Proyecto de Ley N° 7013/2023-CR

ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

CONGRESO de la REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

08 FEB. 2024 16:46

SUMILLA: LEY QUE CREA FONDOS ALTERNATIVOS PARA EL USO OPTIMO DE LO RECURSOS DEL CANON, SOBRECANON, REGALIAS MINERAS Y FOCAM.

El Grupo Parlamentario BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACION NACIONAL, a iniciativa del Congresista **ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA;
Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE CREA FONDOS ALTERNATIVOS PARA EL USO OPTIMO DE LO RECURSOS DEL CANON, SOBRECANON, REGALIAS MINERAS Y FOCAM

TITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley
El objeto de la presente iniciativa legislativa es contribuir al desarrollo sostenible de las localidades de donde se extraen recursos naturales no renovables.

Artículo 2°. – Finalidad de la Ley
La finalidad de la ley es impulsar el uso optimo y eficiente de los recursos del canon, sobrecanon, regalías mineras y FOCAM, a partir de la constitución de fondos alternativos que complementen la gestión de los mismos por parte de los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y entidades públicas que los perciben.

Artículo 3°. - Fondo de Estabilización del Canon, Sobrecanon, Regalías Mineras y FOCAM
El Fondo de Estabilización del Canon, Sobrecanon, Regalías Mineras y FOCAM – FONES, está constituido por recursos provenientes del canon, sobrecanon, regalías mineras y FOCAM, los rendimientos de los mismos y otros aportes que se definan por ley. El objetivo del FONES es estabilizar la gestión de los recursos y generar predictibilidad en la transferencia de los mismos.

Artículo 4°. – Fondo Intertemporal del Canon, Sobrecanon, Regalías Mineras y FOCAM
El Fondo Intertemporal del Canon, Sobrecanon, Regalías Mineras y FOCAM – FONIN, está constituido por recursos provenientes del canon, sobrecanon,

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

regalías mineras y FOCAM, los rendimientos de los mismos y otros aportes que se definan por ley. El objetivo del FONIN es ampliar la capacidad de inversión en el tiempo de las entidades que perciben Canon, Sobrecanon, Regalías Mineras y FOCAM.

TITULO II
DE LOS RECURSOS

Artículo 5°. – Características del uso de los fondos

Los recursos de los fondos tienen las siguientes características:

5.1 Son de las entidades públicas que perciben recursos de Canon, Sobrecanon, Regalías Mineras y FOCAM.

5.2 Son intangibles e inembargables.

5.3 Serán utilizados únicamente para el financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local.

Artículo 6°. – Definiciones

6.1 **Recursos del FONES**: Son los montos que resultan de la diferencia entre los montos transferidos y los efectivamente presupuestados, así como los no ejecutados en el año fiscal; por Canon, Sobrecanon, Regalías Mineras y FOCAM.

6.2 **Recursos del FONIN**: Son parte de los recursos que percibe las entidades por Canon, Sobrecanon, Regalías Mineras y FOCAM, y son depositados en el fondo, a fin de que acumulen y puedan ser dispuestos cuando se agoten las transferencias producto del agotamiento de los recursos naturales que las generan. El depósito por parte de las entidades públicas tendrá carácter facultativo. La metodología para precisar el monto a depositar será definida en el reglamento.

6.3 **Uso del FONES**: Sera usado para ser asignado al presupuesto institucional de apertura, a fin de que no sea menor al presupuesto asignado el año anterior. Asimismo, permitirá que el presupuesto no se incremente por encima del 20% del presupuesto del año anterior.

6.4 **Uso del FONIN:** Cuando se agote la extracción y por ende las transferencias por Canon, Sobrecanon, Regalías Mineras y FOCAM, se usará el fondo acumulado a fin de complementar la capacidad de inversión de las entidades públicas. Las precisiones sobre límites, temporalidad y uso serán definidas en el reglamento.

TITULO III
ADMINISTRACION DE LOS FONDOS

Artículo 7°. – Administración del FONES y FONIN

La administración, tanto del FONES como del FONIN, estarán a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de sus direcciones especializadas.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

Artículo 8°. – Cuentas Individuales de Deposito
Las entidades públicas que depositen recursos, tanto en el FONES como en el FONIN, tendrán una Cuenta Individual de Deposito, la cual registrara el monto de ahorro.

Artículo 9°. – Reglas de ingreso y salida de recursos
Se establecen esquemas de ingreso o depósito de recursos, y salida o uso de los mismos.
Al cierre de cada año fiscal, la administración del FONES, sobre el criterio establecido en el numeral 6.1, determina la cantidad de recursos que como saldo tiene el fondo en su conjunto, y cada entidad también.
De la misma manera, y también al cierre del año fiscal, la administración del FONIN, sobre el criterio establecido en el numeral 6.2, determina la cantidad de recursos que como saldo tiene el fondo en su conjunto, y cada entidad también.
Cuando no se cumpla lo establecido en el numeral 6.3, y en el primer trimestre del año fiscal, la administración del FONES realiza los retiros requeridos a fin de que se cumpla lo establecido en la misma en cada entidad que tiene una cuenta en dicho fondo.
En el caso del FONIN, en línea con el numeral 6.4, se podrán retirar los recursos que tiene cada entidad en su cuenta. El retiro se podrá realizar cuando el proyecto de extracción de recursos extractivos no renovables haya cerrado y su aprovechamiento económico no sea posible y por ende no genere recursos para distribuir. La regla de uso dependerá de la entidad titular de los recursos:

a. Uso de los recursos en función a lo determinado en el numeral 6.3 hasta que se agote el recurso,
b. Uso solo del rendimiento financiero de los recursos, manteniendo el saldo hasta el mayor tiempo posible
c. Otro mecanismo que decida la entidad, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.
d. De manera excepcional, y en caso de emergencia nacional, los recursos del FONIN podrá ser utilizado de manera flexible.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia
La presente ley entra en vigencia a partir del 1 de enero de 2025.

SEGUNDA. Reglamentación
El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de Decreto Supremo, y en un plazo de 90 días, elabora el reglamento. El plazo se cuenta desde el dia siguiente de la publicación de la norma.

TERCERA. Los recursos de los fondos
Los recursos a ser transferidos se registran en la fuente de financiamiento Recursos Determinados, y se incorporan en los presupuestos institucionales de los

gobiernos regionales y gobiernos locales, de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

CUARTA. Incorporación de los saldos de balance 2024
Los saldos de balance señalados en el numeral 6.1 del artículo 6, disponibles al 31 de diciembre 2024, deberán ingresar en las cuentas de cada entidad aportante, señaladas en el artículo de la presente norma.

Lima, enero de 2024.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/02/2024 16:18:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TACURI VALDIVIA German Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/02/2024 15:35:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES GONZALES Alex Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/02/2024 12:23:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/02/2024 16:04:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/02/2024 16:04:19-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 07/02/2024 11:29:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 08/02/2024 16:37:32-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

El artículo 77 de la Constitución Política del Perú establece *que corresponde 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.* Asimismo, y también en la Constitución Política del Perú, estos recursos son considerados rentas para los gobiernos regionales (art. 193) y para los gobiernos locales (art. 196).

En dicho marco, es que se establece la Ley 27506, Ley del Canon, en donde se establece que *el canon es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales.* Se precisa además que dichos recursos serán usados principalmente en proyectos de inversión.

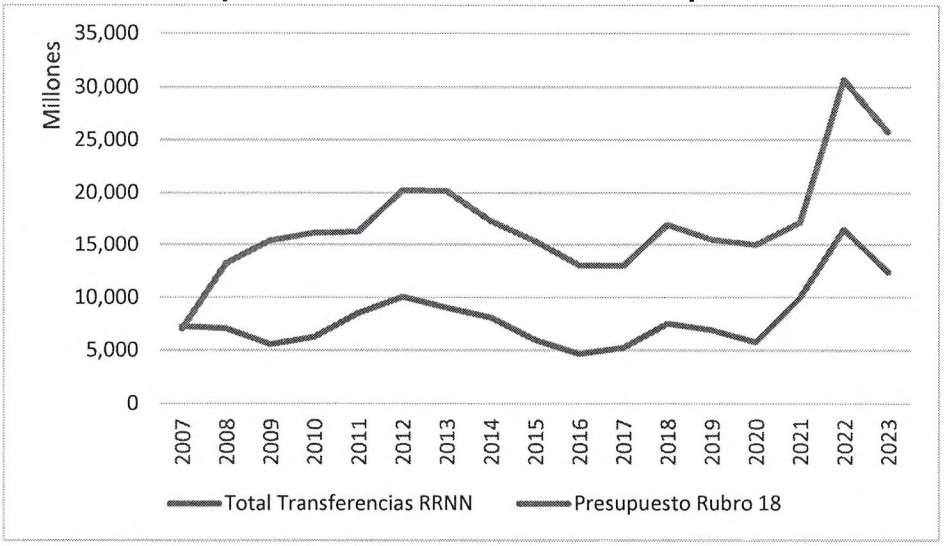
La decisión de que los gobiernos locales y gobiernos regionales perciban ingresos producto de la extracción de recursos naturales de su jurisdicción, no solo esta relacionado a la compensación por el impacto que pueda tener la actividad extractiva en dichas localidades, sino en la oportunidad que representa el convertir activos que se encuentran debajo del suelo en activos en forma de capital físico, capaz de generar el desarrollo de las mismas, teniendo en cuenta la característica de que son recursos no renovables, y por ende su disposición es limitada en el tiempo.

Los recursos asociados a la extracción de recursos naturales no renovables, tienen entre otras características, que son volátiles y, como mencionamos, acotados en el tiempo. Respecto a lo primero, su volatilidad esta asociada a su cotización en el mercado; y respecto a lo segundo por su característica misma de no ser no renovables, lo cual establece un horizonte de oportunidad de usar de manera adecuada y optima los recursos.

La transferencia de recursos asociado a la extracción de recursos naturales muestra una importante variación, generando presiones para una adecuada programación de las inversiones asociadas. Entre los años 2012 y 2016, las transferencias presentaron una caída de hasta 54%, y por el contrario entre los años 2020 y 2022 un incremento de hasta 184%. Esto tiene su correlato en la programación del presupuesto donde el presupuesto modificado (PIM) de la cuenta Rubro 18 "CANON Y SOBRECANON, REGALIAS, RENTA DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES" – que es donde se ubican los recursos transferidos mencionados – muestra una

tendencia similar en cuanto a su comportamiento, es decir no es posible una predictibilidad, lo cual genera problemas para su ejecución final.

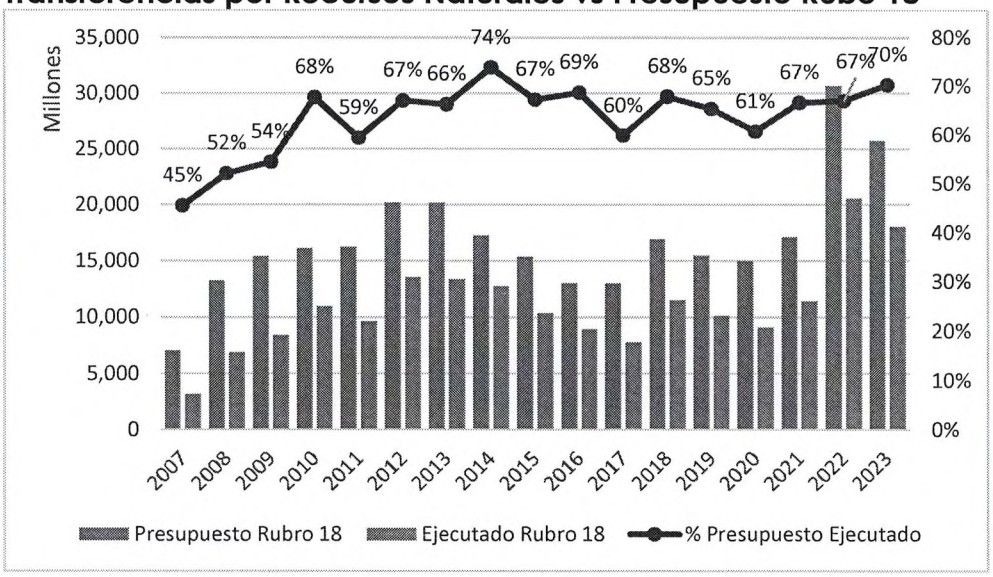
Transferencias por Recursos Naturales vs Presupuesto Rubro 18



Fuente: Portal de Transparencia Económica

La ejecución de los recursos no solo genera importantes saldos de presupuesto, sino además que implica que muchos proyectos queden sin ejecutar, y por ende la expectativa por generar condiciones para el desarrollo queden truncadas. En promedio se ejecutan 2/3 de los recursos presupuestados. En el 2022 no se ejecutaron S/ 10.1 miles de millones presupuestados, y en el 2023 S/ 7.6 miles de millones.

Transferencias por Recursos Naturales vs Presupuesto Rubo 18



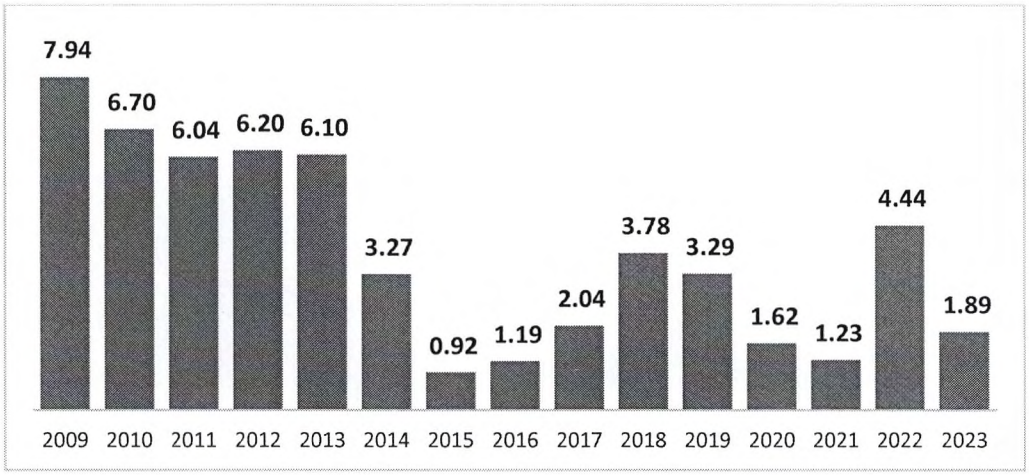
Fuente: Portal de Transparencia Económica

Este tema ya ha sido visto con anterioridad. El Poder Ejecutivo presento en junio 2005 el Proyecto de Ley N° 13283 – 2004/PE "Ley que crea el Fondo de Estabilización del Canon, la Regalía Minera y el FOCAM", en donde se daba cuenta:

> *"En los últimos años las transferencias a los gobiernos regionales y locales, universidades e institutos públicos se ha incrementado significativamente como resultado del aumento del Impuesto a la Renta y las Regalías pagadas por las empresas que explotan recursos mineros, petroleros y gasíferos, principalmente. Este incremento de los ingresos y rentas que conforman el Canon se origina a su vez en el fuerte incremento de los precios de los commodities en el mercado internacional. Sin embargo, por diversos factores, este escenario favorable no será un escenario permanente. En este contexto, con el objeto de evitar que las transferencias muestren altas fluctuaciones, y esto en el futuro genere problemas presupuestales a las entidades en mención, surge la necesidad de contar con un Fondo de Estabilización."*

Por otro lado, los recursos se agotan con el tiempo, lo cual representa la culminación del periodo de oportunidad mencionado, la de transformas los recursos recibidos en capital económico en forma de infraestructura, capaz de generar desarrollo en las localidades. Así, el distrito de Jangas (provincia de Huaraz, departamento de Arequipa) se beneficiaba por el canon minero que percibía a raíz de la extracción de oro por la Unidad Minera Pierina. Sin embargo, la referida unidad minera ceso sus operaciones en diciembre 2019, pasando de extraer casi 6 mil kilos de oro en el 2010 a 2.7 mil kilos en el 2018, pasando de percibir casi S/ 8 millones por canon minero en el 2009 a S/ 1.62 millones en el 2020.

Municipalidad Distrital de Jangas: Transferencias por canon minero



Fuente: Portal de Transparencia Económica

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

Jangas percibirá canon minero por la extracción por la extracción de minerales de otras localidades del departamento, pero ya no de su localidad. Una alternativa es separar un porcentaje de lo que percibe, a fin de extender el beneficio de la transferencia por canon minero.

II. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

De acuerdo con "Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe" de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016[1]) un conjunto de países con importante dotación de recursos naturales cuenta con más de un fondo soberano de inversión en virtud de sus necesidades. Azerbaiyán, Botswana, Noruega y Trinidad y Tobago, por citar, mantienen fondos tanto de estabilización como de ahorro. Por otro lado, Australia combina fondos de ahorro y de pensiones y Kazajstán mantiene fondos de estabilización, ahorro y desarrollo, Chile cuenta con un fondo de estabilización y otro de pensiones

México hace algunos años implemento un fondo soberano de inversión que funciona como fondo de ahorro, de estabilización y de desarrollo. Otros países como Chile, México y Trinidad y Tobago cuentan con fondos soberanos de inversión. *Además de utilizarse como una herramienta de estabilización macroeconómica, estos fondos invierten o tienen la meta, a más largo plazo, de gestionar los recursos producto del cobre y del petróleo a través de fondos de pensiones, de ahorro y de estrategias de desarrollo*[2].

Asimismo, siguiendo la publicación de CEPAL, existen Fondos de ahorro futuro, bajo el concepto de trasladar el beneficio a generaciones posteriores:

> *"b) Fondos de ahorro para futuras generaciones*
> *Este tipo de fondos tiene por objeto distribuir la riqueza de la nación con las futuras generaciones mediante la transformación de recursos no renovables en activos financieros. Estos fondos tienen un horizonte de largo plazo y la composición de sus activos es muy amplia. Las inversiones generalmente son de alto riesgo debido a que asignan más del 70% de los activos a acciones y otras inversiones. Algunos ejemplos de estos fondos son: el Fondo de la Abu Dhabi Investment Authority de los Emiratos Árabes Unidos y el Fondo de Ahorro Patrimonial de la región de Alberta en el Canadá. El Fondo de*

[1] Disponible: https://www.cepal.org/es/publicaciones/40157-nueva-gobernanza-recursos-naturales-america-latina-caribe

[2] *Idem.*

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

Estabilización Patrimonial de Trinidad y Tobago, por su parte, tiene un doble objetivo: como estabilizador macroeconómico y como fondo de ahorro para futuras generaciones."

Así, existen un conjunto de experiencias sobre mecanismos alternativos para un manejo óptimo de recursos públicos provenientes de la extracción de recursos naturales:

América Latina y el Caribe: fondos soberanos de inversión

País	Nombre	Año de creación	Activos (en millones de dólares)	Activos (en porcentajes del PIB)	Último año disponible	Relacionado con los recursos naturales	Tipo de fondo	Índice de Transparencia de Linaburg-Maduell
Chile	Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES)	2007	15 417	5,6	2013	Sí	Estabilización	10
Chile	Fondo de Reserva de Pensiones (FRP)	2007	7 295	2,6	2013	Sí	Ahorro	10
Colombia	Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	2011	2 505	n.d.	2014	Sí	Ahorro y estabilización	n.d.
Venezuela (República Bolivariana de)	Fondo para la Estabilización Macroeconómica (FEM)	1998	831	0,3	2010	Sí	Estabilización	1
México[a]	Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP)	2002	2 988	0,1	2014	Sí	Estabilización	4
México[a]	Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)	2002	2 320	0,1	2014	Sí	Estabilización	n.d.
México[a]	Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPEMEX)	2002	3	0,0	2014	Sí	Estabilización	n.d.
México[a]	Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP)	2002	55	0,0	2014	Sí	Ahorro	n.d.
Brasil	Fondo Soberano de Inversión del Brasil (FSB)	2008	5 300	0,2	2008	No	Estabilización	9
Perú	Fondo de Estabilización Fiscal (FEF)	1999	8 591	4,3	2013	No	Ahorro	n.d.
Panamá	Fondo de Ahorro de Panamá (FAP)	2012	1 234	2,9	2013	No	Ahorro	n.d.
Trinidad y Tabago	Fondo de Estabilización Patrimonial	2007	5 533	n.d.	2014 (sep.)	Sí	Estabilización	8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Darío Rossignolo, "Efectos económicos y macrofiscales de los recursos naturales en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 170 (LC/L.4112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015; base de datos del Sovereign Wealth Fund Institute (SWFI); Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México; Banco de México y Fondo de Estabilización Patrimonial de Trinidad y Tabago, *Annual Report*, 2014.

Nota: n.d. = no disponible.

[a] No obstante la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, las autoridades mexicanas continúan contabilizando por separado cada uno de los fondos que reciben transferencias ordinarias del fiduciario.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

Sobre la base de los antecedentes se proponen alternativas de uso de los recursos que perciben los gobiernos regionales y gobiernos locales por la extracción y aprovechamiento de recursos naturales, debido a su característica de volatilidad y finitos en el tiempo.

El artículo 1, referido al objeto de la ley, busca contribuir al desarrollo sostenible de las localidades de donde se extraen recursos naturales no renovables.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

El artículo 2, referido a la finalidad de la ley, da cuenta que la idea es impulsar el uso optimo y eficiente de los recursos del canon, sobrecanon, regalías mineras y FOCAM, a partir de la constitución de fondos alternativos que complementen la gestión de los mismos por parte de los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y entidades públicas que los perciben.

El artículo 3, especifica que el Fondo de Estabilización del Canon, Sobrecanon, Regalías Mineras y FOCAM – FONES, está constituido por recursos provenientes del canon, sobrecanon, regalías mineras y FOCAM, los rendimientos de los mismos y otros aportes que se definan por ley. El objetivo del FONES es estabilizar la gestión de los recursos y generar predictibilidad en la transferencia de los mismos.

El artículo 4, también describe que el Fondo de Estabilización del Canon, Sobrecanon, Regalías Mineras y FOCAM – FONES, está constituido por recursos provenientes del canon, sobrecanon, regalías mineras y FOCAM, los rendimientos de los mismos y otros aportes que se definan por ley. El objetivo del FONES es estabilizar la gestión de los recursos y generar predictibilidad en la transferencia de los mismos.

El artículo 5, precisa las características del uso de los fondos respecto a la propiedad de los recursos, a su perfil y sobre su uso final. El articulo 6 expone las definiciones respectivas al FONES y al FONIN. En los artículos 7, 8 y 9 establecen los perfiles en cuanto a la administración de los recursos.

Finalmente, las disposiciones complementarias hacen referencia a la vigencia, reglamentación, registro de recursos e incorporación de saldos de balance en el año 2024.

IV. ANALISIS DE COSTO Y BENEFICIO

La medida no genera gasto alguno al erario nacional, toda vez que se refiere a una mejor gestión de los recursos provenientes de la extracción y aprovechamiento económico de nuestros recursos naturales. Esta medida no es única, no solo porque existe evidencia de su implementación en otros países, sino porque además existe un problema identificado respecto a la gestión de nuestros presupuestos.

V. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no colisiona con ninguna norma vigente, ni contraviene ninguna disposición legal del ordenamiento jurídico peruano, se orienta a crear fondos alternativos para el uso óptimo de los recursos del canon, sobrecanon, regalías mineras y Fondo de Desarrollo Socio Económico de Camisea - FOCAM.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

VI. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa está alineada con la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2023-2024, aprobado con Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR de fecha 17 de octubre de 2023, específicamente con el **Objetivo I**, Democracia y Estado de Derecho; la **Política de Estado 8**, Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú; con el **Tema 28**: Financiamiento, Fiscalización y Control de los Gobiernos Regionales y Locales. Así mismo, con el **Objetivo III**, Competitividad en el país; la **Política de Estado 8**, Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú; con el **Tema 86**: Sobre la extracción de recursos naturales, el uso de energías, energías alternativas y el reciclaje.

Así mismo, se colige con las Políticas de Estado **8,** Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú y **19**, Desarrollo sostenible y gestión ambiental, del Acuerdo Nacional.