

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY DE EQUILIBRIO FINANCIERO DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2004

En cumplimiento del artículo 78º de la Constitución Política del Perú, se ha elaborado el Proyecto de Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004, el cual presenta una estructura conformada por los ingresos estimados considerados en cada fuente de financiamiento para equilibrar los gastos financieros y no financieros contenidos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004.

En la elaboración del proyecto de norma se ha tomado en consideración como supuestos macroeconómicos, el crecimiento real del Producto Bruto Interno de 4,0%, un tipo de cambio promedio anual de S/. 3,56 por US\$, una variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor de 2,5%, exportaciones FOB de US\$ 9 134 millones, importaciones FOB de US\$ 8 511 millones, y un resultado económico del Sector Público Consolidado de -1,4% del PBI.

I. DE LOS INGRESOS

El Poder Ejecutivo a efectos de equilibrar financieramente el Presupuesto del Sector Público, ha establecido que el total de Ingresos estimados cuya percepción efectiva hará posible financiar los presupuestos de los Pliegos Presupuestarios del Gobierno Nacional y las transferencias a los Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales para el año fiscal 2004, ascendería a la suma de **S/. 44 115.4 millones**.

Cabe indicar que el presupuesto del Sector Público del año 2004 se financia principalmente con cargo a los Recursos Ordinarios del Tesoro Público y Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito, que en conjunto alcanzan aproximadamente el 82% del total de recursos, correspondiendo el 18% restante a las fuentes de financiamiento Recursos Directamente Recaudados, Fondo de Compensación Municipal y Contribuciones a Fondos, entre los principales.

Conforme a ello, los ingresos estimados que comprende cada Fuente de Financiamiento, se establecen de acuerdo al siguiente detalle:

1. Los Recursos Ordinarios

Se estiman en **S/. 19 738 millones** representando el 8,7% del PBI, dichos recursos corresponden principalmente a la recaudación neta de los tributos del Estado efectuada por la administración tributaria. Dicho monto no incluye los recursos que se destinarán al financiamiento de los gastos en los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales ascendente a **S/. 7 101 millones**.

Cabe indicar que los recursos previstos para el año 2004, se han elaborado considerando las medidas fiscales aprobadas durante el presente año, así como los recursos provenientes de la aplicación durante el año 2004 de la tasa del Impuesto Extraordinario de Solidaridad y el aumento en la tasa del impuesto a la renta, así como las acciones que desarrollará la SUNAT que permitirán la ampliación de la base tributaria.

Asimismo, cabe precisar que los recursos estimados por exoneraciones y beneficios fiscales que ascienden a la suma de **S/. 2 497 millones** y se detallan en el Marco Macroeconómico Multianual 2004-2006 no forman parte de este proyecto de Ley. Dichos recursos se ejecutarán progresivamente en gastos de inversiones, conforme se dejen sin efecto las exoneraciones y beneficios fiscales, y se produzcan las respectivas incorporaciones en el Presupuesto de las entidades correspondientes, de acuerdo a la normatividad presupuestaria vigente.

El detalle de los **Recursos Ordinarios** se muestra a continuación:

INGRESOS CORRIENTES

Los Ingresos Corrientes se estiman en la suma de **S/. 26 940.0 millones**, que considera los recursos correspondientes a la recaudación tributaria, los ingresos no tributarios, deducidas la comisión de recaudación de SUNAT por **S/. 804 millones**.

• Ingresos Tributarios

Los ingresos tributarios ascenderían a la suma de **S/. 26 916 millones**, monto que considera el efecto de las medidas tributarias implementadas durante el año 2003, las propuestas de modificación en la legislación tributaria, las previsiones macroeconómicas, así como las mejoras en la labor de control y fiscalización de SUNAT.

Para tal efecto, se reforzará el sistema de retenciones del IGV, se ampliará la cobertura del sistema de detacciones, se mejorará el control de reintegros tributarios con el fin de evitar devoluciones a empresas que mantienen deudas tributarias y se intensificará las auditorías, incluyendo el uso de sistemas electrónicos de información, simplificando los procedimientos de auditoría y recaudación. Las operaciones de control se concentrarán en la recaudación del IGV y del impuesto a la renta.

✓ **Impuesto a la Renta**

La recaudación del Impuesto a la Renta se estima en S/. 7 930 millones. En dicha estimación se han considerado las medidas de modificación en la tasa del impuesto a la renta y las acciones de fiscalización que se realizarán a través de la SUNAT para obtener dicho resultado.

✓ **Impuesto a las Importaciones**

La recaudación alcanzaría la suma de S/. 2 731 millones que representa el 10% de los ingresos tributarios. Dicha proyección de ingresos ha sido estimada considerando un nivel de importaciones de US\$ 8 511 millones y el tipo de cambio previsto para el año 2004, principalmente.

✓ **Impuestos a la Producción y Consumo**

La recaudación ascendería a S/. 18 907 millones, monto que incluye principalmente el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto Selectivo al Consumo.

La recaudación prevista por el Impuesto General a las Ventas asciende a S/. 13 926 millones. No se ha considerado el Impuesto de Promoción Municipal. Respecto al Impuesto Selectivo al Consumo se prevé una recaudación de S/. 4 980 millones.

✓ **Otros Ingresos Tributarios**

Se estiman en S/. 1 057 millones. Dentro de este rubro se considera principalmente los ingresos por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad. Cabe indicar, que se está proponiendo prorrogar la vigencia de dicho impuesto durante el año 2004, con una reducción en su tasa de 2 por ciento a 1,7 por ciento.

Asimismo, se incluye los ingresos provenientes de los programas de fraccionamiento de la deuda tributaria, el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional, el Impuesto de Solidaridad con la Niñez Desamparada, entre otros.

✓ **Documentos Valorados**

Se estiman en S/. 3 708 millones, que corresponden a las Notas de Crédito Negociables emitidas por la SUNAT. Los citados documentos son utilizados para la devolución de los tributos pagados en exceso y para la devolución del IGV a favor de los exportadores, de las misiones diplomáticas y de la cooperación técnica internacional. Asimismo, se considera la devolución de aranceles del Régimen de Restitución Simplificada, entre otros.

• **Ingresos No Tributarios**

Se estiman en S/. 828 millones. Dentro de este concepto se incluyen las multas y sanciones por infracciones tributarias, la monetización de productos, las transferencias al Tesoro Público por concepto de regalías y participaciones en la venta de hidrocarburos que provengan de los contratos petroleros de acuerdo a la Ley Nº 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, entre otros.

INGRESOS DE CAPITAL

Se estiman en S/. 268 millones, de los cuales S/. 71 millones provienen de procesos de promoción de la inversión privada y de concesiones básicamente de procesos anteriores y S/. 197 millones provenientes de ingresos de capital, entre otros.

2. *El Canon y Sobrecanon*

Se estima en la suma de **S/. 906.8 millones**. Dicho monto corresponde al canon y sobrecanon petrolero, al canon minero, gasífero, hidroenergético forestal y pesquero.

3. *La Participación en Rentas de Aduanas*

Se estima en **S/. 183.0 millones**. Este monto corresponde a los recursos provenientes del 2% de los ingresos de las rentas recaudadas por las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres en el marco de la regulación correspondiente.

4. Las Contribuciones a Fondos

Se estiman en **S/. 1 398.2 millones** y corresponden básicamente a los aportes del régimen del D.L. N° 19990, así como a las transferencias del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales y de Essalud y Aportes por Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, los cuales se constituyen en ingresos de la Oficina de Normalización Previsional para el pago de las obligaciones previsionales (pensiones), así como para la redención de los bonos de reconocimiento.

5. El Fondo de Compensación Municipal

Se estima en **S/. 1 756.3 millones**. Dicho Fondo está constituido por el rendimiento de: Impuesto de Promoción Municipal, Impuesto al Rodaje, Impuesto a las Embarcaciones de Recreo y el porcentaje del 25% correspondiente al Impuesto a las Apuestas.

6. Los Recursos Directamente Recaudados

Ascenderían a **S/. 3 737.9 millones**, que comprenden los ingresos obtenidos por las entidades del Sector Público provenientes de los servicios que prestan, tales como: tasas, venta de bienes, prestación de servicios, rentas de la propiedad y multas, entre otros.

7. Los Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito

Ascienden al monto de **S/. 8 768.0 millones** conforme a lo siguiente:

- **Crédito Interno**

El total del Crédito Interno, previsto en **S/. 1 951.0 millones** corresponden a una emisión de bonos internos para el pago del servicio de la deuda pública.

- **Crédito Externo**

Los recursos por crédito externo se estiman en **S/. 6 817.0 millones** y provienen principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo, Japan Bank For International Cooperation JBIC, Banco Mundial, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Kreditanstalt Fur Wiederaufbau - KFW de Alemania y la Corporación Andina de Fomento, entre otros. Asimismo, incluye las operaciones que el Tesoro Público tiene previsto realizar en el mercado internacional de capitales (emisión de bonos externos).

8. Los Recursos por Donaciones y Transferencias

Se estiman en **S/.157.1 millones**, cifra que corresponde a donaciones provenientes de la Agencia Internacional de Desarrollo - AID, Gobierno de Holanda, Unión Europea, Kreditanstalt Fur Wiederaufbau - KfW de Alemania, Organización Internacional de las Maderas Tropicales-ITTO, Gobierno de los Estados Unidos de América, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Mundial para el Medio Ambiente, Agencia Española de Cooperación Técnica, Gobierno de Alemania, Naciones Unidas-PNUD, Agencia Alemana de Cooperación Técnica GTZ, Instituto Internacional de Recursos Filogenéticos y de los Gobiernos de Italia, Bélgica, Canadá, Suecia, entre otros.

9. El Fondo de Compensación Regional

Cuyo monto asciende a la suma de **S/.369.0 millones**, los cuales se destinarán al financiamiento de los gastos de inversión de los Gobiernos Regionales. En el marco de lo establecido por el artículo 39º de la Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización, se está considerando como una fuente de financiamiento al Fondo de Compensación Regional - FONCOR.

10. Los Recursos Ordinarios para los Gobiernos Regionales

Los recursos financieros que el Gobierno Nacional ha previsto transferir a los Gobiernos Regionales, con cargo a los recursos del Tesoro Público, ascienden a la suma de **S/.5 981.5 millones**, los cuales se destinarán al financiamiento de los gastos administrativos y de las acciones que desarrollarán las direcciones regionales sectoriales en cada circunscripción.

11. Los Recursos Ordinarios para los Gobiernos Locales

Los recursos financieros que el Gobierno Nacional ha previsto transferir a los Gobiernos Locales, con cargo a los recursos del Tesoro Público, asciende a la suma de **S/.1 119.4 millones**.

La Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2004 incorpora como nuevas Fuentes de Financiamiento al “**Fondo de Compensación Regional - FONCOR**”, los “**Recursos Ordinarios para los Gobiernos Regionales**” y los “**Recursos Ordinarios para los Gobiernos Locales**”, todas ellas vinculadas a los Recursos Ordinarios que se nutren de los recursos que percibe el Tesoro Público y han sido identificadas de manera explícita a efectos de precisar con mayor claridad el destino y aplicación de éstos recursos a favor de los Gobiernos Regionales y Locales, en el marco del proceso de descentralización y la transferencia progresiva de competencias, responsabilidades y recursos a los organismos subnacionales de gobierno.

II. DEL GASTO FINANCIERO Y NO FINANCIERO

Es importante mencionar que se ha encontrado necesario que el proyecto de Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004, refleje explícitamente su vinculación con el Marco Macroeconómico Multianual 2004-2006, y la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal - Ley N° 27245 modificada por la Ley N° 27958.

El gasto financiero consignado en la Ley Anual de Presupuesto para el Año Fiscal 2004, asciende hasta la suma de **S/. 10 987.7 millones** (S/. 6 277.1 millones por concepto de amortizaciones y S/. 4 710.6 millones por pago de intereses) y el gasto no financiero hasta la suma de **S/. 33 127.7 millones**, que comprende los *Gastos Corrientes* (Personal y Obligaciones Sociales, Bienes y Servicios y Otros Gastos Corrientes), los *Gastos de Capital* (Inversiones, Inversiones Financieras, Otros Gastos de Capital), el *Gasto Previsional* y la *Reserva de Contingencia*

III. DE LAS REGLAS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

En el marco de lo establecido en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, en este proyecto de Ley se han establecido reglas de estabilidad presupuestaria a las que deberá sujetarse la ejecución presupuestaria a fin de lograr una gestión de las Finanzas Públicas, coherente con las reales posibilidades de la Caja Fiscal.

Las mencionadas reglas se encuentran orientadas a cautelar el cumplimiento de los principios de política fiscal, específicamente en lo que se refiere al equilibrio presupuestario y la disponibilidad de los gastos fiscales de acuerdo a la capacidad de financiamiento de las entidades del Sector Público, no siendo factible autorizar gastos sin contar con el financiamiento correspondiente.

Asimismo, se establece la previsión de que toda Ley cuya aplicación irrogue gastos al Estado, no previstos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, deberá especificar la Fuente de Financiamiento de los recursos públicos a utilizar para su financiamiento.

Adicionalmente, se ha previsto que todo dispositivo legal que apruebe exoneraciones e incentivos tributarios deberá especificar la fuente de financiamiento real y alternativa a los ingresos que se dejarán de percibir por efecto del beneficio tributario, con el objeto de no generar déficit presupuestario.

IV. DE LAS OTRAS DISPOSICIONES PARA MANTENER EL EQUILIBRIO MACROFISCAL

Adicionalmente, en el artículo 8º del Proyecto de Ley se señala que el mayor ingreso por las Fuentes de Financiamiento "Recursos Ordinarios" y "Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito" que se obtenga durante el año fiscal 2004, respecto a los niveles previstos en el artículo 2º del presente Proyecto de Ley, podrá modificar el nivel máximo del Presupuesto de Ingresos y Egresos, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la normatividad presupuestaria aplicable y en las prioridades del gasto, según corresponda.

Asimismo, se establece que ante una desviación +/- 2% respecto de las proyecciones trimestrales de los supuestos de ingreso y financiamiento que sustentan la autorización máxima de gasto aprobada en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004, se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para que mediante Decreto Supremo, y a propuesta de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, para que:

- Efectúe las transferencias necesarias y asigne los recursos efectivamente disponibles, por las Fuentes de Financiamiento Recursos Ordinarios y Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito, cuando la proyección trimestral de ingresos fiscales al cierre del año en curso muestre una desviación a la baja superior al 2% respecto de los supuestos de ingreso y financiamiento que sustentan la autorización máxima de gasto aprobada en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004, con la finalidad de garantizar el equilibrio macrofiscal y preservar la asignación de recursos, en el siguiente orden de prioridad, de los sectores Educación, Salud, Interior, Defensa y Transporte.
- Incorpore recursos en la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios, en caso que la proyección trimestral de ingresos tributarios al cierre del año fiscal 2004 muestre una desviación hacia arriba mayor al 2% respecto de los supuestos de ingreso que sustentan la autorización máxima de gasto aprobada en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004, a efectos de destinarlos, según su disponibilidad, en el siguiente orden de prioridad, a los sectores: Educación (por lo menos 40% se destinará al incremento de los recursos del Programa Educación Básica y 10% a incrementar el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana - FONDEP), Salud, Interior, Defensa y Transporte.

Por otro lado, se ha considerado pertinente establecer en un artículo y una disposición transitoria, la posibilidad de que para efecto del Cierre Presupuestario para el Año Fiscal 2003 y 2004, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y a propuesta de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, se autoricen las modificaciones presupuestarias necesarias, con el objeto de conciliar y completar los registros presupuestarios de ingresos y gastos efectuados durante el Año Fiscal.

V. DEL GASTO TRIBUTARIO

El Gasto Tributario es el monto de ingresos que el fisco deja de percibir como consecuencia de todo tipo de tratamiento preferencial a agentes económicos como grupos de contribuyentes, región geográfica o sectores. Este gasto tributario es un mecanismo alternativo al gasto directo con determinados propósitos económicos y sociales; razón por la que el proyecto de Ley lo presenta, en el marco de la transparencia imperante y del Marco Macroeconómico Multianual 2004-2006.

En el Perú, los principales gastos tributarios se originan en las exoneraciones al Impuesto General a las Ventas (IGV), al Impuesto a la Renta (IR) y al Impuesto Selectivo al Consumo (ISC).

En las exoneraciones al IGV están incluidos los bienes agrícolas comprendidos en el apéndice 1 de la Ley del IGV, la Amazonía (Loreto, San Martín, Ucayali, Madre de Dios y Amazonas) y las exoneraciones a las instituciones educativas, culturales o deportivas, a la construcción en la Amazonía, a las empresas que otorguen servicios de crédito, a la devolución por recuperación anticipada, entre otros.

En las exoneraciones al IR destacan los intereses por depósitos del sistema financiero, la depreciación acelerada, las devoluciones por donaciones del exterior y las exoneraciones a productores agrarios.

En las exoneraciones al ISC destacan los vehículos usados y reacondicionados en CETICOS y las exoneraciones aplicables a la venta de combustibles en la Amazonía. Otras exoneraciones incluyen el Ad-Valorem y otros impuestos por importación de bienes e insumos requeridos en las actividades de exploración y explotación, y el crédito tributario en la venta intermedia de bienes de capital.

Para el ejercicio fiscal 2004, de acuerdo a cifras del Marco Macroeconómico Multianual 2004-2006, se estima un nivel de Gasto Tributario Potencial total de S/. 4 174 millones, de los cuales, S/. 2 204,7 millones (53% del total) se generaría a partir de gastos tributarios de alcance nacional, S/. 1 787,8 millones (43% del total) de gastos tributarios de alcance regional y S/. 181,5 millones (4% del total) de gastos tributarios generados por superposición de beneficios.

Sin embargo, la recaudación esperada en el corto plazo¹ asciende a S/. 2 497 millones, de los cuales S/. 1 546 millones (62%) se generaría por gastos tributarios de alcance nacional; S/. 890 millones (36%) por gastos tributarios de alcance regional y; S/. 60,8 millones (2%) por gastos tributarios por superposición de beneficios. Conforme se vayan dejando sin efecto las exoneraciones y beneficios fiscales vigentes, los recursos que se recauden por dichos conceptos podrán ser incorporados en los Presupuestos de los Pliegos correspondientes y ejecutados en gastos de inversión.

¹ De eliminarse la exoneración. Vale precisar, sin embargo, que este estimado es referencial toda vez que, como señala el Marco Macroeconómico Multianual 2004-2006, no considera los cambios en el comportamiento de los agentes económicos provocados por las modificaciones en el sistema tributario.

A continuación se presenta el detalle de su composición en el siguiente cuadro:

RELACION DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS, 2004

Miles de Nuevos Soles

PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS DE ALCANCE NACIONAL

Beneficiarios	Tributo	Gasto Tributario Potencial	Recaudación esperada en el Corto Plazo
Agropecuario	IGV, IRPJ	1,042,315	383,864
Aplicación General	IRPJ, IRPN, IGV,	219,954	219,954
Construcción	IGV	28,845	28,845
Cultura y Deporte	IGV	37,982	37,982
Educación	IRPJ, AD VALOREM, IGV, IES	426,360	426,360
Gen. y Dist. de Ene. Eléctrica	ISC, IGV	19,120	19,120
Hidrocarburos	AD VALOREM, IGV	1,068	1,068
Intermediación Financiera	IGV	268,714	268,714
Minería	IRPJ	45,338	45,338
Otros Servicios	IRPJ, IGV	30,295	30,295
Pesca	IES, IRPJ	261	261
Público en general	IGV, I.S. Niñez Desamp.	38,759	38,759
Trabajadores Dependientes	IRPN	45,725	45,725
TOTAL		2,204,736	1,546,285

PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS DE ALCANCE REGIONAL

Beneficiarios		Gasto Tributario Potencial	Recaudación esperada en el Corto Plazo
Amazonía	IRPJ, IGV, ISC, IES, IRPJ	1,573,528	675,729
Industria	IRPJ	675	675
Zona Franca	ISC, IGV, IES	213,628	213,628
TOTAL		1,787,831	890,032

PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS POR SUPERPOSICIÓN DE BENEFICIOS

Beneficiarios		Gasto Tributario Potencial	Recaudación esperada en el Corto Plazo
Agropecuario, Industria y Amazonía	IRPJ	11,179	11,179
Agropecuario	IGV	160,890	40,222
Generación y Distribución de Energía Eléctrica y Amazonía	ISC, IGV	3,336	3,336
Agropecuario, Educación, Pesca y Amazonía	IES	6,137	6,137
TOTAL		181,541	60,874

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2004-2006

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aplicación de esta Ley garantizará la preservación del equilibrio presupuestario entre las fuentes de financiamiento y los usos contenidos en la Ley Anual de Presupuesto, equilibrio que debe existir de acuerdo al mandato constitucional y que constituye uno los pilares fundamentales de toda política fiscal sana y transparente que coadyuve a un crecimiento económico sostenido, en beneficio de la población, en especial de la menos favorecida.

Asimismo, su aplicación no irroga gasto público, dado que su objetivo es reflejar el equilibrio macrofiscal, concordante con lo dispuesto en la Ley Anual de Presupuesto cuyo costo - beneficio indica con detalle los grupos poblacionales y sectores económicos donde provienen los ingresos públicos que componen cada una de las Fuentes de Financiamiento que forman parte del presente proyecto de Ley.

EFFECTO SOBRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

El presente proyecto de Ley guarda concordancia de lo contemplado en la Constitución Política del Perú, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal - Ley N° 27245 modificada por la Ley N° 27958, la Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27883 y modificatoria, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley N° 27867 y la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972.
