Proyecto de Ley N°...8525/2024-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

LUIS ÁNGEL ARAGÓN CARREÑO
Congresista de la República

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
02 AGO. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:01pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 27506, LEY DEL CANON, CON EL FIN AUTORIZAR EL USO DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL CANON EN BIENES Y SERVICIOS

Los Congresistas de la República integrantes del **Grupo Parlamentario de ACCIÓN POPULAR** que suscriben, a iniciativa del señor Congresista **LUIS ANGEL ARAGÓN CARREÑO,** ejerciendo su derecho de iniciativa legislativa que les confieren los artículos 102 inciso 1) y 107° de la Constitución Política del Perú; y conforme a los artículos 2° y 76° numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27506, LEY DEL CANON, CON EL FIN AUTORIZAR EL USO DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL CANON EN BIENES Y SERVICIOS

<u>Artículo 1.</u> Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 27506, Ley del Canon, **con el fin de autorizar el uso de los recursos provenientes del canon en bienes y servicios hasta el 5% del total de los recursos percibidos por dicho concepto.**

<u>Artículo 2.</u> Modificación del artículo 6 numeral 6.2. de la Ley 27506 Ley del Canon, en los términos siguientes:

Artículo 6.- Utilización del canon.

"6.2 Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local

respectivamente, **pudiendo utilizar hasta el 5% del total de los recursos para la adquisición de bienes y servicios de los recursos efectivamente transferidos**, a cuyo efecto establecen una cuenta destinada a esta finalidad."

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo máximo de sesenta días calendario contados a partir del día siguiente de su entrada en vigor.

Firmado digitalmente por: ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/07/2024 15:28:07-0500

Firmado digitalmente por: PORTERO LOPEZ Hilda Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/08/2024 12:25:28-0500

Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Heman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/07/2024 18:38:04-0500

Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Heman FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 30/07/2024 18:38:20-0500

Firmado digitalmente por: MORI CELIS Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 31/07/2024 16:41:48-0500

Firmado digitalmente por: DOROTEO CARBAJO Raul Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/08/2024 15:44:11-0500

Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/08/2024 12:29:56-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley 27503, Ley del Canon, establece la forma de la distribución del Canon, con la finalidad de que sea aprovechado en el desarrollo integral de la región donde se explota el recurso. Sin embargo, en el periodo 2007 - 2010 no se ha llegado a utilizar el 100% del Canon participado a los gobiernos regionales[1], existiendo la posibilidad de aprovechar un porcentaje que no está siendo ejecutado, invirtiendo en la adquisición de bienes y servicios para la ejecución de los proyectos de inversión que se vienen ejecutando con los recursos provenientes del Canon.

En este sentido, el presente proyecto de ley se propone que un porcentaje del 5% del Canon; sea orientado a la adquisición de bienes y servicios que permita mejorar la ejecución de los proyectos destinados al desarrollo de las poblaciones que son beneficiados con la ejecución de los proyectos de inversiones provenientes del Canon, dentro de todo el territorio nacional.

En conclusión, la modificación promovida en este proyecto de ley está orientada al aprovechamiento responsable, transparente y eficiente de los recursos provenientes del otorgamiento del canon a favor de todos los beneficiarios, para efectos de definir el concepto de las diferentes modalidades de la explotación de los recursos naturales, y que los ingresos de estos se convierten en recaudación por concepto de canon se tiene los siguientes:

El canon minero, es la participación de la que gozan los Gobiernos Regionales y Locales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de recursos minerales, metálicos y no metálicos.

---

[1] **Programa de Vigilancia Ciudadana. 2011.** *Informe de Transparencia, Conciliación entre ingresos y gastos por canon minero, gasífero y regalías Cusco. Pág. 25.* Lima: USAID, 2011.

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.

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 condensados.

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.

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).

Se debe tener en cuenta que el Poder Ejecutivo ha introducido precisiones, específicas y excepcionales a la Ley mediante la Ley de Presupuesto, decretos supremos y de urgencia. Dichas normas flexibilizan los usos del canon, al permitir que un porcentaje específico de los recursos asignados sean empleados en alguna actividad concreta y en un tiempo determinado. Las variaciones entre el 2006 y el 2020 habilitaron el uso de los recursos en las siguientes áreas:

- Mantenimiento de infraestructura.

- Elaboración de perfiles de proyectos de inversión pública.
- Mejoramiento de la vivienda de hogares pobres.
- Atender el servicio de deuda social.
- Remuneraciones y beneficios sociales del personal docente y administrativo en condición de nombrado y contratado.
- Saneamiento básico.
- Atención oportuna e inmediata y/o rehabilitación en las zonas afectadas por desastres; actividades destinadas a la limpieza y descolmatación de cauces y otros en las zonas expuestas a huaicos.
- Financiar la elaboración de estudios y proyectos de investigación en campos relacionados con peligros naturales y comportamiento de glaciares y ecosistemas de montaña.

La Ley de Presupuesto del 2011 autorizó al MEF a entregar directamente el canon a las universidades públicas, en vez de hacerlo por medio de los gobiernos regionales, del mismo modo la Ley de Presupuesto del 2012 permitió que las universidades usaran el canon para financiar investigaciones de diverso tipo y proyectos de inversión pública. Así también la Ley de Presupuesto del 2013 posibilitó que las universidades utilicen el canon para financiar el proceso de acreditación superior. En cuanto al 2022, la Ley de Presupuesto habilita el empleo del canon en los siguientes rubros y operaciones:

- Financiar la elaboración de estudios y proyectos de investigación en campos relacionados a las aplicaciones con imágenes satelitales.

- Financiar las inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y de rehabilitación en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, así como para financiar acciones de mantenimiento relacionadas a infraestructura, mobiliario, equipos

y unidades vehiculares que realizan movilidad estudiantil, en el caso de las universidades.

- Financiar intervenciones ante el peligro inminente o la atención oportuna e inmediata y/o la rehabilitación en las zonas en desastre producto del impacto de peligros generados por fenómenos de origen natural o inducidos por acción humana, financiamiento de actividades destinadas a:

  - La limpieza y/o descolmatación del cauce de ríos y quebradas;
  - La protección de márgenes de ríos y quebradas con rocas al volteo;
  - La monumentación y control de la faja marginal en puntos críticos; y
  - Las comprendidas en el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo aprobadas por la instancia correspondiente, financiar la elaboración de estudios y proyectos de investigación en campos relacionados a peligros generados por fenómenos de origen natural e inducidos por la acción humana, comportamiento de los glaciares y ecosistemas de montaña, análisis de vulnerabilidad y riesgo, así como medidas de prevención y reducción del riesgo de desastres, así como para la implementación de sistemas de observación y alerta temprana.
  - Financiar acciones de mantenimiento de infraestructura.
  - Financiamiento o cofinanciamiento de la ejecución de inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Reposición y de Rehabilitación (IOARR)

Para efectos de poder tener una mayor precisión sobre el contenido de la propuesta legislativa planteada debemos considerar la información elaborada por Comex Perú, el cual consideramos para la presente iniciativa legislativa, donde se tiene que en la última década, las actividades extractivas han representado uno de los principales motores de desarrollo de nuestro país.

Para tener una idea, el sector minería e hidrocarburos ha concentrado alrededor del 10% del Producto Bruto Interno nacional. La explotación económica de los recursos naturales ha generado importantes ingresos a las arcas del Estado, particularmente en las zonas de influencia. Esto debido a que los gobiernos subnacionales (locales y regionales) participan de las rentas obtenidas mediante las transferencias por concepto de canon, sobrecanon y regalías. Así, entre 2008 y 2021 se han destinado más de S/ 89,000 millones a las finanzas públicas subnacionales por estos conceptos.

Según cifras del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), entre 2008 y 2021, las transferencias a gobiernos subnacionales por concepto de canon minero, canon gasífero, sobrecanon petrolero y regalías mineras ascendieron a S/ 89,265 millones 1. De estos, el 75% se destinó a los gobiernos locales, mientras que el 25% restante a los gobiernos regionales. Durante este periodo, la principal fuente de recursos ha sido el canon minero (50% del total), seguido por el canon gasífero (25%). Sin embargo, cada vez las transferencias por regalías mineras vienen cobrando mayor relevancia. Por ejemplo, en 2021, estas ascendieron a S/ 3,034 millones, superando los ingresos por canon que alcanzaron S/ 2,947 millones.

A nivel departamental, Cusco ha recibido mayores transferencias durante el periodo de análisis, con un total de S/ 25,496 millones. Le siguen Áncash (S/ 13,151 millones), Arequipa (S/ 9,081 millones) y Piura (S/ 5,559 millones).

Cabe resaltar que solo estos cuatro departamentos concentraron el 60% del total transferido entre 2008 y 2021 por los conceptos mencionados. Si nos centramos en los recursos recaudados únicamente producto la actividad minera (canon y regalías mineras), Áncash es el departamento con mayores ingresos, seguido por Arequipa, La Libertad y Tacna. De igual manera, en el periodo analizado, los gobiernos subnacionales de estos cuatro departamentos concentraron el 57% transferido por canon y regalías mineras a nivel nacional.

Por otro lado, si evaluamos lo transferido por canon y sobrecanon de hidrocarburos, observamos que Cusco es el departamento que concentra el 68% del total. Le siguen Piura, Loreto, Tumbes, Ucayali y Huánuco.

Pese al considerable aporte de los recursos por canon, sobrecanon y regalías en las finanzas públicas, los Gobiernos subnacionales enfrentan el gran reto de mejorar la ejecución del presupuesto percibido. Entre 2008 y 2021, los gobiernos subnacionales registraron un nivel de ejecución promedio del 65% de los recursos de canon, sobrecanon y regalías. Si bien entre 2008 y 2014 se observó una tendencia hacia la mejora en la ejecución, esta se ha estancado alrededor del 65% en los últimos cinco años.

En cuanto a los gobiernos regionales, su ejecución promedio en el periodo analizado fue del 68%. Cabe destacar que, en 2021, estos alcanzaron un avance del 81%, superando así todos sus niveles previos.

Por su parte, los gobiernos locales han ejecutado, en promedio, el 64% de sus recursos entre 2008 y 2021. De esta manera se observa que, además de la mala distribución, persiste un problema de ejecución de los recursos desde hace años atrás y que a la fecha no ha podido resolverse.

Esta información cobra relevancia si consideramos que son las municipalidades las que reciben mayor parte del presupuesto recaudado por estos conceptos. Si analizamos solo en 2021, estas entidades dejaron de gastar S/ 4,060 millones, mientras que los gobiernos regionales dejaron un saldo de S/ 785 millones. Además, como se observa en el gráfico, a medida que los gobiernos reciben más presupuesto, mayores son las dificultades que enfrentan para ejecutarlos.

El objetivo de los recursos recibidos por concepto de canon, sobrecanon y regalías es superar los desafíos de acceso a los servicios básicos que enfrenta la población. Para ello, la priorización del gasto orientada al cierre de brechas resulta fundamental. Sin

embargo, la realidad deja mucho que desear. Entre 2009 y 2021, el 76% del presupuesto que recibieron los gobiernos subnacionales por concepto de canon, sobrecanon y regalías se destinó a financiar seis sectores: transporte; planeamiento; educación; saneamiento; agropecuaria; y cultura y deporte. Si desagregamos por nivel de gobierno, las prioridades de los gobiernos regionales se centraron en los sectores de transporte, educación, planeamiento, agropecuaria, salud y saneamiento. Por su lado, los gobiernos locales priorizaron en transporte, planeamiento, saneamiento, educación, agropecuaria y ambiente.

El canon, sobrecanon y las regalías tienen un importante rol en las finanzas públicas de nuestro país y, aún más, a nivel de Gobiernos subnacionales (locales y regionales). Entre 2008 y 2021, se transfirieron S/ 89,265 millones por conceptos de canon, sobrecanon y regalías a los gobiernos subnacionales. La participación de estos recursos en el presupuesto total alcanzó el 23% en promedio, pero es superior en los Gobiernos locales, donde fue del 34%. Ahora bien, estos ingresos cobran mayor relevancia dentro del financiamiento de la inversión pública, donde representaron el 41%. Sin embargo, existe una alta heterogeneidad en la distribución del canon y regalías a nivel distrital, inclusive dentro de los departamentos donde se ejecuta la actividad extractiva. Para tener una idea, solo 68 municipalidades (3.6% de total) han concentrado la mitad de las transferencias realizadas en el periodo de análisis. A pesar de estos importantes ingresos, hay un gran espacio de mejora en cuanto al uso de los recursos. Tan solo basta ver las cifras de ejecución y priorización del gasto para evidenciar la "brecha de gestión" que aqueja a las instituciones públicas e impide que los ingresos recaudados se traduzcan efectivamente en bienes y servicios públicos para la población.

Entre 2008 y 2021, los gobiernos subnacionales registraron un nivel de ejecución promedio del 65% de los recursos de canon, sobrecanon y regalías. Además, el uso de estos recursos no se ha centrado en cubrir los sectores prioritarios como salud, educación o saneamiento. Solo en la medida que los ingresos recaudados sean utilizados eficientemente, lograremos capitalizar las actividades extractivas en un

mayor beneficio social para más peruanos. Necesitamos la voluntad política, ya sea del Ejecutivo o el Legislativo, para implementar los cambios estructurales en cuanto al uso y distribución de estos recursos.

A pesar que los gobiernos locales y gobiernos regionales del país, han recibido y reciben ingentes cantidades de dinero para la ejecución de las obras en beneficio de las poblaciones están no ha cumplido con esa finalidad en vista que los dineros provenientes del canon, sobre canon y demás conceptos, están siendo utilizados en obras que no atienden las verdaderas necesidades de la población, obras que no tienen un carácter de impacto y beneficio social.

A través del presente proyecto de Ley se busca que la ejecución de los recursos provenientes del canon sea más efectiva, en vista que se utilizara el 5% del total percibido para la adquisición de bienes y servicios.

II. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 27506, Ley del Canon, **con el fin de autorizar el uso de los recursos provenientes del canon en bienes y servicios hasta el 5% del total de los recursos percibidos por dicho concepto.**

En ese sentido, no genera impacto en la normativa nacional, sin embargo, permite el uso adecuado de los recursos otorgados a favor de los gobiernos regionales y municipalidades del país por concepto de canon en las diferentes modalidades, y que estos recursos sean invertidos adecuadamente en beneficio de las poblaciones beneficiadas.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El Proyecto de Ley no involucra costos al erario nacional, toda vez que el mismo encuadra sus efectos dentro del marco presupuestario del presupuesto público, asignado a los gobiernos locales y gobiernos regionales.

Asimismo, el proyecto genera beneficios a los gobiernos locales y gobiernos regionales, toda vez que permite el uso de los recursos provenientes del canon en

bienes y servicios hasta el 5% del total de los recursos percibidos por dicho concepto, lo cual, beneficia la ejecución de las obras dotándolas de mayor recursos humanos y administrativos, y la ejecución de obras paralizadas.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes Política de Estado:

8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías.

Con ese objetivo, el Estado: (a) apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales (b) institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas; (c) promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales; (d) establecerá una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno; (e) desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales; (f) desarrollará una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluyan mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario; (g) incorporará los mecanismos

necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados, así como la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local; (h) favorecerá la conformación de espacios macro regionales desde una perspectiva de integración geoeconómica; (i) favorecerá el asociacionismo intermunicipal e interregional para el tratamiento de temas específicos; (j) fomentará el acceso al capital en los niveles regional y local, particularmente para la micro, pequeña y mediana empresa; y (k) fomentará mecanismos de compensación presupuestal para casos de desastre natural y de otra índole, de acuerdo al grado de pobreza de cada región.

Lima, 30 de julio de 2024.