

INFORME N. ° 041-2022-SUNASS-DPN

PARA: **José Manuel ZAVALA MUÑOZ**
Gerente General

DE: **Job ZAMORA ROSALES**
Director (e) de la Dirección de Políticas y Normas

Sandro HUAMANÍ ANTONIO
Director (e) de la Dirección de Regulación Tarifaria

Héctor FERRER TAFUR
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

ASUNTO: Opinión sobre el proyecto de Ley N.º 1861/2021-CR, “Ley que otorga incentivos a los comedores populares y ollas comunes para garantizar su permanente funcionamiento”.

FECHA: 8 de junio de 2022

1. ANTECEDENTES

- 1.1.** Con fecha 27 de abril de 2022, la señora Karol Ivett Paredes Fonseca, congresista de la República, presentó el Proyecto de Ley N.º 1861/2021-CR, “Ley que otorga incentivos a los comedores populares y ollas comunes para garantizar su permanente funcionamiento” (en adelante, Proyecto de Ley).
- 1.2.** Mediante Oficio N.º 1943-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR¹, la señora Silva María Monteza Facho, presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, remite a la Presidencia de Consejo de Ministros el Proyecto de Ley para que esta emita opinión.
- 1.3.** A través del Memorando N.º D001215-2022-PCM-OGAJ², el director de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita a la Secretaría de Coordinación de la mencionada institución la realización de coordinaciones para que el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (en adelante, Sunass) den su opinión técnica legal.
- 1.4.** Con el oficio múltiple N.º D001013-2022-PCM-SC³, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita a este organismo regulador se sirva opinar respecto al Proyecto de Ley.

2. OBJETIVO

El presente informe tiene por objetivo emitir opinión técnica sobre el Proyecto de Ley de acuerdo con las competencias y funciones de la Sunass.

¹ De fecha 19 de mayo del 2022.

² De fecha 23 de mayo del 2022.

³ Recibido el 25 de mayo de 2022.

3. MARCO LEGAL

- Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, y sus modificatorias.
- Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por el Decreto Supremo N.º 005-2020-VIVIENDA (en adelante, TUO de la Ley Marco).
- Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por el Decreto Supremo N.º 016-2021-VIVIENDA (en adelante, TUO del Reglamento de la Ley Marco).

4. ANÁLISIS Y OPINIÓN

Sobre la obligatoriedad del pago de las tarifas

- 4.1.** De acuerdo con el párrafo 74.1 del artículo 74⁴ del TUO de la Ley Marco, las tarifas aprobadas por la Sunass son de aplicación obligatoria para todos los usuarios, sin excepción alguna.
- 4.2.** Adicionalmente, el referido párrafo establece que son nulos de pleno derecho todo acuerdo, convenio, pacto o disposición que establezca tarifas distintas a las aprobadas por la Sunass o que difieran su inmediata aplicación.
- 4.3.** La antes mencionada disposición se fundamenta en que las tarifas permiten cubrir los costos económicos incurridos por las empresas prestadoras para brindar los servicios de saneamiento. En este sentido, se advierte que el artículo 2⁵ del Proyecto de Ley contraviene el artículo 74 del TUO de la Ley Marco.

Sobre las medidas regulatorias para contribuir a garantizar el acceso

- 4.4.** Sin perjuicio de lo anterior, es importante tener en cuenta que, sobre la base del principio de equidad social, la Sunass aplica una política de subsidios cruzados que permite promover el acceso universal a los servicios de saneamiento, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 169⁶ del TUO del Reglamento de la Ley Marco.

⁴ Artículo 74.- Aplicación obligatoria de las tarifas

74.1. Las tarifas aprobadas por la Sunass son de aplicación obligatoria para todos los usuarios, sin excepción alguna. Dichas tarifas tienen una vigencia no menor de tres (3) ni mayor de cinco (5) años. Son nulos de pleno derecho todo acuerdo, convenio, pacto o disposición que establezca tarifas distintas a las aprobadas por la Sunass o que difieran su inmediata aplicación, salvo en el caso que las tarifas se encuentren establecidas en un contrato de Asociación Público Privada celebrado como resultado de un proceso competitivo.

74.2. (...).

⁵ Artículo 2. Otorgamiento de incentivos

Los comedores populares y ollas comunes debidamente registrados ante el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, están exentos del pago de derechos y servicios públicos básicos y consumos siguientes:

- a.- Licencia de funcionamiento municipal, arbitrios municipales y cualquier otro derecho de carácter municipal.
- b.- Consumo de los servicios públicos de energía eléctrica y de agua potable y alcantarillado.
- c.- Instalación y consumo del servicio de gas natural.
- d.- Consumo de dos (02) balones de gas doméstico cada mes".

⁶ Artículo 169.- Principios de la regulación económica

La regulación económica se guía por los siguientes principios:

(...)

- 3. Principio de equidad social:** La Sunass aplica una política de subsidios así como de una regulación económica especial para cada prestador de servicios, a efectos de promover el acceso universal a los servicios de saneamiento".

- 4.5.** Ahora bien, para la determinación de las estructuras tarifarias se utiliza el criterio de jerarquización de tarifas basándose en la capacidad de pago de los usuarios, lo cual permite alcanzar los objetivos de equidad distributiva, en tanto se fija una tarifa menor al costo medio para los usuarios de menor capacidad de pago y establece una tarifa mayor al costo medio para los usuarios de mayor capacidad de pago, ello sin afectar la sostenibilidad económica-financiera de las empresas prestadoras.
- 4.6.** Teniendo en cuenta lo anterior, las estructuras tarifarias se definen por unidades de uso, las cuales se clasifican en dos clases: i) clase residencial, compuesta por las categorías social y doméstica, y ii) clase no residencial, compuesta por las categorías industrial, estatal y comercial y otros.
- 4.7.** Respecto a la categoría social, esta comprende aquellas unidades de uso en las que se desarrollen programas y actividades de servicio social, tales como los comités de vaso de leche, comedores populares, y otros de similares características, según lo previsto en el inciso b.1.1 del literal b) del párrafo 86.2 del artículo 86 del Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N.º 011-2007-SUNASS-CD y modificatorias.
- 4.8.** Ahora bien, para la fijación de la tarifa de la categoría social se tienen las siguientes reglas:
- a) Es menor o igual a la tarifa categoría doméstica subsidiada y en ningún caso puede ser mayor al costo medio de prestar los servicios de saneamiento.
 - b) No se contempla rangos de consumo, por lo cual se cobra una misma tarifa por cada metro cúbico de agua potable.
- 4.9.** Considerando lo anterior, las tarifas fijadas para la categoría social, en promedio⁷, son de S/ 0.73 por m³ por el servicio de agua potable y de S/ 0.28 por el servicio de alcantarillado sanitario. Así, las tarifas establecidas para la categoría social son mínimas dado que están dirigidas a aquellas unidades de uso en donde se desarrollan actividades sociales, tales como los comedores populares y ollas comunes.

Del impacto del Proyecto de Ley sobre la situación económica financiera de las empresas prestadoras

- 4.10.** Ahora bien, conforme señala el principio de equilibrio económico financiero contenido en el numeral 9⁸ del artículo III del TUO de la Ley Marco, las empresas prestadoras deben contar con los ingresos necesarios para cubrir los costos de operación eficiente, el mantenimiento de los sistemas que comprenden los servicios y las amortizaciones de las inversiones y la remuneración del capital.
- 4.11.** En esa línea, se advierte que las medidas contenidas en el Proyecto de Ley tendrían un impacto negativo en la situación económica financiera de las empresas prestadoras, porque se afectaría la disponibilidad de ingresos para atender obligaciones de corto plazo, tales como las referidas a compra de insumos químicos, pago de remuneraciones, pago de

⁷ Fuente: Portales web de las empresas prestadoras.

⁸ **Artículo III.- Principios**

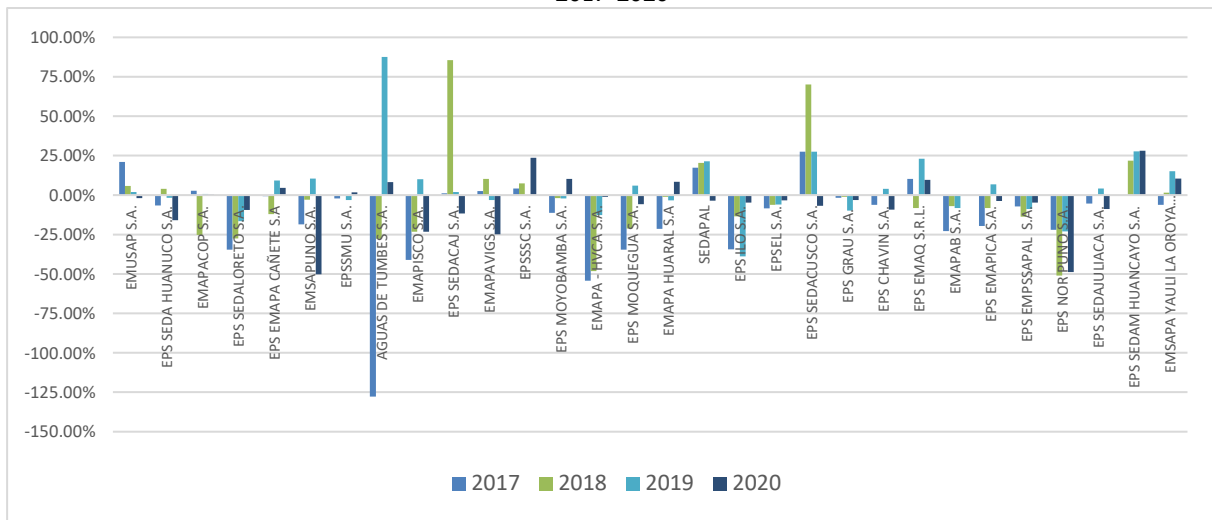
La gestión y prestación de los servicios de saneamiento se sustenta, fundamentalmente, en los siguientes principios:
(...)

9. Equilibrio económico financiero: Para garantizar el acceso universal a los servicios de saneamiento, los prestadores cuentan con los ingresos necesarios que les permita cubrir los costos de la operación eficiente, el mantenimiento de los sistemas que comprenden los servicios y las amortizaciones de las inversiones de ampliación y reposición de la infraestructura en saneamiento y la remuneración al capital".

energía eléctrica, ente otros que comprometerían la calidad de prestación de los servicios de saneamiento.

4.12. Asimismo, a pesar de que el Proyecto de Ley señala en su artículo 3 que los importes dejados de percibir puedan deducirse del pago anual correspondiente al impuesto a la renta, debe resaltarse que las empresas prestadoras ostentan una situación financiera que converge a la obtención de utilidades netas (base para el cálculo del impuesto a la renta) casi nulas, incluso presentándose casos en donde se obtienen resultados negativos⁹ (ver gráfico 1). Dado lo anterior, los importes dejados de cobrar podrían no verse compensados totalmente por las referidas deducciones del impuesto a la renta en el año, y en el caso de obtención de resultados negativos incluso no se generaría la obligación de pago de impuesto a la renta, por lo cual, dichos importes no se verían compensados.

Gráfico 1: Margen de utilidad neta (utilidad neta/importe facturado total) de las empresas prestadoras*, 2017-2020



*Se presentan a las empresas prestadoras que han presentado pérdida en algún año del periodo 2017-2020.

Fuente: Sunass, Benchmarking Regulatorio de las empresas prestadoras.

4.13. Finalmente, se precisa que el Proyecto de Ley no tiene un análisis del impacto que tendría la medida propuesta en la viabilidad financiera de las empresas prestadoras para afrontar sus obligaciones de corto plazo y, en consecuencia, en la sostenibilidad de la prestación de los servicios de saneamiento.

Sobre las otras medidas similares implementadas durante el Estado de Emergencia Nacional

4.14. En el marco del Estado de Emergencia Sanitaria, el Estado ha implementado diversas medidas para contribuir con la continuidad de la prestación de los servicios de saneamiento, sobre todo en los usuarios con menores recursos, tales como:

⁹ Cabe precisar que el marco normativo sectorial ha contemplado diversas medidas e instrumentos para contribuir a solucionar dicha problemática, destacándose entre ellas, el Régimen de Apoyo Transitorio, régimen que tiene por propósito la intervención de la empresa prestadora por parte del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento para contribuir en la sostenibilidad de la prestación de los servicios de saneamiento. Al respecto, previo al ingreso a dicho régimen, corresponde que la Sunass realice una evaluación de la situación de la empresa prestadora centrándose en los aspectos de: (i) solvencia económica, (ii) solvencia financiera, (iii) sostenibilidad en la gestión empresarial y (iv) sostenibilidad en la prestación de los servicios.

a) Distribución gratuita de agua potable a través de camiones cisterna

Mediante el artículo 6 del Decreto de Urgencia N.º 036-2020 se estableció que los prestadores de servicios de saneamiento realicen la distribución gratuita de agua potable a través de camiones cisterna¹⁰.

A fin de implementar la mencionada medida, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento ejecutaron, desde el inicio de la pandemia de la COVID-19¹¹, el “Plan de abastecimiento de agua potable en zonas críticas mediante cisternas”, también conocido como “Plan Cisterna”.

El referido plan tiene como objetivo distribuir de manera gratuita agua potable en aquellas zonas críticas en donde la continuidad de este servicio es mínima, existen bajos niveles de presión o carecen del recurso¹². Cabe resaltar que en dichas zonas críticas se encuentran ubicadas gran parte de ollas comunes y comedores populares que tienen como actividad principal la preparación de alimentos para la población de escasos recursos económicos.

El mencionado plan es ejecutado por empresas prestadoras que se encuentran en el Régimen de Apoyo Transitorio y otras empresas prestadoras de accionariado municipal¹³. De similar manera, Sedapal S.A. ha realizado la distribución gratuita de agua potable a la población más vulnerable dentro de su ámbito de responsabilidad¹⁴.

b) Fraccionamiento de los recibos de los servicios de saneamiento

A fin de mitigar los efectos de la pandemia provocada por la COVID-19 sobre los usuarios más vulnerables, dentro de los cuales están aquellos comprendidos en la categoría social, se estableció mediante el artículo 4¹⁵ del Decreto de Urgencia N.º 036-2020 que los recibos

¹⁰ Para el financiamiento de esta medida el Estado ha realizado diversas transferencias de recursos económicos a las empresas prestadoras a través de los decretos de urgencia Nros. 005-2021 y 084-2021.

¹¹ Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/otass/noticias/323009-otass-distribuye-agua-potable-sin-coste-a-casi-750-mil-pobladores-de-10-regiones-a-traves-del-plan-cisterna>

¹² Fuente: <https://andina.pe/agencia/noticia-otass-distribuye-agua-potable-sin-coste-a-casi-750000-pobladores-10-regiones-828486.aspx>

¹³ Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/otass/noticias/489814-plan-cisterna-atendio-a-casi-5-millones-de-peruanos-con-entrega-de-agua-potable-en-su-primera-etapa>

¹⁴ Fuente: <https://www.sedapal.com.pe/notas-de-prensa/sedapal-garantiza-distribucion-de-agua-gratuita-a-poblaciones-vulnerables-de-lima-y-callao>

¹⁵ **Artículo 4.- Fraccionamiento de recibos pendientes de pago de los servicios de saneamiento**

4.1 Los recibos pendientes de pago por los servicios de saneamiento que se hayan emitido en el mes de marzo del 2020 o que comprendan algún consumo realizado durante el Estado de Emergencia Nacional declarado mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y sus prórrogas, pueden ser fraccionados, por los prestadores de servicios de saneamiento hasta en veinticuatro (24) meses.

4.2 Los usuarios y asociados de los servicios de saneamiento comprendidos en el presente artículo, pueden solicitar periodos de fraccionamiento diferentes al establecido en el numeral precedente, para cancelar el recibo prorrateado.

4.3 Lo dispuesto en los numerales precedentes, aplica a los usuarios de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento, mencionados a continuación:

a) Usuarios de la Categoría social.

b) Usuarios de la Categoría doméstica beneficiaria donde estén implementados los subsidios cruzados focalizados cuyo consumo no supere los 50 m³ mensuales.

c) Usuarios de la Categoría doméstica cuyo consumo no supere los 50 m³ mensuales en los prestadores de servicios de saneamiento que no tengan implementados los subsidios cruzados focalizados.

4.4 Para el caso de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento, la facturación y el fraccionamiento de los recibos de servicios de saneamiento se realizan de acuerdo a las disposiciones siguientes:

4.4.1. La notificación al usuario para comunicar la aplicación de la facturación del promedio histórico de consumos, cuando corresponda, se realiza a través del portal institucional del prestador de servicios de saneamiento u otros medios de acceso público.

4.4.2. Los recibos fraccionados no se consideran vencidos para la aplicación del artículo 113 del Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 011-2007-SUNASS-CD.

pendientes de pago por los servicios de saneamiento del mes de marzo de 2020 o que comprendan algún consumo realizado durante el estado de emergencia nacional pueden ser fraccionados hasta en veinticuatro meses¹⁶.

De acuerdo con el numeral 4.4.2 del artículo 4 del referido decreto de urgencia, los recibos fraccionados no se consideran vencidos, por lo cual las empresas prestadoras no pueden cerrar los servicios de saneamiento a los usuarios de la categoría social. Asimismo, no se aplica el cobro de intereses moratorios y/o compensatorios, cargos fijos por mora a los recibos fraccionados, conforme con lo señalado en el numeral 4.4.3 del artículo 4 del mencionado decreto de urgencia.

La implementación de esta medida ha generado que la mayoría de los usuarios no paguen sus recibos y se les acumule una deuda creciente, en tanto aún no culmina el estado de emergencia nacional, lo cual afecta la liquidez de las empresas prestadoras y pone en riesgo la calidad en la prestación de los servicios de saneamiento¹⁷.

- 4.15.** En la exposición de motivos del Proyecto de Ley no han sido evaluadas estas medidas implementadas por el Estado para brindar agua segura a la población más vulnerable, entre la cual se encuentra la que es atendida por las ollas comunes y comedores populares, y, en ese sentido, tampoco se ha evaluado si es realmente necesario emitir nuevas disposiciones que tengan similar ámbito y finalidad, sobre todo considerando la situación económica financiera de las empresas prestadoras.

Sobre los otros aspectos del Proyecto de Ley

- 4.16.** El artículo 3 del Proyecto de Ley propone que las empresas prestadoras puedan deducir, al término de cada ejercicio anual, el importe dejado de percibir por el consumo de los comedores populares y ollas comunes del impuesto a la renta que les corresponde, sin embargo, esta medida no se sustenta en la exposición de motivos y cómo se implementaría. Sin perjuicio de esto, se recomienda que la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) opine al respecto.
- 4.17.** La Segunda Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley establece que a la entrada en vigor de la norma se dejen sin efecto las normas legales y administrativas que se opongan o limiten su aplicación, siendo esta una disposición indeterminada, por lo que debería indicarse expresamente qué normas serían derogadas total o parcialmente.

5. CONCLUSIONES

Por lo expuesto, se concluye que el Proyecto de Ley no resulta viable por las siguientes razones:

- 5.1.** Según el artículo 74 del TUO de la Ley Marco, las tarifas aprobadas por la Sunass son de aplicación obligatoria para todos los usuarios, sin excepción alguna, fundamentándose en que estas permiten cubrir los costos económicos incurridos por las empresas prestadoras para brindar los servicios de saneamiento.

4.4.3. No aplica el cobro de intereses moratorios y/o compensatorios, ni de cargos fijos por mora a los recibos fraccionados” (subrayado agregado).

¹⁶ Mediante el artículo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N.º 018-2020-SUNASS-CD se estableció la oportunidad en que la empresa prestadora debe realizar el fraccionamiento y la información que se le debe trasladar al usuario una vez realizado el fraccionamiento.

¹⁷ Esta situación fue advertida por la Sunass al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante los oficios Nros. 007-2022-SUNASS-GG y 037-2022-SUNASS-GG, de fecha 6 y 28 de enero del 2022, respectivamente.

- 5.2.** La Sunass, en el marco de sus competencias, ha previsto medidas regulatorias para contribuir a garantizar el acceso a los servicios de saneamiento a las unidades de uso en las que se desarrollan actividades de servicio social, tales como los comités de vaso de leche, comedores populares, y otros de similares características. Al respecto, con base en el principio de equidad social, la Sunass aplica una política de subsidios cruzados en el diseño de estructuras tarifas permitiendo así fijar una tarifa de la categoría social menor al costo medio, la cual resulta en promedio S/ 0.73 por metro cúbico en el servicio de agua potable y de S/ 0.28 por el servicio de alcantarillado sanitario.
- 5.3.** El Proyecto de Ley no tiene un análisis del impacto que tendría la medida propuesta en la viabilidad financiera de las empresas prestadoras para afrontar sus obligaciones de corto plazo, tales como las referidas a compras de insumos químicos, pago de remuneraciones, pago de energía eléctrica, entre otros y, en consecuencia, en la sostenibilidad de la prestación de los servicios de saneamiento.
- 5.4.** El Proyecto de Ley no ha evaluado las medidas implementadas por el Estado para brindar agua segura a la población más vulnerable, en ese sentido, tampoco ha evaluado si es realmente necesario emitir nuevas disposiciones que tengan similar ámbito y finalidad.
- 5.5.** El Proyecto de Ley no sustenta la razón de la propuesta del artículo 3 y cómo sería su implementación. Asimismo, se recomienda que la Sunat opine al respecto, en tanto el Proyecto de Ley aborda materia tributaria.
- 5.6.** El Proyecto de Ley no ha señalado de manera expresa qué normas serían derogadas total o parcialmente.

6. RECOMENDACIÓN

Se recomienda remitir el presente informe a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia de Consejo de Ministros para los fines correspondientes.

Atentamente,

<firmado digitalmente>
Job ZAMORA ROSALES
Director (e) de la Dirección de Políticas y
Normas

<firmado digitalmente>
Sandro HUAMANÍ ANTONIO
Director (e) de la Dirección de Regulación
Tarifaria

<firmado digitalmente>
Héctor FERRER TAFUR
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica