PROYECTO DE LEY 5737/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
18 AGO. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 10:50

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY DE CANON, ESTABLECIENDO UNA NUEVA DISTRIBUCIÓN A FIN DE ASIGNAR UN MAYOR PORCENTAJE A FAVOR DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE BAJO PRESUPUESTO.

Los Congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario ACCIÓN POPÚLAR, a iniciativa del Congresista **JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° y 206° de la Constitución Política del Perú y los artículos 22°, literal c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; propone la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE MODIFICA LA LEY DE CANON, ESTABLECIENDO UNA NUEVA DISTRIBUCIÓN A FIN DE ASIGNAR UN MAYOR PORCENTEAJE A FAVOR DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE BAJO PRESUPUESTO

Artículo 1. Objeto de la Ley
La presente Ley tiene como objeto modificar el numeral 5.2° del artículo 5° y el artículo 6° de la Ley 27506, Ley de Canon, estableciendo una nueva distribución a fin de asignar un mayor porcentaje por concepto de canon a los gobiernos locales del departamento donde se explota el recurso natural que reciben un bajo presupuesto por dicho concepto, priorizando su utilización en el financiamiento de estudios de preinversion y expedientes técnicos de proyectos de inversión en agricultura, transporte y saneamiento; asimismo, sea utilizado para solventar el gasto corriente de los gobiernos regionales y locales.

Artículo 2. Modificación del numeral 5.2 del artículo 5° de la Ley N° 27506
Modifíquese el numeral 5.2 del artículo 5° de la Ley 27506, Ley del Canon, en los siguientes términos:

> **"Artículo 5.- Distribución del canon**
> (...)
> 5.2 El canon será distribuido entre los gobiernos regionales y locales de acuerdo a los índices de distribución que fije el Ministerio de Economía y Finanzas en base a criterios de Población y Necesidades Básicas Insatisfechas. Su distribución es la siguiente:

a) **El cinco por ciento (5%)** del total de canon para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se explote el recurso natural.

b) El veinticinco por ciento (25%) del total de canon para los gobiernos locales de las municipalidades distritales y provinciales donde se explota el recurso natural.

c) **El cuarenta y cinco por ciento (45%)** del total de canon para los gobiernos locales del departamento o departamentos de las regiones donde se explota el recurso natural.

d) El veinticinco por ciento (25%) del total de canon para los gobiernos regionales donde se explota el recurso natural.

El cien por ciento (100%) del monto a distribuir corresponde a lo generado por el canon en cada región o regiones en cuya circunscripción se explotan los recursos naturales.

Para efectos de la distribución señalada en el literal c), se tomará un cinco por ciento (5%) del total de canon, de los cuales el tres por ciento (3%) se distribuirá entre los gobiernos locales cuyo monto asignado por canon no supere un millón de soles, mientras que el dos por ciento (2%) restante, se distribuirá entre los gobiernos locales cuyo monto asignado por canon supere un millón de soles hasta los dos millones de soles.

Para efectos de la distribución señalada en los literales c) y d), la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Gobierno Regional de Lima se excluirán mutuamente conforme a lo dispuesto por la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En el caso de la Provincia Constitucional del Callao el total recaudado a que se refiere el literal c) del numeral 5.2 se distribuirá entre las municipalidades distritales y provincial.

Artículo 3. Modificación del artículo 6° de la Ley N° 27506
Incorpórese los numerales 6.3 y 6.4 al artículo 6° de la Ley 27506, Ley del Canon, en los siguientes términos:

"**Artículo 6. Utilización del Canon**
(...)
6.3 Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon podrán ser utilizados hasta en un cinco por ciento (5%) en gasto corriente no financiero.

6.4 Las municipalidades provinciales y distritales beneficiadas con el canon complementario establecido en el segundo párrafo del artículo 5° podrán utilizar hasta un diez por ciento (10%) del canon total asignado para el financiamiento de estudios de preinversion y expedientes técnicos de proyectos de inversión, priorizando las inversiones en agricultura, transporte y saneamiento.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

ÚNICA. Modificatorias al Reglamento de la Ley de Canon

En un plazo no mayor de treinta (30) días contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, el Poder Ejecutivo expedirá el respectivo Decreto Supremo refrendado por los Ministros de Economía y Finanzas, y de Energía y Minas, que modifique el Reglamento de la Ley de Canon, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2002-EF, según las modificaciones establecidas en la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia

Lo dispuesto en la presente Ley será de aplicación a partir de la entrada en vigencia del reglamento correspondiente.

SEGUNDA. Derogatoria

Deróguense las normas y demás disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Darwin Espinoza Vargas

Wilson Soto Palacios

Darwin Espinoza Vargas
Vocero

Luis A. Aragón C.

Jorge Luis Flores Ancachi

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **21** de **agosto** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5737/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; y**
2. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANALISIS DEL MARCO NORMATIVO

Es necesario analizar el marco normativo que nos permitirá abordar la problemática y la propuesta legislativa, que busca establecer una nueva distribución del canon a fin de asignar un mayor monto a los gobiernos locales del departamento donde se explota el recurso natural, que reciben un bajo presupuesto por dicho concepto.

1.1 CONCEPTOS BÁSICOS

Según el Ministerio de Economía y Finanzas[1] define ciertos conceptos relacionados con el presente proyecto de la siguiente manera:

1. **El Canon Minero:** Es la participación de la que gozan los gobiernos locales y regionales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de los recursos minerales, metálicos y no metálicos.
2. **El Canon Hidroenergético:** Es la participación de la que gozan los gobiernos regionales y locales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el estado por la utilización del recurso hídrico en la generación de energía eléctrica.
3. **El Canon Gasífero:** Es la participación que perciben las circunscripciones donde está ubicado geográficamente el recurso natural sobre los ingresos que percibe el Estado en la explotación de gas natural y condensado.
4. **El Canon Pesquero:** Es la participación de la que gozan las circunscripciones sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de los recursos hidrobiológicos provenientes de las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca de mayor escala de recursos naturales hidrobiológicos de aguas marítimas y continentales, lacustres y fluviales, y de aquellas empresas que además de extraer estos recursos se encarguen de su procesamiento.
5. **El Canon Forestal:** Es la participación de la que gozan las circunscripciones del pago de los derechos de aprovechamiento de los productos forestales y de fauna silvestre, así como de los permisos y autorizaciones que otorgue la autoridad competente. Entre enero de 1997 y mayo del 2002, el canon minero estuvo constituido por el 20% del Impuesto a la Renta pagado por los titulares de la actividad minera. Sin embargo, en los cálculos de los importes que regirán desde junio del 2002, dicho porcentaje se incrementó a 50% según lo establece la Ley de Canon (Ley N° 27506).
6. **El Canon Petrolero:** es el derecho de las zonas donde los recursos naturales están ubicados de participar adecuadamente en la renta que produce la explotación de petróleo, gas natural asociado y condensados.

De esta manera, teniendo en consideración los tipos de canon que están regulados en nuestro país, se ha elaborado el siguiente cuadro resumen:

---

[1]https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100959&lang=es-ES&view=article&id=454

TIPOS y CONSTITUCIÓN DE LOS CANON

Canon	Constitución de los Canon	Ejemplo de empresas
Minero	50% del Impuesto a la Renta.	Minsur, Yanacocha, Cementos Lima, etc.
Petrolero	18,75% del Valor de la Producción 50% del Impuesto a la renta de contratos de licencia y servicios	Pluspetrol, Petrobras, Aguaytía, etc.
Gasífero	50% del Impuesto a la Renta, Regalías y Contratos de Servicios	Camisea.
Hidro-energético	50% del Impuesto a la Renta.	ElectroPerú, Egenor, Electroandes, etc.
Pesquero	50% del Impuesto a la Renta y Derechos de Pesca.	Sipesa, Austral Group, Hayduk, etc.
Forestal	50% del pago por Derechos de Aprovechamiento Forestal y Fauna.	Explotadora de Negocios, etc.

1.2 TRATATIVA EN NUESTRA LEGISLACIÓN

Nuestra Constitución Política en su Artículo 66° prescribe: *"los recursos naturales, renovables y no renovables son patrimonio de la Nación"*. De esta manera, los recursos naturales, sin importar su tipo o ubicación, son propiedad del Estado.

En ese mismo sentido, el artículo 77° de la Constitución Política indica que corresponde a las circunscripciones (regiones y localidades) donde se explota el recurso, la recaudación fiscal obtenida por el Estado peruano, así prescribe: *"Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon"*.

De esta manera, la Constitución Política de 1993 reconoce que, a pesar que los recursos naturales son patrimonio de la Nación, la población de las respectivas circunscripciones donde se explotan tienen derecho a participar de los ingresos que percibe el Estado por los mismo; sin embargo, parte de estos ingresos que el Estado entrega no viene siendo distribuido de forma equitativa ni utilizado de forma eficiente por los gobiernos locales y regionales para generar proyectos de infraestructura que promuevan la reducción de brechas y con ello mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

A nivel infra constitucional, la Ley N° 27506, Ley de Canon, fue aprobada por el Congreso de la República el 15 de junio de 2001 y promulgada el 09 de julio de 2001. Con esta ley, en su Artículo 5°, se estipuló que el canon proveniente de la explotación de los recursos naturales a nivel nacional (exceptuando el canon petrolero) sería distribuido a los gobiernos distritales, provinciales y regionales de la siguiente manera:

a) El 20% (veinte por ciento) del total recaudado para las municipalidades de la provincia o provincias en que se encuentra localizado el recurso natural, de acuerdo a criterios que fije el Ministerio de Economía y Finanzas.
b) El 60% (sesenta por ciento) del total recaudado para las municipalidades

provinciales y distritales del departamento o departamentos en que se encuentra localizado el recurso natural, según criterio poblacional.

c) El 20% (veinte por ciento) del total recaudado para los gobiernos regionales en cuyo territorio se encuentra el recurso natural, que serán invertidos en obras de impacto regional.

En ese sentido, el criterio de distribución primigenia de la Ley N° 27506 fue otorgarle una mayor participación a las municipalidades provinciales y distritales de los departamentos en los que se encuentra la explotación de los recursos naturales. Así, no solo las municipalidades distritales y provinciales de las localidades en las que se encuentren los proyectos de explotación recibirían un beneficio. Sin embargo, este criterio fue modificado por el Artículo 3° de la Ley N° 28077, publicada el 26 de septiembre de 2003, a través de la cual el criterio de distribución del canon a los gobiernos distritales, provinciales y regionales quedó asignado de la siguiente manera:

a) El 10% (diez por ciento) del total recaudado para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades distritales donde se encuentra localizado el recurso natural.
b) El 25% (veinticinco por ciento) del total recaudado para los gobiernos locales de la provincia o provincias donde se encuentra localizado el recurso natural, excluyendo al distrito o distritos productores.
c) El 40% (cuarenta por ciento) del total recaudado para los gobiernos locales del departamento o departamentos de las regiones, excluyendo a la provincia o provincias donde se encuentra el recurso natural.
d) El 25% (veinticinco por ciento) del total recaudado para los gobiernos regionales donde se encuentra el recurso natural.

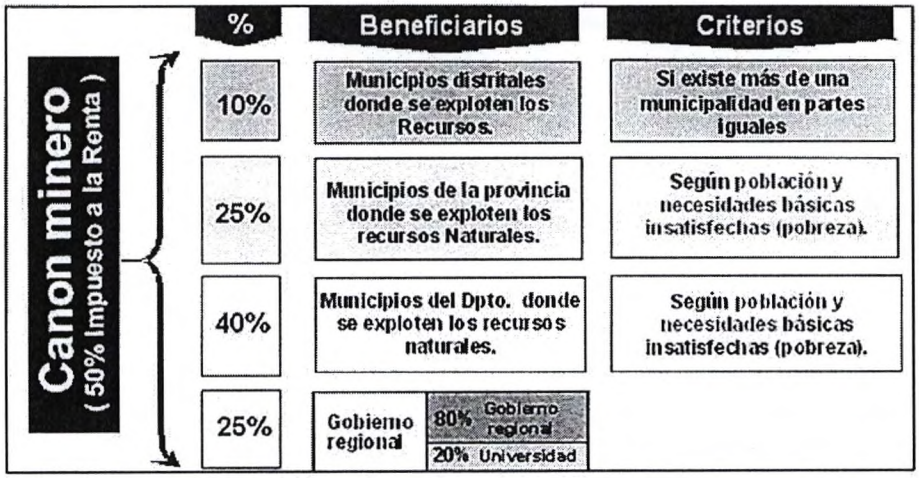
Con este nuevo criterio de distribución del canon, los gobiernos de la provincia o provincias donde se ubican los proyectos de explotación de recursos naturales recibieron una participación adicional respecto a las demás provincias de la región. No obstante, por medio de la modificación por el Artículo 2° de la Ley N° 28322, la cual fue publicada el 10 de agosto de 2004, los criterios para la distribución del canon fueron nuevamente modificados de la siguiente manera:

a) El diez por ciento (10%) del total de canon para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se explota el recurso natural.
b) El veinticinco por ciento (25%) del total de canon para los gobiernos locales de las municipalidades distritales y provinciales donde se explota el recurso natural.
c) El cuarenta por ciento (40%) del total de canon para los gobiernos locales del departamento o departamentos de las regiones donde se explota el recurso natural.
d) El veinticinco por ciento (25%) del total de canon para los gobiernos regionales donde se explota el recurso natural.

De lo expuesto, resulta visible que los criterios de la distribución del canon a los gobiernos locales, provinciales y regionales ha ido mutando y ajustándose a las demandas poblacionales y los índices de pobreza. Además, según la última modificación de la ley, esta señala que el 25% del porcentaje destinado a los gobiernos

regionales deberá ser destinado a financiar parte del presupuesto de las universidades nacionales.

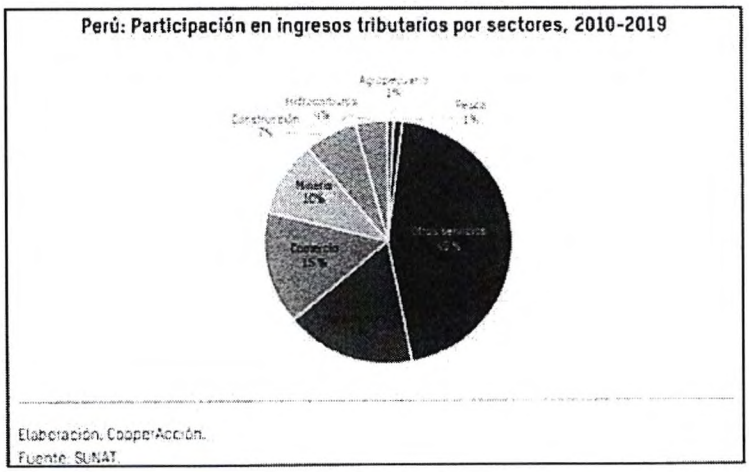
Así, de acuerdo a un gráfico publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas[2] (MEF), la actual distribución del canon a los gobiernos distritales, provinciales y regionales se da de la siguiente forma:



II. FUNDAMENTACION DE LA PROPUESTA

2.1 INGRESOS TRIBUTARIOS POR LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES

Es indudable que la explotación de los recursos naturales encontrados dentro de nuestro territorio ha originado enormes ingresos que han contribuido a solventar el presupuesto público. Así, los tributos de la minería han constituido un ingreso primordial en la recaudación fiscal y, por ende, al presupuesto del Estado. Durante la década pasada, en el periodo 2010-2019, el sector minero en promedio aportó el 10% de los ingresos tributarios, mientras que el sector hidrocarburos un 4%, conforme siguiente gráfico elaborado por CooperAcción con data de la SUNAT:



[2] Según Portal de Transparencia Económica del MEF

De esta manera, los ingresos tributarios entre el año 2012 al 2021, del sector minería e hidrocarburos, representaron porcentajes que oscilan entre el 9,19% y 35,68%, según información extraída de SUNAT. En la Tabla 1, se evidencia que desde el año 2012 al 2017 los ingresos tributarios llegaron hasta los 81 mil millones, conforme a los años 2014 y 2017; siendo diferente la situación del año 2018 en adelante, donde los ingresos tributarios se mantuvieron sobre los 90 mil millones, a excepción del 2020 donde hubo una reducción a 83,4 mil millones. Asimismo, se logra ver que en el año 2021 se obtuvo una mayor recaudación que llegó a los 118 mil millones.

TABLA 1
Total ingresos tributarios recaudados
(en millones de soles)

Año	S/
2012	72 463
2013	76 682
2014	81 103
2015	77 270
2016	80 347
2017	81 224
2018	90 918
2019	98 302
2020	83 415
2021	118 775

Nota. Elaboración con datos de *Ingresos recaudados por la SUNAT*, por Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, 2022 (https://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/ingresos-recaudados.html).

En la Tabla 2, se especifican los ingresos tributarios derivados de los sectores minería e hidrocarburos, resultando la mayor recaudación en el año 2021 y convirtiendo al sector minero como una de las actividades más influyentes en la recaudación de ingresos tributarios.

TABLA 2
Ingresos tributarios según sector minería e hidrocarburos
(en millones de soles)

Año	Sector		Total
	Minería	Hidrocarburos	
2012	10 633	4 444	15 077
2013	7 180	4 369	11 549
2014	7 429	4 394	11 824
2015	4 349	2 516	6 865
2016	4 307	1 704	6 011
2017	6 989	2 148	9 138
2018	9 834	3 034	12 868
2019	8 001	2 775	10 776
2020	5 907	1 754	7 661
2021	19 510	3 539	23 050

Nota. Elaboración con datos de *Ingresos recaudados por la SUNAT*, por Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, 2022 (https://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/ingresos-recaudados.html).

En la Tabla 3, se perciben los ingresos mas específicos respecto del sector minero con relación a los ingresos anuales, observándose que la representación más significativa se dio en el año 2012 (20,81%), cifra similar que solo se obtuvo en el año 2019 (19,41%) y que en los demás periodos osciló entre 8,89% y 15,06%.

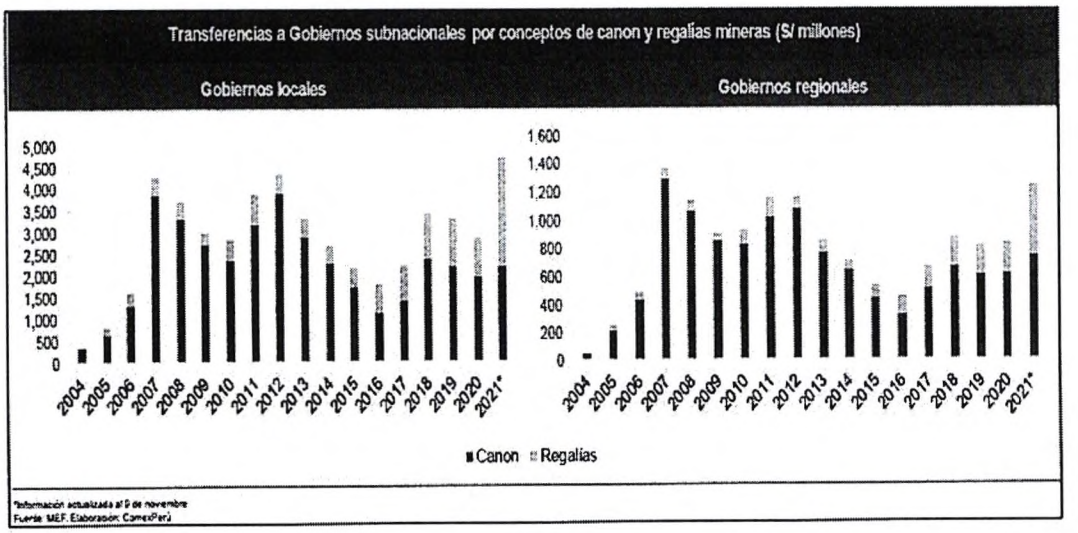
TABLA 3
Ingresos tributarios del sector minero en función a los ingresos totales recaudados (en millones de soles)

Año	Ingresos recaudados del año	Recaudación proveniente del sector minero	
		Ingresos	%
2012	72 463	15 007	20,81%
2013	76 682	11 549	15,06%
2014	81 103	11 824	14,58%
2015	77 270	6 865	8,89%
2016	80 347	6 011	7,48%
2017	81 224	9 138	11,25%
2018	90 918	12 868	14,15%
2019	98 302	10 777	10,96%
2020	83 415	7 661	9,19%
2021	118 775	23 050	19,41%

Nota. Elaboración con datos de *Ingresos recaudados por la SUNAT*, por Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, 2022 (https://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/ingresos-recaudados.html).

2.2 DEFICIENTE DISTRIBUCIÓN DEL CANON

Ahora, según el portal de ComexPerú[3] con respecto al aporte específico del canon, los gobiernos subnacionales han recibido un aporte total de aproximadamente 65,997 millones de soles por concepto de canon y regalías mineras entre el 2004 y noviembre de 2021. De estos, los Gobiernos locales obtuvieron S/ 51,477 millones (78% de total) y los Gobiernos regionales, S/ 14,520 millones (22%). El siguiente gráfico elaborado por ComexPerú con data del MEF muestra el total de las transferencias en dicho periodo:



[3] https://www.comexperu.org.pe/articulo/el-28-de-municipalidades-concentro-la-mitad-de-las-transferencias-de-canon-y-regalias-mineras-entre-2016-y-2020

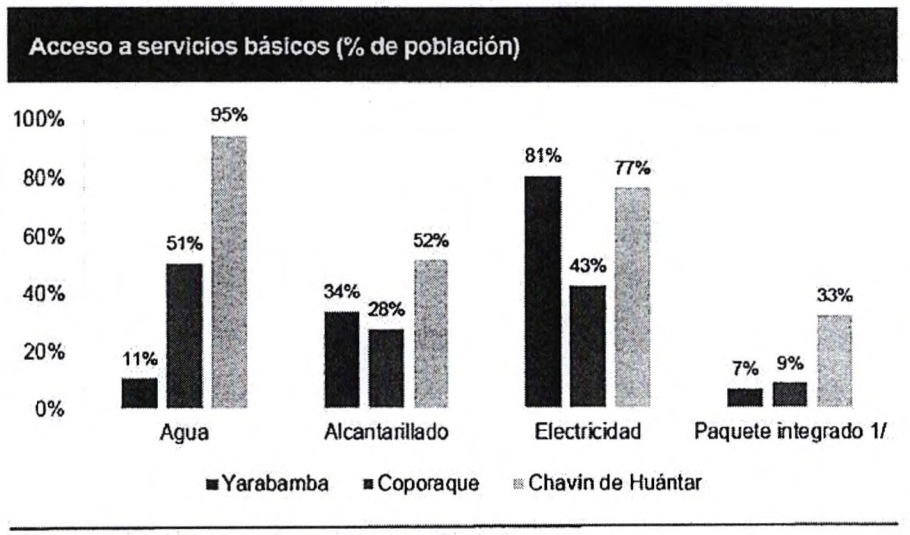
Asimismo, respecto a la transferencia del canon a municipalidades de gobiernos locales, es visible que existe una enorme diferencia entre distritos. El siguiente cuadro, elaborado por ComexPerú con información recogida por el MEF, muestra que las municipalidades distritales con mayores transferencias por concepto de canon y regalías mineras durante el periodo comprendido entre 2016 y 2020 fueron la Municipalidad Distrital de San Marcos en la provincia de Huari, Ancash (879 millones de soles); la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado en la provincia de Arequipa, Arequipa (361 millones de soles); entre otras. Veamos:

Distritos con mayores transferencias por concepto de canon y regalías mineras entre 2016 y 2020

Municipio	Departamento	Monto (S/ millones)
MD San Marcos	Áncash	879
MD Cerro Colorado	Arequipa	361
MD Yarabamba	Arequipa	359
MD Coronel Gregorio Albarracín	Tacna	221
MD Nuevo Chimbote	Áncash	203
MD Ilabaya	Tacna	201
MD Chavín de Huántar	Áncash	196
MD Majes	Arequipa	162
MD Torata	Moquegua	161
MD Paucarpata	Arequipa	130
MD Yura	Arequipa	129
MD Ite	Tacna	127
MD La Joya	Arequipa	122
MD Uchumayo	Arequipa	118
MD Tiabaya	Arequipa	113
MD Socabaya	Arequipa	108
MD Independencia	Áncash	107
MD Cayma	Arequipa	105
MD Coporaque	Cusco	92
MD Alto Selva Alegre	Arequipa	86

Sin embargo, pese a que la explotación económica de recursos naturales ha propiciado una importante recaudación fiscal y una subsecuente distribución a los gobiernos distritales, provinciales y regionales, la generación de esta para contribuir a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. La Ley N° 27506, Ley de Canon, estipula que los ingresos fiscales que provengan de la explotación de recursos naturales por medio del canon deben ser empleados para financiar proyectos de inversión pública a nivel local y regional. La realidad, desafortunadamente, es muy distinta.

Como bien lo señala ComexPerú, a pesar de estar entre los 20 municipios distritales con mayores ingresos por canon y regalías, los distritos de Yarabamba (provincia de Arequipa, Arequipa), Chavín de Huántar (provincia de Huari, Áncash) y Coporaque (provincia de Espinar, Cusco) enfrentan carencias de servicios básicos. Veamos el siguiente gráfico elaborado por ComexPerú con información recogida por el MEF:



1/ Contarcon el servicio de agua, alcantarillado y electricidad a la vez.
Fuente: Censo Nacional 2017-INEI. Elaboración. ComexPerú.

En este sentido, es quizás evidente que el principal obstáculo para lograr la ejecución de proyectos de inversión pública que contribuyan al desarrollo regional no ha sido la escasez de recursos, sino la pobre ejecución y el déficit de gestión pública, la cual se necesita fortalecer.

2.4 BAJA EJECUCIÓN DE RECURSOS PROVENIENTES DEL CANON

Desafortunadamente, a pesar que la Ley N° 27506, Ley de Canon, fue conceptualizada para fortalecer los esfuerzos de descentralización y dotar de mayores recursos a los gobiernos locales y regionales, la sostenida baja ejecución del presupuesto ha sido un principal obstáculo. En este sentido, los gobiernos locales y regionales no han sido capaces de ejecutar correctamente los recursos provenientes del canon para cerrar brechas sociales, principalmente de infraestructura, que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los habitantes. El nivel de ejecución de los recursos transferidos a gobiernos locales y regionales ha sido muy pobre, debido principalmente a carencias de gestión y a altos niveles de corrupción local.

Según la Consultora EY PERU[4], la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía ha indicado que durante la última década las regiones y municipalidades recibieron unos S/. 40,000 millones, pero ejecutaron, en promedio, el 61% de su presupuesto.

[4]https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/ODcyMQ==/pdf/13-12-21-SNMINER%C3

De esta forma, haciendo nuestro propio análisis conforme a los datos del Portal de Transparencia del MEF y tomando como muestra tres (03) distritos con mayor asignación de Canon, se ha encontrado una deficiencia en la ejecución presupuestaria de sus Recursos Determinados (derivados del Canon, Regalías y otros conceptos), conforme al siguiente cuadro que hemos elaborado:

DISTRITO	CANON ASIGNADO AÑO 2022	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN R.D.	
SAN MARCOS (Ancash)	372,641,846.45	2020	29.6%
		2021	36.4%
		2022	43.2%
COPORAQUE (Cusco)	20,078,424.72	2020	93.8%
		2021	83.8%
		2022	94.2%
CERRO COLORADO (Arequipa)	84,074,476.77	2020	50.0%
		2021	72.2%
		2022	57.3%

En este sentido, las cifras mostradas ponen en evidencia un problema estructural respecto a la distribución del canon proveniente de la explotación de recursos naturales, más aún cuando existen pequeñas municipalidades distritales con una alta transferencia de canon; por lo que a pesar de la sostenida disponibilidad de recursos, la marcada incapacidad de los gobiernos distritales, provinciales y regionales para ejecutar adecuadamente los recursos en favor de promover mejoras sustanciales de la población queda en evidencia.

En efecto, el déficit en la capacidad de gestión de las autoridades locales y regionales, junto con sus funcionarios de dirección o gerenciales, contribuye a propiciar un sentimiento colectivo de insatisfacción hacia los sectores extractivos y una desconexión con la riqueza que se genera a nivel local y regional, lo cual muchas veces va acompañado de levantamientos sociales usando la violencia o con la comisión de delitos como cierre de vías, agresión a civiles y policías, etc.

Lamentablemente, la estructura actual no está funcionando y la situación social es sumamente desfavorable para el desarrollo, más aún en situaciones de crisis económica como por la que el país atravesará en la etapa post pandemia. Por ende, el presente proyecto de ley propone una nueva distribución del canon, a fin de asignar un mayor monto a los gobiernos locales del departamento donde se explota el recurso natural, que reciben un bajo presupuesto por dicho concepto, priorizando su utilización en el financiamiento de estudios de preinversion y expedientes técnicos de proyectos de inversión en agricultura, transporte y saneamiento; asimismo, sea utilizado para solventar el gasto corriente de los gobiernos regionales y locales, que permita el fortalecimiento de la contratación del personal gerencial o de confianza y la capacitación de los servidores y funcionarios que laboran en estas entidades, además mejorar la provisión de servicios y bajar la brecha existente entre gasto de capital y gasto corriente en las municipalidades de bajos recursos.

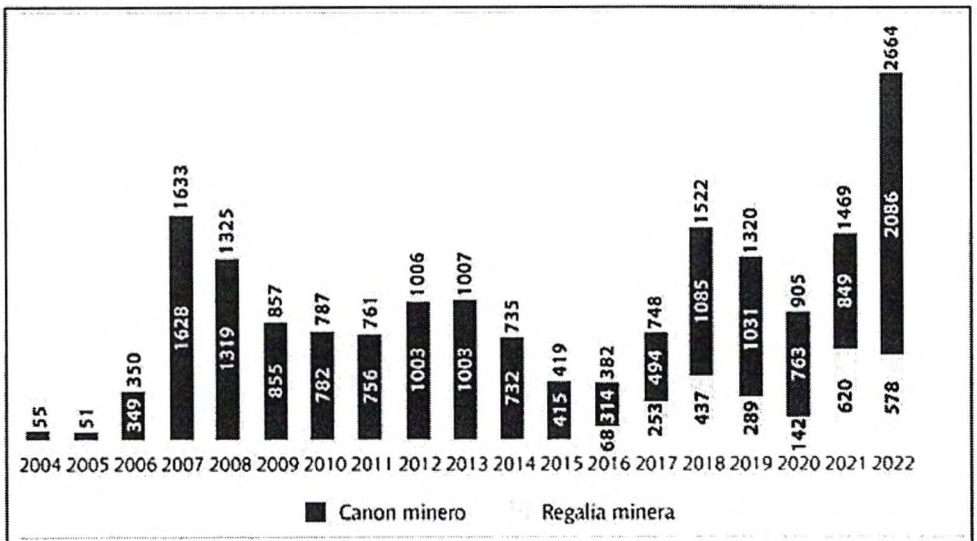
2.5 PROBLEMÁTICA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL CANON EN EL DEPARTAMENTO DE ANCASH

Transferencias por canon:

Según artículo *"El Canon es nuestro, cuidemos que se invierta bien"*[5] de donde se ha extraído el Grafico 1, entre el 2004 y el 2022, el departamento de Áncash recibió un total de S/ 15 572 millones por canon; incluso, hasta agosto del 2022, el canon transferido al departamento fue de S/ 2086 millones, el monto mas alto en dicho periodo, ya que duplicó el monto transferido durante el 2012 y supera en S/ 458 millones al monto transferido en el 2007:

GRÁFICO 1

Ancash. Transferencias por canon y regalías,2004-2022
(en millones de soles)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
* Cifras hasta agosto de 2022.

Niveles de inequidad en la distribución del canon y las regalías:

El citado artículo también señala, que la provincia de Huari alberga al complejo minero más importante del país, la Compañía Minera Antamina y en lo que va del 2015 al 2022 dicha provincia recibió S/ 3537 millones por canon y regalías mineras, monto que representó el 49% del total transferido a las municipalidades del departamento y triplicó el monto asignado a cualquier otra provincia.

Asimismo, dicho artículo señala que *"Para medir la inequidad existente en las transferencias de recursos a las provincias del departamento, se calculó el monto que recibiría cada uno de sus habitantes en el año 2019. El resultado es que a cada habitante de la provincia de Huari le corresponden S/ 9001, cifra que resulta 10 u 11 veces mayor comparada con las que recibirían los habitantes de las provincias de Huaraz y Santa,*

[5] "El Canon es nuestro, cuidemos que se invierta bien" publicado por el Grupo Propuesta Ciudadana, noviembre del 2022

respectivamente, siendo la primera capital departamental y la segunda la provincia que concentra el 40% de la población total."

Por otro lado, la dependencia del presupuesto de varios distritos de Áncash de los recursos del canon y regalías es alta. En algunos distritos como San Marcos representa el 98% del total de sus ingresos; y en Chavín de Huántar el 95%. Con frecuencia, distritos con tales características enfrentan serias dificultades para gestionar recursos tan abundantes como estos porque sus municipalidades tienen baja capacidad de gestión y desbalance entre gasto de capital y gasto corriente; además, la corrupción afecta la calidad de las obras.

Así del Grafico 2 y 3, extraído de la publicación *"El Canon es nuestro, cuidemos que se invierta bien"* muestra claramente la diferencia enorme entre provincias y distritos en relación a la transferencia por concepto de canon; situación que amerita tomar medidas legislativas a fin de lograr una distribución mas equitativa en armonía con nuestra Constitución Política.

GRÁFICO 2

Provincias de Ancash. Transferencias por canon y regalías, 2015-2022
(en millones de soles)

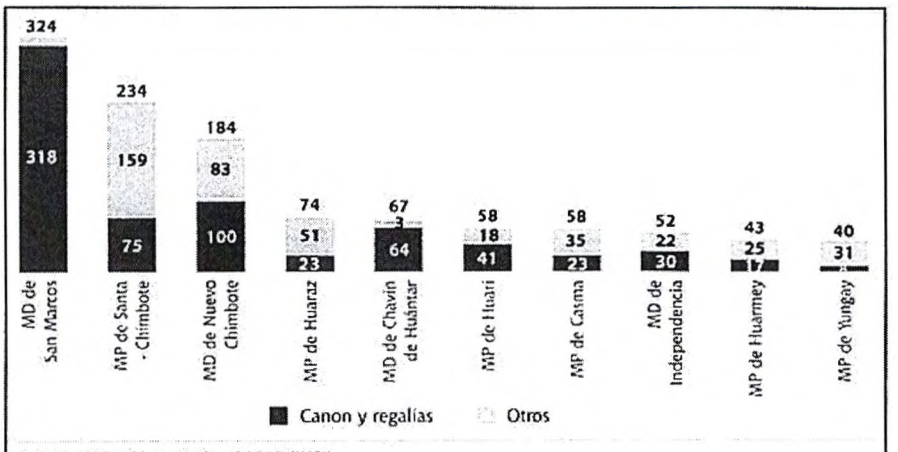
Provincia	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Huari	146	133	276	564	495	338	579	1007	**3537**
Santa	45	41	81	164	142	128	211	386	**1199**
Huaraz	20	21	41	79	68	46	70	136	**481**
Yungay	10	9	18	37	32	16	26	47	**197**
Huaylas	10	9	17	35	30	17	27	49	**194**
Carhuaz	8	7	15	29	25	16	26	46	**173**
Casma	7	6	12	25	22	20	33	61	**187**
Bolognesi	8	6	15	35	27	12	16	34	**153**
Pallasca	12	11	18	31	24	8	12	21	**136**
Sihuas	7	6	13	25	22	9	14	26	**123**
Mariscal Luzuriaga	6	6	11	22	19	13	20	36	**133**
Pomabamba	6	6	11	23	20	11	18	32	**127**
Huarmey	5	8	8	17	14	13	21	39	**125**
Carlos Fermín Fitzcarrald	6	5	10	21	18	10	16	28	**114**
Recuay	4	3	7	14	12	8	12	22	**81**
Antonio Raymondi	3	3	6	12	11	6	10	18	**70**
Ocros	2	2	4	9	8	4	7	12	**47**
Aija	2	2	4	9	7	5	6	13	**49**
Asunción	2	2	3	6	5	2	4	7	**30**
Corongo	1	1	3	5	4	3	5	9	**32**
Total	313	289	572	1163	1005	686	1132	2027	7187

Fuente: MEF.

* Cifras hasta agosto de 2022.

GRÁFICO 3

Municipalidades de Ancash. Ranking de las 10 municipalidades con mayor monto transferido, 2021
(en millones de soles)



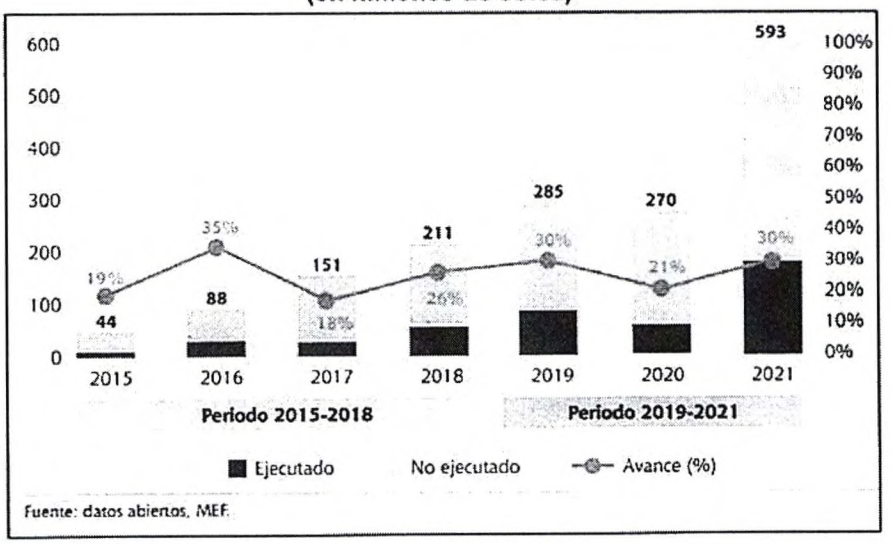
Fuente: MEF y Censo Nacional 2017 (INEI).

Ejecución de inversiones de la Municipalidad Distrital de San Marcos:

El articulo citado, de donde también se ha extraído el Grafico 4, indica que la ejecución de las inversiones de la Municipalidad Distrital (MD) de San Marcos muestra porcentajes bajos. En el periodo 2015 a 2018 apenas logró ejecutar una cuarta parte de su presupuesto. El indicador mejora ligeramente con un 27% en promedio para el periodo 2019 a 2021, llegando a alcanzar sólo el 30%, equivalente a S/ 178 millones. Así, siendo el distrito que alberga una de las minas más grandes del país, su presupuesto es significativo y creciente, habiendo pasado de S/ 44 millones en el 2015 a S/ 593 millones en el 2021, monto que incluso es superior en S/ 204 millones al presupuesto del Gobierno Regional de Áncash durante dicho año.

GRÁFICO 4

MD de San Marcos. Avance en la ejecución de inversiones, 2015-2021
(en millones de soles)



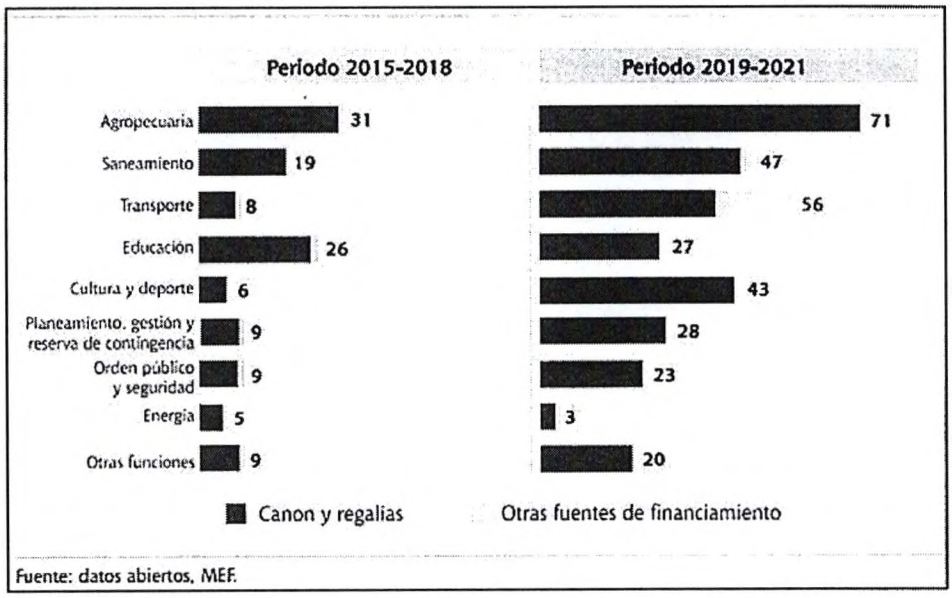
Fuente: datos abiertos, MEF.

Importancia del canon y las regalías en el gasto de inversiones

Por último, el artículo *"El Canon es nuestro, cuidemos que se invierta bien"*, del cual hemos extraído el Grafico 5, señala que *"el canon y las regalías representan alrededor del 95% de las inversiones de la municipalidad y en algunos años alcanza el 99% y el 100%. Dicho aporte es el más grande en términos absolutos, con S/ 163.1 millones en el 2021. Las inversiones realizadas se destinan en mayor volumen a las funciones* ***agropecuaria, saneamiento, transporte****, educación, y cultura y deporte. Cabe resaltar el fuerte aumento del gasto en algunas funciones como cultura y deporte que pasa de S/ 6 a S/ 43 millones entre periodos de gestión".*

GRÁFICO 5

MD de San Marcos. Aporte del canon y las regalías mineras a la inversión ejecutada por función; 2015-2021 (en millones de soles)



Fuente: datos abiertos, MEF.

III. PROBLEMATICA Y CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El nivel de inequidad que produce el actual esquema de distribución del canon es alto si comparamos, por ejemplo, el monto asignado a la Municipalidad Distrital de San Marcos en relación a otras municipalidades distritales y provinciales de Ancash, pues solo en el año 2022 existieron aproximadamente 40 gobiernos locales que recibieron menos de un millón de soles por concepto de canon y otros 42 que recibieron entre un millón de soles a dos millones de soles, monto que no le permiten cerrar brechas en agricultura, saneamiento, transporte, etc. A ello se le suma el bajo porcentaje (5%) para destinarlo al financiamiento de estudios de preinversion y expedientes técnicos de proyectos de inversión para acudir en búsqueda de financiamiento al gobierno central.

Así por citar algunos ejemplos, según el Portal de Transparencia del MEF, en Ancash existieron distritos, como el caso de Carhuapampa y Cajamarquilla de la provincia de Ocros, que en el 2022 percibieron por concepto de canon S/ 283 960.72 y S/ 339 734.84 respectivamente; teniendo así un monto ínfimo (entre S/ 10 000.00 y 17 mil soles aproximadamente) para ser asignado a la elaboración de perfiles y/o expedientes

técnicos, a fin de buscar el financiamiento de proyectos de inversión pública en su zona. Ello impide el desarrollo de muchas municipalidades, ya que no pueden acudir en busca del financiamiento de proyectos de infraestructura y por ende se hace más difícil el cierre de brechas en agricultura, transporte, saneamiento, etc.

Por otro lado, tenemos municipalidades distritales con mayor asignación de canon que muestran un alto índice de incapacidad en la ejecución de su presupuesto, como es el caso de la Municipalidad Distrital de San Marcos en Ancash, que recibió en el año 2022 el monto de S/ 372,641,846.45 pero ejecutó sólo el 43.2% del mismo, siendo además que en el periodo 2015-2021 apenas logró ejecutar una cuarta parte de su creciente presupuesto de inversión.

Por último, se requiere el fortalecimiento de los funcionarios públicos, pues existen muchas limitaciones para contratar personal gerencial y/o de confianza idóneo para mejorar la capacidad de gasto de los gobiernos locales y regionales, así como para implementar capacitaciones para sus servidores y funcionarios; ello debido al bajo presupuesto con el que cuentan dichas entidades al no poder afectar el concepto de canon; por ello es necesario flexibilizar la utilización del canon para asumir el gasto corriente y así mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales y regionales reforzando los equipos gerenciales. Recodemos que según SERVIR, señala que nivel nacional se ha superado los 1.4 millones de funcionarios públicos, de los cuales cerca del 50% se ubican en los gobiernos regionales y locales, siendo que el gobierno central a través Servir no ha implementado transferencias presupuestales a los gobiernos regionales y locales para la ejecución respectiva de su planilla.

Dicha problemática en su conjunto implica establecer una **nueva distribución del canon, a fin de asignar un mayor monto a los gobiernos locales del departamento donde se explota el recurso natural, que reciben un bajo presupuesto por dicho concepto, priorizando su utilización en el financiamiento de estudios de preinversion y expedientes técnicos de proyectos de inversión en agricultura, transporte y saneamiento; asimismo, sea utilizado para solventar el gasto corriente de los gobiernos regionales y locales, que permita el fortalecimiento de la contratación del personal gerencial o de confianza y la capacitación de los servidores y funcionarios que laboran en estas entidades, además mejorar la provisión de servicios y bajar la brecha existente entre gasto de capital y gasto corriente en las municipalidades de bajos recursos**. Problemática que se pretende abordar y solucionar con la presente propuesta legislativa

Para ello, se busca reducir a la mitad el porcentaje del 10% asignado por canon a las municipalidades distritales donde se explota el recurso natural, conforme al literal a) del numeral 5.2 de la Ley de Canon, quienes se han mostrado ineficientes con su ejecución presupuestaria; ello a fin que el 5% del total del canon sea asignado **como canon complementario** a favor los gobiernos locales del departamento donde se explota el recurso natural. Así, dicho 5% del total del canon se distribuirá entre los gobiernos locales cuyo monto asignado por canon no supere un millón de soles, mientras que el dos por ciento (2%) restante, se distribuirá entre los gobiernos locales cuyo monto asignado por canon supere un millón de soles hasta los dos millones de soles.

IV. COSTO BENEFICIO

La propuesta no significa ningún costo adicional para el Estado, pues no implica una variación en la constitución de cada tipo de canon sino sólo una redistribución de los montos asignados por canon en las respectivas circunscripciones (región o departamento) donde se explota el recurso natural.

V. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACION VIGENTE.

Esta norma guarda perfecta relación con la Constitución Política del Perú, en razón que el artículo 77° de la Constitución Política indica que corresponde a las circunscripciones (regiones o departamento) donde se explota el recurso, la recaudación fiscal obtenida por el Estado peruano, así prescribe: *"Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon"*.

De esta manera, la presente propuesta modifica la Ley del Canon N° 27506, estableciendo una nueva distribución del canon, a fin de reducir el porcentaje que reciben los gobiernos locales del lugar donde se explota el recurso, para asignarlo a los gobiernos locales del departamento donde se explota el recurso natural y que reciben un bajo presupuesto por dicho concepto.

VI. RELACIÓN DE LA PROPUESTA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto legislativo se enmarca en las siguientes políticas públicas del Acuerdo Nacional:

1. **DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO**
   8. Descentralización Política, Económica y Administrativa para propiciar el desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú
2. **EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL**
   10. Reducción de la pobreza
3. **COMPETITIVIDAD DEL PAIS**
   18. Búsqueda de la Competitividad, Productividad y Formalización de la Actividad Económica