Proyecto de Ley Nº 1638/2016-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
06 JUL 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora: 10:20AM

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS CUYA FABRICACIÓN TIENE COMO INSUMO AL AGUA

Los congresistas de la República que suscriben a iniciativa del Congresista **HORACIO ZEBALLOS PATRÓN** del Grupo Parlamentario Frente Amplio, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa legislativa:

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS CUYA FABRICACIÓN TIENE COMO INSUMO AL AGUA

TITULO I

ASPECTOS GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

Declarase de interés nacional y necesidad pública la creación del impuesto a las bebidas cuya fabricación tiene como insumo al agua, que se describen a continuación:

a) Agua embotellada.
b) Agua embotellada gasificada.
c) Aguas minerales embotelladas.
d) Cervezas.
e) Bebidas rehidratantes o isotónicas, bebidas estimulantes o energizantes.
f) Bebidas gaseosas.
g) Té bebible y jugos.
h) Productos lácteos reconstituidos con agua y leche en polvo.

Artículo 2. Desarrollo de la norma

Declarase de interés nacional y necesidad pública crear las siguientes obligaciones tributarias:

a) En el momento de emisión del comprobante de pago, para los bienes gravados producidos en el Perú.
b) En la importación de los bienes gravados en la fecha que se solicita su despacho a consumo.

Artículo 3. Sujetos del Impuesto.

Se considera de interés nacional y de necesidad pública declarar como sujetos del impuesto en calidad de contribuyentes:

a) Los productores o las empresas vinculadas económicamente a estos, en las ventas realizadas en el país de los productos gravados por la presente ley.
b) Los productores o las empresas vinculadas económicamente a estos, en las exportaciones de los productos gravados por la presente ley.
c) Las personas o empresas que importen los productos gravados por la presente ley.

Artículo 4. Base Imponible

Se considera de interés nacional y de necesidad pública que la base imponible esté constituida por el valor de venta, debiendo excluir de dicho valor el Impuesto General a las Ventas, el Impuesto Selectivo al Consumo y el impuesto al que se refiere esta ley

Artículo 5. Sistema de Aplicación del Impuesto.

Se considera de interés nacional y de necesidad pública que el impuesto se aplique bajo el sistema de valor de venta. Entendiendo como Valor de venta lo establecido en el Artículo 14 de la Ley del Impuesto General a las ventas e impuesto selectivo al consumo; debiendo excluir de dicho valor el Impuesto General a las Ventas, el Impuesto Selectivo al Consumo y el impuesto al que se refiere esta ley.

Artículo 6. Determinación del Impuesto.

Se considera de interés nacional y de necesidad pública que el impuesto se determine aplicando a la base imponible una tasa del 10%.

TITULO II

FINALIDAD, DISTRIBUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS RECAUDADOS POR EL IMPUESTO

Artículo 7. Finalidad.

Declarase de interés nacional y necesidad pública que el impuesto tiene como finalidad la implementación del Plan Nacional de los Recursos Hídricos a través del financiamiento de los Programas, proyectos y actividades establecidos en los Planes de Gestión de los Recursos Hídricos en las cuencas.

Lo anteriormente señalado no excluye otras fuentes de financiamiento públicas o privadas para la implementación del Plan Nacional de los Recursos Hídricos y los Planes de Gestión de Recursos en las cuencas.

Artículo 8. Destino de los fondos obtenidos por la recaudación del impuesto.

Declarase de interés nacional y necesidad pública que los recursos obtenidos por la recaudación del impuesto se destinarán de forma exclusiva, en los porcentajes y para las acciones siguientes:

a) El 50% para financiar los Planes de Gestión de los Recursos Hídricos de Cuenca, en las cuencas donde se produce el impuesto.
b) El 25% para financiar los Planes de Gestión de los Recursos Hídricos de Cuenca, en las cuencas que no se genera este impuesto.
c) El 10% del monto para financiar la operación de las Secretarias técnicas de los Consejos de Recursos Hídricos de las Cuencas.
d) El 15% para financiar la implementación y operación del Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos y del Sistema de Vigilancia de la calidad del agua en las cuencas.

Artículo 9. Utilización de los recursos obtenidos por el impuesto para promover la inversión privada.

Declarase de interés nacional y necesidad pública que para la promoción de la inversión privada en la implementación de los Planes de Gestión de los Recursos Hídricos se establece los mecanismos siguientes:

a) Los recursos del impuesto cuyo destino sea el indicado en el artículo 9, literales a) y b), podrán ser utilizados para la creación de fondos de agua público-privados, en un porcentaje no mayor al 20% del total asignado.
b) El financiamiento de programas y proyectos de los Planes de Gestión de Recursos Hídricos con aportes provenientes del impuesto y del sector privado, se podrá ejecutar a través de fideicomisos, convenios y cuentas intangibles en bancos.

La reglamentación de los mecanismos para la implementación de los incisos a) y b) se establecerán en el reglamento de la Ley.

Artículo 10. Entidad responsable de la administración de los fondos recaudados por el impuesto.

Declarase de interés nacional y necesidad pública que la Autoridad Nacional del Agua sea el ente rector del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos y responsable de la implementación de la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos es el organismo del Estado encargado de la administración de los fondos recaudados por el Impuesto.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

ÚNICA. Declarase de interés nacional y necesidad pública que el Poder Ejecutivo reglamente la presente ley, en un plazo no mayor a sesenta (60) días contados a partir del día siguiente de su publicación

CONGRESO DE LA REPÚBLICA HORACIO ZEBALLOS PATRÓN

HORACIO ZEBALLOS PATRÓN
Congresista de la República

MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA
Ejecutivo Portavoz Grupo Parlamentario
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad

Rogelio Tucto Castillo

ORACIO PACORI

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

a. MARCO NORMATIVO

El artículo 65 de la Constitución establece que: "*El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población*".

Como lo habíamos dicho en párrafos anteriores es el Estado el que tiene que garantizar el derecho de los consumidores pues ellos son la razón por las que se genera el mercado, es por ello que los productos que se comercializan en el mercado deben procurar salvaguardar la salud de los consumidores.

En la mencionada Sentencia No. 0008-2003-AI/TC[1] del Tribunal Constitucional se menciona que la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En lo primero, el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. En lo segundo, la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, apareja el atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos de consumidor o usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor. Ello implica:

a) Garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que estén a su disposición en el mercado. Ello implica la consignación de datos veraces, suficientes, apropiados y fácilmente accesibles.

b) Vela por la salud y la seguridad de las personas su condición de consumidoras o usuarias.

El artículo 74 de la ley fundamental establece que los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio.

El principio de reserva legal en materia tributaria es un aspecto subsecuente de lo que la doctrina denominada potestad tributaria del Estado. Consiste en que los aspectos esenciales de los tributos que el Estado impone a las personas, deben ser aprobados

[1] Loc. Cit.

por norma con rango de ley: ley o decreto legislativo siempre que ocurra la delegación de facultades legislativas del Congreso al Ejecutivo, según lo establecido en el artículo 104 de la Constitución[2].

El principio de la reserva de la ley –ha dicho Armando Zolezzi- es correctamente entendido sólo en la medida que el poder o potestad tributaria esté centralizado en el Poder Legislativo "no siendo viable la creación, modificación o supresión de tributos con instrumentos que no sean ley en sentido formal o por órganos distintos al Congreso[3].

La parte final del segundo párrafo establece un conjunto de principios aplicables a la tributación que deben ser respetados por el Estado. Ellos son[4]:

- El principio de reserva de la ley, que obliga, como ya dijimos, a que ciertos aspectos esenciales de los tributos salvo las excepciones expresamente indicadas en el artículo, sean dictadas mediante normas con rango de ley[5].

- El principio de igualdad, que establece que los tributos se aplican a todas las personas que tiene igual posición frente al Derecho y frente al tributo de que se trate. No debe haber diferencias en materia tributaria por razón de las personas[6].

- El principio de carácter no confiscatorio, que quiere decir que debe haber una proporcionalidad entre el valor del bien sobre el que se paga el tributo y el valor del tributo mismo. No puede existir consideración matemática alguna, pero sí una razonable comparación de las cantidades[7].

La norma de que en materia de potestad tributaria el Estado debe respetar los derechos fundamentales de la persona, es una reiteración del principio, pero siempre saludable sobre todo en materias tan sensible como ésta[8].

La parte final del artículo establece la invalidez de las normas tributarias que violen las disposiciones descrita en el artículo bajo análisis. Estas normas, de producirse el vicio, no podrían tener otra consecuencia[9].

El segundo párrafo del **Artículo 79** de la Constitución, establece que el Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.

El mencionado artículo contiene fallas técnicas porque los tributos se subdividen en tres especies: impuestos, contribuciones y tasas, estos dos últimos son típicamente destinados a fines predeterminados. Lo que quiere decir el párrafo es que los

---

[2] BERNALES BALLESTEROS, Enrique. LA CONSTITUCIÓN DE 1993: ANÁLISIS COMPARADO. Roa Editora, Quinta edición, setiembre de 1999, Perú. Páginas 53-54.
[3] Loc. Cit.
[4] Ibíd. p. 55
[5] Loc. Cit.
[6] Ibíd. p. 56
[7] Loc. Cit.
[8] Loc. Cit.
[9] Loc. Cit.

impuestos no pueden tener finalidad específica, lo que es adecuado porque sirven para financiar los gastos generales del Estado. Sólo por solicitud del Poder Ejecutivo podrá destinar impuestos a tales fines[10].

El **Decreto Legislativo 771** regula el Sistema Tributario Nacional se encuentra comprendido por el Código Tributario y establece que los tributos están clasificados en Impuestos, Tasas y Contribuciones.

TRIBUTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Impuestos
- Impuesto a la Renta
- Impuesto General a las Ventas
- Impuesto Selectivo al Consumo
- Derechos Arancelarios
- Régimen Único Simplificado
- Impuesto de Solidaridad a favor de la Niñez Desamparada.
- Impuesto a los Juegos de Casinos y Máquinas Tragamonedas
- Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional
- Impuesto a las Transacciones Financiera
- Impuesto Temporal a los Activos Netos

Contribuciones
- Contribución de Seguridad Social.
- Contribución al Servicio Nacional de Adiestramiento Técnico Industrial – SENATI.
- Contribución al Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción – SENCICO.

Tasas
- Tasas por la prestación de servicios públicos, tales como los derechos por tramitación de procedimientos administrativos

El Estado peruano es el poder político organizado por la Constitución de 1993. El Estado se encuentra organizado en tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Cada uno de estos niveles agrupa diferentes unidades ejecutoras o productoras de bienes y servicios públicos cuyos costos operativos deben ser financiados básicamente con tributos[11].

Esta norma regula la estructura del sistema tributario peruano, identificando cuatro grandes sub-conjuntos de tributos en función del destinatario de los montos recaudados:

1) **Sub-conjunto de tributos que constituyen ingresos del Gobierno Nacional, según el art. 2.II.1 del D. Leg. No.771[12]**

   Cesare Cosciani señala que en virtud del principio de la contraprestación el usuario de los bienes y servicios que ofrece el Estado debe cumplir con un pago a título de remuneración o retribución.
   Si un contribuyente utiliza los bienes y servicios estatales, ubicados en diferentes partes del país, debe retribuir a través del pago de impuestos a favor del Gobiemo Nacional compuesto fundamentalmente por el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

[10] Loc. Cit.
[11] RUIZ DE CASTILLA PONCE DE LEÓN, Francisco. SISTEMA TRIBUTARIO PERUANO. Disponible en: http://blog.pucp.edu.pe/blog/franciscoruiz/2008/02/07/sistema-tributario-peruano/. Consultada el 11 de abril de 2017.
[12] Loc. Cit.

Estos impuestos se encuentran detallados en el D. Leg. No. 771. Se trata del Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas, Impuesto Selectivo al Consumo, Derechos Arancelarios y Régimen Único Simplificado.

El Impuesto a la Renta grava los ingresos de las personas naturales y empresas. El Impuesto General a las Ventas grava fundamentalmente la generalidad de las ventas de bienes, los servicios prestados por las empresas y las importaciones de bienes.

El Impuesto Selectivo al Consumo afecta solamente unas cuantas operaciones de venta y servicios llevadas a cabo por las empresas. En materia de Derechos Arancelarios se tiene fundamentalmente un impuesto que grava las importaciones de mercancías que se realizan en el Perú.

El Régimen Único Simplificado – RUS consiste en el pago de un solo impuesto, en sustitución del Impuesto a la Renta e Impuesto General a las Ventas. El RUS está dirigido fundamentalmente a las pequeñas empresas. También constituyen recursos del Gobierno Nacional las tasas que cobra por los servicios administrativos que presta.

2) Sub-conjunto de tributos que constituyen ingresos de los Gobiernos Regionales [13]

De conformidad con el art. 74 de la Constitución (5) los Gobiernos Regionales pueden crear contribuciones y tasas. Se trata de ingresos tributarios para los Gobiernos Regionales que no están contemplados en el D. Leg. No. 771.

3) Sub-conjunto de tributos que constituyen ingresos de los Gobiernos Locales, de conformidad con el art. 2.II.2 del D. Leg. No. 771[14]

En la medida que un contribuyente utiliza los bienes y servicios de su localidad, tiene que retribuir a través del pago de impuestos, contribuciones y tasas que son recaudadas por las Municipalidades Distritales y Provinciales.

Estos tributos no están detallados en el D. Leg. No. 771. El citado dispositivo señala que la Ley de Tributación Municipal – LTM (6) establece la relación de los tributos que financian a las 1,832 Municipalidades actualmente existentes.

3.1) Impuestos
En materia de impuestos los arts. 3.a, 6 y 3.c de la LTM se refieren al Impuesto Predial, Impuesto de Alcabala, Impuesto al Patrimonio Vehicular, Impuesto a las Apuestas, Impuesto a los Juegos, Impuesto a los Espectáculos Públicos No Deportivos, Impuesto de Promoción Municipal, Impuesto al Rodaje e Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.

Las leyes No. 27153 y No. 27796 regulan el Impuesto a los Juegos Tragamonedas y los Juegos de Casinos que también constituyen ingresos de las Municipalidades.

El Impuesto Predial grava la propiedad de predios, el Impuesto de Alcabala afecta a las adquisiciones de propiedad de predios, el Impuesto al Patrimonio Vehicular incide sobre la propiedad de vehículos que –a grandes rasgos- comprende desde los automóviles hasta los camiones y ómnibuses.

El Impuesto a las Apuestas grava fundamentalmente los ingresos del Jockey Club del Perú por concepto de apuestas hípicas, el Impuesto a los Juegos afecta los ingresos de las

[13] Loc. Cit.
[14] Loc. Cit.

entidades que organizan los juegos de sorteos, rifas, bingos y pimball (7), así como los premios que obtiene el ganador del juego de la lotería; el Impuesto a los Espectáculos Públicos No Deportivos incide en los consumos (gastos de esparcimiento) que realizan los sujetos cuando por ejemplo asisten al cine o presencian un show musical moderno (show de una banda de rock o una orquesta de salsa).

El Impuesto de Promoción Municipal grava básicamente las ventas de bienes y prestaciones de servicios que realizan las empresas, así como las importaciones de bienes. El Impuesto al Rodaje afecta a la importación y venta en el país de combustibles para vehículos. El Impuesto a las Embarcaciones de Recreo incide sobre la propiedad de yates, deslizadores, etc.

El Impuesto a los Juegos Tragamonedas grava los ingresos de las entidades organizadoras de juegos mecanizados donde existe la posibilidad de premios para el ganador. El Impuesto a los Juegos de Casino afecta los ingresos de las entidades organizadoras de juegos de mesa donde se utilizan dados, naipes o ruletas.

3.2) Contribuciones
Respecto a las contribuciones debemos indicar que los arts. 3.b y 62 de la LTM hacen referencia a la contribución especial de obras públicas. No cabe la contribución por servicios.

3.3) Tasas
Con relación a las tasas los arts. 3.b y 68 de la LTM contemplan las siguientes modalidades: tasas por servicios públicos o arbitrios, tasas por servicios administrativos o derechos, tasa por la licencia de apertura de establecimiento, tasa por estacionamiento de vehículo, tasa de transporte público, tasas especiales por fiscalización o control municipal.

4) Sub-conjunto de contribuciones que constituyen ingresos para otras reparticiones públicas diferentes del Gobierno Nacional y Local, conforme lo dispuesto por el art. 2.3 del D. Leg. No. 771[15]

Se trata de las contribuciones de seguridad social (8) que financian el sistema de salud administrado por ESSALUD y el sistema público de pensiones administrado por la Oficina de Normalización Previsional – ONP. La contribución al servicio nacional de adiestramiento técnico industrial – SENATI y la contribución al servicio nacional de capacitación para la industria de la construcción – SENCICO.

La norma también hace referencia a la contribución al fondo nacional de vivienda – FONAVI, pero se trata de un tributo ya derogado por la Ley No. 26969 a partir de setiembre de 1998.

En sustitución a la contribución al FONAVI la citada Ley No. 26969 estableció el Impuesto Extraordinario de Solidaridad – IES el mismo que –a grandes rasgos- incide en los trabajadores independientes y en los empleadores (de trabajadores dependientes).

El IES ha quedado sin efecto a partir de diciembre del 2004 en virtud de la Ley No. 28378 del 10-11-04.

La **Ley de Recursos Hídricos Nº 29338** crea el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (SNGRH), con el objeto de articular el accionar del Estado, para conducir los procesos de gestión integrada y conservación de los recursos hídricos en

[15] Loc. Cit.

los ámbitos de cuencas, de los ecosistemas que lo conforman y de los bienes asociados; así como, para establecer los espacios de coordinación y concertación entre las entidades de la Administración pública y los actores involucrados. (Artículo 9º de la Ley de Recursos Hídricos)

El Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (SNGRH) es un sistema funcional del Estado y como tal tiene como finalidad "asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado" (Art. 45 LOPE); para cumplir esta finalidad se designa a la Autoridad Nacional del Agua como autoridad Técnico- Normativa y ente Rector de SNGRH. La finalidad específica del SNGRH es el aprovechamiento sostenible, la conservación y el incremento de los recursos hídricos así como el cumplimiento de la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos y el Plan Nacional de Recursos Hídricos.

El Consejo Directivo Nacional es la máxima instancia de la Autoridad Nacional del Agua y como tal es el principal organismo de carácter nacional responsable de Planificar, dirigir y supervisar la marcha de la ANA y liderar a nivel nacional la gestión integrada y multisectorial del uso del agua. En el Nivel de las cuencas los Consejos de Recursos Hídricos tienen como objeto participar en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos. Ambos organismos son los articuladores del SNGRH en el cumplimiento de la finalidad y objetivos del SNGRH en los espacios territoriales de nivel Nacional y de Cuencas.

Los objetivos del SNGRH establecidos en la Ley son:

1. Coordinar y asegurar la gestión integrada y multisectorial, el aprovechamiento sostenible. La conservación, el uso eficiente y el incremento de los recursos hídricos, con estándares de calidad en función al uso respectivo.

2. Promover la elaboración de estudios y la ejecución de proyectos y programas de investigación y capacitación en materia de gestión de recursos hídricos.

Como se indicó anteriormente la finalidad de los sistemas funcionales es asegurar el cumplimiento de las políticas públicas, en este caso la de Recursos Hídricos, para ello el SNGRH debe de implementar, supervisar y evaluar, a través de la ANA, el cumplimiento de la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos y el Plan Nacional de Recursos Hídricos, esto a través de la implementación de los Planes de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca.

En conclusión el sistema debe dar seguridad hídrica para los ecosistemas, la sociedad y la economía, estableciendo niveles de gobernabilidad en el sistema de tal manera que el cumplimiento de la finalidad, objetivos y funciones se desarrolle en niveles de participación, credibilidad y confianza que eviten los conflictos por el agua.

5) MARCO CONCEPTUAL

Para una mejor comprensión de la iniciativa legislativa es necesario desarrollar los siguientes conceptos:

IMPUESTO: Es un tributo que se paga al estado para soportar los gastos públicos. Estos pagos obligatorios son exigidos tantos a personas físicas, como a personas jurídicas. Los impuestos pueden dividirse en multitud de categorías. Aquí vamos a hablar de algunas de ellas[16]:

- Impuesto directo. Grava directamente la obtención de renta de las personas físicas y jurídicas. Grava la riqueza, conociendo quién es el sujeto pasivo
- Impuesto indirecto: Grava el consumo de la renta de la persona. En este caso, la persona que reporta el dinero en la Administración Pública, no es el sujeto pasivo del impuesto.
- Impuesto progresivo: El tipo impositivo (el porcentaje que se aplica sobre la base gravada por el impuesto) crece si la renta es mayor.
- Impuesto regresivo: El tipo impositivo se reduce al aumentar la base sobre se aplica el impuesto.

TRIBUTO: Es una prestación de dinero que el Estado exige en el ejercicio de su poder de imperio sobre la base de la capacidad contributiva en virtud de una ley, y para cubrir los gastos que le demande el cumplimiento de sus fines[17].

El Código Tributario establece que el término TRIBUTO comprende impuestos, contribuciones y tasas.

- **Impuesto:** Es el tributo cuyo pago no origina por parte del Estado una contraprestación directa en favor del contribuyente. Tal es el caso del Impuesto a la Renta.
- **Contribución:** Es el tributo que tiene como hecho generador los beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales, como lo es el caso de la Contribución al SENCICO.
- **Tasa:** Es el tributo que se paga como consecuencia de la prestación efectiva de un servicio público, individualizado en el contribuyente, por parte del Estado. Por ejemplo los derechos arancelarios de los Registros Públicos.

La ley establece la vigencia de los tributos cuya administración corresponde al Gobierno Central, los Gobiernos Locales y algunas entidades que los administran para fines específicos.

RECURSO HÍDRICO: Son los cuerpos de agua que existen en el planeta, desde los océanos hasta los ríos pasando por los lagos, los arroyos y las lagunas. Estos recursos deben preservarse y utilizarse de forma racional ya que son indispensables para la existencia de la vida[18].

---

[16] ¿QUÉ ES UN IMPUESTO?. DeBITOOR. Disponible en: https://debitoor.es/glosario/definicion-impuesto. Consultada el 26 de abril de 2017.

[17] SUNAT. ¿Qué se entiende por tributo?. Disponible en: http://www.sunat.gob.pe/institucional/quienessomos/sistematributario_entiende.html. Consultada el 26 de abril de 2017.

[18] DEFINICIÓN. Disponible: http://definicion.de/recursos-hidricos/. Consultada: el 26 de abril de 2017.

6) PROBLEMÁTICA ACTUAL

La Política de Estado sobre los Recursos Hídricos establece entre otros aspectos que se velará por la articulación de las políticas en materia de agua con las políticas territoriales, de conservación y de aprovechamiento eficiente de los recursos naturales en las diversas escalas de gobierno; contribuyendo a la construcción de sistemas de gobernabilidad del agua y la ***promoción de la inversión pública y privada para una gestión eficiente***.

Establece también prioridades las cuales se tienen que hacer operativas en la implementación del Plan Nacional de Recursos Hídricos y los Planes de Gestión de Recursos Hídricos a nivel de Cuencas. Algunas de ellas que se tienen que implementar con prioridad, para el cumplimiento de los indicadores que aseguren el ingreso a la OCDE del Perú son:

- El abastecimiento de agua en cantidad, calidad y oportunidad, para consumo humano y para la seguridad alimentaria.
- Asegurar el acceso universal al agua potable y saneamiento a las poblaciones urbanas y rurales, con visión territorial y de cuenca.
- Proteger el equilibrio del ciclo hidrológico y la calidad de los cuerpos de agua.
- Aplicará medidas para que los actores que intervienen en las cuencas, las protejan, rehabiliten y compensen ambientalmente los impactos negativos que generen su intervención en el agua.
- 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.
- 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.
- 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.

La Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos establece la articulación entre los instrumentos de planificación del ambiente y del agua; en marcos anidados, estableciendo la dependencia en la ejecución desde el nivel particular al general. (Ver Gráfico Nº 01)

Gráfico Nº 01 Articulación entre los instrumentos de planificación del ambiente y el agua.

Desarrolla cinco ejes de política, 18 estrategias de intervención y 85 lineamientos de acción los cinco ejes son:

1. Gestión de la Cantidad.
2. Gestión de la Calidad.
3. Gestión de la Oportunidad.
4. Gestión de la Cultura del Agua y
5. Adaptación al Cambio Climático y eventos extremos.

6.1 EL FINANCIAMIENTO DE LAS GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

El financiamiento de las funciones del Sistema Nacional de Recursos Hídricos es uno de los aspectos críticos para conseguir la Gobernabilidad y el logro de los objetivos de la Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos, sin embargo en el documento de la PENRH no se ha considerado estrategias para el financiamiento de las principales funciones del SNGRH que conduzcan a su implementación.

El SNGRH para conseguir Gobernabilidad desarrolla algunas funciones las cuales son ejecutadas en diferentes niveles y por múltiples actores como:

1. Formulación, Planificación y Monitoreo de políticas y Estrategias, para el agua y los sectores relacionados, estableciendo prioridades.
2. Administración de Derechos de uso de agua y sobre el uso de los activos de infraestructura.
3. Desarrollar normativa, regulación y control de organismos proveedores de servicios, control de externalidades.
4. Asignación de recursos para la gestión, sistemas de financiamiento.
5. Resolución de conflictos y arbitraje.
6. Coordinación y consulta entre los diferentes actores.
7. Generar información, establecer bases de datos y modelos para la gestión de los Recursos Hídricos, a través del Sistema Nacional de Información de los Recursos Hídricos;

8. Funciones operativas como el tratamiento y/o eliminación y reuso de aguas residuales, abastecimiento de agua en bloque.
9. Control de la contaminación y protección de los ecosistemas.
10. Gestión de riesgos frente a eventos extremos.
11. Desarrollo de una cultura del agua y capacidades institucionales.

Estos roles y funciones tienen implicancias económicas y financieras para los diferentes actores que tienen que intervenir en su implementación y en los mecanismos para conseguir fondos y/o fuentes de financiamiento.

Algunas de estas funciones son de competencia exclusiva del organismos rector, como el de normar y establecer regulaciones, pero la mayoría de ellas se realizan mediante el sistema de gestión que es multinivel y multiusuario, porque se desarrolla en los niveles del Gobierno Central, Regional y Local y con múltiples usuarios en los diferentes niveles.

La asignación de presupuestos públicos es una función del Gobierno Central, de los Gobiernos Regionales o Locales; sin embargo la participación con recursos para el financiamiento de la gestión puede realizarse a través de mecanismos de mercado o con modelos de participación sobre todo en pequeñas escalas espaciales.

La ley de recursos hídricos establece que constituyen recursos económicos de la ANA los siguientes:

- Los asignados por el presupuesto de la República, incluyendo las transferencias;
- Los pagos que efectúan los usuarios por concepto de retribución económica por el uso de agua y por el vertimiento de aguas residuales;
- Los aportes, asignaciones, donaciones, legados o transferencias, incluyendo los de cooperación internacional;
- Los ingresos financieros que generen recursos;
- La retribución única establecida en la ley de concesiones eléctricas;
- Los que se recauden por concepto de multas;
- Los de derechos de tramitación y
- Los demás que se le asigne.

La función de formulación de políticas y el Planeamiento requiere de dos aspectos esenciales: a) el conocimiento del estado de las gestión de los recursos hídricos en las cuencas y b) la participación de todos los involucrados en el proceso de desarrollo, ejecución y monitoreo del cumplimiento de la política y de la planificación a diferentes niveles; el financiamiento de esta función no está totalmente cubierto por recursos públicos ni por los recursos de retribución económica que recauda la ANA; sin embargo se debe señalar que el primer aspecto mencionado requiere inversiones en estudios, generación, procesamiento y análisis de la información; acciones fundamentales para la formulación y evaluación de las políticas públicas y de la ejecución de las mismas a través del Plan Nacional y los Planes de Gestión en las cuencas.

Las funciones: normativas, reguladoras, de administración de derechos y de arbitraje en conflictos hídricos están financiadas a través de la retribución económica y los derechos de tramitación.

Las funciones operativas por su diversidad requieren formas de financiamiento con mecanismos económicos de diferentes tipos. Algunas no generan ingresos directos y algunas son monopolios naturales como los servicios de agua potable, que requieren de regulaciones especiales en su sistema tarifario. Dentro de las funciones operativas de la ANA, está la de generar información y establecer modelos para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, de tal manera que estos modelos puedan ser la base para la toma de decisiones en los diversos niveles y por los diferentes actores involucrados en la GIRH; esta función de vital importancia para la Gestión operativa y para la gobernabilidad del Sistema, no cuenta con un financiamiento específico; por ello aún no ha sido posible implementar a cabalidad el Sistema Nacional de Información de los Recursos Hídricos; faltando principalmente establecer las redes meteorológicas e hidrológicas en muchas cuencas del Perú y los sistemas de comunicación de datos de las mismas.

Otras de las funciones operativas que carece de financiamiento es el de vigilancia, control de la contaminación y protección de los recursos hídricos; por las características de las actividades de estas funciones se las puede catalogar como servicios públicos, ya que son de disfrute colectivo y no es posible establecer una tarifa a ser cobrada a un beneficiario en específico; las características del servicio público de no exclusión (es imposible prohibir a algún usuarios el disfrute del beneficio) y de no rivalidad (el uso de una persona no afecta la cantidad disponible para otros), hacen que su financiamiento tenga otro tipo de mecanismos o incentivos, como el uso del principio de "contaminador pagador" o la promoción del reuso de las aguas residuales tratadas; los sistemas de vigilancia de los recursos hídricos y bienes asociados, requieren de la participación de todas las instituciones del SNGRH si no se elevarían sus costos, sin embargo existen acciones para el diseño y la implementación del Sistema de Vigilancia los cuales deben ser financiados con recursos públicos y privados, sobre todo en las fuentes de agua que abastecen a Industrias como la de bebidas que utilizan el agua como insumo y requieren de aguas de un nivel de calidad para no elevar sus costos, en estos casos en los cuales se puede identificar un beneficiario directo, es posible establecer mecanismos de financiamiento bajo el principio de "el agua paga el agua".

La función de Gestión de riesgos de desastres provocados por eventos extremos relacionados a los recursos hídricos, se desarrolla en el marco del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, cuyo ente rector es la Presidencia del Consejo de Ministros; el rol de la ANA en este aspecto es promover los Planes Integrales de Control de Avenidas, los cuales se elaboran en forma conjunta con las oficinas Regionales de Defensa Civil e intervienen también los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca. Los aspectos estructurales y no estructurales deben de ser financiados por los Gobiernos Locales y Regionales, sin embargo existen acciones de

responsabilidad exclusiva de la ANA que no están cubiertas presupuestalmente, como la determinación de las zonas de riesgo y la implementación de sistemas de alerta temprana.

Una función de suma importancia para lograr la participación institucional y de la ciudadanía en la GIRH, es la de desarrollo de las capacidades de las instituciones del SNGRH y el desarrollo de una cultura del agua de la ciudadanía en su conjunto; esta función también tiene características de bien público, sin embargo al ser una función en la que participan diversos actores de los sectores público y privado su financiamiento debe ser también compartido.

6.3 EL FINANCIAMIENTO DE LOS PLANES DE GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS.

El Plan Nacional de Gestión de Recursos Hídricos establece once estrategias de intervención para la implementación de la Política y Estrategia Nacional, las cuales se han valorizado en 145 578,48 millones de soles, en dos periodos el primero hasta el año del bicentenario el 2021 y el segundo hasta el año 2035, el primer periodo coincide con la meta del país en ingresar a la OCDE; para cumplir los resultados, las inversiones deben ser del orden de los 85 196,92 millones de soles (Cuadro Nº 01); sin embargo aún es muy poco lo invertido para lograr la implementación de la Política de Estado sobre los recursos Hídricos. Es en los Planes de Gestión de los Recursos Hídricos de Cuencas donde debe de hacerse operativa la implementación y la ejecución del Plan Nacional en la actualidad los Planes de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca se encuentran desfinanciados.

Los Planes de Gestión de Recursos Hídricos de las Cuencas están presupuestados de acuerdo a los cinco ejes establecidos en la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos y establecen prioridades en función a las necesidades de cada cuenca en particular.

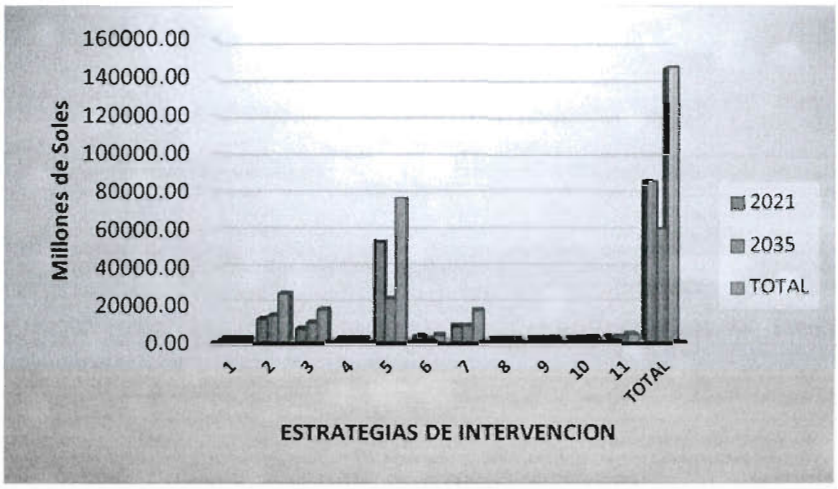
Cuadro Nº 01: Presupuesto de las Estrategias de Intervención del PNRH

ESTRATEGIA DE INTERVENCION		2021	2035	TOTAL
1	Mejora del conocimiento de los recursos y Demanda	363,09	266,23	629,32
2	Mejora de la eficiencia de uso de agua y gestión de la demanda	11965,80	13787,99	25753,79
3	Aumento de la disponibilidad del recurso	6836,38	10065,81	16902,19
4	Mejora del conocimiento de la calidad de las aguas	170,01	357,50	527,51
5	Mejora y ampliación de la cobertura de los servicios de saneamiento	53484,76	22856,18	76340,94
6	Implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos	1957,58	1250,47	3208,05
7	Desarrollo de riego y saneamiento en zonas de pobreza	8181,01	8308,50	16489,51
8	Coordinación institucional y	94,94	167,32	262,26

	gobernanza hídrica			
9	Educación ambiental y cultura del agua	231,17	404,54	635,71
10	Adaptación al cambio climático	420,10	678,90	1099,00
11	Gestión del riesgo por eventos extremos	1492,08	2238,12	3730,20
	TOTAL PERIODO	**85196,92**	**60381,56**	**145578,48**

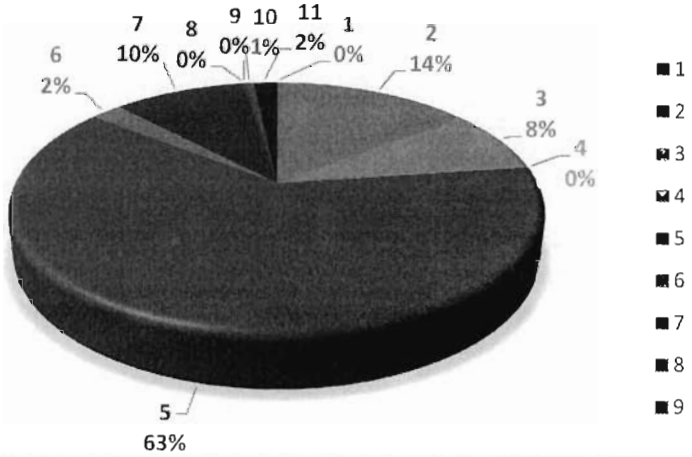
La inversiones en el PNGRH prevén un gasto del 59% hasta el año 2021 y del 41% hasta el año 2035; tratando de cubrir las brechas necesarias en el tema de agua, para que el país pueda ingresar a la OCDE. (Ver gráfico Nº 02)

Gráfico Nº 02 Inversiones programadas en el Plan Nacional de Recursos Hídricos



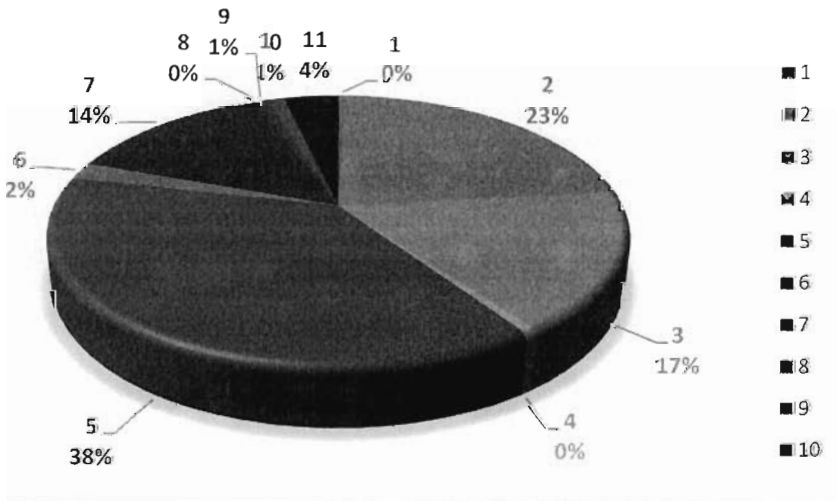
Para el año 2021, el 63% de las inversiones deben de realizarse en la línea estratégica de mejora y ampliación de la cobertura de los servicios de saneamiento (63%), mejora de la eficiencia de uso de agua y gestión de la demanda (14%), desarrollo de riego y saneamiento en zonas de pobreza (10%) y aumento de la disponibilidad del recurso (8%). Ver Gráfico Nº 03

GRAFICO Nº 03 PRIORIDAD DE LAS INVERSIONES AL AÑO 2021



Para el año 2035 la prioridad de las inversiones sigue siendo la mejora y ampliación de los servicios de saneamiento (38%), seguido de la mejora de la eficiencia de uso de agua y gestión de la demanda (23%); incremento de la disponibilidad del recurso (17%) y desarrollo de riego y saneamiento en zonas de pobreza (14%). Ver Gráfico Nº 04.

GRAFICO Nº 04 INVERSIONES AL AÑO 2035



6.4 La falta de Recursos para el financiamiento de la Gestión del agua en el Perú.

La política de Estado sobre los recursos hídricos, como se señaló anteriormente, se implementa a través de la ejecución de los Planes de Gestión de los Recursos Hídricos de cada cuenca o de programas nacionales establecidos para resolver los problemas específicos de agua en las cuencas, como son: los programas nacionales de agua y saneamiento, programas para el mejoramiento del riego entre otros. Sin embargo para el financiamiento de la ejecución de los Planes de Gestión de Recursos Hídricos, no existe un financiamiento específico; la suposición legal es que estos debieran ser financiados con los recursos económicos de las instituciones del SNGRH, en los diversos niveles de gobierno o por donantes privados; en la experiencia de los

últimos años no ha existido articulación entre los planes territoriales de los gobiernos sub nacionales y los Planes de Gestión de los Recursos Hídricos en las cuencas, por lo que estos han carecido de financiamiento, algunas de las causas probables son:

a) Las prioridades de los Gobiernos sub nacionales están dadas en el marco de su propia planificación del territorio, no dando prioridad a las acciones establecidas en el Plan de Gestión de los Recursos Hídricos.
b) Los programas establecidos por los Ministerios tienen sus propios objetivos, si bien, en algunos casos contribuyen a la implementación de los PGRHC, actúan de forma desarticulada y al margen de la Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos.
c) No existe mandato expreso de la ley para la ejecución de los Planes de Gestión de Recursos Hídricos en las Cuencas, por lo que estos no son tomados en cuenta en la planificación de los diferentes niveles de gobierno.
d) Los pocos recursos con que cuentan los Gobiernos Sub Nacionales.

Debido a lo anteriormente señalado los PGRHC nacen sin presupuesto específico y su ejecución no obedece a las prioridades de la gestión de los Recursos Hídricos, porque depende de la ejecución de los proyectos de los gobiernos sub nacionales que coincidan con las estrategias y programas establecidas en el PGRH. Esto crea incertidumbre en el avance estructurado de la Política de Estado y de la Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos; además de dificultar su monitoreo y evaluación.

De otro lado los recursos con que cuenta la Autoridad Nacional del Agua provienen principalmente de la retribución económica por uso del agua y por el vertimiento de aguas residuales tratadas, su destino principal es financiar los gastos operativos que demanda la implementación de sus funciones técnico normativas; de estas fuentes de financiamiento no se destinan recursos para la ejecución de los PGRHC. El presupuesto de la ANA, para el año 2017, es de 186 414 118 millones de soles, lo que alcanza solo para cubrir los gastos operativos de sus sedes desconcentradas (14 Autoridades Administrativas, 72 Autoridades Locales y 06 Secretarías Técnicas de Consejo de Cuenca), el cumplimiento de algunas de sus funciones y algunos estudios de pre inversión. El presupuesto de la ANA no cubre los costos de implementación de los Planes de Gestión de la Cuencas y por lo tanto tampoco de la Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos.

La integración de las acciones de los Ministerios, relacionadas a los recursos hídricos, para implementar la PENRH y el PNRH está a cargo de la ANA como ente rector del SNGRH; del nivel de integración y coordinación, a nivel horizontal con los Ministerios y vertical con los Gobiernos sub Nacionales, depende el logro de los objetivos del PNRH y por consiguiente el cumplimiento de la política; las dificultades que se enfrenta para esta articulación en la planificación nacional y territorial, se trasladan al nivel de la ejecución de los PGRHC, a nivel de la ejecución del presupuesto de los sectores y de los Gobiernos Sub Nacionales; esto se agrava al no existir una cadena presupuestal específica para ejecutar los gastos de implementación de la PENRH.

La Gestión Integrada de Recursos Hídricos es uno de los ejes y en muchos casos el principal, para la articulación de políticas sectoriales, como ejemplo se puede citar su accionar como eje principal en las políticas de reducción de la pobreza y en las políticas relacionadas a la promoción de las inversiones, por lo que la seguridad hídrica entendida como el abastecimiento de agua en cantidad, calidad y oportunidad para la sociedad, la ecología y la economía; así como la preservación del agua para las generaciones futuras es una prioridad en la implementación de las políticas públicas; el reconocimiento de esta verdad significa que como Estado se asegure el financiamiento de las principales funciones de la GIRH, a cargo de la ANA y el financiamiento para la implementación de la Política y estrategia Nacional de los Recursos Hídricos a través del PNGR y los planes de gestión de recursos hídricos en cada una de las cuencas intervenidas.

De lo anteriormente señalado se puede concluir, que a pesar de la importancia de la implementación de la Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos, en su función de dar seguridad hídrica al ambiente, la sociedad y la economía como plataforma para el Desarrollo Sostenible, su implementación no cuenta con un sistema de financiamiento que asegure cumplir dos objetivos principales: a) Establecer niveles de seguridad hídrica para el ambiente, la sociedad y la economía, de tal manera que sea una plataforma para conseguir el desarrollo sostenible del país y b) alcanzar niveles de gobernabilidad adecuados de tal manera que faciliten la implementación de las políticas nacionales que están relacionadas o que tienen como condición una buena gestión de los recursos hídricos.

7) JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El consumo de agua embotellada a nivel mundial desde el año 2008, ha crecido cada año 4 veces más rápido que las gaseosas (6% vs. 1.3%). En términos de volumen, en el año 2015 se han vendido 238 000 millones de litros de agua frente a los 227 miles de millones de las gaseosas. En el consumo mundial per cápita, actualmente las gaseosas están prácticamente empatadas con el agua embotellada y la leche en 30 litros anuales.[19]

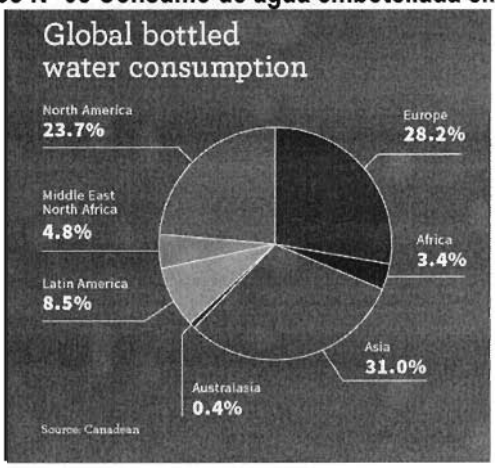
Geográficamente, Asia es la región de más rápido crecimiento para el agua embotellada, llegando a 39% del volumen mundial en 2015 de un 32% en 2010. En Asia, el volumen de China creció en 33 mil millones de litros, de 2010 a 2015. América del Norte representó el 12% del mercado mundial en 2015, por debajo del 14% en 2015. Europa occidental, Europa del Este, Oriente Medio y América Latina también se coló en porcentaje.[20]

En 2015, el mercado mundial del agua embotellada representa más de 320 mil millones de litros al año, por un valor de 22 mil millones de dólares y con una tasa de crecimiento anual de 7%. Cuatro empresas transnacionales se reparten una importante proporción del negocio: la suiza Nestlé, la francesa Danone y las estadunidenses Coca Cola y Pepsi Cola.

[19] Empresa de Investigación de mercado CANADIAN.
[20] Zenith International

Los continentes de mayor consumo de agua embotellada en el mundo son Asia (31.0%), Europa (28.2%) y Norte América (23.7%) Ver gráfico.

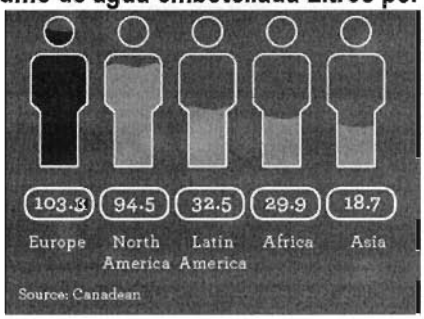
Gráfico Nº 05 Consumo de agua embotellada en el mundo



En cuanto el consumo per cápita Europa es el de más alto consumo seguido por Norte América, estando Latino América en tercer lugar, siendo México el mayor consumidor de bebidas gasificadas y agua en Latino América. (Gráfico Nº 03).

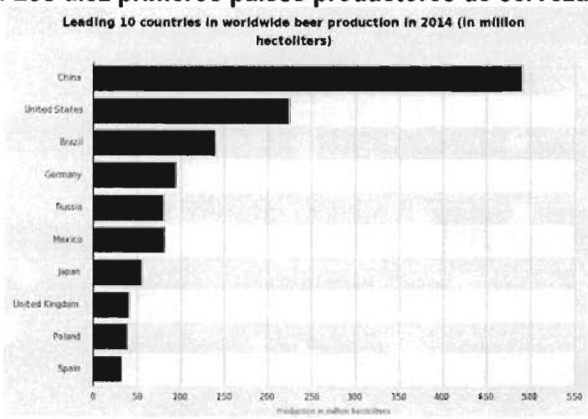
Los grupos Backus y AJE, son los principales exportadores peruanos de bebidas, el año 2015 se exportaron más de 40 millones de dólares; esto implica una exportación de agua desde Perú hacia los países destino de estas exportaciones.

Gráfico Nº 06 Consumo de agua embotellada Litros per cápita en el mundo



La producción mundial anual de cerveza en el mundo, fue en el 2014, de 1960 millones de hectolitros, equivalente a 196 000 millones de litros, siendo el principal productor China con casi 500 millones de hectolitros, seguida por los EE UU. Ver gráfico Nº 07

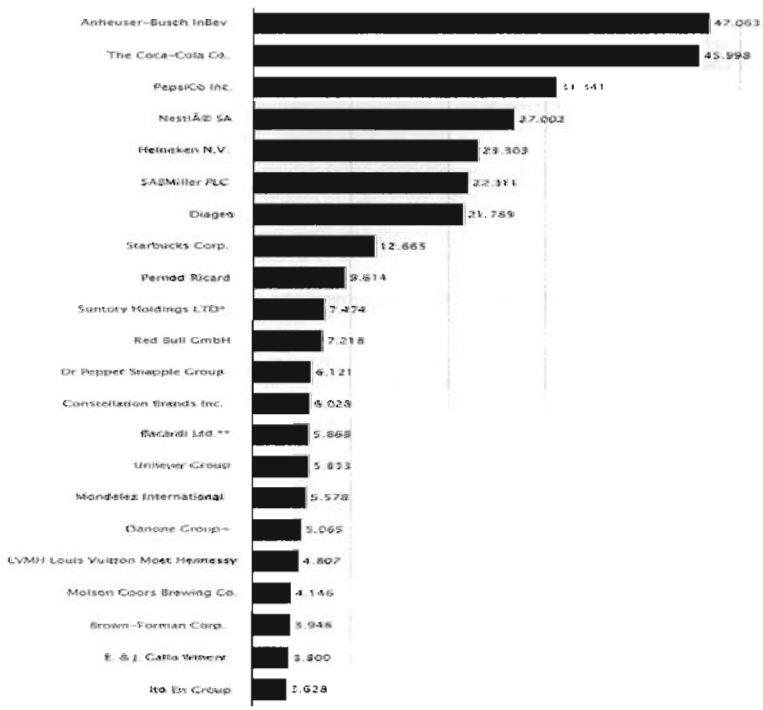
Gráfico Nº 07. Los diez primeros países productores de cerveza en el mundo.



Fuente: Statista. Portal de estadísticas.

Los refrescos, jugos y té envasado tuvieron una producción para el año 2015 de más de 8 000 millones de hectolitros con un valor de venta de 341 000 millones de USD.[21] El siguiente Gráfico nos muestra el ranking de empresas con mayor venta neta en el mercado de bebidas sin alcohol en el mundo. (Ver Gráfico Nº 8)

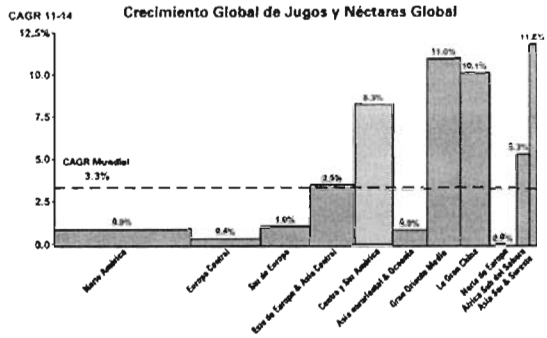
Gráfico Nº 08 Principales empresas de bebidas no alcohólicas en el mundo según ventas netas 2014 (en Millones de USD)



[21] Fuente Statista. Portal de estadísticas.

El crecimiento del consumo de bebidas refrescantes para el año 2014 lo lidera el norte de Europa con el 11,8%, seguido por Medio Oriente y la China con 11%. (Ver Gráfico Nº 09).

Gráfico Nº 09 Crecimiento de bebidas refrescantes.



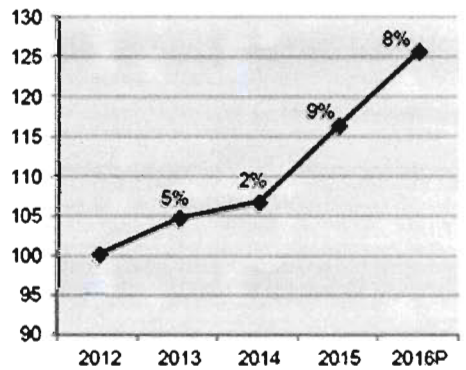
El consumo per cápita de estas bebidas se ha incrementado en los últimos años siendo México el que lidera a nivel mundial el consumo per cápita con 158 lts/año, seguido por los Emiratos Árabes con 131 lts/año y la República Dominicana con 128 lts/año.

7.1 LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO EN EL PERÚ DE BEBIDAS QUE TIENEN COMO INSUMO EL AGUA.

En el Perú operan 13 empresas grandes productoras de bebidas, entre las nacionales y extranjeras como: la Corporación Lindley (embotellador de Coca Cola, agua San Luis, entre otras), CBC (embotellador de Pepsico) y el grupo Aje.

El rubro de las bebidas no alcohólicas registró en el año 2016 un crecimiento de alrededor del 8%, el dinamismo del consumo de las provincias es el que ha generado este crecimiento. El crecimiento ha estado liderado por el agua embotellada cuya producción creció alrededor del 14%, la línea de bebidas gaseosas tuvo un crecimiento del 3%. (Ver gráfico Nº 10).

Gráfico Nº 10 Perú Producción de bebidas no alcohólicas



Fuente: Produce Elab.: Estudios Económicos Scotiabank
Proyección 2016: Scotiabank

La producción de bebidas elaboradas sobre la base del agua en el Perú para el año 2015 fue de un total de 44 815 591,65 hectolitros equivalente a cuatro millones

cuatrocientos ochenta y un mil metros cúbicos, desagregado en los productos que se muestran en el siguiente cuadro.

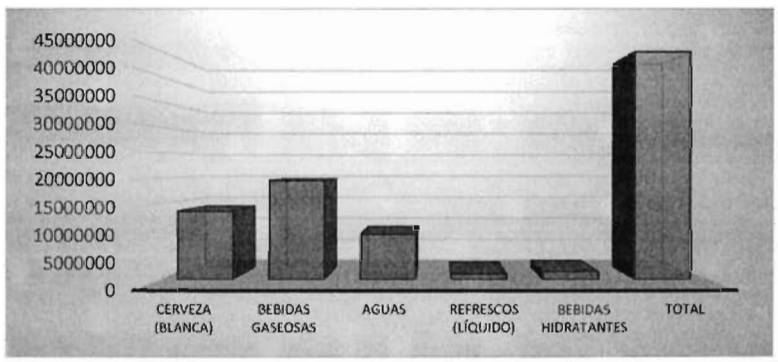
Cuadro Nº 02. Perú Producción de bebidas cuyo insumo principal es el agua año 2015

Concepto	Unidad (Hl)
CERVEZA (BLANCA)	13 560 113,36
BEBIDAS GASEOSAS	19 555 295,82
AGUAS	9 010 528,33
REFRESCOS (LÍQUIDO)	1 14 3 178,72
BEBIDAS HIDRATANTES	1 546 475,42
TOTAL	**44 815 591,65**

Fuente: Sociedad Nacional de Industrias.

Como se puede observar en el gráfico siguiente, las bebidas gaseosas siguen siendo las más vendidas seguidas de la cerveza y con un crecimiento mayor el agua embotellada.

Gráfico Nº 11: Producción de bebidas elaboradas sobre la base de agua 2014 en hectolitros.

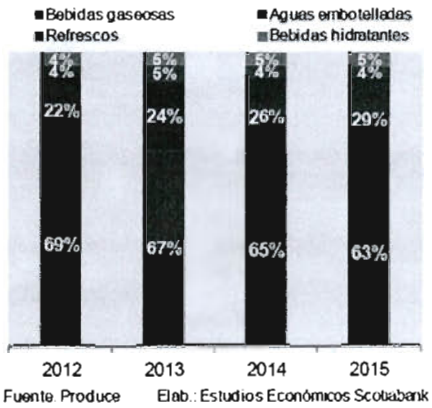


El mercado de agua embotellada vendió en el año 2015, 643 millones de litros, los dos grandes proveedores del mercado San Mateo (Backus) y San Luis (Coca Cola), tuvieron fuerte alzas en el mercado mientras que el primero registró un aumento de ventas superior al 22%, el segundo alcanzó un 11%, aproximadamente.

A pesar de haber tenido una caída la producción de bebidas gasificadas, siguen liderando la producción y el mercado, sin embargo la producción y el consumo de agua embotellada ha liderado el crecimiento en los últimos años.

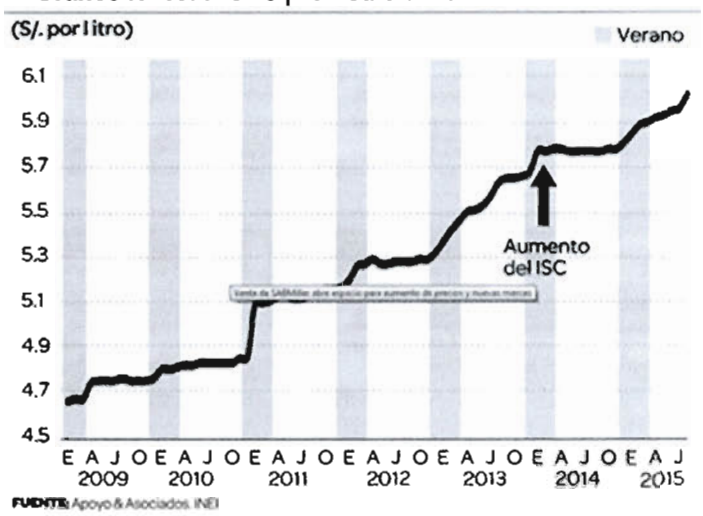
El siguiente gráfico nos muestra los porcentajes de participación por segmentos en el consumo de bebidas no alcohólicas, como se puede observar, en los últimos años el consumo del agua embotellada ha crecido en detrimento del consumo de las gaseosas, sin embargo estas últimas aún tienen el 63% del mercado.

Gráfico Nº 12. Participación en el consumo por tipo de bebida.



En el 2014, la producción de cerveza blanca en el Perú fue de 13,55 millones de hectolitros y las ventas bordearon los US$ 2800 millones[22], el precio promedio por litro alcanzó a S/. 6. Gráfico Nº 13

Gráfico Nº 13: Precio promedio de la cerveza Perú 2015



El consumo de cerveza per cápita en el Perú del año 2000 era de 20 litros, subió a 39 en el 2010 y en el 2015 llegó a 44.5 litros (fuente: SNI). Es decir, en los últimos 15 años el consumo creció 123%.

El consumo del té bebible ha alcanzado un crecimiento record en el 2015, con un 70%, seguida por el agua de mesa y las bebidas energizantes. La producción de cerveza, agua y gaseosas se concentra en algunas ciudades del Perú; siendo la principal productora Lima, seguido por Trujillo, Chiclayo, Arequipa, Ucayali y Cusco, existiendo en otras regiones producciones más de tipo local. En el año 2016 los peruanos gastaron el 53,8% más en esta categoría de bebidas, en los dos primeros

[22] Fuente diario Gestión

meses del año. EUROMONITOR prevé que su crecimiento será de alrededor del 87% al 2020.

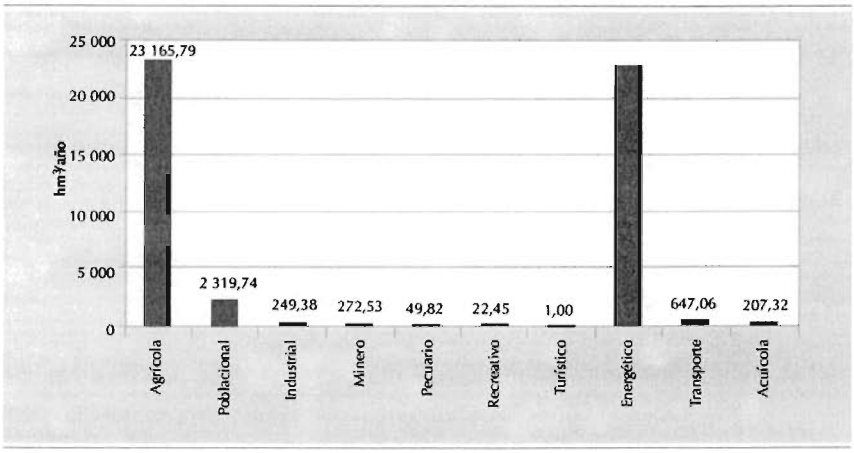
7.2 DÉFICIT DE ABASTECIMIENTO Y COSTOS DEL AGUA PARA LAS POBLACIONES EN EL PERÚ.

El Perú cuenta con 31 millones 488 mil 625 habitantes[23] de los cuales en la región Costa reside el 55,9% de habitantes, en la Sierra el 29,6% y en la Selva el 14,5%; la concentración de población en la zona urbana es del 74%. En la ciudad capital habitan 8,7 millones de habitantes.

El índice de pobreza en el Perú es de 23.9%, esto quiere decir que 7.3 millones de personas viven por debajo de la línea de pobreza, de los cuales el 7% se encuentra en condición de extrema pobreza.

Del total de agua utilizada en el Perú 26 080,71 Hm^3, 23 165,79 Hm^3 (88,82%) son utilizados por el sector agrario, 2319,74 Hm3, (8,89%) son destinados al uso poblacional, y el resto para los otros usos (minero 1,04%, industrial 0,96%)[24]. Ver gráficos.

Gráfico Nº 15 Demanda de Agua por usos (Hm^3)

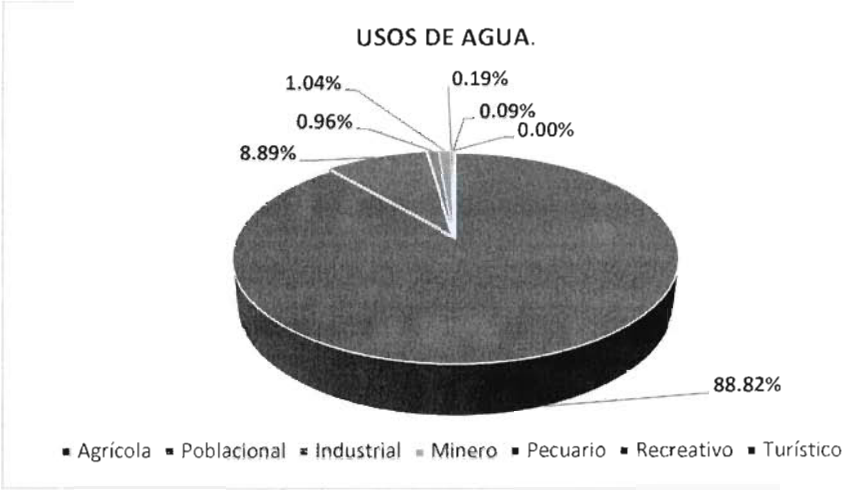


Fuente: Plan Nacional de Recursos Hídricos del Perú.

Como se indicó anteriormente el sector industrial representa solo el 0,96% del total de agua utilizada en el Perú sin embargo las utilidades en este rubro, como se mostró en el capítulo anterior, son altas.

[23] INEI. 2016
[24] Fuente: Plan Nacional de Recursos Hídricos del Perú.

Gráfico Nº 16 Usos del Agua en el Perú



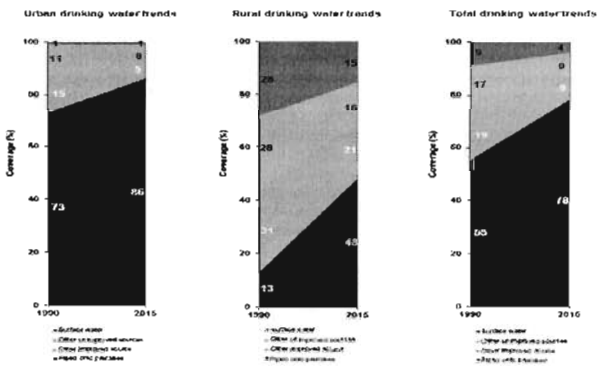
Fuente: Plan Nacional de Recursos Hídricos del Perú.

Los prestadores de servicios de agua potable y saneamiento en el Perú son:

a) SEDAPAL y Empresas Prestadoras de Servicios Municipales (EPS) que tienen bajo su jurisdicción al 62% de la población total del país;
b) Organizaciones Comunales JASS, que tienen bajo su responsabilidad el abastecimiento de agua al 29% de la población principalmente asentada en el ámbito rural; y
c) Municipalidades pequeñas (490) que albergan al 9% de la población total.

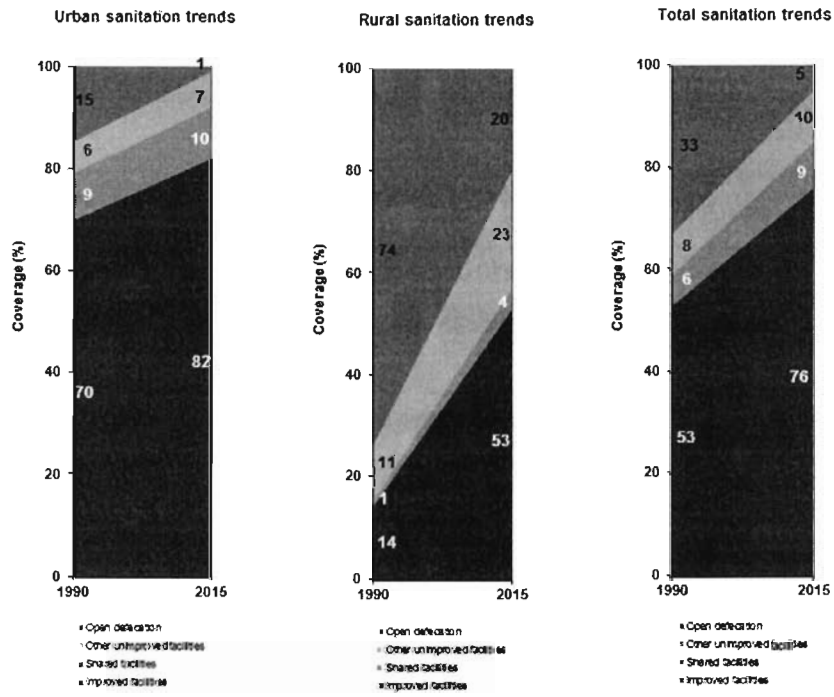
El abastecimiento de agua alcanza el 76% de la población y los servicios de saneamiento llegan solo a cubrir al 57% de la población. Existe una brecha de abastecimiento del 24% ubicada principalmente en los asentamientos humanos de la periferia de las ciudades y en las poblaciones rurales, en cuanto a los servicios de saneamiento la brecha es aún mayor, alcanzando al 43% de la población, agravando los problemas de salud, con efectos en la desnutrición y el porcentaje de mortandad por EDAs, en niños menores de cinco años.

Gráfico Nº 17 Perú Avances en la cobertura de agua



La brecha de saneamiento es mayor en las zonas rurales que en las zonas urbanas, mientras que la cobertura rural alcanza solo el 53% en instalaciones adecuadas, en la zona urbana el porcentaje es de 86%; en general en saneamiento en el Perú se debe cubrir una brecha del 22%. Gráfico Nº 18

Gráfico Nº 18 Perú Avances en la cobertura de saneamiento



De otro lado la calidad del servicio no es buena, sobre todo en los sistemas administrados por las JASS y por las pequeñas municipalidades rurales.

Los costos del agua potable varían de acuerdo a la Empresa Prestadora de Servicio, las tarifas de agua son fijadas por la SUNASS. Algunos ejemplos como en el caso de Abancay las tarifas por consumo doméstico van desde 0,425 tarifa social hasta 1,277 S/. /m3, en el caso de Lima la tarifa doméstica tiene un rango según consumo que va desde 1,12 hasta 4,86 S/. /m3, Arequipa tiene una tarifa entre 0,59 hasta 2,38 S/. /m3, la ciudad de Tacna que vive en estrés hídrico permanente tiene tarifas que van desde 0,44 hasta 1,80 S/. /m3. Como se puede observar la tarifa de agua potable más alta es la de Lima siendo su valor de venta por litro de S/. 0,004858 incluyendo captación, potabilización y entrega a domicilio, mientras que el valor de venta por litro de un agua embotellada incluyendo producción, envasado y comercialización es de S/. 2,00; siendo 412 veces mayor que el valor del agua potable.

7.3 EL AGUA DEBE PAGAR EL AGUA

Como se explicó anteriormente existen funciones para lograr una buena gestión integrada de los recursos hídricos que no cuentan con financiamiento, como la de proveer información, la de vigilancia de la calidad y cantidad de agua, la de gestión de riesgo de desastres frente a eventos extremos o la de desarrollo institucional y de la

cultura del agua. De otro lado los Planes de Gestión de Recursos Hídricos de las cuencas, tampoco cuentan con financiamiento específico por lo que no es posible cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Recursos Hídricos y por consiguiente de la Política y Estrategia Nacional. La posibilidad de financiar algunos servicios públicos desde el sector privado dadas sus características en las cuales no se puede identificar a un beneficiario en particular, requiere de mecanismos de financiamiento desde el sector público; la propuesta para ello es gravar con un impuesto a los productos cuyo insumo principal para su fabricación es el agua, de tal manera que el agua pague al agua; la base impositiva propuesta es el 10% al precio de venta del producto, descontados el IGV y el ISC.

Los fondos recaudados deberán utilizarse exclusivamente para el financiamiento de:

- El Sistema Nacional de Información de los Recursos Hídricos. 10% del monto recaudado.
- Sistema de vigilancia de la calidad y cantidad de agua, de las aguas superficiales y subterráneas. 10% del monto recaudado.
- Funcionamiento de las Secretarías Técnicas y de los Consejos de Recursos Hídricos de cuenca. 15% del monto recaudado.
- Implementación de los Planes de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca en los lugares donde se extrae el agua para la producción de los productos que la utilizan como insumo. 40% del monto recaudado.
- Implementación de los Planes de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca en las cuencas que no tienen extracción de agua para la elaboración de productos que la utilicen como insumo para la producción. 25% del monto recaudado.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa no se contrapone a la Constitución Política del Perú, ni con ninguna otra norma, lo que busca es el cumplimiento de la Política Estado Nº 33[25] del Acuerdo Nacional y la Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos, teniendo en consideración: a) la meta del país en ingresar a la OCDE el 2021; el cumplimiento de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas del país frente al Cambio Climático, (INCD) por sus siglas en inglés, y c) la implementación de una Gestión Integrada de los Recursos Hídricos que contribuya al Desarrollo Sostenible del País. Asimismo, la iniciativa legislativa guarda concordancia con la visión del Plan de Gobierno del Frente Amplio que establece que éste surge en la política peruana para completar las tareas pendientes para ser una sociedad integrada y para contar con un estado social de derecho, plurinacional, representativo y profundamente democrático, que sea promotor del desarrollo de todos y todas los peruanos y peruanas. El Frente Amplio asume como horizonte paradigmático el "Buen Vivir", definido como una forma de vida en armonía, igualdad, equidad y solidaridad que aspira a una sociedad justa donde el

[25] 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

objetivo central es el ser humano en su condición de parte integrante de la naturaleza en la que vivimos.

De otro lado dado el crecimiento de la producción de agua embotellada, bebidas gaseosas, jugos y cerveza, lo que incrementa las demanda y por consiguiente la presión sobre los recursos hídricos superficiales y subterráneos, agravado esto por los efectos en la disponibilidad y el régimen temporal de las precipitaciones fuente principal de los recursos hídricos, la propuesta busca financiar acciones que den seguridad hídrica a las actividades económicas de estos sectores. La alta rentabilidad y el crecimiento de las empresas que fabrican los productos señalados anteriormente, hace que estas no se vean afectadas económicamente y que debido a las acciones que se financian puedan conseguir una mayor seguridad de abastecimiento de agua en calidad y en cantidad.

La Norma propuesta tiene un impacto positivo sobre el sistema legislativo vigente, contribuye al establecimiento de un sistema de financiamiento para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, bajo el principio de "el agua paga el agua"; contribuye a la implementación de acciones que son parte de las funciones que deben ejecutarse mediante el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, las cuales en la actualidad no cuentan con financiamiento. Contribuye también a elevar los niveles de Gobernabilidad del país al fortalecer los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca los cuales son el instrumento institucional de la gobernanza del agua en las cuencas, reduciendo los niveles de conflictividad actuales.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La iniciativa legislativa no generará ningún gasto para su implementación al Estado relacionadas a la Implementación de la Política y Estrategia Nacional de los Recursos a través de la implementación del Plan Nacional y de los Planes de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca.

Por modificación en la legislación vigente:

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
La iniciativa legislativa propone gravar la venta de las bebidas que utilizan el agua como insumo para su producción de agua embotellada, agua embotellada gasificada, aguas minerales embotelladas, cervezas, bebidas rehidratantes o isotónicas, bebidas estimulantes o energizantes, bebidas gaseosas y te bebible y jugos.	Ninguno

Por actor involucrado

BENEFICIOS	COSTOS
El impuesto tiene como finalidad la implementación del Plan Nacional de los	Ninguno

Recursos Hídricos a través del financiamiento de los Programas, proyectos y actividades establecidos en los Planes de Gestión de los Recursos Hídricos en las cuencas.	

En general

LA SOCIEDAD EN GENERAL	
BENEFICIOS	**COSTOS**
Contribuye al establecimiento de un sistema de financiamiento para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, bajo el principio de "el agua paga el agua". Contribuye a la implementación de acciones que son parte de las funciones que deben ejecutarse mediante el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, las cuales en la actualidad no cuentan con financiamiento. Contribuye también a elevar los niveles de Gobernabilidad del país al fortalecer los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca los cuales son el instrumento institucional de la gobernanza del agua en las cuencas, reduciendo los niveles de conflictividad actuales	Ninguno