



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

29 DIC. 2017

Lima,

OFICIO N° 2706 -2017-EF/10.01

Señor

GILMER TRUJILLO ZEGARRA

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales,
y Modernización de la Gestión del Estado

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n - Lima, Perú

Presente.-



CLAUDIA COOPER FORT
MINISTRA

Asunto : Solicitud de opinión sobre Proyecto de Ley 1994/2017-CR –
Proyecto de Ley que crea el Canon Comunal

Referencia : Oficio P.O. N° 578-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1994/2017-CR que crea el Canon Comunal.

Al respecto, se remite copia del Informe N° 332-2017-EF/62.01 elaborado por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

MEF DGAEICP	40
----------------	----

190080 - 2017

183724 - 2017

INFORME N° 332-2017-EF/62.01

Para : Señor
CÉSAR LIENDO VIDAL
Viceministro de Economía

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1994/2017-CR – Proyecto de Ley que crea el Canon Comunal

Referencia : a) Oficio N° 235-2017-2018-CEBFIF/CR
b) Oficio P.O. N° 578-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Fecha : Lima, 12 de diciembre de 2017

Me dirijo a usted con relación a los documentos de la referencia mediante los cuales el Congreso de la República solicita al Ministerio de Economía y Finanzas, opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1994/2017-CR – Proyecto de Ley que crea el Canon Comunal (en adelante, Proyecto de Ley).

Al respecto, cabe señalar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1.1 El marco legal a partir del cual se analiza el Proyecto de Ley es el siguiente:

- ✓ Constitución Política del Perú.
- ✓ Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
- ✓ Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- ✓ Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.
- ✓ Ley N° 28322, Ley que modifica artículos de la Ley N° 27506, Ley de Canon, modificados por la Ley N° 28077
- ✓ Decreto Ley N° 26157, Ley del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).

1.2 Mediante Oficio N° 235-2017-2018-CEBFIF/CR del 25 de octubre de 2017, el congresista Guido Ricardo Lombardi Elías, Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República solicita al Ministerio de Economía y Finanzas opinión sobre el Proyecto de Ley.

1.3 Con Oficio P.O. N° 578-2017-2018/CDRGLMGE-CR, el congresista Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización,





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita al Ministerio de Economía y Finanzas opinión sobre el Proyecto de Ley.

- 1.4 EL 9 de noviembre de 2017 la Superintendencia Nacional Adjunta de Tributos Internos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), a través del Oficio N° 048-2017-SUNAT/700000, señaló que el Proyecto de Ley no contiene materias que sean de su competencia.
- 1.5 Con Informe N° 275-2017-EF/50.04 del 17 de noviembre de 2017, la Dirección General de Presupuesto Público emitió opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.6 Mediante Memorando N° 663-2017-EF/60.05, del 7 de diciembre de 2017, la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, ha formulado observaciones al Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS

De las contrataciones del Estado

- 2.1 Con la finalidad de lograr el mayor grado de eficacia en las contrataciones públicas, el artículo 76 de la Constitución Política del Perú dispone que la contratación de bienes, servicios u obras con cargo a fondos públicos se efectúe, obligatoriamente, por licitación o concurso, de acuerdo con los procedimientos y requisitos señalados en la Ley.
- 2.2 Así, mediante Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado¹ (en adelante, "LCE"), se establecen las normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos.
- 2.3 Como se puede apreciar, la mencionada Ley desarrolla el citado precepto constitucional y, conjuntamente con su Reglamento y las demás normas de nivel reglamentario, constituye la normativa de contrataciones del Estado.
- 2.4 En dicho contexto, el artículo 3 de la LCE delimita el ámbito de aplicación de la normativa de contrataciones del Estado, teniendo en consideración dos criterios: uno subjetivo, referido a los sujetos que deben adecuar sus actuaciones a las disposiciones de dicha normativa; y otro objetivo, referido a las actuaciones que se encuentran bajo su ámbito.



¹ Norma modificada mediante Decreto Legislativo N° 1341.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

- 2.5 En este orden de ideas, el citado artículo establece un listado de los órganos u organismos de la Administración Pública, bajo el término genérico de "Entidad", que se encuentran en la obligación de aplicar la normativa de contrataciones del Estado para las contrataciones de bienes, servicios u obras, que realicen asumiendo el pago de la retribución correspondiente al proveedor con cargo a fondos públicos.
- 2.6 Cabe agregar que, los Acuerdos Comerciales suscritos por el Perú disponen que los procedimientos de selección para las contrataciones de bienes y servicios cuyo valor referencial sea mayor a 410 mil soles, y en el caso de obras cuando el valor sea mayor a 21 millones 750 mil soles, deben cumplir, entre otros, con las siguientes exigencias: i) el plazo entre convocatoria y presentación de ofertas no puede ser menor de cuarenta (40) días calendarios (22 días hábiles); ii) el plazo para la interposición de los recursos de apelación no puede ser menor de diez (10) días calendarios (8 días hábiles); y iii) las controversias deben ser resueltas necesariamente por una autoridad independiente de la Entidad.
- 2.7 Consecuentemente, la provisión de bienes, servicios u obras que realizan las Entidades Públicas, determinadas en la LCE, se debe realizar de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política del Perú y los Acuerdos Comerciales, mediante los procedimientos y condiciones establecidas en la normativa de contrataciones del Estado, de manera que se asegure las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad en el empleo de los recursos públicos.

Del Proyecto de Ley

- 2.8 El Proyecto de Ley tiene por objeto crear el Canon Comunal y transferir un porcentaje de la distribución del canon a las comunidades campesinas o andinas y a las comunidades nativas o pueblos amazónicos, para lo cual se propone, entre otros, la modificación de la Ley N° 27506, Ley del Canon, y la Ley N° 28322, Ley que modifica artículos de la Ley N° 27506, Ley del Canon, modificados por la Ley N° 28077.
- 2.9 En tal sentido, el Proyecto de Ley propone que los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se explota el recurso natural, transfieran **bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores** un porcentaje del total percibido por canon a las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos de su circunscripción, de acuerdo al siguiente detalle:

“Artículo 4.- Incorporación del numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley N° 27506

Incorporase el numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley N° 27506, en los siguientes términos:

“6.3. Los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se explota el recurso natural, transferirán bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores el 3% (tres por ciento) del 10% (diez por ciento) y del total percibido por canon a las comunidades campesinas o andinas y las





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

comunidades nativas o pueblos amazónicos de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión productiva para el desarrollo sostenible de las comunidades donde se explota el recurso natural."

- 2.10 Adicionalmente a ello, en la Exposición de Motivos se indica que la finalidad de la propuesta es lograr "(...) *la revolución equilibrada e igualitaria de la distribución de la riqueza poniendo como base fundamental el acceso de la población a la riqueza de los recursos naturales que se extraen en su propia comunidad y de esta manera complementamos la responsabilidad social que tienen comprometidas las diferentes empresas; asimismo la contribución del aporte de las comunidades generando confianza, desarrollando un ambiente social con rostro humano*".²
- 2.11 Sobre el particular, es necesario señalar que, de acuerdo con lo previsto en el Decreto Ley N° 26157, los Núcleos Ejecutores son un mecanismo de operación del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), a quienes este Fondo les transfiere financiamiento para la ejecución de proyectos en beneficio propio o en el de un grupo social para cuyo apoyo se ha constituido, bajo la coordinación, evaluación y supervisión de FONCODES.

Cabe mencionar que los Núcleos Ejecutores se constituyen de acuerdo a las normas y criterios previamente establecidos por el sector correspondiente, siendo que el financiamiento es otorgado, únicamente, cuando los proyectos propuestos cumplan determinados criterios de elegibilidad, tales como la calificación sobre la situación de pobreza de la comunidad solicitante, el tipo de proyecto, su organización y los compromisos para garantizar la ejecución y operación del proyecto.

- 2.12 Como se puede apreciar, el ordenamiento normativo vigente ya contempla disposiciones excepcionales para gestionar, a través de Núcleos Ejecutores, la adquisición bienes o ejecución de diferentes servicios u obras, normativa en la que se determina la Entidad responsable de la supervisión y acompañamiento, los procedimientos de transferencia y rendición de cuenta, así como la metodología para la conformación de los Núcleos³.
- 2.13 En tal sentido, siendo que el Proyecto de Ley y su Exposición de Motivos no contiene referencia o descripción alguna a la forma en que los Núcleos Ejecutores ejecutarán los recursos que reciban en el marco del "Canon Comunal", resulta necesario que se

² Página 4 del Proyecto de Ley.

³ De igual manera, se advierte que existen otras disposiciones normativas que autorizan el empleo de los Núcleos Ejecutores. Por ejemplo, mediante Ley N° 30533, se autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar intervenciones a través de Núcleos Ejecutores, a favor de la población pobre y extremadamente pobre, las cuales se ejecutan a través de los programas del este sector. La verificación y el seguimiento del trabajo a cargo de los núcleos ejecutores, así como los procesos de control y supervisión de los proyectos financiados se encuentran a cargo del referido sector.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

precise de qué manera se compatibilizará la coexistencia de los regímenes vigentes con el que pretende aprobar el citado Proyecto de Ley, más aún si este último será permanente.

- 2.14 Adicionalmente, esta Dirección General considera que más allá de la forma en que se compatibilice la coexistencia de regímenes vigentes, no se debe perder de vista que, en materia de contratación pública, actualmente se busca consolidar un único marco regulatorio. Por ello, si bien pueden existir regímenes especiales de contratación, estos siempre deben ser excepcionales y, en consecuencia, temporales.
- 2.15 En tal sentido, debe indicarse que el Proyecto de Ley, en los términos propuestos, es contraria a las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), puesto que busca la creación de formas paralelas de contratación que debilita el régimen de contratación pública, cuando este debe ser fortalecido y reforzado; de esta forma si el Perú quiere formar parte de este importante grupo económico, no corresponde que se autorice normativa que minen el régimen general.
- 2.16 Bajo dicha perspectiva, cabe hacer notar que mediante Informe N° 010-2017/DTN, el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE) ha afirmado que *“(…) la proliferación de regímenes legales de contratación afecta la consolidación del régimen general de contrataciones públicas como un sistema unitario, lo que dificulta la aplicación de la normativa para los operadores, así como su supervisión y control”*⁴.
- 2.17 No obstante lo señalado, y considerando que la propuesta surge ante la necesidad de atender otro tipo de demanda de políticas públicas, como es la lucha contra la pobreza⁵, a fin de evaluar la razonabilidad de aprobar la modalidad de Núcleo Ejecutor en los términos que propone el Proyecto de Ley, resulta necesario contar, en primer lugar, con una definición clara de cuáles serían los proyectos que se podrían financiar en el marco de esta norma, toda vez que en el Proyecto de Ley solo se menciona que los recursos serán destinado para la *“inversión productiva para el desarrollo sostenible de la comunidad”*.
- 2.18 En segundo lugar, atendiendo a que las comunidades beneficiadas emplearían recursos provenientes del Estado, los cuales de otro modo serían ejecutados bajo el régimen general de contrataciones públicas, conforme al mandato constitucional;

⁴ Página 5 del Informe N° 010-2017/DTN, de 31 de enero de 2017.

⁵ De acuerdo con lo indicado en el segundo párrafo de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, *“(…) Desde que se inició la explotación de los recursos naturales en nuestro país, las brechas sociales en las diferentes comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos, que hasta la fecha no se han cerrado, habiéndose generado conflictos sociales, ya que nuestras comunidades se encuentra con pobreza extrema, existiendo desnutrición crónica infantil, anemia, alta tasa de mortalidad infantil, agua, saneamiento básico, entre otros servicios básicos (…)”*





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

corresponde que en la Exposición de Motivos se incluya la información técnica y/o estadística que evidencie en qué medida el empleo de una modalidad como la de Núcleos Ejecutores resulta más beneficiosa para la comunidad que el régimen regular. Ello es necesario, también, debido a que en la Exposición de Motivos se ha omitido los fundamentos que sustenten que la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado no resulta viable para poder elegir a proveedores que permitan cumplir con los objetivos del Proyecto de Ley.

- 2.19 Al respecto, mediante Informe N° 275-2017-EF/50.04, la Dirección General de Presupuesto Público ha señalado que *“(…) se formula observación desde el punto de vista estrictamente presupuestario, dado que la propuesta normativa no acompaña un análisis costo-beneficio, en términos cuantitativos que indique el impacto que dicha medida generará en los Presupuestos del Sector Público para el Año Fiscal 2017 y 2018, lo que resulta importante considerando que los recursos del presente y próximo año (incluyendo los provenientes del canon) ya han sido distribuidos conforme a la Ley N° 30518 –Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, y al Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018 (Proyecto de Ley N° 1836/2017-PE)⁶, según lo programado por los pliegos para, entre otros, determinadas obras de infraestructura. Cabe añadir que el citado análisis costo beneficio constituye una regla para la estabilidad presupuestaria establecida en el literal d) del artículo 3° de la Ley N° 30373, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, y de la Ley N° 30519, Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2017.”*
- 2.20 Finalmente, si bien el Proyecto de Ley establece las características generales que los Núcleos Ejecutores deben cumplir para su conformación, se considera necesario que el proyecto incorpore la determinación de la Entidad que será responsable de controlar y supervisar la ejecución de los recursos que serán transferidos, por cuanto tales aspectos no han sido desarrollados en el Proyecto de Ley.
- 2.21 En tal sentido, esta Dirección General observa el Proyecto de Ley, debido a que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley no se han desarrollado los aspectos técnicos antes indicados y, por cuanto en el Proyecto de Ley se ha omitido establecer expresamente la Entidad responsable del control y supervisión de los Núcleos Ejecutores, así como los proyectos que se podrían financiar en el marco de esta norma.
- 2.22 De otro lado, mediante Memorando N° 663-2017-EF/60.05, la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, ha formulado las siguientes observaciones al Proyecto de Ley:



⁶ Cabe señalar que el 7 de diciembre se publicó la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto Público para el Año Fiscal 2018.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

- "(...) establecer un porcentaje fijo (3%) para determinados usos constituye una medida poco eficiente porque atomiza la inversión Subnacional y puede inmovilizar recursos escasos cuando estos son poco significativos. Por ejemplo, en el 2016 el 3% de las transferencias totales de canon minero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal de la Ley N° 27506 significó menos de S/ 100 mil para 290 distritos donde se explotan los recursos naturales (87% de los 333 gobiernos locales productores). El 3% promedio en este grupo significaría únicamente S/ 22 mil. Con este monto es poco lo que los núcleos ejecutores podrían realizar como inversión productiva para el desarrollo sostenible de las comunidades.

Perú 2016: 3% de las Transferencias de Canon de la Ley N° 27506 a las municipalidades de las zonas de explotación de recursos naturales

3% Transferencias (Miles de Soles)	N° Gobiernos Locales	% acumulado
0 – 10	125	37,5
> 10 – 50	130	76,6
> 50 – 100	35	87,1
> 100 – 300	27	95,2
> 300 – 500	5	96,7
> 500 – 1 000	8	99,1
> 1 000 – 3 000	2	99,7
> 3 000	1	100,0
Total	333	

Fuente: Portal de Transparencia Económica - MEF

- Por otro lado, el artículo 6 del proyecto de Ley, que modifica la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 28322, entre otras precisiones, establece que los gobiernos locales donde se explota el recurso natural "transferirán" el 30% del 10% que reciben en su calidad de distrito productor. Esta propuesta resulta inviable en razón a que comunidades no constituyen unidades ejecutoras del sector público. Sobre el particular, la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 28322, vigente, reconociendo esta imposibilidad establece que las municipalidades están obligadas a "destinar" a las comunidades el citado porcentaje.
- La inclusión simultánea del párrafo 6.3 (artículo 4 de la propuesta) y la nueva modificatoria de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 28322 (artículo 6), no contribuyen a la simplicidad ni la transparencia de la utilización del canon en beneficio de las comunidades. En el artículo 4 de la propuesta se refiere a un 3% de canon que debe transferirse a través de núcleos ejecutores y en artículo 6 se refiere a un 30% de canon que debe "transferirse" a las comunidades.





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Si bien aparentemente el resultado del segundo porcentaje es mayor al del primero, en la práctica el porcentaje aplicable a las comunidades puede quedar indeterminado. Por ejemplo, se puede dar el caso que el 30% del 10% de canon del tipo "X" que recibe el distrito productor (3% del canon tipo "X" generado por dicho distrito) sea mayor, menor o igual que el 3% del 100% de todos los tipos de canon que reciba dicha municipalidad. En consecuencia, no queda claro cuál es porcentaje que el proyecto de Ley propone se debe asignar a las comunidades."

III. CONCLUSIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas, y conforme a lo informado por la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal y por la Dirección General de Presupuesto Público, esta Dirección General considera necesario observar el Proyecto de Ley, en los términos antes descritos.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,



PEDRO HERRERA CATALÁN
Director General
Dirección General de Asuntos de Economía
Internacional, Competencia y Productividad