

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY DE EQUILIBRIO FINANCIERO DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2007

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 2007, el cual presenta una estructura conformada por los recursos estimados que financian los créditos presupuestarios que aprueba la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 para los pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, que se establecen por fuentes de financiamiento.

En la elaboración del proyecto de norma se ha tomado en consideración como supuestos macroeconómicos, el crecimiento real del Producto Bruto Interno de 5,5%, un tipo de cambio promedio anual de S/. 3,29 por US\$, una variación acumulada del Índice de Precios al Consumidor de 2,5%, exportaciones FOB de US\$ 24 284 millones, importaciones FOB de US\$ 17 269 millones, y un resultado económico del Sector Público No Financiero de -0,8 % del PBI.

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 del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales ascendería a **SESENTA Y UN MIL SEISCIENTOS VEINTISEIS MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y DOS Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 61 626 985 652,00)**, para el año fiscal 2007.

Cabe indicar que el presupuesto del Sector Público del año 2007 se financia principalmente con cargo a los Recursos Ordinarios (del Tesoro Público) y los Recursos Determinados, que en conjunto alcanzan aproximadamente el 80% del total de recursos, correspondiendo el 20% restante a las fuentes de financiamiento Recursos Directamente Recaudados, Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito y Donaciones y Transferencias.

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

I. Los Recursos Ordinarios

Se estiman en **CUARENTA MIL CUATROSCIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS DOCE MIL CUATROSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 40 439 912 444,00)** representando el 12,4% del PBI, dichos recursos corresponden principalmente a la recaudación de los tributos del Estado efectuada por la administración tributaria.

Dicho monto incluye los fondos públicos para:

- Los Gobiernos Regionales por la suma de **OCHO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y UN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 8 553 241 996,00)**, destinados al financiamiento de los gastos administrativos y de las acciones que desarrollarán las direcciones regionales sectoriales en cada circunscripción. Dicho monto incluye el Fondo de Compensación Regional - FONCOR por la suma de **CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS DIECINUEVE MIL SETECIENTOS CUATRO Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 451 319 074)** destinados a los gastos de inversión.
- Los Gobiernos Locales por la suma de **SETECIENTOS VEINTISIETE MILLONES SETECIENTOS TRECE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 727 713 968,00)**, los cuales se orientan al financiamiento del Programa del Vaso de Leche por (S/. 363 millones), compensación por impuestos derogados (S/. 14 millones), Programas Sociales de Lucha contra la Pobreza, así como las vinculadas a los Proyectos de Infraestructura Social y Productiva correspondiente a los Gobiernos Locales acreditados (S/. 350 millones), entre otros.

Cabe indicar que los recursos previstos para el año 2007, se han elaborado considerando las medidas vigentes durante el presente año, las previsiones macroeconómicas, las medidas adicionales de administración tributaria y la mayor recaudación de algunos impuestos vinculados a la evolución de la actividad económica.

Asimismo, cabe precisar que los recursos estimados por exoneraciones y beneficios fiscales que ascienden a la suma de **CUATRO MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y CINCO MIL Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 4 475 565 000,00)**, se detallan en el Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 revisado. Dichos recursos se ejecutarán progresivamente en gastos de inversiones, conforme se dejen sin efecto las exoneraciones y beneficios fiscales, así como 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 ascenderían a S/. 40 210 millones, los cuales corresponden a los recursos provenientes de la recaudación tributaria por S/. 40 426 millones y a los ingresos no tributarios por la suma de S/. 1 225 millones. Del monto correspondiente a Ingresos Corrientes se deduce la suma respectiva al Gobierno Regional San Martín ascendente a S/. 47 millones, así como las comisiones de recaudación y de tesorería.

A. Ingresos Tributarios

Los ingresos tributarios se estiman en S/. 40 426 millones los cuales consideran la vigencia de determinados impuestos de acuerdo a la legislación tributaria como son el Impuesto a las Transacciones Financieras y el Impuesto a Temporal a los Activos Netos, las previsiones macroeconómicas, las medidas adicionales de administración tributaria y la mayor recaudación de algunos impuestos vinculados a la evolución de la actividad económica.

➤ **Impuesto a la Renta**

La recaudación del Impuesto a la Renta se estima en S/. 17 042 millones. En la estimación se ha considerado las acciones de fiscalización que se realizará a través de la SUNAT. Asimismo, se prorroga la vigencia del Impuesto Temporal a los Activos Netos.

➤ **Impuesto a las Importaciones**

La recaudación alcanzaría la suma de S/. 1 988 millones. Dicha proyección de ingresos ha sido estimada considerando un nivel de importaciones ascendente a US\$ 17 269 millones y el tipo de cambio previsto para el año 2007 (3,29 soles por dólar), principalmente.

➤ **Impuestos a la Producción y Consumo**

La recaudación ascendería a S/. 24 827 millones, monto que incluye básicamente las provenientes del Impuesto Selectivo al Consumo y del Impuesto General a las Ventas excluyendo el Impuesto de Promoción Municipal cuyos recursos forman parte del Fondo de Compensación Municipal.

➤ **Otros Ingresos Tributarios**

Para el año 2007, los ingresos por este concepto se estiman en S/. 1 519 millones, dentro de este rubro se consideran principalmente los ingresos por el Impuesto a las Transacciones Financieras. Asimismo, se incluye los ingresos provenientes de los programas de fraccionamiento de la deuda tributaria, del Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional, y del Impuesto de Solidaridad con la Niñez Desamparada, entre otros.

➤ **Documentos Valorados**

Se estiman en S/. 4 950 millones, que corresponden a las Notas de Crédito Negociables emitidas por la SUNAT que son utilizados para la devolución del IGV a favor de los exportadores, de las misiones diplomáticas y de la cooperación técnica internacional, así como por los tributos pagados en exceso. Asimismo, se considera la devolución de aranceles del Régimen de Restitución Simplificada, entre otros.

B. Ingresos No Tributarios

Los ingresos se estiman en S/. 1 225 millones. Dentro de este concepto se incluyen las multas y sanciones por infracciones tributarias, la monetización de productos y las transferencias al Tesoro Público por concepto de regalías y participaciones en la venta de hidrocarburos así como las provenientes de Camisea, entre otros.

INGRESOS DE CAPITAL

Los ingresos de capital se estiman en S/. 230 millones, que consideran básicamente los recursos de los procesos de promoción de la inversión privada y de concesiones de procesos anteriores.

II. Los Recursos Directamente Recaudados

Se estiman hasta por el monto de **SEIS MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS DOCE MIL CIENTO DOS Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 6 479 512 102,00)**, que comprende, principalmente, las rentas de la propiedad, las tasas, la venta de bienes y la prestación de servicios y se distribuye de la siguiente manera:

Del monto antes mencionado, corresponden S/. 4 544 millones al Gobierno Nacional; S/. 374 millones a los Gobiernos Regionales, y S/. 1 560 a los Gobiernos Locales.

III. Los Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito

Los Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito se estiman hasta por el monto de **CINCO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 5 272 990 479,00)** que corresponden principalmente a bonos para el pago del servicio de la deuda pública, así como de diversas entidades financieras principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo, Japan Bank For International Cooperation JBIC, Banco Mundial, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola- FIDA, Kreditanstalt Für Wiederaufbau - KFW de Alemania y la Corporación Andina de Fomento, entre otros.

IV. Las Donaciones y Transferencias

Las donaciones y transferencias se estiman hasta por el monto de **TRECIENTOS VEINTE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y UNO 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 320 776 341,00)**, cifra que corresponde a donaciones externas provenientes de la Agencia Internacional de Desarrollo - AID, Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Mundial para el Medio Ambiente y de diversos gobiernos, entre otros.

V. Los Recursos Determinados

Se estima en la suma de **NUEVE MIL CIENTO TRECE MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 9 113 794 286,00)**. Dichos recursos comprende:

- **El Canon y Sobrecanon, Regalías, Rentas de Aduanas y Participaciones**, se estima en la suma de **CUATRO MIL CUARENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL OCHENTA Y CINCO Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 4 043 637 085,00)**. El citado monto corresponde al canon y sobrecanon petrolero, al canon minero, gasífero, hidroenergético forestal y pesquero, y las regalías. Asimismo, se incluye los recursos por participación en renta de aduanas, y los del Gobierno Regional San Martín.

Del monto antes mencionado, S/. 63 millones corresponden a las entidades del Gobierno Nacional, S/. 1 158 millones a los Gobiernos Regionales y S/. 2 822 millones a los Gobiernos Locales.

Cabe indicar, que en los S/. 1 158 millones asignados a los Gobiernos Regionales se incluyen recursos destinados a las Universidades Nacionales, que deberán ser transferidos de acuerdo a la Ley del Canon y normas complementarias y modificatorias.

- **Las Contribuciones a Fondos**, se estiman en **UN MIL OCHOCIENTOS DIEZ MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y OCHO Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 1 810 544 668,00)** y corresponden principalmente a los aportes del régimen del Decreto Ley N° 19990 así como a las transferencias del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales y de Essalud y Aportes por el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, los cuales constituyen recursos de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) para el pago básicamente de las obligaciones previsionales (pensiones) así como para la redención de los bonos de reconocimiento.

- El **Fondo de Compensación Municipal**, se estima en **DOS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS CUATRO MIL SETECIENTOS SIETE Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 2 484 804 707,00)**. Dicho Fondo está constituido por el rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal, del Impuesto al Rodaje y el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.
- Los **Impuesto Municipales**, se estima en **SETECIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS SIETE MIL OCHOCIENTOS VEINTISEIS Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 774 807 826,00)**. Esta constituido principalmente por el Impuesto al Patrimonio, al Alcabala y el Predial y constituye recursos de los Gobiernos Locales.

DEL GASTO NO FINANCIERO Y SERVICIO DE LA DEUDA

Es importante mencionar que el gasto no financiero asciende a la suma de **CINCUENTA MIL CIENTO CINCUENTA MILLONES QUINIENTOS VEINTIDOS MIL CUATROSCIENTOS DIECIOCHO Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 50 150 522 418,00)** y el servicio de la deuda considerado en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, asciende a la suma de **ONCE MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES CUATROSCIENTOS SESENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 11 476 463 234,00)**.

DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Se establece para el año fiscal 2007, como regla macrofiscal para el Sector Público No Financiero, que el crecimiento real del gasto corriente no financiero del Gobierno Central no podrá ser mayor a tres por ciento (3%), determinado utilizando el índice de precios al consumidor (IPC) promedio de Lima Metropolitana; dispensándose del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4º numeral 1, literal b) de la Ley N° 27245 y modificatorias.

Para el cumplimiento de lo antes señalado, debe considerarse lo siguiente:

Gobierno Central: Constituido por las entidades del Gobierno Nacional a que hace referencia los literales a), b) y c) del artículo 2º de la Ley N° 28411 y los Gobiernos Regionales.

Gasto Corriente No Financiero: Es la suma de los gastos, en base devengada, destinados a remuneraciones –y sus gastos colaterales-, compras de bienes y servicios, y transferencias. No se incluyen los gastos derivados del pago de intereses de la deuda pública.

Gasto Real: Es el gasto expresado en soles constantes, correspondientes al año base. Se obtiene dividiendo el gasto en soles nominales entre el índice de precios al consumidor (IPC) promedio del año.

Adicionalmente, se establecen reglas a las que se sujeta la ejecución presupuestaria de todas las entidades señaladas en el artículo 2º numerales 1 y 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto - Ley Nº 28411, para la consecución de la estabilidad presupuestaria, entre las cuales se puede mencionar que durante la ejecución del Presupuesto del Sector Público se debe mantener una situación de equilibrio, entendida en términos de capacidad de financiación. Asimismo, se dispone que los créditos presupuestarios máximos de gasto que comprende la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, sólo se pueden ejecutar si los ingresos que constituyen su financiamiento se perciben efectivamente.

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

OTRAS DISPOSICIONES

Se han contemplado otras disposiciones, entre las que se puede mencionar las siguientes:

- Autorizar al Poder Ejecutivo, cuando los recursos provenientes de operaciones de Endeudamiento estén destinados al cumplimiento de metas cuyo financiamiento se encuentra previsto en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 y sus modificatorias, por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, para que mediante Decreto Supremo, autorice el uso de los mencionados recursos en la citada fuente de financiamiento y dicte las disposiciones que permitan la adecuada administración de dichos fondos. Este procedimiento también es aplicable cuando los citados recursos estén destinados a metas que tengan por fuente de financiamiento Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito cuyos desembolsos no se hayan ejecutado.
- Disponer que las emisiones mensuales de Letras del Tesoro Público -LTP- a que se contrae lo establecido en el Título III, Capítulo I de la Ley Nº 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, no pueden ser mayores a la suma de CUATROCIENTOS MILLONES Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 400 000 000,00). Asimismo, se facilita al Poder Ejecutivo para que, ante desfases respecto de la oportunidad prevista para efectos de la percepción u obtención de los fondos programados en el Presupuesto de Caja del Gobierno Nacional provenientes de Operaciones de Endeudamiento, mediante Decreto Supremo, se autorice de manera transitoria y excepcional la utilización de recursos administrados por la Dirección Nacional del Tesoro Público en la atención de obligaciones contraídas y previstas en el Presupuesto del Sector Público, con cargo a ser restituidos automática e inmediatamente después de haberse percibido u obtenido, sin aplicación de intereses, en las fuentes correspondientes.
- Establecer la tasa del Impuesto General a las Ventas a que se refiere el artículo 17º del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo en 17%.

- Prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2007 la vigencia del Impuesto a las Transacciones Financieras, creado por la Ley Nº 28194 y normas modificatorias y reglamentarias, con la tasa de 0,08%.
- Prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2007 la vigencia del Impuesto Temporal a los Activos Netos creado por la Ley Nº 28424, con sus correspondientes disposiciones reglamentarias.
- Establecer que la Reserva de Contingencia incluye hasta la suma de treinta millones y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 30 000 000,00) a favor del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, para destinarla a realizar acciones durante el año fiscal 2007, a efectos de brindar una respuesta oportuna a la población, ante desastres de gran magnitud, que permita mitigar los efectos dañinos por el inminente impacto de un fenómeno natural o antrópico, declarado por el organismo público técnico-científico competente; así como rehabilitar la infraestructura pública recuperando los niveles que los servicios básicos tenían antes de la ocurrencia del desastre y aquella necesaria para recuperar la capacidad productiva de las zonas afectadas por desastres.
- Modificar la asignación del Canon Minero y la constitución del Fondo de Compensación Regional. Esto se sustenta en que en los últimos años las transferencias a los Gobiernos Regionales y Locales, por concepto de Canon Minero se han incrementado significativamente como resultado del aumento del Impuesto a la Renta pagado por las empresas que explotan recursos mineros metálicos y no metálicos.

Sin embargo, por la legislación vigente este escenario favorable no resulta provechoso para todas las regiones. En este contexto, la estrategia del Estado, expresada en el proceso de descentralización consistente en dotar de fortalezas a los Gobiernos Regionales con capacidad económica de ejecutar proyectos de envergadura, surge la necesidad de reorientar la asignación de recursos a fin de corregir los desequilibrios presupuestales.

Por lo tanto, se ha visto por conveniente reducir la asignación del Canon Minero en un equivalente a 20% de los montos a transferirse a partir de junio de 2007. Estos recursos liberados serán destinados a favor del Fondo de Compensación Regional - FONCOR los mismos que deberán ser asignados preferentemente a los gobiernos regionales que no perciben recursos de Canon.

Estas modificaciones normativas generarían aproximadamente al año S/. 430 millones de soles a distribuirse según los criterios del FONCOR ya establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización, para departamentos que no perciben Canon.

A fin de no modificar la distribución del Canon Minero de 2005, el cual se transferirá durante el periodo junio 2006 – mayo 2007, y no alterar los niveles asignados, es recomendable que la presente medida se aplique a partir de la siguiente distribución a efectuarse en junio de 2007.

Adicionalmente, se exceptúa la participación de la Provincia de Lima Metropolitana de los recursos adicionales del FONCOR generados por la norma propuesta, debido a que bajo los criterios de distribución ya establecidos en el numeral 39.2 del artículo 39º de la Ley N° 27783¹, aplicables a todos los gobiernos regionales, la provincia de Lima Metropolitana absorbería una cantidad sustantiva del recurso adicional debido a la gran volumen poblacional existente en su circunscripción.

- Disponer que el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con los Organismos Reguladores, Recaudadores y Supervisores lleve a cabo los procesos y toda acción conducente a la incorporación de dichos organismos en el Sistema Contable Gubernamental, a través del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP); así como también su adecuación a todas las disposiciones que regulan la Administración Financiera del Sector Público, en el contexto de la Ley marco de la Administración Financiera del Sector Público - Ley N° 28112, para el inicio de la fase de programación y formulación presupuestaria correspondiente al año fiscal 2008.

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 de Presupuesto del Sector Público, equilibrio que debe existir de acuerdo al mandato constitucional y lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto - Ley N° 28411, que constituye uno los pilares fundamentales de toda política fiscal responsable y transparente que coadyuve a un crecimiento económico sostenido, en beneficio de la población, en especial de la menos favorecida.

Asimismo, su aplicación no genera gasto público, dado que su objetivo es reflejar el equilibrio macrofiscal, concordante con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto cuyo análisis 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.

¹ El numeral 39.2 del artículo 39º de la Ley N° 27783: “El FONCOR se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales, con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones”.

IMPACTO SOBRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La dación de la presente Ley tendrá efectos sobre la legislación vigente especialmente en materia presupuestaria y financiera. A partir de su vigencia a desde el 1 de enero del 2007, derogará la Ley N° 28653, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006. Debe tenerse presente que la dación de esta Ley atiende al mandato dispuesto en el Capítulo IV del Régimen Tributario y Presupuestal de la Constitución Política del Perú.

Adicionalmente, se deroga la Segunda Disposición Complementaria del Decreto Ley N° 19338, la Segunda Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 442, el Decreto de Urgencia 092-96 y la Ley N° 28382
