



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

39126

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Reg 663

CLAUDIA COOPER FORT
MINISTRA

Lima, **23 ENE. 2018**

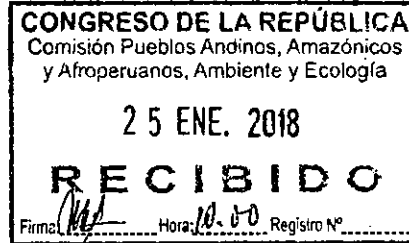
OFICIO N° 080 -2018-EF/10.01

Señor
MARCO ARANA ZEGARRA

Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Pasaje Simón Rodríguez, Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, Piso 3 Oficina 304 - Lima
Presente.-



Asunto : Proyecto de Ley N° 1702/2016-CR, "Ley de Canon Hídrico y Fondo Especial Hídrico (FEH) para el desarrollo integral sostenible de las zonas ubicadas en cabeceras y cuencas cuyos recursos hídricos son utilizados en actividades productivas por empresas privadas"

Referencia : Oficio P.O N° 014-2017-2018/CPAAAAE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicitó opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1702/2016-CR, "Ley de Canon Hídrico y Fondo Especial Hídrico (FEH) para el desarrollo integral sostenible de las zonas ubicadas en cabeceras y cuencas cuyos recursos hídricos son utilizados en actividades productivas por empresas privadas".

Al respecto, adjunto remito copia del Informe N° 095-2017-EF/60.05 elaborado por la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

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

Atentamente,

۸۳۹

۱۰۰۰



MEF
DGPMACDF 109

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

INFORME N° 095 -2017-EF/60.05

Para : Señor
CÉSAR LIENDO VIDAL
Viceministro de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 1702/2016-CR

Referencia : a) Oficio P.O. N° 014-2017-2018/CPAAAAE-CR
b) Oficio N° 020-2017-2018-CEBFIF/CR
c) Informe N° 218-2017-EF/50.04
d) Informe N° 058-2017-EF/52.03
e) Informe N° 303-2017-EF/61.01

Fecha : Lima, 10 OCT. 2017

I. ANTECEDENTES:

I.1. Mediante los Oficios de la referencia a) y b), el Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología y el Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, solicitan la opinión de este Ministerio sobre el Proyecto de Ley N° 1702/2016-CR, que propone la “Ley de canon hídrico y Fondo Especial Hídrico (FEH) para el desarrollo integral sostenible de las zonas ubicadas en cabeceras y cuencas cuyos recursos hídricos son utilizados en actividades productivas por empresas privadas”.

I.2. El citado proyecto de Ley establece lo siguiente:

Artículo 1.- Créase el **Canon Hídrico** a ser aplicado en base al 25% del impuesto a las utilidades de las actividades de empresas mineras, petroleras, gasíferas, industriales, pesqueras, agrícolas, pecuarias y forestales que utilicen agua para sus procesos productivos.

Artículo 2.- Los fondos recaudados en aplicación de este **Canon Hídrico**, deberán ser retenidos por el Ministerio de Economía y Finanzas en un **Fondo Especial Hídrico (FEH)** a fin de ser entregados a los gobiernos regionales y locales (provinciales, distritales y centros poblados) en donde se encuentren las cabeceras de cuenca y las cuencas mismas de las que se obtiene el recurso hídrico.

Artículo 3.- Estos fondos, acorde con los criterios y prioridades determinadas por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), deberán ser utilizados por los gobiernos regionales y locales (distritales, provinciales y centros poblados), principalmente para:

- apoyo a la elaboración de planes de desarrollo concertados y preinversión de proyectos;
- apoyo al desarrollo e impulso de proyectos productivos agrícolas, pecuarios, forestales, piscícolas, agroindustriales y turísticos;
- crear fondos de créditos supervisados para impulsar proyectos productivos y de servicios;
- apoyo a programas sociales de educación, salud, vivienda, cultura, materno infantil, discapacidad y pobreza extrema;
- apoyo al fortalecimiento de capacidades y asociaciones de productores;
- apoyo a programas de capacitación para el trabajo;
- apoyo a proyectos de mitigación y adaptación a los impactos del cambio climático;





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

- ordenamiento del territorio y zonificación económica-ecológica;
- investigación para el desarrollo y la competitividad;
- obras de infraestructura en apoyo al desarrollo integral sostenible.

Artículo 4.- La distribución del monto del Canon Hídrico se realizará según los siguientes porcentajes y criterios:

- 30% a favor de las municipalidades distritales y centros poblados ubicados a lo largo de las cuencas hidrográficas.
- 20% a favor de las municipalidades provinciales ubicadas a lo largo de las cuencas hidrográficas.
- 20% a favor de las municipalidades ubicadas en las cabeceras de cuenca de las que se obtiene el recurso hídrico para las actividades productivas.
- 20% a favor de los Gobiernos Regionales en los que están ubicadas las cabeceras de cuenca y las cuencas hidrográficas de las que se usan para actividades productivas.
- 10% a favor de las Universidades de las regiones o provincias en las que están

Artículo 5.- La Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el Ministerio del Ambiente (MINAM) establecerán las regiones, provincias, distritos y centros poblados en donde se encuentran las cabeceras de cuenca y las cuencas hidrográficas, a las que les corresponde los beneficios del **Canon Hídrico**.

Artículo 6.- Créase el **Fondo Especial Hídrico (FEH)**, adscrito al Ministerio del Ambiente (MINAM) y bajo la supervisión del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), cuyos recursos serán utilizados acorde con las disposiciones de la presente Ley y su reglamentación

(...)

II. ANÁLISIS:

La **Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal - DGPMACDF**, en el marco de sus competencias, formula observación al indicado Proyecto de Ley por las siguientes consideraciones:

- II.1. El artículo 1 del proyecto de Ley crea el **Canon Hídrico** sobre la base del 25% del impuesto “a las utilidades” de las actividades de empresas mineras, petroleras, gasíferas, industriales, pesqueras, agrícolas, pecuarias y forestales que utilicen agua para sus procesos productivos.

Con relación al canon, el artículo 77 de la Constitución Política del Perú señala que: “(...) Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.” (El subrayado es nuestro).

Sobre el particular, se debe señalar que la propuesta normativa estaría modificando la naturaleza del canon contemplada en el citado precepto constitucional, en primer lugar, porque incluye como generadora de “canon” a actividades no relacionadas con la explotación del recurso agua en su forma





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

“natural”¹, sino que por el contrario, incluye a todas las actividades que utilizan el agua como insumo en sus procesos productivos.

En segundo lugar, el precepto constitucional establece que la explotación de los recursos naturales genera canon en beneficio directo de la misma zona donde se explotan dichos recursos. En la propuesta legislativa, esta condición no se cumple pues se plantea que el “canon” sea generado por las actividades que utilizan el agua como insumo en la cadena de producción, las mismas que se pueden desarrollar en circunscripciones distintas de aquellas que se beneficiarán del “canon hídrico” considerando que, por ejemplo, una cuenca atraviesa diferentes circunscripciones².

En consecuencia, la propuesta normativa estaría modificando la naturaleza del canon establecida en el artículo 77 de la Constitución Política del Perú en razón a que estaría llamando “canon” a recursos que se generan en actividades distintas a la explotación de los recursos naturales y porque las circunscripciones donde se genera el “canon” pueden ser distintas a aquellas que se benefician del mismo.

Adicionalmente, se debe señalar que la naturaleza del canon es la agotabilidad del recurso y la compensación por parte del Estado a los gobiernos subnacionales de las zonas donde se explotan los recursos naturales. Esto es determinado por el Tribunal Constitucional, que define al canon como “(...) una compensación del Estado a los Gobiernos Regionales y Locales respecto a la distribución de ingresos ya recaudados. (...) En el caso del canon minero, la compensación será la distribución de los ingresos recaudados a las zonas donde se explotan los recursos minerales, garantizándose la participación directa de la población local en el beneficio del reparto. Medida que se justifica porque dicha población será la que recibirá el mayor impacto cuando estos recursos se agoten.”³



- II.2. En el artículo 2 del proyecto normativo se propone constituir un “**Fondo Especial Hídrico**” a partir de los “fondos” recaudados en aplicación al “canon hídrico”, esto es, del 25% del impuesto “a las utilidades” de las actividades de empresas mineras, petroleras, etc. El indicado Fondo sería retenido en el Ministerio de Economía y Finanzas; pero, estaría adscrito al Ministerio del Ambiente (artículo 6). El Centro de Planeamiento Estratégico – CEPLAN establecería los criterios y prioridades de uso (artículo 3) y supervisaría su uso (artículo 6). Los recursos del Fondo son finalmente entregados a los gobiernos regionales y locales en donde se encuentren las cabeceras de



¹ Por ejemplo, en el caso del canon minero la extracción de minerales es la actividad que genera canon, la refinación minera o la industria de joyas no generan canon, porque no constituyen la explotación del recurso natural sino la utilización de los productos mineros como insumo de otro proceso productivo. De igual modo, la generación hidroeléctrica y la explotación del bosque generan canon, pero la transmisión de la energía hidroeléctrica o la industria de la madera no generan canon.

² Por ejemplo, de acuerdo a la ANA, la Cuenca del Mantaro abarca los departamentos de Pasco, Junín, Huancavelica y Ayacucho.

³ Fundamento 52 de la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC.



**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

cuenca y las cuencas mismas de las que se obtiene el recurso hídrico (artículo 2).

- II.3. Al respecto, la propuesta estaría modificando el concepto del canon y el rol del proceso de descentralización establecido en el marco constitucional vigente, toda vez que se estaría constituyendo un Fondo, a cargo del Gobierno Nacional, con recursos del “canon”. De conformidad con artículos 193 y 196 de la Constitución Política del Perú, los recursos de canon son bienes y rentas de los gobiernos regionales y gobiernos locales; por lo tanto, dichos recursos no podrían ser retenidos por el Gobierno Nacional para constituir un Fondo a su cargo (se estarían re-centralizando recursos ya descentralizados por la Constitución). De igual modo, los recursos del Fondo que se entreguen a los gobiernos subnacionales tampoco podrían denominarse “canon”.

Por su parte, la **Dirección General de Presupuesto Público - DGPP** señala que tiene entre sus funciones⁴ la determinación y actualización de los índices de distribución de los diferentes tipos de canon, no correspondiendo evaluar el proyecto de ley de creación, constitución, distribución y uso de los recursos del canon hídrico propuesto. Sin perjuicio de lo antes señalado, formula observación al Proyecto de Ley N° 1702/2016-CR conforme a lo siguiente:

- II.4. El artículo 4° del Proyecto de Ley no precisa los criterios y variables con los cuales se distribuirían los diferentes porcentajes del canon hídrico entre las diferentes circunscripciones en donde se ubican las cabeceras de cuenca y las circunscripciones ubicadas a lo largo de las cuencas hidrográficas.



- II.5. El análisis costo beneficio del Proyecto de Ley no cuantifica los menores montos de recursos ordinarios que tendría el Tesoro Público debido a la creación del canon hídrico sobre la base del 25% del impuesto a la renta pagado por las mineras, petroleras, gasíferas, industriales, pesqueras, agrícolas, pecuarias y forestales que utilicen agua para sus procesos productivos.

- II.6. El Proyecto de Ley no toma en cuenta que las empresas mineras, industriales, agroindustriales, agrarias, etc., actualmente pagan retribuciones económicas y tarifas por el uso del recurso agua, las cuales son reguladas por la Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29388, y su reglamento, el Decreto Supremo N° 001-2010-AG. Retribuciones económicas que son utilizadas por la Autoridad Nacional del Agua para la formulación de planes de gestión de recursos hídricos en la cuenca, desarrollar la gestión y administración de los recursos hídricos en las fuentes naturales del agua, así como para financiar las medidas de control y vigilancia destinadas a lograr: La protección de la calidad, el incremento de la disponibilidad de los recursos hídricos y la conservación de las fuentes productoras de agua; así como para la gestión



⁴ Establecidas en el literal d), del artículo 82, del Decreto Supremo N° 117-2014-EF, Reglamento de Organización y Funciones del MEF.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

integrada del agua en las cuencas menos favorecidas y la preservación del recurso hídrico en las cabeceras de cuencas.

El canon hídrico propuesto constituiría una asignación adicional que se efectuaría por el uso de este recurso a favor de las municipalidades donde se encuentra la cabecera de cuenca para hacer labores de conservación de recursos hídricos, función que es competencia de la Autoridad Nacional del Agua.

- II.7. El Proyecto de Ley en mención y su exposición de motivos no tienen como sustento el estudio económico del valor actual correspondiente el cual es requerido por la Ley de Canon para su inclusión como un nuevo tipo de canon.

Cabe señalar que el artículo 3° de la Ley de Canon, Ley N° 27506, establece que la inclusión de otros tipos de canon en virtud de la explotación de cualquiera de los recursos naturales a que se refiere el artículo 3° de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, requiere obligatoriamente de ley que la cree, según criterios económicos de valor actual y no potencial.



El artículo 20° de la Ley N° 26821, establece que todo aprovechamiento de recursos naturales por parte de particulares da lugar a una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y ambientales. La retribución económica referida, incluye todo concepto que deba aportarse al Estado por el recurso natural, ya sea como contraprestación, derecho de otorgamiento o derecho de vigencia del título que contiene el derecho, establecidos por las leyes especiales. Este artículo, asimismo, dispone que el canon por explotación de recursos naturales y los tributos se rigen por sus leyes especiales.

- II.8. Adicionalmente, el canon hídrico propuesto tendría un tratamiento distinto a los otros tipos de canon dado que se estaría creando un Fondo Especial Hídrico (FEH) adscrito al Ministerio del Ambiente (MINEM) y bajo la supervisión del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), cuyos recursos serán utilizados acorde con las disposiciones de la presente Ley y su reglamento.

Sobre ello, se debe precisar que según el numeral 62.1 del artículo 62° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público está prohibida expresamente la creación de fondos que conlleven gastos que no se encuentren enmarcados dentro de las disposiciones de la mencionada Ley. Dicha prohibición busca evitar que se separen recursos públicos con carácter extra presupuestal; es decir, que se utilicen fuera del Sistema Nacional de Presupuesto y por ende de la administración financiera del Sector Público. Cuando un recurso público es utilizado por fuera del presupuesto, e incluso de las cuentas públicas, se genera un desorden financiero y presupuestal conllevando a que los recursos que se ejecuten no cuenten con un correlato en alguna meta presupuestal ejecutada y un objetivo institucional





**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

cumplido; generando además una imposibilidad de evaluar técnicamente si el recurso cumplió la finalidad pública para su uso.

II.9. De otro lado, el proyecto de Ley no señala el costo de su aplicación y su impacto en el Presupuesto del Sector Público, ni demuestra que cuenta con los recursos suficientes para su financiamiento, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, en salvaguarda del Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78° de la Constitución Política del Perú, y en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411. Dicho análisis se requiere como parte de las reglas para la estabilidad presupuestaria, reguladas en los literales c) y d) del artículo 3° de la Ley N° 30519 –Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.

II.10. En consecuencia, teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley es de iniciativa congresal, es pertinente mencionar que el artículo 79° de la Constitución Política del Perú establece que: “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)”.



A su vez, la **Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público - DGETP** desde el ámbito de su competencia, formula observación a los artículos 2 y 6 del Proyecto de Ley N° 1702/2016-CR por lo siguiente:

II.11. Corresponde informar que la propuesta de creación de fondos con recursos públicos, contraviene lo establecido por el Principio de Unidad de Caja contemplado en el TUO de la Ley N° 28693⁵, a través del cual se dispone la administración integral y centralizada de los recursos que financian el Presupuesto del Sector Público independientemente de su fuente de financiamiento y/o su finalidad, respetándose la titularidad y el registro que corresponda ejercer a la entidad responsable de su percepción.

II.12. Asimismo, en concordancia con el Principio de Unidad de Caja, y en el marco de las atribuciones conferidas mediante el artículo 6 del citado TUO, la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público centraliza la disponibilidad de los recursos que financian el Presupuesto del Sector Público en la Cuenta Única del Tesoro Público, acreditándose al mismo tiempo el respeto irrestricto por la intangibilidad y finalidad de dichos recursos conforme lo establezca la Ley.

II.13. Adicionalmente a lo señalado, los recursos públicos se autorizan a favor de las entidades beneficiarias a través de los créditos presupuestarios aprobados en sus respectivos presupuestos institucionales, y su ejecución se sujeta a las normas y procedimientos de los Sistemas Administrativos de Presupuesto y Tesorería con la finalidad de lograr una gestión más eficiente y transparente de las finanzas del Estado.



⁵ Artículo I del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería aprobado por Decreto Supremo N° 126-2017-EF.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

Finalmente, la **Dirección General de Política de Ingresos Públicos - DGPI** desde el ámbito de su competencia, emite opinión desfavorable sobre el Proyecto de Ley N° 1702/2016-CR, por lo siguiente:

II.14. El canon, en nuestro ordenamiento jurídico, encuentra sustento en el artículo 77° de la Constitución Política, referido al Presupuesto Público, según el cual corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.

II.15. Al respecto el Tribunal Constitucional⁶ ha señalado lo siguiente:

“Por consiguiente, **no se trata de un pago**, sino de una compensación del Estado a los Gobiernos Regionales y Locales **respecto a la distribución de ingresos ya recaudados**. En nuestro país coexisten 6 tipos de canon, a saber: minero, petrolero, pesquero, forestal, gasífero y de hidrocarburos. En el caso del canon minero, la compensación será la distribución de los ingresos recaudados a las zonas donde se explotan los recursos minerales, garantizándose la participación directa de la población local en el beneficio del reparto. Medida que se justifica porque dicha población será la que recibirá el mayor impacto cuando estos recursos se agoten.” (el sombreado y subrayado es nuestro).



II.16. Mediante la Ley N° 26821, se aprobó la ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, cuyo artículo 20° prevé que todo aprovechamiento de recursos naturales por parte de particulares da lugar a una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y ambientales; y que todo concepto que deba aportarse al Estado por el recurso natural, ya sea como contraprestación, derecho de otorgamiento o derecho de vigencia del título que contiene el derecho, establecidos por las leyes especiales. Especificando también que el canon por explotación de recursos naturales y los tributos se rigen por sus leyes especiales. (el subrayado es nuestro).

II.17. De acuerdo a la Ley N° 27506, Ley del canon y sus modificatorias, el canon es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de ingresos y rentas obtenidos del Estado por la explotación económica de los recursos naturales. Asimismo, dicha Ley tiene por objeto los recursos naturales cuya explotación genera canon y regula su distribución en favor de los gobiernos regionales y gobiernos locales de las zonas donde se exploten los recursos naturales, de conformidad con el artículo 77° de la Constitución, antes citado.



II.18. Considerando lo expuesto, el Proyecto de Ley si bien el artículo 1 señala que el canon hídrico es determinado sobre la base del 25% del Impuesto a las utilidades de las actividades de empresas mineras, petroleras, gasíferas, industriales, pesqueras, agrícolas, pecuarias y forestales que utilicen agua para sus procesos productivos; resulta impreciso pues en nuestro país no se

⁶ Fundamento 52 de la sentencia emitida en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

encuentra regulado un “impuesto a las utilidades” como tal, sino el Impuesto a la Renta de cargo de las personas jurídicas y otros contribuyentes.

Y en el entendido que el Proyecto de Ley se estuviera refiriendo al impuesto a la renta, el determinar el canon sobre la base del 25% sobre este impuesto tampoco se encuentra debidamente sustentado en la Exposición de Motivos. No se establece por qué el 25% resulta siendo el porcentaje idóneo para el canon y en qué medida afectaría los ingresos del Tesoro Público para destinarlos a cubrir otras necesidades públicas.

- II.19. De otro lado, cuando el artículo 1 del Proyecto de Ley plantea que el canon hídrico será aplicado sobre el impuesto a las utilidades de las empresas que realizan las actividades que en dicho artículo se mencionan por la utilización el agua en sus procesos productivos indirectamente se estaría planteando crear un “cobro por el uso del agua” que hagan las referidas empresas; y no propiamente se trataría de una compensación del Estado a los Gobiernos Regionales y Locales respecto a la distribución de los ingresos ya recaudados; con lo cual el cobro que se estaría creando mediante el Proyecto de Ley no tendría naturaleza de canon.



Además, cabe resaltar que la Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29338 ya contempla el cobro por los diferentes tipos de uso productivo del agua; por lo que, de aprobarse el Proyecto se estaría duplicando conceptos por el uso del mencionado recurso⁷.

- II.20. De otro lado, es pertinente indicar que si bien en el artículo 2 del Proyecto de Ley se menciona que la creación del canon hídrico estaría dirigido a los Gobiernos Regionales y Locales donde se encuentran las cabeceras de cuenca y las cuencas mismas, ello a su vez disminuiría recursos para el cumplimiento de los fines públicos, tal como lo señala la Dirección General de Presupuesto Público en el numeral II.5.

Adicionalmente, considerando que el canon supone una distribución de ingresos ya recaudados, en el caso puntual, del impuesto a la renta, no cabría incorporar al Ministerio de Economía y Finanzas como agente de retención, tal como se plantea en el artículo 2 del Proyecto de Ley.

Incluso al proponer que los fondos recaudados vayan a un Fondo Especial Hídrico a fin de ser entregados a los Gobiernos Regionales y Locales, constituiría una asignación adicional que se efectuaría por el uso de este recurso a favor de las municipalidades donde se encuentra la cabecera de



⁷ No se toma en cuenta que las empresas mineras, industriales, agroindustriales, agrarias, etc., actualmente pagan retribuciones económicas y tarifas por el uso del recurso agua, las cuales son reguladas por la Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29338, y su reglamento, el Decreto Supremo N° 001-2010-AG. Estas retribuciones económicas son utilizadas por la Autoridad Nacional del Agua para la formulación de planes de gestión de recursos hídricos en la cuenca, desarrollar la gestión y administración de los recursos hídricos en las fuentes naturales del agua, así como para financiar las medidas de control y vigilancia destinadas a lograr: La protección de la calidad, el incremento de la disponibilidad de los recursos hídricos y la conservación de las fuentes productoras de agua; y, la gestión integrada del agua en las cuencas menos favorecidas y la preservación del recurso hídrico en las cabeceras de cuencas.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL



“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

cuenca y cuencas mismas para hacer labores de conservación de recursos hídricos, función que es competencia de la Autoridad Nacional del Agua.

- II.21. Por otro lado, considerando la información de la SUNAT, se estima que el Impuesto a la Renta pagado por las empresas que hacen uso intensivo del agua para sus procesos productivos (mineras, petroleras, gasíferas, industriales, pesqueras, agrícolas, pecuarias y forestales) representa el 22% del total del Impuesto a la Renta pagado.

Teniendo en consideración el Impuesto a la Renta pagado por las empresas que realizan las actividades sujetas al ámbito de aplicación del presente Proyecto de Ley, se estima que la aprobación de la medida implicaría menores recursos para el Tesoro Público en alrededor de S/ 1 169 millones, por las mayores transferencias de recursos públicos por concepto de canon hídrico, tal como se propone en citado Proyecto de Ley⁸.

- II.22. Finalmente, de acuerdo a la normativa que regula el canon, este se debe distribuir en favor de los gobiernos regionales y gobiernos locales de las zonas donde se exploten los recursos naturales. Sin embargo, ni en el Proyecto de Ley ni en la Exposición de Motivos se sustenta por qué se establece los porcentajes que se distribuirían entre los diferentes Gobiernos Regionales y locales donde se encuentren las cabeceras de cuenca y las cuencas mismas de las que se obtiene el recurso hídrico.



III. CONCLUSIONES:

En atención a lo señalado en el presente informe, se formula observación al Proyecto de Ley N° 1702/2016-CR, que propone la “Ley de canon hídrico y Fondo Especial Hídrico (FEH) para el desarrollo integral sostenible de las zonas ubicadas en cabeceras y cuencas cuyos recursos hídricos son utilizados en actividades productivas por empresas privadas” por lo siguiente:

La **DGPMACDF** señala que:

- III.1. La propuesta regula principalmente la creación del Fondo Especial Hídrico (FEH) a partir de un inapropiado uso del concepto de canon. Al respecto, la propuesta normativa estaría modificando la naturaleza del canon establecida en el artículo 77 de la Constitución Política del Perú en razón a que estaría llamando “canon” a recursos que se generan en actividades distintas a la explotación de los recursos naturales y porque las circunscripciones donde se genera el “canon” pueden ser distintas a aquellas que se benefician del mismo.



⁸ La estimación corresponde al 25% del total del Impuesto a la Renta Pagado (Pagos a cuenta y regularización) de las empresas que realizan las actividades sujetas al ámbito de aplicación de acuerdo a lo establecido en el presente Proyecto de Ley.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

- III.2. Se estaría modificando el concepto del canon y el rol del proceso de descentralización, establecido en el marco constitucional vigente. Ello debido a que se estaría constituyendo un Fondo, a cargo del Gobierno Nacional, con recursos del “canon” cuando, según los artículos 193 y 196 de la Constitución Política del Perú, dichos recursos son bienes y rentas de los gobiernos regionales y gobiernos locales; por lo que, no podrían ser retenidos por el Gobierno Nacional para constituir un Fondo a su cargo.

La DGPP señala que:

- III.3. El artículo 4° del Proyecto de Ley no precisa los criterios y variables con los que se distribuiría el canon hídrico entre las circunscripciones en donde se ubican las cabeceras de cuenca y a lo largo de las cuencas hidrográficas.
- III.4. El análisis costo beneficio del Proyecto de Ley no cuantifica los menores recursos ordinarios que tendría el Tesoro Público por la creación del canon hídrico sobre la base del 25% del impuesto a la renta pagado por las mineras, petroleras, gasíferas, industriales, pesqueras, agrícolas, pecuarias y forestales que utilicen agua para sus procesos productivos.
- III.5. El Proyecto de Ley no considera que las empresas mineras, industriales, agroindustriales, agrarias, etc., ya pagan retribuciones económicas y tarifas por el uso del recurso agua, reguladas por la Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29388, y su reglamento, retribuciones que son utilizadas por la Autoridad Nacional del Agua para diferentes actividades y/o acciones.

El canon hídrico propuesto constituiría una asignación adicional por el uso de este recurso a favor de las municipalidades donde se encuentra la cabecera de cuenca para hacer labores de conservación de recursos hídricos, función que es competencia de la Autoridad Nacional del Agua.

- III.6. El Proyecto de Ley y su exposición de motivos no tienen como sustento el estudio económico del valor actual correspondiente, requerido por la Ley N° 27506, Ley de Canon, para su inclusión como un nuevo tipo de canon. El artículo 3 de dicha Ley señala que la inclusión de otros tipos de canon en virtud de la explotación de cualquiera de los recursos naturales a que se refiere el artículo 3 de la Ley N° 26821 Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, requiere obligatoriamente de ley que la cree, según criterios económicos de valor actual y no potencial.

El artículo 20 de la Ley N° 26821, establece que todo aprovechamiento de recursos naturales por parte de particulares da lugar a una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y ambientales. La retribución económica referida, incluye todo concepto que deba aportarse al Estado por el recurso natural, ya sea como contraprestación, derecho de otorgamiento o derecho de vigencia del título que contiene el derecho, establecidos por las leyes especiales. Este artículo,





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

asimismo, dispone que el canon por explotación de recursos naturales y los tributos se rigen por sus leyes especiales.

- III.7. Adicionalmente, el canon hídrico propuesto tendría un tratamiento distinto a los otros tipos de canon ya que se estaría creando un Fondo Especial Hídrico (FEH) adscrito al Ministerio del Ambiente (MINAM) bajo la supervisión del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), cuyos recursos serán utilizados acorde con las disposiciones de la presente Ley y su reglamento.

Sobre ello, el numeral 62.1 del artículo 62° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público prohíbe expresamente la creación de fondos que conlleven gastos no enmarcados dentro de las disposiciones de dicha Ley. Tal prohibición busca evitar que se separen recursos públicos con carácter extra presupuestal que generan desorden financiero y presupuestal conllevando a que los recursos que se ejecuten no cuenten con un correlato en alguna meta presupuestal ejecutada y un objetivo institucional cumplido; generando además una imposibilidad de evaluar técnicamente si el recurso cumplió la finalidad pública para su uso.

- III.8. El proyecto de Ley no señala el costo de su aplicación y su impacto en el Presupuesto del Sector Público, ni demuestra que cuenta con los recursos suficientes para su financiamiento, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. En consecuencia, teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley es de iniciativa congresal, es pertinente mencionar que el artículo 79° de la Constitución Política del Perú establece que: “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)”.



Por su parte la **DGETP** señala que:

- III.9. Formula observación a los artículos 2 y 6 del Proyecto de Ley N° 1702/2016-CR, toda vez que la creación de fondos resulta una medida contraria al Principio de Unidad de Caja.



Finalmente, la **DGPIF** señala que:

- III.10. El artículo 1 del Proyecto de Ley alude que el canon se determinará sobre la base del impuesto a las utilidades, mas este impuesto como tal no se encuentra contemplado en el sistema tributario peruano. Es todo cuanto tengo que informar.
- III.11. No se encuentra sustentado porque el porcentaje del 25% del impuesto a las utilidades resulta siendo el idóneo para el canon, ni tampoco en qué medida la creación de dicho canon afectaría los ingresos del Tesoro Público para que destinarlos a cubrir otras necesidades públicas.
- III.12. Al crear el canon por aprovechamiento de del agua se estaría regulando un doble pago, dado que ya se encuentra regulado la retribución económica por el



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

aprovechamiento del recurso hídrico conforme a la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos.

- III.13. Sin perjuicio de lo anteriormente mencionado, la aprobación del Proyecto de Ley implicaría menores recursos para el Tesoro Público en alrededor de S/ 1 169 millones, por las mayores transferencias de recursos públicos por concepto de canon hídrico.
- III.14. Finalmente, considerando que el canon supone una distribución de ingresos ya recaudados, en el caso puntual del impuesto a la renta, no cabría incorporar al Ministerio de Economía y Finanzas como agente de retención, tal como se plantea en el artículo 2 del Proyecto de Ley.



Es todo cuanto tengo que informar

Atentamente,

WILDER F. RAMÍREZ VENTURA
DIRECTOR GENERAL (e)
Dirección General de Política Macroeconómica
y Descentralización Fiscal