CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
13 OCT. 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 7:10 pm

PROYECTO DE LEY QUE CREA EL CANON HÍDRICO PARA EL FINANCIAMIENTO DE ACCIONES PARA LA SEGURIDAD HÍDRICA

El Congresista de la República **Ilich Fredy López Ureña**, por intermedio del Grupo Parlamentario **"Acción Popular"**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE CREA EL CANON HÍDRICO PARA EL FINANCIAMIENTO DE ACCIONES PARA LA SEGURIDAD HÍDRICA

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente Ley tiene por objeto crear el canon por el aprovechamiento de los recursos hídricos y establecer su distribución a favor de la conservación de las cuencas hidrográficas y los servicios ecosistémicos que proveen, así como la gestión sostenible de las actividades productivas que dependen de este.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación de la presente ley se circunscribe al canon que se deriva del aprovechamiento de los recursos hídricos, quedando sujetos a su pago todas las personas

naturales y jurídicas, públicas o privadas, que realizan actividades económicas que tienen como insumo sustancial el recurso hídrico.

Artículo 3. Enfoques para la aplicación

3.1. Enfoque basado en desempeño: Las inversiones financiadas con el canon hídrico son diseñadas para alcanzar objetivos de conservación de las fuentes de agua que sean medibles, concretas y en un tiempo determinado a fin de asegurar la efectividad del financiamiento.

3.2. Enfoque en infraestructura natural y ancestral: La ejecución del canon prioriza la dinamización de inversiones de intervenciones que pone en valor la infraestructura natural y ancestral a fin de conservar los valores y funciones de los ecosistemas estratégicos, proveyendo servicios ecosistémicos hídricos.

3.3. Enfoque beneficiario – pagador: El canon hídrico se constituye de lo recaudado por el uso del recurso hídrico a fin de garantizar la sostenibilidad de las actividades de quienes se benefician de éste.

Capítulo II

Constitución y distribución del Canon Hídrico

Artículo 4. Constitución del Canon Hídrico

El canon hídrico está constituido por el 15% (quince por ciento) del total de impuestos recaudados por el Estado de los titulares que realizan actividades sujetas al cobro de canon hídrico, las cuales hacen uso del recurso hídrico y que dependen de la conservación del recurso para la sostenibilidad de sus actividades.

Artículo 5. Actividades sujetas al cobro del Canon Hídrico

Considerando el uso intensivo del recurso hídrico para su realización, son actividades sujetas al cobro de canon hídrico las siguientes:

5.1. Las actividades de agricultura, agroindustria y ganadería.

5.2. Las actividades de elaboración de bebidas no alcohólicas y alcohólicas.

5.3. La actividad minera metálica y no metálica e hidrocarburífera.

5.4. Las actividades de producción e industria textil.

Artículo 6. Constitución del Canon Hídrico

6.1. Los recursos generados por concepto de Canon Hídrico serán recaudados de las actividades mencionadas en el artículo 5º precedente y tendrán como destino los gobiernos regionales y locales en donde se encuentran los ecosistemas que proveen de servicios ecosistémicos hídricos a dichas actividades económicas.

6.2. El Canon Hídrico será distribuido entre los gobiernos regionales y locales para que se dinamice la realización de proyectos de conservación, rehabilitación o recuperación de los ecosistemas que proveen servicios ecosistémicos hídricos, siendo la distribución la siguiente:

a) El 25% (veinticinco por ciento) del total de canon para las municipalidades distritales donde se ubiquen los ecosistemas que proveen de servicios ecosistémicos hídricos a las actividades económicas que dependan de ella.
b) El 25% (veinticinco por ciento) del total de canon para las municipalidades provinciales donde se ubiquen los ecosistemas que proveen de servicios ecosistémicos hídricos a las actividades económicas que dependan de ella.
c) El 30% (treinta por ciento) del total de canon se repartirá entre el gobierno regional donde se ubiquen los ecosistemas que proveen de servicios ecosistémicos hídricos a las actividades económicas que dependan de ella.
d) El 20% (veinte por ciento) del total de canon serán entregados por los gobiernos regionales a las universidades públicas de ámbito nacional para que desarrollen proyectos de investigación científica para generar evidencia que contribuya al diseño de proyectos de conservación, recuperación y rehabilitación de ecosistemas.

6.3. En todos los casos previstos en los numerales del artículo precedente, los gobiernos regionales y locales, incorporarán a las comunidades que contribuyan o puedan contribuir a la conservación, recuperación y uso sostenible de los ecosistemas que provean servicios ecosistémicos hídricos, siendo principalmente estas las que se encarguen de las intervenciones ejecutadas por concepto de canon.

Capítulo III

Oportunidad y cuenta para la transferencia del Canon Hídrico

Artículo 7. Oportunidad

Las transferencias del canon hídrico por las entidades encargadas de efectuar dichas transferencias a favor de los gobiernos regionales y locales se realizarán en doce (12) cuotas mensuales consecutivas, a partir del mes siguiente al que el Ministerio de Economía y Finanzas

reciba la información de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT.

Artículo 8. Cuenta especial para el Canon Hídrico

El monto de las transferencias del canon hídrico será depositado en cuentas especiales que para tal efecto se abrirán en el Banco de la Nación, bajo la denominación de canon hídrico y la referencia del ingreso y/o renta respectiva, dentro del plazo máximo previsto en el Reglamento de la presente Ley.

8.1. Los recursos que se recauden por concepto de canon hídrico conforman un fondo de carácter intangible, que puede ser empleado únicamente para los fines previstos en la presente ley.

Capítulo IV

Utilización del Canon Hídrico

Artículo 9. Utilización del Canon Hídrico

9.1. El control y ejecución de los recursos correspondientes al canon, asignado a los gobiernos locales, está sujeto a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades y la presente Ley.

9.2. Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados para el financiamiento o elaboración de proyectos destinados a la dinamización de inversiones en proyectos de infraestructura natural que permita la conservación del recurso hídrico.

9.3. El canon podrá financiar la elaboración de planes de gestión de recursos hídricos de cuenca o la ejecución de actividades de conservación desarrollados en dicho instrumento, así como acciones de monitoreo y evaluación de cuencas.

9.4. Los recursos por concepto de canon hídrico también se pueden emplear para el desarrollo de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos Hídricos regulados en la Ley N°30215, con especial énfasis en el trabajo con las comunidades aledañas a las cabeceras de cuenca.

Capítulo V

Responsabilidades de los administradores de los recursos

Artículo 10. Las responsabilidades de las autoridades regionales y locales

a) Las autoridades de los gobiernos regionales y locales, bajo responsabilidad, transferirán recursos para la inversión en conservación de los ecosistemas hídricos de las cuencas de prioridad media y alta identificadas por la Autoridad Nacional de Agua – ANA.
b) Las autoridades deben rendir cuentas periódicamente sobre el destino de los recursos del canon.
c) Las autoridades deben poner la información sobre la recaudación y utilización de los recursos provenientes del canon hídrico a disposición de los interesados, teniendo en cuenta el contexto particular de estos.
d) Fomentar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones de proyectos de inversión del canon hídrico, con énfasis en las comunidades aledañas a las cabeceras de cuenca.
e) Crear los indicadores y mecanismos adecuados para el monitoreo y evaluación de impactos y costo/beneficio de la inversión del canon hídrico.

Siguiendo lo establecido en la ley N°27506, Ley de Canon, todos los funcionarios y servidores públicos, así como aquellos elegidos mediante elección popular que administren los recursos públicos transferidos a las entidades de su dirección o gobierno, son responsables por el buen uso de los mismos, y tienen la obligación de rendir cuentas semestrales de los gastos efectuados a la Contraloría General de la República, conforme al mandato general establecido por el Artículo 199 de la Constitución Política del Estado.

La ejecución de las obras, los gastos incurridos y los logros alcanzados estarán sujetos a la fiscalización posterior de los pobladores, sin perjuicio de las acciones de control que las leyes establecen.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

La Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con los Ministerios de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y Ministerio del Ambiente reglamentará la presente ley, en un plazo no mayor a cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados desde el día siguiente de su publicación, bajo responsabilidad funcional.

SEGUNDA. Modificaciones y derogaciones

Derógase, modifícase o déjese sin efecto, según sea el caso, cualquier disposición que se oponga a la presente Ley.

Paredes Fonseca
Karol I.

Elvis Vergara M.
Vocero

Elvis Vergara M.

Luis Aragón C.

Juan C. Mori

ILICH FREDY LÓPEZ UREÑA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Lima, 13 de octubre de 2022

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

A. Sobre los recursos hídricos

Según la Organización de las Naciones Unidas, el agua está en el centro del desarrollo sostenible y es fundamental para el desarrollo socioeconómico, la producción de energía y alimentos, los ecosistemas saludables y la propia supervivencia humana. Asimismo, el agua tiene un rol fundamental en la adaptación al cambio climático, sirviendo como vínculo crucial entre la sociedad y el medio ambiente. El agua, también, es una cuestión de derechos. A medida que crece la población mundial, existe una necesidad cada vez mayor de equilibrar todas las demandas comerciales competitivas sobre los recursos hídricos, de modo que las comunidades tengan suficiente para satisfacer sus necesidades (ONU-Agua, 2022)[1].

No obstante, si bien el agua es el líquido más abundante en la Tierra, la mayor parte es salina. Existe 1,386 '000' 000 hectómetros cúbicos de agua en el planeta, cubriendo el 71% de su superficie y siendo solo el 2.5% agua dulce y consumible por el ser humano (ANA, 2022)[2]. En paralelo, la demanda de agua ha venido creciendo sostenidamente un 1% anual en todo el mundo desde los años 80 del siglo pasado y se ha multiplicado por seis en los últimos 100 años, debido al aumento de la población, el desarrollo socioeconómico y el cambio en los modelos de consumo (ONU-Agua y UNESCO, 2019[3]; ONU-Agua y UNESCO, 2020)[4]

B. Situación de los recursos hídricos en Perú

[1] ONU-Agua, 2022. "Water Facts". Página web revisada el 24 de marzo del 2022. Obtenido de: https://www.unwater.org/water-facts/
[2] ANA, 2022. "El agua en cifras". Autoridad Nacional del Agua. Página web revisada el 15 de marzo del 2022. Obtenido de: https://www.ana.gob.pe/contenido/el-agua-en-cifras.
[3] ONU-Agua y UNESCO, 2019. "Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019: No dejar a nadie atrás". Obtenido de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367304
[4] ONU-Agua y UNESCO, 2020: "Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2020: Agua y Cambio Climático", París, UNESCO. Obtenido de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373611.locale=es

El Perú es uno de los países más ricos del mundo en agua. Existe 1 '768,172 hectómetros cúbicos de agua en el Perú, contando con el 1.89% del agua dulce mundial y ocupando el octavo lugar en el ranking global de países con mayor cantidad de agua (ANA, 2022)[5].

La riqueza geográfica peruana vierte el agua que nace desde las alturas de los Andes tanto al océano Pacífico como al Amazonas, que junto al lago Titicaca, forman las tres vertientes por las que discurren las aguas superficiales del país. Así, existen 159 cuencas hidrográficas que dan vida a uno de los países más biodiversos del mundo, desagregadas en 62 cuencas ubicadas en la vertiente del Pacífico, 84 en la vertiente del Amazonas y 13 en la vertiente del Titicaca. Los recursos hídricos de las cuencas son utilizados para uso agrícola (80%), poblacional (12%), industrial (6%) y minero (2%) (ANA, 2022)[6]. Las actividades económicas mencionadas involucran en su desarrollo grandes cantidades del recurso hídrico.

El recurso hídrico de nuestro país se encuentra distribuido de manera heterogénea en el territorio y no se ubica necesariamente en los lugares donde existe una mayor demanda. Como muestra de ello, la costa peruana concentra más del del 80% del PBI y el 66% de la población, pero la cuenca hidrográfica del Pacífico solo cuenta con el 1.5% del total de agua que se produce y demanda el 73% del volumen anual utilizado en el país (Cosmópolis y Falen, 2022)[7]. Así, los recursos hídricos de las cuencas derivan muchas veces hacia otras regiones en el Perú, impulsando mejores condiciones de vida en tales regiones, sin que ello favorezca a la región donde se ubica la cabecera de la cuenca.

De ahí, existe la necesidad de implementar un canon hídrico como promotor de descentralización, en aras de que las regiones y localidades donde se encuentran las fuentes de los servicios ecosistémicos hídricos puedan percibir una renta por permitir que el recurso hídrico se derive a otras áreas del país.

C. La importancia de la descentralización

La descentralización, tal como la concebimos, consiste en una redistribución democrática del poder en el territorio de una nación. La transferencia de capacidades, responsabilidades y recursos hacia las regiones y localidades –aspecto central de la descentralización– tiene, pues,

---

[5] ANA, 2022. "El agua en cifras". Autoridad Nacional del Agua. Página web revisada el 15 de marzo del 2022. Obtenido de: https://www.ana.gob.pe/contenido/el-agua-en-cifras.
[6] ANA, 2022. "El agua en cifras". Autoridad Nacional del Agua. Página web revisada el 15 de marzo del 2022. Obtenido de: https://www.ana.gob.pe/contenido/el-agua-en-cifras.
[7] Cosmópolis y Falen, 2022. "Cerca de 2.5 millones de peruanos sin agua potable". Nota de prensa del 30 de marzo de 2022, publicada en el Diario El Comercio, sección Economía.

el propósito de crear condiciones apropiadas para la competitividad y la equidad, así como el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en cada uno de los niveles de gobierno (Azpur et. al, 2006)[8].

Este proceso, en el caso peruano, inició con la aprobación de la Ley N°27683 - Ley de Elecciones Regionales, teniendo en cuenta que la transición se llevaría de manera ordenada y progresiva. Luego de ello, se publica la Ley N°27783 - Ley de Bases de la Descentralización que contempló cuatro componentes fundamentales: las competencias de los gobiernos regionales, las etapas del proceso, los recursos para su viabilidad y la institución rectora del proceso.

Según el Boletín de transparencia fiscal - informe especial publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas, que evalúa el proceso de descentralización llevado a cabo en tres países de la región como lo son Colombia México y Chile, indicó que aún no se habrían logrado por completo el proceso de descentralización, toda vez que los problemas de independencia financiera de los gobiernos subnacionales aún persisten. Además, en los países que se revisó, la mayor parte del presupuesto subnacional se compone de las transferencias del Gobierno Central, condicionadas a gastos destinados a inversiones en infraestructura para sectores como salud, educación o con fines sociales.

[8] Azpur, J.; Ballón, E.; Chirinos, L.; Baca, E.; Távara, G. 2006. "La descentralización en el Perú: Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible". CIES Consorcio de Investigación, Económica y Social. Grupo Propuesta Ciudadana. Obtenido de: https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/descentralizacion1.pdf

PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La experiencia internacional enseña que la descentralización fiscal debe basarse en principios claramente establecidos que sirvan como reglas y límites que permitan que la estabilidad macroeconómica se mantenga. Los principios básicos de la descentralización fiscal son los siguientes:

(i) *Competencias claramente definidas.* Se debe tener una distribución clara de las funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y de provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes.

(ii) *Transparencia y predictibilidad.* Se debe contar con mecanismos transparentes y predecibles que provean la base de recursos fiscales a los gobiernos subnacionales.

(iii) *Neutralidad en la transferencia de los recursos.* Se debe establecer un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales con efectos fiscales neutros, es decir, evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.

(iv) *Responsabilidad fiscal.* El establecimiento de reglas fiscales que incluyan reglas de endeudamiento y de límites de aumento anual de gasto para los gobiernos subnacionales, compatibles con las reglas de transparencia y prudencia fiscal para el gobierno nacional, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal de la descentralización.

Fuente: Boletín de transparencia fiscal – MEF

Por otro lado, en el Informe anual sobre la evaluación del proceso de descentralización - Examen de las recomendaciones de la OCDE, organizada por la Comisión de descentralización, regionalización, gobiernos locales y modernización de la gestión del estado del periodo de sesiones 2018-2019, el punto N°2, estipula la segunda recomendación: Fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales y establecer subsidios de compensación.

Al respecto, el canon ha sido uno de los aspectos más disruptivos del proceso de descentralización en el Perú, a través de la introducción de arreglos de participación en los ingresos de las rentas de la explotación de los recursos naturales entre el gobierno central y los otros niveles de gobierno.

D. La gobernanza del agua

Para hacer frente a los desafíos que plantea la situación de los recursos hídricos, uno de los enfoques que se ha desarrollado en el ámbito internacional es la gobernanza del agua.

El término gobernanza aplicado a los recursos naturales y, en particular, a los recursos hídricos, ha cobrado una gran importancia. En términos generales, la gobernanza es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos (Rovere, 2006).

En lo que respecta a los recursos hídricos, según Global Water Partnership (GWP), "la gobernanza del agua se refiere a la gama de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que existen para desarrollar y gestionar los recursos hídricos y la prestación de servicios de agua en diferentes niveles de la sociedad. Por lo tanto, la gobernanza del agua es el marco de las estructuras políticas, sociales, económicas y legales dentro de las cuales las sociedades eligen y aceptan gestionar sus asuntos relacionados con el agua. Incluye gobiernos, las fuerzas del mercado que ayudan a asignar recursos y cualquier otro mecanismo que regula la interacción humana" (GWP, 2003)[9].

En esa línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha definido el denominado "Ciclo de gobernanza del agua", el cual se muestra como un proceso en continua revisión y mejoramiento, donde la formulación de las políticas y estrategias sufren modificaciones a fin de ajustarse al cambio de los tiempos, a la experiencia obtenida a través del monitoreo y la evaluación de la implementación de las políticas y las estrategias.

Así, el ciclo de gobernanza evalúa las brechas y busca cómo corregirlas, aplicando nuevos instrumentos o mejorando los existentes, para lo cual define los principios que se deben de practicar, las acciones e indicadores de cumplimiento (Ballestero, 2016). Entre las herramientas para mejorar la gestión de los riesgos hídricos, se puede utilizar instrumentos económicos de muy variado diseño y aplicación práctica para enfrentar los riesgos hídricos (Ballestero, 2016)[10].

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presentó recientemente el estudio "Gobernanza del agua en el Perú" (2021), el cual incluyó

[9] Global Water Partnership for Central and Eastern Europe (GWP CEE), 2003. Effective "Water Governance. Action through Partnership in Central and Eastern Europe". Estocolmo: Global Water Partnership: https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cee_files/regional/governance-2003.pdf

[10] Ballestero, M. 2016. "Estrategia conjunta – SINAC, FONAFIFO y Dirección de Agua- para aumentar los ingresos provenientes del Canon de Aprovechamiento de Agua y mejorar las inversiones en las cuencas hidrográficas que generan los recursos". Proyecto conservación, uso sostenible de la biodiversidad y mantenimiento de los servicios de los ecosistemas de humedales protegidos de importancia internacional (Proyecto Humedales). Gobierno de la República de Costa Rica, MINAE, SINAC, Dirección de Agua, FONAFIFO, Proyecto Humedales, PNUD y GEF. Obtenido de: https://da.go.cr/wp-content/uploads/2016/05/Estrategia-canon-aprovechamiento_2016.pdf

recomendaciones para fortalecer la gestión integrada de los recursos hídricos en el Perú. Entre las recomendaciones, la OCDE señala que es urgente fortalecer los incentivos económicos para enfrentar los riesgos hídricos como la escasez, o la contaminación, y para sensibilizar a los actores sobre el conocimiento de los riesgos (OCDE, 2021)[11]. Ante ello, el canon hídrico se presenta como una alternativa de instrumento económico que puede optimizar el uso de los recursos hídricos.

E. La infraestructura natural en la gobernanza del agua

La infraestructura natural gestionada apropiadamente permite manejar los riesgos hídricos en Perú. En ese sentido, la conservación, mantenimiento y restauración de la infraestructura natural puede beneficiar a las poblaciones del Perú no sólo reduciendo su exposición a riesgos de desastres hidrometeorológicos, sino también mejorando la disponibilidad de agua en cantidad y calidad. Así, en el estudio previamente mencionado de la OCDE se resalta los siguientes puntos respecto de la relevancia de la infraestructura natural en el informe país[12]:

- La rehabilitación de los ríos: "el desarrollo fluvial (encauzamiento y canalización, desconexión de las llanuras aluviales, recuperación de tierras, represas, presas, refuerzos de las riberas) para facilitar la agricultura, producir energía y proteger contra las inundaciones afecta la morfología e hidrología de los sistemas hídricos. La restauración de las buenas condiciones hidro-morfológicas (rehabilitación de los ríos) y la dotación de espacio suficiente a los ríos les permiten cumplir sus funciones naturales (conectar los ecosistemas y proporcionar el agua necesaria para la vida, autodepuración de las aguas y recarga de las aguas subterráneas) y garantizar la protección natural contra las inundaciones". (Páginas 100-101 del Informe OCDE).
- La complementariedad verde-gris en la gobernanza del agua: "es muy necesario complementar los proyectos tradicionales de la oferta con mejoras importantes de la eficiencia en el uso del agua y soluciones basadas en la naturaleza. Hay más por hacer en la política hídrica contemporánea que solo ocuparse de la disponibilidad a largo plazo, con un sesgo hacia el aumento de la oferta o el manejo convencional de las inundaciones. En principio, el desarrollo oportuno de la infraestructura natural o

[11] OECD (2021). "Gobernanza del Agua en Perú". OECD Publishing, Paris: https://doi.org/10.1787/f826f55f-es
[12] El rol de la infraestructura natural en las recomendaciones de la OCDE para la Gobernanza del Agua en el Perú. https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2022/03/El-rol-de-la-Infraestructura-Natural-en-las-recomendaciones-de-la-OCDE-para-la-Gobernanza-del-Agua-en-el-Peru.pdf

convencional, o un enfoque híbrido, podría evitar situaciones críticas debido a la falta (o exceso) de agua". (Página 66 del Informe OCDE del informe).

- La deforestación y su impacto en el sistema hídrico: "Más de 330 000 personas dependen directamente de los bosques del país para su sustento y muchas más dependen de numerosos bienes y servicios ecosistémicos proporcionados por los bosques de Perú, como la fijación y el almacenamiento de carbono, la regulación del agua y la protección de la biodiversidad. Sin embargo, entre 2000 y 2014, Perú ha perdido anualmente un promedio de 118 081 hectáreas de bosque (MINAM, 2016[38]). La deforestación está afectando negativamente la capacidad del sistema hidrológico para auto-regularse." (Página 28 del Informe OCDE).
- Los pagos por servicios ecosistémicos y la protección de las cabeceras de cuenca: "La protección de los recursos hídricos (y de los ecosistemas naturales) en la zona de la cabecera, es de hecho decisiva para regular la hidrología de toda la cuenca, lo que justifica los pagos por servicios ecosistémicos a través del fondo MERESE." (Página 96 del Informe OCDE).
- La finalidad de los pagos por servicios ecosistémicos: "Los pagos por servicios ecosistémicos tienen como propósito conservar o restaurar el ecosistema y los servicios que brindan los ecosistemas, lo que permite a los usuarios del agua (en este caso, las EP) acceder al agua en cantidad y calidad suficientes." (Página 130 del Informe OCDE).

Asimismo, el estudio de la OCDE contiene las siguientes recomendaciones sobre el uso de mecanismos financieros en el contexto de infraestructura natural:

- Promover los pagos por servicios de los ecosistemas que retribuyen de manera directa y equitativa a las y los propietarios de tierras: en ese sentido recomienda que los fondos MERESE deben continuar expandiéndose. Además, establece que es necesario que las poblaciones que viven en las partes altas de la cuenca suscriban plenamente las iniciativas propuestas por los MERESE. Para lograrlo, la retribución mínima debe ser al menos tan atractiva para el propietario como la conversión a otro uso del suelo permitido por ley.
- Incluir MERESE en sectores agrícola, industrial y de generación de energía eléctrica, para recuperar efectivamente los costos asociados con los usos del agua. Esto resulta importante ya que los aportes de los usuarios de agua y saneamiento que contribuyen a los fondos MERESE de las EPS resultan insuficientes para financiar las inversiones para la recuperación y conservación de los servicios ecosistémicos. En ese sentido el reto actual es crear un mecanismo financiero que facilite a las empresas y gobiernos

nacionales y subnacionales, diseñar y ejecutar inversiones alineadas a la promoción de la infraestructura natural y la seguridad hídrica.

- Simplificar y acelerar los procedimientos de inversión pública y alinearlos mejor con los esquemas de toma de decisiones: "Es particularmente clave agilizar los procedimientos de evaluación de inversiones dentro del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) para minimizar los obstáculos, en comparación con los proyectos de infraestructura convencionales. Si bien existen varios esquemas para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, que van desde la protección legal de las cabeceras de cuenca hasta los MERESE, la infraestructura natural permitiría sinergias entre las políticas sectoriales de bosques, desarrollo territorial, y agua. Se podrían aplicar medidas regulatorias específicas para permitir la racionalización de las inversiones en infraestructura natural mediante la aprobación de alternativas al sistema de inversión pública". (Página 70 del Informe OCDE).
- Desarrollar mecanismos de comunicación que permitan saber dónde y cómo se invertirán sus contribuciones.

F. Sobre la propuesta de creación del canon hídrico

En línea con lo desarrollado, existe la necesidad de implementar un instrumento económico como el canon hídrico, en aras que las regiones y localidades donde se encuentran las fuentes de los servicios ecosistémicos hídricos puedan percibir una renta por permitir que el recurso hídrico se derive a otras áreas del país.

La actual Ley del Canon, Ley Nº 27506, no contempla el canon por el aprovechamiento de los recursos hídricos. Ante ello, y considerando que el agua es un recurso natural de central importancia, debería de estar incorporado dentro de los criterios y porcentajes que se emplean para la determinación de los presupuestos, que finalmente serían distribuidos entre los gobiernos regionales y locales donde se encuentren las fuentes de los servicios ecosistémicos hídricos.

En ese sentido, el uso del canon hídrico se destinaría principalmente para proyectos específicos relacionados a garantizar una oferta hídrica y recuperar ecosistemas hídricos.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente Proyecto de Ley no vulnera ninguna disposición constitucional, ni el ordenamiento legal vigente y tiene por objeto crear el canon por el aprovechamiento de los recursos hídricos

y establecer su distribución a favor de la conservación de las cuencas hidrográficas y los servicios ecosistémicos que proveen, así como la gestión sostenible de las actividades productivas que dependen de este.

Por el contrario, garantiza el artículo 77° de la Constitución, que establece que corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de ingresos y rentas obtenidas por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La aprobación de la presente iniciativa legislativa no implica algún costo adicional que pueda afectar al Tesoro Público.

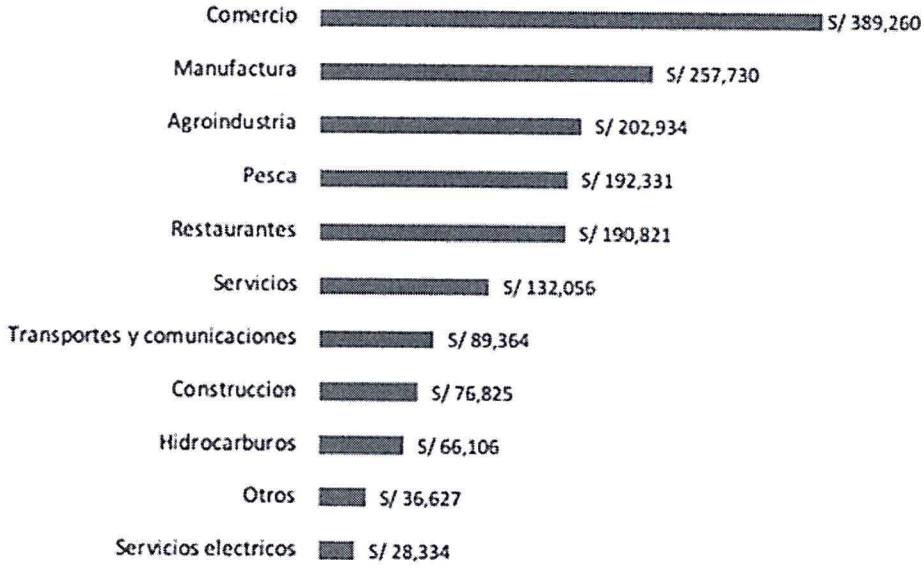
A. Identificación de los agentes sujetos al cobro de canon hídrico

Para la identificación de los sujetos al cobro de canon hídrico, se analizó las actividades económicas y se determinó cuáles son las que tienen como principal insumo el recurso hídrico o que pueden contribuir a la escasez o contaminación del recurso.

Para ello, respecto de la clasificación de las actividades económicas y los ingresos obtenidos por estas actividades, se ha tomado como referencia la Encuesta Anual Económica (EEA) llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)[13]. Es importante precisar que la información recabada por el INEI se generó a través de una encuesta realizada a empresas, las cuales tuvieron ingresos superiores a 662 mil 500 soles (150 unidades impositivas tributarias).

Ingresos netos obtenidos durante el año 2018, por sectores económicos (millones de soles)

[13] http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/



Fuente: INEI – Encuesta Anual Económica (EEA) -2019

Con base a esta información, se procedió a identificar qué actividades son intensivas en el uso del recurso hídrico. Para ello se tomó como referencia la clasificación realizada por la Comisión Económica las Naciones Unidas (UNECE, por siglas en inglés)[14] la cual realizó un análisis respecto de las actividades económicas y su impacto positivo o negativo como parte de las herramientas de implementación para el análisis de impacto.

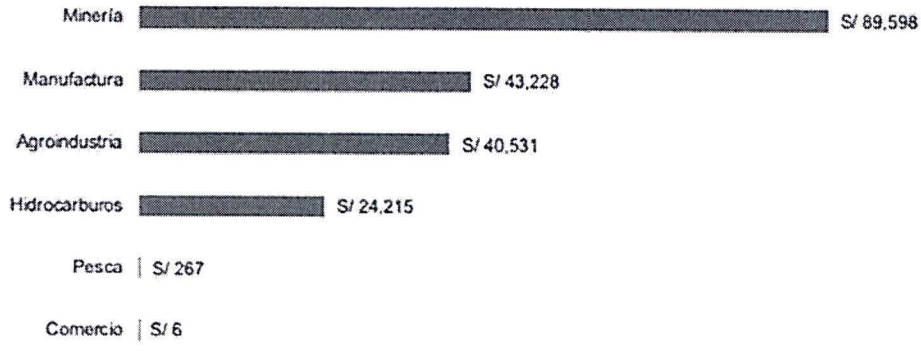
Posteriormente, se cruzó la información respecto del total de actividades identificadas, tomando como referencia Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) y la información provista por la UNECE[15], la cual provee una lista de actividades, las cuales fueron identificadas como intensivas en el uso del agua, a fin de determinar objetivamente las actividades que estarían sujetas al cobro del canon hídrico.

Con esa información, se concluyó que las actividades que contribuyen al canon hídrico serán las siguientes: agricultura, agroindustria y ganadería; elaboración de bebidas no alcohólicas y alcohólicas; minera metálica y no metálica e hidrocarburífera; y, de producción e industria textil.

[14] https://unstats.un.org/unsd/environment/fdes/MS%202.6%20Water%20Resources.pdf

[15] Al respecto, se tomó como referencia aquellas actividades que según el código CIIU fueron categorizadas como intensivas en el uso del agua y que pueden contribuir a la escasez del agua potable o a su contaminación.

Ingresos netos obtenidos durante el año 2018, por sectores económicos para las actividades identificadas que deberían estar sujetas al cobro del Canon Hídrico (millones de soles)



B. Determinación de los costos de conservación de las cuencas

El costo de conservación es aquel que indica el valor de todas las actividades implicadas en mantener el estado del recurso protegido para así proteger los beneficios que este brinda a la sociedad (servicios ecosistémicos). El no incurrir en estos y permitir la sobreexplotación y/o degradación del recurso llevaría a la pérdida de diferentes servicios ecosistémicos, lo cual ocasiona daño o un costo adicional a la sociedad dado que la productividad y las actividades cotidianas de la población se verían afectadas (Segerson, 2017)[16].

En el caso de cuencas hidrográficas, estas brindan diferentes servicios ecosistémicos. En primer lugar, proveen agua para diferentes actividades económicas (servicio provisión) y para subsistencia de las poblaciones aledañas. Asimismo, las cuencas proveen servicios como el de prevención de la erosión y ciclo de nutrientes (regulación), así como hábitat para diferentes especies y servicios culturales relacionados con la visita a la misma o con conceptos espirituales (Bremer et al., 2018)[17].

El valor de estos servicios puede diferir de los costos de conservación de la cuenca; sin embargo, es importante conceptualizar el cálculo de dichos beneficios, los cuales pueden ofrecer una mirada más general del recurso que se está protegiendo.

[16] Segerson, K. 2017. "Valuing Environmental Goods and Services: An Economic Perspective". In P. A. Champ, K. J. Boyle, & T. C. Brown (Eds.), The Economics of Non-Market Goods and Resources A Primer on Nonmarket Valuation (pp. 1–25). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-7104-8
[17] Bremer, L. et al. 2018. "Economic Valuation of the Nature Conservancy´s Watershed". Conservation Activities in Waikamoi Preserve, Maui. University of Hawai Economic Research Organization.

Para ello, se toma como referencia la determinación del Valor Económico Total (VET), el cual reconoce diferentes valores que un bien público, como es el caso de las cuencas hidrográficas, puede ofrecer. De acuerdo con la iniciativa sobre la Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad (TEEB, por sus siglas en inglés), el VET es la suma del valor de uso activo y valor de uso pasivo (Emerton, 2016)[18]. El primero se refiere al valor asignado a aquellos recursos o servicios que son o podrían ser utilizados directa o indirectamente, mientras que el segundo es el valor que se da a la existencia o al beneficio que otros obtienen de este recurso o servicio.

Cuando el bien o servicio ambiental tiene un mercado establecido, es posible utilizar los precios de mercado para estimar el excedente del consumidor o el cambio en el bienestar de las personas cuando hay un cambio en la disponibilidad del recurso o servicio. Dado que el valor de cada recurso es estimado de forma individual, los precios de mercado reflejan parte de la disposición a pagar por este recurso dado que solo serán adquiridos cuando el valor por el recurso sea superior al precio ofrecido en el mercado.

No obstante, existen casos donde el servicio ecosistémico no tiene un mercado establecido, por lo que el cambio en el bienestar no puede ser calculado utilizando precios de mercado. Para ello la teoría económica ha desarrollado diferentes métodos para cuantificar y monetizar valores de uso pasivo. Entre estos se tienen métodos basados en mercados, preferencias reveladas y preferencias establecidas.

Los modelos de valoración basados en mercados son aquellos que buscan valorar un servicio ecosistémico utilizando el valor en el que es intercambiado en una transacción de mercado. Por ejemplo, los valores de los servicios de recreación y turismo podrían ser estimados considerando el precio de entrada a una atracción. Sin embargo, estos valores estarían incompletos dado que no se incluye el uso de los territorios o el paisaje que puede admirarse.

Las técnicas dentro de esta categoría infieren el valor del cambio en el servicio ecosistémico al observar los efectos que estos generan en las actividades de un mercado específico. Estos infieren el costo que se tendría que afrontar por la degradación ambiental, pero no estiman el valor que las personas tienen para evitar esta degradación, el cual podrá ser superior que el

[18] Emerton, L. 2016. "Economic valuation of wetlands: total economic value". The wetland book, 1-6.

costo evitado, por lo que estas técnicas se consideran como un límite inferior del valor del servicio. Entre las técnicas tenemos (Cloug y Bealing, 2018)[19]:

- Cambio en la productividad: Estima el valor del cambio en el servicio ecosistémico como el cambio en la productividad que este genera. Ejemplo: El costo de la degradación de la tierra es estimado como la pérdida en la producción agrícola.
- Cambio en el ingreso: Estima el valor del cambio en el servicio ecosistémico como el cambio en el ingreso que este genera. Ejemplo: El costo de la contaminación del aire es calculado como la reducción de ingresos causados por el incremento en los gastos médicos.
- Costo de reemplazo: Estima el valor del cambio en el servicio ecosistémico como el costo de reemplazar el recurso natural en otro lugar. Ejemplo: El costo de purificar el agua si se pierde un humedal o un bofedal que realizaba esta función
- Gasto en prevención: Estima el valor del cambio en el servicio ecosistémico como el costo de tomar medidas preventivas para no dejar de experimentar el nivel de bienestar inicial. Ejemplo: El costo de acciones de acciones de prevención para evitar la degradación y/o sobre explotación de una cuenca hidrográfica.
- Costo de reubicación: Estima el valor del cambio en el servicio ecosistémico como el costo de reubicarse para experimentar el nivel de bienestar inicial. Ejemplo: El costo de tráfico para familias y empresas es estimado como su disponibilidad a pagar por mudarse a áreas menos congestionadas.

Para el caso de bienes y servicios sin mercado sin mercado, se utilizan los métodos de preferencias establecidas (o mercados sustitutos) (Boyle, 2017), los cuales valoran los atributos ambientales analizando el comportamiento de mercado asociado con su uso. Los métodos más comunes en esta literatura son el costo de viaje, usualmente aplicado para valorar sitios de recreación, y precios hedónicos, utilizado para estimar el valor de diferentes atributos ambientales en el precio de propiedades de bienes raíces. Estos métodos pueden ser estimados implementando encuestas o utilizando bases de datos secundarias.

En el caso del canon hídrico, métodos como el costo de reemplazo o el costo de prevención permiten estimar el verdadero costo de conservación de las cuencas hidrográficas en el país.

[19] Cloug, P. y M. Bealing. 2018. "What´s the use of non-use values?. Non-Use Values and the Investment Statement". NZIER.

Estas metodologías tienen la ventaja de ser calculadas con poca información obtenida de experiencias previas, y utilizando precios en el mercado de la zona.

De esta forma, el costo de conservación podría ser calculado los costos de proteger las cuencas (i.e. personal, equipos, transporte, etc.) o los costos de obtener el recurso hídrico de otra fuente (i,e. plantas de salinización). No obstante, estos métodos omiten valores no tangibles (usualmente sin mercado) y no permiten identificar los beneficios que la población podría dejar de percibir en caso el recurso se vea afectado.

En esa línea, en 2020 el Ministerio del Ambiente (MINAM) publicó el diagnóstico de diferentes subcuencas hidrográficas en el país[20], así como recomendaciones para su conservación, y en algunos casos, costos para las subcuencas y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos identificados en cada una de ellas.

Utilizando esta información, se ha determinado un costo mínimo de conservación por kilómetro cuadrado el cual asciende a 250 000 soles, el cual se tomará como referencia para la determinación del costo de conservación.

Para utilizar la información estimada por el MINAM es necesario determinar el ámbito de aplicación de estas acciones. Para ello, se ha decidido utilizar los Km2 de las cuencas con prioridad alta y media identificadas por la Autoridad Nacional del Agua (ANA)[21] en 2016. Esto se justifica dado que no todas las cuencas del país requieren acciones de conservación o prevención dado que se encuentran en buenas condiciones.

Tras este análisis se llegó a la propuesta de que el canon hídrico está constituido por el 15% (quince por ciento) del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado en las actividades sujetas al cobro de canon hídrico, por el aprovechamiento del recurso hídrico.

C. Distribución del Canon

El canon es distribuido entre los gobiernos regionales y locales de acuerdo con los índices de distribución que fije el MEF en base a criterios de Población y Necesidades Básicas Insatisfechas.

En relación con la provisión de información al MEF, el INEI y el sector al cual corresponde la actividad que explota el recurso natural, dentro de los 3 (tres) primeros meses del año,

[20] Diagnósticos de servicios ecosistémicos del MINAM: https://sinia.minam.gob.pe/tematica/valor-economico-proteccion-conservacion-recuperacion-fuentes-agua
[21] ANA (2016). Priorización de cuencas para la gestión de los recursos hídricos. Lima: ANA

proporcionarán al MEF la información necesaria a fin de elaborar los índices de distribución del Canon que resulten de la aplicación de los criterios de distribución establecidos. Asimismo, la SUNAT, dentro de los 30 (treinta) días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento del plazo para presentar la declaración y efectuar el pago de regularización del Impuesto a la Renta correspondiente al ejercicio gravable del año anterior, informará al MEF respecto a los montos del Impuesto a la Renta que permitirán calcular el monto del Canon correspondiente.

D. No duplicidad del Canon Hídrico

Respecto de los efectos del proyecto legislativo identificados, es preciso señalar que no se advierte la duplicidad con otros tipos de canon, salvo el caso del canon hidroenergético que luego de analizar el conjunto de actividades identificadas no se ha considerado como parte de los sectores afectos al pago del canon hídrico.

Es importante precisar que para la determinación del monto a cobrar del canon hídrico y de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Economía y Finanzas y conforme a la determinación de los montos por concepto de canon minero, gasífero, hidroenergético y canon pesquero, se ha determinado que los montos provienen del pago del impuesto a la renta por lo que no se ha identificado alguna afectación tanto a las entidades del estado como a los contribuyentes.

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

El presente Proyecto de Ley se enmarca en la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021 – 2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR, en lo referido al tema: 70. Gestión del agua.

Asimismo, se encuentra vinculado con la Política de Estado del Acuerdo Nacional N°33. Política de Estado sobre los recursos hídricos, que señala lo siguiente:

"Nos comprometemos a cuidar el agua como patrimonio de la Nación y como derecho fundamental de la persona humana el acceso al agua potable, imprescindible para la vida y el desarrollo humano de las actuales y futuras generaciones. Se debe usar el agua en armonía con el bien común, como un recurso natural renovable y vulnerable, e integrando valores sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales. Ninguna persona o entidad pública ni privada puede atribuirse la propiedad del agua; el Estado establece los derechos y condiciones de su uso y promueve la inversión pública y privada para su gestión eficiente. De

igual manera, velaremos por la articulación de las políticas en materia de agua con las políticas territoriales, de conservación y de aprovechamiento eficiente de los recursos naturales a escala nacional, regional, local y de cuencas. Asimismo, promoveremos la construcción de una cultura del agua basada en los principios y objetivos aquí contenidos, que eleve la conciencia ciudadana en torno a la problemática del cambio climático y haga más eficaz y eficiente la gestión del Estado. Contribuiremos también a establecer sistemas de gobernabilidad del agua que permitan la participación informada, efectiva y articulada de los actores que intervienen sobre los recursos hídricos.

Con este objetivo el Estado: (a) dará prioridad al abastecimiento de agua en cantidad, calidad y oportunidad idóneas, a nivel nacional, para consumo humano y para la seguridad alimentaria en el marco de la décimo quinta política de Estado del Acuerdo Nacional; (b) asegurará el acceso universal al agua potable y saneamiento a las poblaciones urbanas y rurales de manera adecuada y diferenciada, con un marco institucional que garantice la viabilidad y sostenibilidad del acceso, promoviendo la inversión pública, privada y asociada, con visión territorial y de cuenca, que garantice la eficiencia en la prestación de los servicios, con transparencia, regulación, fiscalización y rendición de cuentas; (c) garantizará la gestión integrada de los recursos hídricos, con soporte técnico, participación institucional y a nivel multisectorial, para lograr su uso racional, apropiado, equitativo, sostenible, que respete los ecosistemas, tome en cuenta el cambio climático y promueva el desarrollo económico, social, y ambiental del país y la convivencia social; (d) protegerá el equilibrio del ciclo hidrológico y la calidad de los cuerpos de agua, teniendo en cuenta: la interdependencia de los distintos estados del agua y de los componentes del ciclo hidrológico, que la cuenca es la unidad de manejo del agua, y que el uso de la tierra y las actividades humanas impactan dicho ciclo, por lo que deben manejarse en conjunto considerando sus peculiaridades según las regiones fisiográficas y eco climáticas del país; (e) aplicará medidas para que los actores que intervienen en las cuencas las protejan, rehabiliten y compensen ambientalmente los impactos negativos que genere su intervención en el agua, considerando, entre otros, el efecto combinado de las intervenciones, los pasivos ambientales, la evacuación de aguas residuales y las particularidades de cada cuenca; (f) creará las condiciones para la sostenibilidad del reuso y reciclaje del agua residual previamente tratada, resguardando los ecosistemas y sus servicios ambientales así como la salud pública; (g) fortalecerá el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, su representación interinstitucional y la autonomía administrativa, económica y funcional de la Autoridad Nacional del Agua como ente rector, para que actúe como órgano autónomo especializado, con independencia y en forma desconcentrada, con participación de los gobiernos regionales y

locales, las organizaciones de usuarios y demás actores de la gestión del agua, de diferente escala territorial; (h) impulsará el proceso de institucionalización de la gestión integrada a nivel de cuencas orientado hacia la conformación de Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, sustentado en instrumentos e instancias técnicas refrendados por la Autoridad Nacional del Agua, con una visión compartida y articulada a los planes de desarrollo concertado nacional, regional y local y al ordenamiento territorial, en el marco de la normatividad vigente; (i) priorizará la prevención y gestión de controversias sobre el agua y temas afines, a través de las instancias desconcentradas y con participación activa de los usuarios. Un órgano autónomo especializado de la Autoridad Nacional del Agua resolverá las controversias, en última instancia administrativa. De ser el caso, aplicará las sanciones requeridas en el ejercicio de su soberanía sobre el recurso natural agua aplicando la normativa para un debido procedimiento; (j) fortalecerá la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas transfronterizas, estableciendo acuerdos con los países limítrofes y apoyando a las organizaciones creadas para tal fin; (k) planificará y fomentará la inversión pública y privada en la captación y disponibilidad de agua, para: optimizar la eficiencia en el uso y reuso del agua, prevenir riesgos, mitigar los efectos de los eventos extremos, tratar los efluentes, así como para obtener futuras fuentes alternativas de agua, incluyendo la desalinización, para equilibrar y regular la oferta y demanda del agua para sus distintos usos; (l) garantizará la formalización de los derechos de uso del agua, y fortalecerá los mecanismos de planificación, gestión y financiamiento a fin de cubrir los costos de la gestión del agua, la recuperación de calidad de agua, la protección y ordenamiento de las cuencas, el control de riesgos de desastres, la fiscalización de usos y vertimientos, así como la construcción de infraestructura hidráulica, su operación y mantenimiento; (m) garantizará la investigación, recuperación, conservación y difusión de los conocimientos, tecnologías y organización tradicionales y ancestrales acumulados por los pueblos y comunidades amazónicas y andinas sobre la gestión de los recursos hídricos, promoviendo su compatibilización con el desarrollo tecnológico y de gestión; (n) impulsará la investigación, desarrollo e innovación y su difusión a través de la sinergia entre academia, empresa, Estado y otros en la gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos, y mejorará las capacidades de los actores involucrados en las diferentes escalas de intervención; y (o) garantizará la transparencia y el acceso a la información integral para los usuarios sobre la disponibilidad, calidad y gestión del agua, a través de la Autoridad Nacional del Agua".