

SUMILLA: LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY 27506, LEY DE CANON



Los Congresistas que suscriben, **CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA, MODESTO FIGUEROA MINAYA, y, JUAN CARLOS DEL ÁGUILA CÁRDENAS,** integrantes del grupo parlamentario Fuerza Popular, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo N° 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente propuesta legislativa:

El Congreso de La República;
Ha dado la ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY 27506, LEY DE CANON

Artículo Único. Objeto de la Ley

La presente Ley, tiene por objeto modificar el artículo 14 de la Ley 27506, Ley de Canon, en el siguiente termino:

"Artículo 14.- Canon Forestal

Créase el canon a la explotación de los recursos forestales y de fauna silvestre. El canon forestal se compone del 50% (cincuenta por ciento) del pago del derecho de aprovechamiento de productos forestales y de fauna silvestre, así como de los permisos y autorizaciones que otorgue la autoridad competente y, **que son recaudados por el Gobierno Nacional.**

Los pagos por estos conceptos cuando son recaudados por los Gobiernos Regionales, en el marco de la descentralización, constituyen ingresos propios, los cuales deben ser destinados a actividades forestales y de fauna silvestre."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- Reglamentación

El Poder Ejecutivo, en un plazo de sesenta (60) días hábiles, realiza las modificaciones a las normas reglamentarias pertinentes, para la adecuada aplicación de la presente Ley.

Modesto Figueroa Minaya
Congresista de La República

CARLOS DOMINGUEZ HERRERA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

JUAN CARLOS DEL ÁGUILA CÁRDENAS
Congresista de la República

Ursula Letona Perayra
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

MARCO E. MITASHIRO ARASHIRO
Congresista de la República

Juan Yuyes M.

Esther Saavedra

210579-ATC

Lezama Santos

MOISÉS MAMANI COLQUEHUANCA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...10... de OCTUBRE... del 2018...

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3525 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de, DESCENTRALIZACIÓN, RECONOCIMIENTO, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.



.....
JOSE ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. JUSTIFICACIÓN

Con el artículo 14 de la Ley 27506, Ley de Canon, se crea el “*canon forestal*”, el cual se compone del 50% (cincuenta por ciento) del pago del derecho de aprovechamiento de productos forestales y de fauna silvestre, así como de los permisos y autorizaciones que otorgue la autoridad competente.

Lo señalado, guarda relación con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 26824, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que dispone que todo aprovechamiento de recursos naturales¹ por parte de particulares da lugar a una retribución económica en favor del Estado, por su “dominio eminential²”.

En el caso de los recursos forestales, el artículo 49 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, establece que los pagos por derecho de aprovechamiento en concesiones forestales se establecen de la siguiente manera:

- A. Para extracción forestal de productos maderables y ecoturismo, por superficie, de acuerdo al recurso otorgado.
- B. Para productos del bosque diferentes a la madera, en razón al valor en estado natural del producto o en razón a la superficie otorgada.
- C. En permisos y autorizaciones, en función al volumen extraído y al valor de la especie.
- D. En cesiones en uso con fines de agroforestería o cesiones de uso en bosques residuales o remanentes, por superficie.

¹ Artículo 3 de la Ley 26824, establece que se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como: a. las aguas: superficiales y subterráneas; b. el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección; c. la diversidad biológica: como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistas; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida; d. Los recursos hidrocarburíferos, hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares; e. La atmósfera y el espectro radioeléctrico; f. Los minerales; g. Los demás considerados como tales. El paisaje natural, en tanto sea objeto de aprovechamiento económico, es considerado recurso natural para efectos de la presente Ley.

² El numeral 8 del artículo II del Título Preliminar de la Ley 29763, señala:

(...) 8. Dominio eminential del Estado

El Estado ejerce el dominio eminential sobre los recursos del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, así como sobre sus frutos y productos en tanto no hayan sido legalmente obtenidos.

- E. Para autorizaciones para pastoreo en ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre en tierras de dominio público, por número de animales.
- F. En servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, la retribución económica a favor del Estado se considera dentro del pago por derecho de aprovechamiento.

En ese sentido, el literal f), del artículo 2 del Reglamento de la Ley 27506, aprobado por Decreto Supremo 005-2002-EF, dispone que el Canon Forestal, esta constituido por el 50% (cincuenta por ciento) del pago del derecho de aprovechamiento, referidos al pago por los permisos, autorizaciones y concesiones de productos forestales y de fauna silvestre que recaude el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA, Organismo Público Descentralizado del Ministerio de Agricultura. (subrayado propio).

Que, el Instituto Nacional de Recursos Naturales-INRENA (hoy extinto), fue creado por Decreto Ley 25902 el 27 de noviembre de 1992, asimismo, fue un órgano público descentralizado del Ministerio de Agricultura, y tuvo a cargo entre otras funciones el de otorgar concesiones forestales con fines maderables y no maderable, autorizaciones y permisos forestales. Siendo así, esta entidad era el competente para recaudar los pagos por derecho de aprovechamiento de los productos forestales que fueran otorgadas.

El proceso de descentralización de funciones iniciado en el año 2004, involucró materias relacionadas a: agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, transporte, comunicaciones, medio ambiente, vivienda, saneamiento, sustentabilidad de los recursos naturales, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, educación y salud, en conformidad a la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En materia forestal, el Decreto Supremo 011-2007-AG, publicado el 22 de febrero de 2007, dispuso la transferencia de facultades del INRENA a los Gobiernos Regionales, los cuales comprendían específicamente los literales “e” y “q” del artículo 51 de la Ley 27867, que señala:

“Artículo 51.- Funciones en materia agraria
(...)

- e) **Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción.**
- q) **Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional. (...)**”.

En ese marco, a la fecha suman nueve (09) Gobiernos Regionales a los cuales se ha terminado de transferir las funciones en materia forestal, arriba descritas; siendo las siguientes regiones:

Cuadro N° 01

ITEM	NORMA	ENTIDAD
01	Resolución Ministerial N° 0792-2009-AG	Gobierno Regional de San Martín
02	Resolución Ministerial N° 0793-2009-AG	Gobierno Regional de Loreto
03	Resolución Ministerial N° 0019-2010-AG	Gobierno Regional de Ucayali
04	Resolución Ministerial N° 0301-2010-AG	Gobierno Regional de Madre de Dios
05	Resolución Ministerial N° 0696-2010-AG	Gobierno Regional de Amazonas
06	Resolución Ministerial N° 0303-2011-AG	Gobierno Regional de La Libertad
07	Resolución Ministerial N° 0170-2012-AG	Gobierno Regional de Tumbes
08	Resolución Ministerial N° 0291-2012-AG	Gobierno Regional de Ayacucho
09	Resolución Ministerial N° 0292-2013-MINAGRI	Gobierno Regional de Huánuco

Elaboración Propia

Con la transferencia de funciones, en el caso de la descentralización forestal, existe a la fecha un modelo dual de gestión, pues por un lado tenemos gobiernos regionales que ya cuentan con las funciones y lo vienen ejerciendo a través de sus dependencias regionales y, por otro lado, los gobiernos regionales que aún no lo han hecho, las responsabilidades en esa materia son manejados desconcentradamente por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre³, entidad también dependiente del Ministerio de Agricultura y Riego.

Siendo así, se hace necesaria una aclaración en la Ley del Canon, Ley N° 27506, en la parte de la definición del canon forestal a fin de definir claramente lo que sería el canon forestal, definiendo como tal solo a los cobros que hagan las entidades del gobierno nacional desconcentradas en el territorio nacional y que tienen las responsabilidades de la gestión forestal.

Al final, los derechos forestales que son cobrados por las entidades desconcentradas del Gobierno Nacional (SERFOR) pasarán a conformar el

³ Fue creado por Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, e inició sus funciones el 26 de julio de 2014.

canon forestal, mientras que los derechos forestales cobrados por los gobiernos regionales serán ingresos propios en línea con el mandato de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la teoría normativa de la descentralización fiscal. Uno de los principios rectores de la descentralización fiscal que ha sido consensuado por especialistas en base a la experiencia internacional (Bahl, 1999)⁴ y que ha sido también advertido para el caso peruano (Carranza y Tuesta, 2005) es que el financiamiento sigue a la función. Es decir, que es fiscalmente razonable dotar de un financiamiento a un gobierno descentralizado después de haberle otorgado la responsabilidad o función correspondiente, lo que implica una íntima relación entre los aspectos financieros y competenciales de la descentralización. Esto implica que la transferencia de las funciones forestales a los gobiernos regionales implica una asignación de recursos, que en el caso de las explotaciones forestales aplica a los derechos que se cobra por su aprovechamiento.

II. MARCO JURÍDICO

2.1. A nivel de Constitución Política del Perú

- Artículo 77
- Artículo 193

2.2. A nivel de Leyes

- Ley 27506, Ley de Canon, artículo 14.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, literal e) y q) del artículo 51.
- Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Decreto Supremo N° 005-2002-EF, literal f del artículo 2.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En relación a la modificación del artículo 14 de la Ley 27506, Ley de Canon, que regula el canon forestal, revisado el aplicativo de proyectos del Congreso de la República, no se cuenta con proyectos de ley relacionados con la presente iniciativa.

⁴ Bahl, Roy, et al. Implementation rules for fiscal decentralization. International Studies Program Working Paper, 1999, vol. 30.

IV. ALCANCES DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa busca aclarar lo que corresponde canon forestal, para tal fin, se propone modificar el artículo 14 de la Ley 27506, lo mismo que permitirá fortaleciendo los procesos de descentralización.

Los cambios a realizarse son:

Cuadro N° 02

CUADRO COMPARATIVO	
Ley 27506, Ley de Canon	Propuesta de Modificación
<p>Artículo 14.- Canon Forestal</p> <p>Créase el canon a la explotación de los recursos forestales y de fauna silvestre. El canon forestal se compone del 50% (cincuenta por ciento) del pago del derecho de aprovechamiento de productos forestales y de fauna silvestre, así como de los permisos y autorizaciones que otorgue la autoridad competente.</p>	<p>“Artículo 14.- Canon Forestal</p> <p>Créase el canon a la explotación de los recursos forestales y de fauna silvestre. El canon forestal se compone del 50% (cincuenta por ciento) del pago del derecho de aprovechamiento de productos forestales y de fauna silvestre, así como de los permisos y autorizaciones que otorgue la autoridad competente y, que son recaudados por el Gobierno Nacional.</p> <p>Los pagos por estos conceptos cuando son recaudados por los Gobiernos Regionales, en el marco de la descentralización, constituyen ingresos propios, los cuales deben ser destinados a actividades forestales y de fauna silvestre.”</p>

Elaboración Propia

V. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Con la entrada en vigencia de la presente Ley, se modificará el artículo 14 de la Ley 27506, Ley de Canon, modificado por el artículo 7 de la Ley 28077, que incorpora el Canon Forestal.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La mayor parte del canon constituyen un porcentaje del impuesto a la renta (50%), no obstante, en el caso del sector forestal este está vinculado al pago de los derechos de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre. Esta particularidad hace que el canon forestal que no se constituye en recursos de libre disponibilidad como son los impuestos (que no tienen contraprestación alguna), sino sobre derechos que son pagos por el aprovechamiento (*fees*) de algún recurso en específico, **requieren ser utilizados para la gestión de ese mismo recurso natural.**

En ese sentido, dado que en materia forestal existen nueve (09) gobiernos regionales que han asumido competencias, entre estas, la del cobro de aprovechamiento del recurso forestal, la presente iniciativa sólo busca aclarar esta situación, precisándose que canon forestal sólo corresponde aquel que es recaudado por el Gobierno Nacional, y aquellos que son recaudados por los gobiernos regionales constituyen recursos directamente recaudados.

VII. LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se encuentra dentro de la Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional, denominado ***Democracia y Estado de Derecho***, dentro del objetivo N° 8, ***Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú***. disponiendo lo siguiente:

“Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías. Con ese objetivo, el Estado: (a) apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales (b) institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas; (c) promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales; (d) establecerá una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno; (e) desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales; (f) desarrollará una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluyan mecanismos de

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