finalidad lograr que recursos económicos que se destinan a cumplir con obligaciones formales innecesarias o que no puedan destinarse a los fines perseguidos por los agentes económicos debido a la demora en la aprobación de procedimientos administrativos, puedan aplicarse a la inversión, la competitividad y el crecimiento económico. También se requiere facilitar el cumplimiento de diversas obligaciones a partir de un marco regulatorio y procedimientos administrativos menos complejos y más eficientes.

***c) Implementar servicios y espacios compartidos por parte de las entidades públicas, así como establecer disposiciones para el gobierno digital y las plataformas multiservicios y de trámites que faculten a las entidades públicas a delegar la gestión y resolución de actos administrativos a otras entidades públicas o a terceros bajo determinados criterios.***

Un aspecto fundamental para modernizar la gestión pública y brindar servicios de calidad de manera oportuna a los ciudadanos y empresas es contar con un marco legal que permita y facilite el despliegue transversal de las tecnologías de la información y comunicaciones, hoy tecnologías digitales, en las entidades públicas. Esta reforma permitirá fortalecer la transparencia de los procesos públicos y la rendición de cuentas, la descentración en el

país, favorecer el crecimiento institucional ordenado y equitativo, el desarrollo de la regulación digital evitando dispersión normativa y promover procesos de fortalecimiento de competencias digitales en los funcionarios públicos.

Para ello, se propondrá establecer el régimen jurídico aplicable para el tratamiento de la Identidad Digital y los procedimientos de identificación y autenticación digital de las personas para realizar actos jurídicos en los servicios digitales que brinda la Administración Pública a través de plataformas, soportes y/o entornos digitales; y la regulación digital que establecen los organismos reguladores para su aplicación obligatoria en la Administración Privada haciendo uso de las tecnologías de información y comunicación.

Adicionalmente, la iniciativa confiere el derecho a todas las personas a tener una identidad e inclusión digital que les permita relacionarse con cualquier tipo de Administración, garantizando el debido procedimiento y proceso en entornos digitales. Asimismo, se estará dando cumplimiento al Compromiso de Lima firmado en la Cumbre de las Américas Perú 2018.

Además, se propone se le faculte al Poder Ejecutivo a dictar las disposiciones que permitan implementar y poner en marcha servicios y espacios compartidos por parte de las entidades públicas, lo cual permitiría reducir los costos de gestión de las entidades públicas (tiempos y recursos), generando un uso más eficiente (ahorro) de los recursos públicos destinados al alquiler de locales y gastos generales, además de mejorar la coordinación y cooperación entre las entidades públicas para brindar bienes y servicios en todo el territorio nacional, en beneficio de la ciudadanía. Para ello, se regularían, entre otros aspectos, las modalidades de servicios y espacios compartido, tales como las plataformas multiservicios, de trámites, oficinas desconcentradas multi-entidad, sin afectar las respectivas competencias. Asimismo, la propuesta normativa establecerá las disposiciones normativas que permitan a las entidades públicas a delegar la gestión y resolución de actos administrativos a otras entidades públicas o a terceros bajo determinados criterios como el riesgo o la calificación del procedimiento administrativo.

La propuesta normativa tiene por finalidad mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos y empresas a través de un marco regulatorio que reduzca los costos de transacción y facilite la gestión de los trámites y servicios en beneficio de los ciudadanos y empresas en todo el territorio nacional.

**d) Reorganizar y delimitar competencias y regulaciones entre entidades públicas del gobierno nacional y/o subnacional**

Se han identificado un conjunto de inconsistencias y vacíos en la asignación de competencias y funciones de las entidades del Poder Ejecutivo. Esto se ha producido a lo largo de los años por la creación de nuevas entidades para las que se reasignan competencias y funciones, o porque en algunos casos, la necesidad parte de la aparición de nuevas formas de producción, nuevos mercados, y en general del desarrollo y el cambio tecnológico o en el conocimiento, e incluso, debido a una descentralización inadecuadamente implementada. Esa situación genera problemas en la atención de las necesidades de la población y también en la regulación que afecta los mercados y las actividades sociales y económicas.



A manera de ejemplo, se pueden señalar los casos de SUTRAN y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el que las competencias de fiscalización y sanción son atribuidas al ministerio en una norma, pero en otro dispositivo legal, se asigna también esta función a la SUTRAN. De igual manera, el Ministerio de Cultura cuenta con un viceministerio que reúne las competencias respecto de la protección de pueblos indígenas pero no puede reconocer a los pueblos indígenas no contactados por falta de precisión en las normas.

Otro caso similar se identificó en el ámbito ambiental, donde la notoria creación de entidades de este sector en la década pasada, ha generado conflictos e imprecisiones en las normas que desarrollan competencias, como es el caso del SENACE y sus competencias vinculadas a las certificaciones ambientales.

También a manera de ejemplo está el caso de la atención de algunos desastres en los que la imprecisión de las competencias y ámbitos de regulación y/o atención de situaciones, se producen vacíos que afectan a la población. Ello sucedió en el incendio de Parque Nacional Cerros de Amotape, donde no era claro que entidad – SERNAMP, el Gobierno Regional, Indeci y MINAGRI- debía destinar recursos para atender el desastre.

Los casos ejemplifican una situación que se reproduce en muchas entidades y que requiere ser resuelta porque incrementa la incertidumbre y la sobre regulación, al mismo tiempo que crea vacíos en materias o situaciones que afectan a los ciudadanos limitando o complicando sus actividades, por lo que es necesario realizar las presiones legales correspondientes para solucionar esta problemática.

**e) Promover la consolidación institucional de las mancomunidades municipales y mancomunidades regionales, aprovechando las ventajas de la gestión intermunicipal e interregional para asegurar la óptima prestación de servicios.**

La asociatividad municipal y regional permite la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras de mayor envergadura; así como, promueve el desarrollo local y el mejoramiento de la calidad de los servicios a los ciudadanos. A pesar de contar con un marco regulatorio que permite la constitución de mancomunidades regionales y municipales, no existen los incentivos que promuevan la participación de las mancomunidades en la ejecución de inversiones públicas de mayor impacto y cobertura de obras, ni incentivos para el financiamiento que haga posible dichas inversiones.

Muestra de ello es que, en el 2017, 25 de 202 mancomunidades municipales inscritas en el Registro de Mancomunidades Municipales registraron movimientos financieros en el SIAF; la mayoría de estos se relacionan a gasto corriente; para el 2018, solo 15 mancomunidades municipales registran movimiento en el SIAF. Del mismo modo, en los años 2017 y 2018, solo la Mancomunidad Regional de Los Andes de las cinco mancomunidades regionales inscritas en el Registro de Mancomunidades Regionales, registra movimientos financieros en el SIAF.

Lo mencionado anteriormente, se debe en gran medida, a que una vez constituida una mancomunidad municipal o regional no existe un mecanismo eficaz que asegure y obligue el cumplimiento de los aportes de recursos desde las municipalidades y gobiernos regionales, lo que se manifiesta en la falta de presupuesto de la mancomunidad para poder cumplir con su objeto, para la ejecución de proyectos de mayor impacto o la prestación de servicios.



Ante esta problemática, con el objetivo de identificar y contar con incentivos viables, de permitir el acceso a fuentes de financiamiento y de regular la aplicación de los sistemas administrativos, se propone un Decreto Legislativo que modifique las leyes vigentes de mancomunidades municipales y regionales, a fin de:

- Regular el mecanismo que asegure el financiamiento de las municipalidades a las mancomunidades municipales y de gobiernos regionales a mancomunidades regionales; acompañado de incentivos para la ejecución de inversiones públicas de impacto y mayor cobertura, intermunicipal o interdepartamental.
- Establecer la posibilidad de transferir los proyectos especiales o programas para su administración de las mancomunidades regionales, con la finalidad de fortalecer la gestión de inversiones de impacto interdepartamental.

Esta normativa debe orientarse a promover la consolidación institucional de las mancomunidades municipales y mancomunidades regionales, aprovechando al máximo las ventajas de la gestión intermunicipal e interregional donde la escala de la intervención es una variable importante para asegurar la óptima prestación de servicios. Asimismo, permitirá contar con recursos para contratar directamente sus equipos técnicos, en el marco del régimen general aplicable a la administración pública.

### III. ANALISIS COSTO BENEFICIO

El Proyecto de Ley únicamente irroga un costo administrativo del Poder Ejecutivo, consistente en los recursos internos invertidos en el diseño de la legislación para la cual se solicitan facultades delegadas.

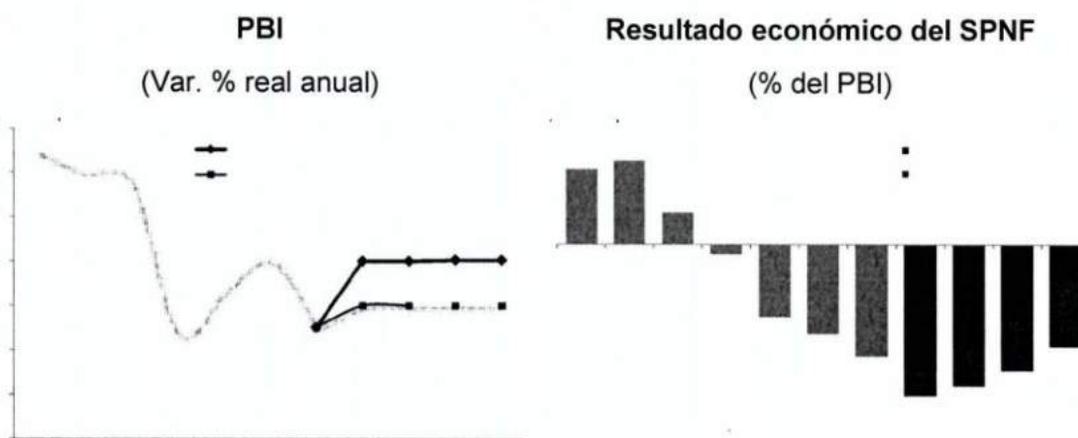
El referido costo administrativo está largamente compensando por los beneficios derivados del Proyecto de Ley autoritativa que se propone, resultando su aprobación beneficiosa por cuanto permitirá al Poder Ejecutivo implementar medidas en el corto plazo vinculadas con las seis materias específicas propuestas (1. materia tributaria y financiera, 2. gestión económica y competitividad; 3. reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios.; 4. integridad y lucha contra la corrupción; 5. de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad; y, 6. modernización de la gestión del estado), que contribuirán, según corresponda, a hacer más eficiente la administración tributaria e impulsar el crecimiento económico y la competitividad; agilizar los procesos para la ejecución de la reconstrucción con cambios, así como los procesos de cierre de brechas de infraestructura y de servicios; fortalecer el sistema de integridad y lucha contra la corrupción; fortalecer el marco legal para garantizar la prevención y protección efectiva en favor de personas en situación de violencia y vulnerabilidad; y, dotar de eficiencia, eficacia y calidad de la gestión de las entidades públicas.

Para tal efecto, para cada una de las seis materias propuestas se han indicado sus respectivas finalidades y por ende beneficios esperados, las mismas que han sido debidamente precisadas y sustentadas en el punto II de la presente exposición de motivos.



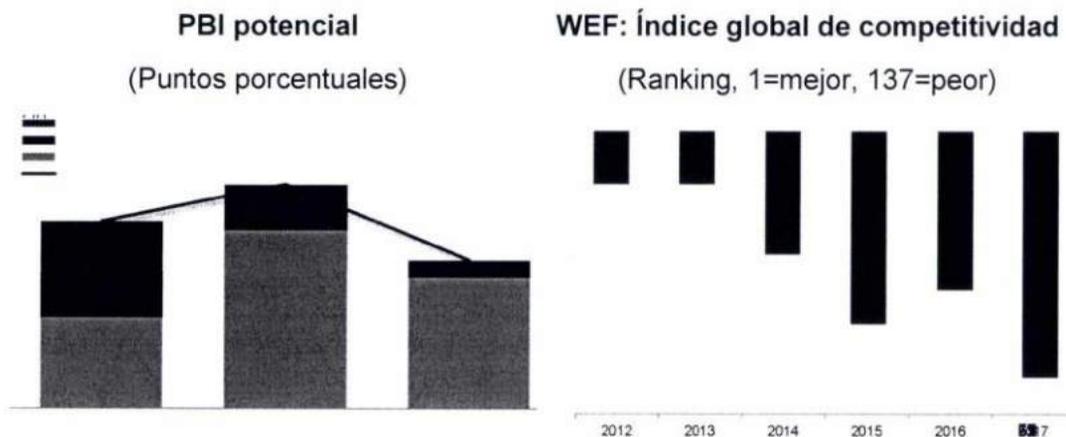
multiplicador en la economía, entre los cuales resaltan publicidad, viajes, alquileres, organización de eventos, entre otros. Sin embargo, el gasto corriente sin mantenimiento ha continuado su tendencia creciente de los últimos años (en el 1T2018 creció 7,0% real, por encima del 4,0% establecido en la regla fiscal para 2018). Cabe señalar que un punto porcentual de mayor crecimiento de gasto corriente reduce en tres puntos porcentuales el potencial de crecimiento de la inversión pública. En adelante es clave evitar la expansión inercial de los gastos no críticos.

Este contexto plantea la urgencia de implementar medidas que permitan impulsar el crecimiento económico, resguardando la sostenibilidad fiscal. Sin estas medidas, la economía se estancaría en una senda de menor crecimiento con tasas de alrededor de 3% (1 punto porcentual menor a lo previsto en el MMM 2018-2021) lo que significaría menor inversión, bajos niveles de empleo, menores ingresos y consumo de las familias, como también un deterioro de la competitividad y productividad del país. En relación a las finanzas públicas, esta ausencia de medidas fiscales creíbles, permitiría el incremento del déficit fiscal y la deuda pública sobrepasaría el límite establecido por la regla de deuda pública (30,0% del PBI). Dicho incumplimiento perjudicaría la credibilidad sobre el Marco Macro Fiscal, y podría ocasionar, eventualmente, una reducción en la perspectiva y/o calificación crediticia. Finalmente, la ausencia de estas medidas, pondría en riesgo la ejecución de la inversión pública, y así generar un círculo vicioso de bajo crecimiento en el corto y mediano plazo.



Fuente: BCRP, MEF, Proyecciones MEF.

En este escenario sin medidas correctivas, en la actividad económica, el crecimiento potencial de la economía sería afectado. Esto principalmente por una menor contribución de la productividad total de factores, la cual está asociada a (i) la baja eficiencia de las instituciones por la alta burocracia gubernamental; (ii) los problemas latentes de corrupción; y (iii) la alta informalidad en el mercado laboral. Al respecto, el crecimiento del PBI potencial ha venido ajustándose sostenidamente a la baja, pasando de una expansión promedio de 5,3% entre 2007 y 2017 a un estimado de 3,5% para 2018, explicado por una menor contribución del stock de capital y la productividad total de factores.



Fuente: BCRP, World Economic Forum (WEF 2017-2018), proyecciones MEF.

Las medidas tributarias tienen como objetivo recuperar los ingresos permanentes que se vieron afectados por el incremento de la evasión fiscal y corregir las distorsiones del sistema. El diseño de estas medidas busca combatir los altos índices de incumplimiento de impuestos clave como IGV e impuesto a la renta, de modo que su implementación no afecte las expectativas de inversión de los agentes económicos. Así, se espera que la aprobación de estas medidas incremente la presión tributaria desde el 12,9% del PBI alcanzado el 2017 a cerca de 15,3% del PBI en el 2021. Para alcanzar dicho objetivo, las medidas tendrán cuatro grandes ejes de acción: (i) institucionalidad y transparencia, (ii) medidas de política tributaria, (iii) medidas de la administración tributaria, y (iv) racionalización de los beneficios tributarios. Cabe destacar que existen medidas de política y administración tributaria de impacto inmediato y algunas que se implementarán en el corto plazo. Así, para el 2018, las medidas tributarias de impacto inmediato buscan mejorar el sistema de deducciones, revisar la afectación del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), aprobar el reglamento de la Norma Antielusiva General<sup>6</sup> y el Tratado de Intercambio de Información (CAAMT<sup>7</sup>) por parte del Pleno del Congreso, y fomentar mayor transparencia.

Para modular el crecimiento del gasto corriente, se implementarán medidas enfocadas en fomentar la eficiencia del gasto corriente en coordinación con todos los sectores. Los esfuerzos requeridos serán fundamentales para llevar a cabo la restructuración de instrumentos fiscales y fortalecer el manejo responsable de las finanzas públicas.

**1.2. Gestión económica y competitividad**

De acuerdo con el ranking de competitividad del Foro Económico Mundial 2017-2018 (WEF, por sus siglas en inglés), Perú ocupa la posición 72 de 137 países, por detrás de economías de la región como Chile (33), México (51) y Colombia (66). Esta posición refleja un deterioro de nueve ubicaciones en los últimos seis años. Asimismo, CEPLAN en su estudio

<sup>6</sup> En el 2012, se aprobó el Decreto Legislativo que modificó el Código Tributario e introduce la norma antielusiva general en la Norma XVI del Título Preliminar de dicho texto legal para que el Perú pueda combatir la elusión tributaria.

<sup>7</sup> El 25 de octubre de 2017, el Gobierno Peruano suscribió la adhesión a la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Tributaria (CAAMT).

#### IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La propuesta legislativa se realiza conforme a lo previsto por el segundo párrafo del numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, lo establecido en el inciso d) del numeral 1 del artículo 76 y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

