

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 638/2001-CR, N° 747/2001-CR, N° 904/2001-CR, N° 1383/2001-CR, N° 1498/2001-CR, N° 2012/2001-CR, N° 2835/2001-CR, N° 5175/2002-CR, N° 5195/2002-CR, N° 5515/2002-CR y N° 5826/2002-CR, que proponen modificaciones a la Ley N° 27506, Ley de Canon; y Proyectos de Ley N° 1744/2001-CR, N° 1814/2001-CR y N° 1831/2001, que proponen derogar el Decreto de Urgencia N° 001-2002 que modifica los artículos 4° y 9° de la Ley N° 27506, Ley de Canon.

Señor Presidente:

Han ingresado para Dictamen de la Comisión de Energía y Minas los Proyectos de Ley Nros. 638/2001-CR, 747/2001-CR, 904/2001-CR, 1383/2001-CR, 1498/2001-CR, 2012/2001-CR, 2835/2001-CR, 5175/2002-CR, 5195/2002-CR, 5515/2002-CR y 5826/2002-CR, presentado por los Congresistas Luis Guerrero Figueroa, Róger Santa María Del Aguila, Víctor Noriega Toledo, Poder Ejecutivo, Manuel Merino de Lama, Pedro Morales Mansilla, Ernesto Herrera Becerra, Róger Santa María del Aguila, Glodomiros Sánchez Mejía, Luis Gonzáles Posada y José Luis Risco Montalván, respectivamente; quienes proponen modificar diversos artículos de la Ley N° 27506, Ley de Canon.

Asimismo, los Proyectos de Ley Nros. 1744/2001-CR, 1814/2001-CR y 1831/2001-CR, presentados por los Congresistas: José Carlos Carrasco Távara, Ronnie Jurado Adriazola y Rafael Valencia-Dongo Cárdenas, respectivamente, quienes proponen derogar el Decreto de Urgencia N° 001-2002, que modifica los artículos 4° y 9° de la Ley N° 27506, Ley de Canon.

I. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS Y OPINIONES RECIBIDAS

1. **Proyecto de Ley N.º 638/2001-CR**, propone adicionar al artículo 6º de la Ley N.º 27506, respecto de la Utilización del Canon, un numeral estableciendo que *los gobiernos locales destinarán no menos del 50% del monto del canon percibido para el financiamiento de obras de infraestructura e impacto regional.*

Opinión recibida: Informe N.º 085-2001-EM/OGAJ, de fecha 02 de octubre de 2001.

- El Ministerio de Energía y Minas señala que la propuesta debería incorporarse dentro del texto del Artículo 6º, numeral 6.2, como una precisión, “con la finalidad de no dislocar la construcción lógica de la norma” o ser materia del Reglamento.

2. **Proyecto de Ley N.º 747/2001-CR**, propone modificar los artículos 5º y 11º de la Ley N.º 27506, precisando que la distribución *del canon se realice a favor de los beneficiarios establecidos en el artículo 2º de la ley*, y ampliando el numeral 11.1 del artículo 11º con relación al canon gasífero, el cual debe beneficiar a *todas las circunscripciones territoriales donde estén ubicados geológicamente los yacimientos.*

Opinión recibida: Informe N.º 151-2001-EM/OGAJ, de fecha 12 de noviembre de 2001.

- El Ministerio de Energía y Minas manifiesta su conformidad con el proyecto, pero sugiere que en vez del término "geológicamente" debería consignarse "geográficamente", pues los términos "*circunscripción*" y "*zona*" empleados en el último párrafo del Artículo 77º de la Constitución "están referidos a definiciones geográficas"

3. **Proyecto de Ley N.º 904/2001-CR**, propone modificar los artículos 5º y 9º de la Ley N.º 27506.

El proyecto busca modificar el numeral 5.2 otorgándole una mayor

participación a los Gobiernos Regionales en desmedro de las municipalidades provinciales y distritales del departamento en que se encuentra localizado el recurso natural; además, puntualiza que el 100 % del monto a distribuir, corresponde a lo generado por el Canon en cada departamento y que no menos del 50% será destinado a cofinanciar proyectos y obras de impacto subregional.

Por otro lado, busca modificar el Artículo 9° para introducir en el ámbito de los recursos naturales susceptibles de cálculo del canon a los recursos minerales no metálicos, excluyendo a las explotaciones de materiales de construcción de acarreo y depósito en el lecho de los ríos.

4. El Proyecto de Ley N.° 1383/2001-CR, busca modificar el Título I y los artículos 4°, 5°, 9°, 11° y 14° de la Ley N° 27506, con relación al objeto de la Ley, oportunidad, distribución, constitución del canon minero, hidrocarburífero y forestal.

El Proyecto en mención busca modificar la oportunidad en la que deben efectuarse las transferencias de los ingresos percibidos por canon, derogar el numeral 4.1 sobre la inalterabilidad del canon, modificar el criterio usado para la distribución del canon señalado en el numeral 5.2, modificar el Artículo 9° sobre la constitución del Canon Minero, modificar el Artículo 11° para establecer el Canon Hidrocarburífero y modificar el Artículo 14° referido al Canon Forestal.

Opinión recibida: Carta remitida por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, de fecha 17 de diciembre de 2001

- Considera como absolutamente necesarios los cambios propuestos para perfeccionar las disposiciones de la Ley N° 27506 y hacer que la misma pueda ser objeto de reglamentación inmediata para proceder a su implementación.

5. Proyecto de Ley N° 1498/2001-CR, propone modificar el numeral 5.2 del artículo 5° de la Ley N° 27506, precisando el beneficio para las Universidades Nacionales. Para ello reduce en 5% la participación de las

municipalidades provinciales y distritales del departamento o departamentos donde se encuentra localizado el recurso; así como también modificar el criterio de densidad poblacional utilizado en la distribución del 60% a que se refiere el literal b) del numeral 5.2

Opinión recibida: Memorandum N° 022-2002-EM/VME-A-JMC, de fecha 18 de febrero de 2002.

- El Ministerio de Energía y Minas manifiesta su conformidad con la propuesta de incluir a las Universidades Nacionales puesto que “los recursos del canon no sólo deben estar destinados a ampliar el acervo de capital físico y la infraestructura de las provincias, sino también a incrementar el capital humano del interior del país.” Asimismo, refiere que, aún cuando resulta pertinente abandonar el criterio de densidad poblacional para la distribución del 60%, resultaría un “incentivo perverso” establecer como nuevo criterio el índice de pobreza; sugiriendo, por el contrario, que se adopten criterios dinámicos que permitan “premiar” con mayores recursos a las municipalidades que logren reducir sus índices de pobreza en el tiempo.

6. Proyecto de Ley N° 2012/2001-CR, propone modificar el artículo 9° adicionando al canon minero el caso del aprovechamiento de los recursos minerales no metálicos, introduciendo además una disposición adicional con relación a los criterios que deben considerarse para el cálculo de éstos recursos.

Opinión recibida: Oficio N° 441-2002-EM/DM, de fecha 26 de marzo de 2002.

- El Ministerio de Energía y Minas propone la siguiente redacción para el caso del Artículo 9°: “para los efectos del canon minero, se considera también como parte de la explotación del recurso a las actividades mineras de beneficio, transporte minero y labor general, desarrolladas a través de concesiones otorgadas conforme a la ley de la materia.”; puesto que no resulta conveniente especificar entre metálicos y no metálicos, que están englobados, ya que se podría presumir que se excluye el beneficio de minerales (concentración y refinación)

7. Proyecto de Ley N° 2835/2001-CR, propone establecer la intangibilidad del pago del canon minero, modificando el artículo 9° de la Ley N° 27506 para consagrar la existencia de una recta ficta en dicho canon.

Opinión recibida: Oficio N° 258-2002-CEM/CR, de fecha 07 de junio de 2002

- El Ministerio de Energía y Minas manifiesta que el proyecto de ley desnaturaliza el concepto de canon. “Si el pago por concepto de canon va a ser independiente del valor de la producción que se extraiga, es decir, del volumen producido y de su precio, entonces no se puede sostener que tal transferencia sea efectivamente CANON. En caso extremo (...) cuando se agote el petróleo en una circunscripción, ésta podrá seguir percibiendo canon petrolero, lo cual nuevamente desnaturaliza el concepto.” (sic) Adicionalmente sostiene que conceptual y económicamente el proyecto de ley resulta defectuoso e inviable.

8. Proyecto de Ley N° 5175/2002-CR, reitera lo propuesto en el Proyecto de Ley N° 747/2001-CR, es decir, mejorar la redacción de los numerales 5.2 y 11.1 de la Ley N° 27506;

9. Proyecto de Ley N° 5195/2002-CR, propone modificar los artículos 1°, referido a la definición y naturaleza del canon; 2°, referido al objeto de la Ley; 5.2, referido a la distribución del canon; 9°, referido al Canon Minero; y sustituir la Tercera Disposición Final y Transitoria, de la Ley N° 27506.

El Proyecto señalado pretende precisar la definición de canon en el sentido de que este concepto no tiene naturaleza tributaria; incluir como beneficiarios del canon a las universidades públicas; establecer una nueva distribución de los montos del canon con la finalidad de otorgar un mayor beneficio a las municipalidades donde se ubican los recursos naturales, así como establecer otros criterios de distribución entre las municipalidades beneficiarias; determinar que el canon minero se compone del 50% del total recaudado en el actividad minera; y sustituir la Tercera Disposición Final de la Ley para establecer el destino de los montos transferidos a las universidades públicas.

Opinión recibida: Oficio N° 316-2003-EM/DM, de fecha 27 de febrero de 2003.

10. En general, el Ministerio de Energía y Minas se muestra contrario a la propuesta, resultando cuestionable su oposición a considerar como beneficiarios directos del canon a las universidades públicas, bajo el argumento de su inconstitucionalidad; teniendo en cuenta que en su opinión expresada mediante Memorándum N° 022-2002-EM/VME-A-JMC, de fecha 18 de febrero de 2002, referente al Proyecto de Ley N° 1498/2001-CR, se mostraba favorable por beneficiar a dichas universidades.

11. Proyecto de Ley N° 5515/2002-CR, propone modificar el Artículo 9° de la Ley N° 27506, Ley de Canon, para incluir en la constitución del canon minero a los ingresos y rentas provenientes de la explotación de los recursos minerales no metálicos. Con especial énfasis a la explotación de los yacimientos de sal.

12. Proyecto de Ley N° 5826/2002-CR, propone modificar el Art. 1° para precisar que el canon esta compuesto por el total de ingresos tributarios; modificar el Art. 5° para establecer nuevos porcentajes de distribución priorizando a las zonas donde se ubican los recursos naturales; modificar el Art. 6° para incorporar un Comité Nacional de Administración del Canon quien se encargaría de administrar la utilización de los recursos del canon; y, modificar el Art. 9°, respecto al canon minero, para comprender en la base de su cálculo al IGV, Imp. a la Renta de 5ta., ISC, Imp. Extraordinario de Solidaridad e Impuestos a las Importaciones.

13. Proyecto de Ley N° 1744/2001-CR, propone derogar el Decreto de Urgencia N° 001-2002, que modifica los artículos 4° y 9° de la Ley N° 27506, Ley de Canon, porque dicho Decreto “constituye una grave violación de los artículos 51° y 103° de la Constitución (...) ya que mediante esta norma de inferior jerarquía jurídica se pretende modificar una Ley aprobada por el Congreso”.

14. Proyecto de Ley N° 1814/2001-CR, propone derogar el Decreto de Urgencia N° 001-2002, que modifica los artículos 4° y 9° de la Ley N° 27506,

repetiendo el mismo argumento que el señalado en el punto 12 anterior.

15. Proyecto de Ley N° 1831/2001-CR, propone derogar el Decreto de Urgencia N° 001-2002, que modifica los artículos 4° y 9° de la Ley N° 27506, porque dicho Decreto ha vulnerado la prohibición establecida por el Artículo 74° de la Constitución, esto es, que el Decreto de Urgencia ha regulado materia tributaria, además de no regular nada urgente que ponga en peligro la economía nacional, tal como lo dispone el Artículo 91°, literal c) del reglamento del Congreso.

II. ANTECEDENTES

a) Canon Pesquero

El Decreto Ley N° 18706, publicado el 31 de diciembre de 1969, fue la primera norma jurídica que consagró el canon como concepto vinculado a la explotación de los recursos naturales, al establecer en su cuarto considerando que: “ (...) es imperativo que la industria pesquera por explotar riqueza ictiológica perteneciente al Estado, abonen un canon de explotación por su aprovechamiento industrial, del que sólo puede estar exenta la pesca para consumo humano en el país, debiendo en consecuencia hacerse efectivo el pago referido del referido canon en la oportunidad de la exportación de harina de pescado de ballena, como exponente de la utilización de aprovechamiento final de tal riqueza y que permiten establecer, según proporciones conocidas, el volumen extraído, transformado y preparado para su venta al exterior(...)”.

En consecuencia, se aplicaba un canon pesquero de 1,5% sobre el valor FOB de cada exportación además de otros impuestos; al cual estaban obligado a pagar la industria pesquera exportadora, es decir constituía un sobre-costos para los mismos. Sin embargo, no establecía el destino de los recursos. Se entiende que debieron ir a la caja única del tesoro público.

El Decreto Ley N° 18814, de fecha 26 de marzo de 1971, establecía en su

tercer considerando “Que uno de los objetivos de la política pesquera es el logro de una justa distribución de los beneficios económicos derivados de la explotación de la riqueza hidrobiológica entre el Estado, el trabajo y el capital”. En esta norma, se habla de una justa distribución de los beneficios, pero tampoco se señala los beneficiarios de dicha distribución. Eso sí, establecía el 3% sobre el valor FOB de cada exportación, de cargo de los exportadores pesqueros; aumentando aún más los sobrecostos de los mismos.

El Decreto Ley N° 19295, de fecha 15 de febrero de 1972, formalmente crea el Canon Pesquero, pero lo consideraba como un impuesto ad valorem que se aplicaba a las ventas de harina y aceite de pescado y/o ballena con una tasa del 2% con una base imponible compuesta por las ventas internas (por el valor indicado en la factura) y por las ventas al exterior (por el valor FOB puerto peruano). Esta norma evidentemente aumentaba la presión tributaria en los industriales pesqueros, por cuanto el canon fue considerado expresamente como un tributo y su base se amplió a las ventas internas.

Por último, la Ley Nro. 24790, de fecha 05 de enero de 1988, Ley General de Pesquería, de acuerdo a su segunda disposición final deroga expresamente las normas legales indicadas anteriormente. Consideramos que tal disposición se sustentó en que el canon pesquero venía siendo considerado un tributo de cargo de los particulares pesqueros, lo que contradecía lo dispuesto en el artículo 121° de la Constitución de 1979.

b) Canon y Sobre canon Petrolero

El 11 de noviembre de 1976 se publica el Decreto Ley N° 21678, modificado por la Ley N° 23538, estableciendo el Canon Petrolero para el departamento de Loreto consistente en el 10% ad-valorem sobre la producción total de petróleo, hasta agotar el recurso natural, cuyo pago será de cargo de PERUPETRO.

La Constitución de 1979 en su artículo 121° disponía textualmente que:

"corresponde a las zonas donde los recursos naturales están ubicados, una

participación adecuada en la renta que produce su explotación en armonía con su política descentralista. Su procesamiento se hace preferentemente en las zonas de producción".

El 30 de diciembre de 1981 se publica la Ley N° 23350, Ley de Presupuesto para 1982, estableciendo el Sobrecanon Petrolero para el departamento de Ucayali equivalente al 2.5% del valor de la producción de petróleo de la selva. Este Sobrecanon se establece debido a que por D.L. N° 23099, publicado el 24 de junio de 1980, se creó dicho departamento, con lo cual quedaba fuera de los alcances del D.L. N° 21678.

Mediante la Ley N° 23630, publicado el 16 de junio de 1983, se establece como participación de la zona que integran los departamentos de Piura y Tumbes el 10 % de la renta que producen la explotación del petróleo y gas en dichos departamentos, hasta la extinción total de tales recursos.

Sin embargo, al no ser Tumbes una zona productora de petróleo no llegó a beneficiarse de dicha participación; por lo que, con fecha 14 de junio de 1984, se publica la Ley N° 23871 donde se establece el Sobrecanon petrolero para Tumbes aumentando en 2.5 % la participación sobre la renta que produce la explotación del gas y petróleo creada por la Ley N° 23630.

Mediante la Ley N° 24977, publicada el 31 de diciembre de 1988, se comprende en los beneficios del canon petrolero a la Provincia de Puerto Inca del Departamento de Huánuco por la producción de Aguas Calientes

Posteriormente, con la intención de desarrollar el artículo 121° de la Constitución Política de 1979°, se dictó la Ley Nro. 24300, publicado el 5 de setiembre de 1985, que en su artículo 1° dice textualmente: *"Para los efectos del Artículo 121° de la Constitución, **considerase como renta a la totalidad de los impuestos directos que percibe el Estado, derivados de la explotación de los recursos naturales**".*

A pesar de que pretendía ser una norma general para regular la participación de las zonas en la explotación de los recursos naturales, dicha norma sólo se

aplicó para los recursos petroleros; es decir para el Canon y Sobre canon petrolero establecido por las leyes precitadas.

c) Canon Minero

Con fecha 14 de noviembre de 1991, se publica el Decreto Legislativo N° 708, Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, el cual establece en su Artículo 2°, inciso f), que la participación a que hace referencia el Artículo 121° de la Constitución de 1979 por la explotación de los recursos minerales se traduce en la redistribución de un porcentaje del impuesto a la renta pagado por los titulares de la actividad minera; y a partir de 1992, el porcentaje a ser distribuido a las regiones respecto del Impuesto a la Renta de los titulares de actividades mineras, será del 20 %, según la Sexta Disposición Final del citado Decreto Legislativo.

Dichas disposiciones fueron recogidas en el Artículo 72° inciso f) y en la Tercera Disposición Final del D.S. N° 014-92-EM, TUO de la Ley General de Minería.

Posteriormente, mediante la Ley N° 26390, publicada el 19 de noviembre de 1994, se dispone reglamentar la aplicación del canon a que se refiere el Artículo 2°, inciso f), del Decreto Legislativo N° 708.

Así, mediante D.S. N° 088-95-EF, publicado el 25 de mayo de 1995, se reglamentó el Canon Minero a que hacía referencia el inciso f) del Artículo 72° del Texto Unico Ordenado de la Ley General de Minería, el cual era equivalente al veinte por ciento (20%) del Impuesto a la Renta pagado por los titulares de la actividad minera de la circunscripción donde se encuentran ubicados los derechos mineros en explotación.

d) Regulación actual del Canon

La Constitución de 1993 en su artículo 77° originario, señalaba en su último párrafo: "corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del Impuesto a la Renta percibido por la

explotación de los recursos naturales en cada zona, en calidad de canon".

Por primera vez un texto constitucional le da la calificación de **canon**, a la participación de las zonas en la explotación los recursos naturales.

La Ley de Reforma Constitucional N° 26472, del 9 de junio de 1995, ha reformado el artículo 77° de la Constitución con el objeto de precisar la base de cálculo, que inicialmente se circunscribía al Impuesto a la Renta. La redacción actual alude como base de cálculo al "**total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado**".

La Ley N° 27506, Ley de Canon, es la norma que ha desarrollado el Artículo 77° de la Constitución Política de 1993, y ha sido reglamentada por el Decreto Supremo N° 005-2002-EF, Reglamento de la Ley de Canon, publicado el 09 de enero de 2002; norma esta última que ha sido modificada por el Decreto Supremo N° 003-2003-EF, publicado el 09 de enero de 2003.

Esta Ley ha modificado el Canon Minero, ha recreado el Canon Pesquero, ha creado los Canones Gasífero, Hidroenergético y Forestal, y ha mantenido la regulación aplicable al Canon y Sobre canon Petrolero.

Asimismo, debe indicarse que los Artículos 4° y 9° de la Ley N° 27506, han sido modificados por el Decreto de Urgencia N°001-2002, publicado el 05 de enero de 2002.

e) Aplicación de la Ley N° 27506, Ley de Canon

Es necesario resaltar que la Ley N° 27506, Ley de Canon, en vigencia desde el 11 de julio de 2001, viene cumpliendo con los objetivos que se trazaron los legisladores que aprobaron dicha norma; es decir que los beneficios sean mayores para sus destinatarios (gobiernos locales y regionales).

En el cuadro siguiente, se puede destacar que los montos correspondientes al Canon Minero para el año 2002, de acuerdo con la nueva regulación establecida por la Ley de Canon, se han incrementado en 86% respecto del año 2001. Con la legislación anterior, en la cual el monto por canon minero

era el 20% del Impuesto a la Renta, se distribuyó aproximadamente 90, millones de soles; en cambio, con la Ley 27506, donde el monto por canon minero es el 50% del Impuesto a la Renta, se viene distribuyendo aproximadamente **168 millones de soles**, debiendo precisar que también se ha incluido en la base de cálculo para el Canon a los ingresos generados por las empresas no metálicas (por ejemplo, las empresas cementeras).

| Nº | DPTO | Canon Minero 2000 (S.) | | | | Canon Minero 2001 (S.) | | | | Var. % (2001 Vs. 2000) |
|--------------|---------------|-----------------------------|------------------------|-------------------|---------------|-----------------------------|-------------------------|--------------------|---------------|---------------------------|
| | | 20% del Impuesto a la Renta | | | | 50% del Impuesto a la Renta | | | | |
| | | MINERIA METÁLICA | MINERIANO METÁLICA (*) | TOTAL | % | MINERIA METÁLICA | MINERIANO METÁLICA (**) | TOTAL | % | |
| 1 | AMAZONAS | 0 | 0 | 0 | 0.0% | 0 | 2,799 | 2,799 | 0.0% | - |
| 2 | ANCASH | 2,575,472 | 0 | 2,575,472 | 2.9% | 30,805,318 | 56,255 | 30,861,574 | 18.3% | 1,088.3 |
| 3 | APURIMAC | 0 | 0 | 0 | 0.0% | 0 | 0 | 0 | 0.0% | - |
| 4 | AREQUIPA | 9,590,352 | 0 | 9,590,352 | 10.6% | 25,222,535 | 387,788 | 25,610,321 | 15.2% | 167.0 |
| 5 | AYACUCHO | 0 | 0 | 0 | 0.0% | 0 | 38,832 | 38,832 | 0.0% | - |
| 6 | CAJAMARCA | 29,295,404 | 0 | 29,295,404 | 32.4% | 30,851,860 | 61 | 30,851,920 | 18.3% | 5.3 |
| 7 | CALLAO | 0 | 0 | 0 | 0.0% | 0 | 23 | 23 | 0.0% | - |
| 8 | CUSCO | 547,939 | 0 | 547,939 | 0.6% | 0 | 0 | 0 | 0.0% | -100.0 |
| 9 | HUANCAVELICA | 160,714 | 0 | 160,714 | 0.2% | 237,366 | 36 | 237,402 | 0.1% | 47.7 |
| 10 | HUANUCO | 0 | 0 | 0 | 0.0% | 0 | 36 | 36 | 0.0% | - |
| 11 | ICA | 20,382 | 0 | 20,382 | 0.0% | 3,712,086 | 219,171 | 3,931,257 | 2.3% | 19,188.3 |
| 12 | JUNIN | 2,155,854 | 0 | 2,155,854 | 2.4% | 1,897,131 | 383,474 | 2,280,605 | 1.4% | 5.8 |
| 13 | LA LIBERTAD | 3,343,331 | 0 | 3,343,331 | 3.7% | 5,063,509 | 679,393 | 5,742,902 | 3.4% | 71.8 |
| 14 | LAMBAYEQUE | 0 | 0 | 0 | 0.0% | 0 | 0 | 0 | 0.0% | - |
| 15 | LIMA | 2,542,232 | 0 | 2,542,232 | 2.8% | 2,306,444 | 1,988,843 | 4,305,287 | 2.6% | 69.4 |
| 16 | LORETO | 0 | 0 | 0 | 0.0% | 0 | 0 | 0 | 0.0% | - |
| 17 | MADRE DE DIOS | 0 | 0 | 0 | 0.0% | 0 | 0 | 0 | 0.0% | - |
| 18 | MOCUEGUA | 12,671,591 | 0 | 12,671,591 | 14.0% | 18,045,020 | 0 | 18,045,020 | 10.7% | 42.4 |
| 19 | PASCO | 2,429,850 | 0 | 2,429,850 | 2.7% | 766,850 | 53 | 766,903 | 0.5% | -68.4 |
| 20 | PIURA | 0 | 0 | 0 | 0.0% | 0 | 123 | 123 | 0.0% | - |
| 21 | PUNO | 18,131,997 | 0 | 18,131,997 | 20.1% | 35,275,282 | 220,118 | 35,495,400 | 21.1% | 95.8 |
| 22 | SAN MARTIN | 0 | 0 | 0 | 0.0% | 0 | 130,397 | 130,397 | 0.1% | - |
| 23 | TACNA | 6,822,655 | 0 | 6,822,655 | 7.6% | 10,235,507 | 1,555 | 10,237,063 | 6.1% | 50.0 |
| 24 | TUMBES | 0 | 0 | 0 | 0.0% | 0 | 0 | 0 | 0.0% | - |
| 25 | UCAYALI | 0 | 0 | 0 | 0.0% | 0 | 0 | 0 | 0.0% | - |
| TOTAL | | 90,287,832 | 0 | 90,287,832 | 100.0% | 164,418,907 | 4,118,960 | 168,537,867 | 100.0% | 86.7 |

(*) Los montos de Canon No Metálico son cero debido a que según las normas anteriores no existía Canon por las empresas no metálicas.

(**) En el caso de las empresas mineras no metálicas, se aplica además del 50% el Factor de la Estructura de Costos del MTINCI (7.89%) tal como lo establece el Reglamento (Decreto Supremo N°005-2002-EP) de la Ley de Canon (Ley N° 27506).

Cabe señalar que luego de haberse aprobado y publicado la Ley de Canon, en julio de 2001, nuestro texto constitucional fue reformado en la parte de Descentralización (Capítulo XIV, Título IV, De la Estructura del Estado) por la Ley N° 27680, publicada el 07 de marzo de 2002, reconociéndose expresamente como beneficiarios del canon a los gobiernos regionales.

Asimismo, con fecha 20 de julio de 2002, fue publicada la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, la cual reitera que son rentas de los gobiernos regionales y locales las transferencias por concepto de canon.

f) Audiencia Pública: “Ley de Canon y Descentralización Económica en el Perú: Balance y Nuevas Perspectivas”

El miércoles 4 de diciembre de 2002 se llevó a cabo en la sala “Raúl Porras Barrenechea” del Congreso de la República la Audiencia Pública “Ley de Canon y Descentralización Económica en el Perú: Balance y Nuevas Perspectivas”, evento organizado por la Comisión de Energía y Minas y que contó con la participación de representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, de las empresas vinculadas al sector minero energético, así como de los Gobiernos Locales.

De las exposiciones de los ponentes, a continuación señalamos los problemas identificados en la aplicación de la Ley N° 27506, Ley de Canon, a saber:

1. Uno de los problemas principales está relacionado con el criterio de **DENSIDAD POBLACIONAL** recogido en el numeral 5.2, criterio utilizado para distribuir el 60% del Canon Minero; lo cual beneficia a las municipalidades más pobladas, sean o no mineras. Esto genera una **DISTRIBUCIÓN INJUSTA**, pues las zonas realmente mineras no están recibiendo recursos suficientes, con lo cual no pueden desarrollar proyectos de inversión alguno.
2. Muchas zonas donde siendo inexistente la actividad minera, están recibiendo recursos por concepto de Canon Minero; lo cual produce la **ATOMIZACIÓN Y DISPERSIÓN** de tales recursos, y por ello la sociedad en general tiene la percepción de que los recursos distribuidos por concepto de Canon Minero son pocos.
3. No se está realizando una adecuada fiscalización del destino de los recursos transferidos.

Asimismo, entre las conclusiones principales y los aportes que se destacan para perfeccionar la Ley de Canon, tenemos:

- § El canon no es un impuesto que deban pagar las personas naturales o jurídicas que explotan los recursos naturales;
- § El canon debe beneficiar a las zonas donde se encuentran localizados o donde se explotan los recursos naturales;
- § Establecer otros criterios de distribución más justas;
- § El gobierno central debería distribuir una mayor parte de los ingresos que recibe a favor de las regiones (posición del MEF y del congresista Víctor Noriega Toledo);
- § El gobierno central no debería asignar recursos excesivos a los gobiernos regionales porque se dará nuevamente la centralización a nivel regional o departamental (posición del Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades Impactadas por la Minería.)

Por último, se enfatizó que el objetivo central del canon debe ser beneficiar a aquellos lugares donde se explotan los recursos naturales. Así lo recordó el ex constituyente de 1979, Celso Sotomarino, quien señalaba que en 1978 cuando se debatía el tema del canon en la Carta de 1979, el fundamento de este canon “*era beneficiar a las zonas en que las riquezas se producen, no sólo con la finalidad de beneficiar a esas zonas, sino*

específicamente con la finalidad de incentivar a los demás, que tenían riquezas mineras, a que vean en forma propicia que las explotaciones se hagan en su territorio porque eso los beneficiaría”.

Esta afirmación se corrobora cuando revisamos el Artículo 121° de la Constitución de 1979, del cual se desprende que en principio y originariamente los únicos beneficiarios del canon debieron ser las zonas donde se ubican los recursos naturales (***corresponde a las zonas donde los recursos naturales están ubicados, una participación adecuada en la renta que produce su explotación en armonía con su política descentralista.***)

g) Reforma Constitucional del Artículo 77° de la Constitución

Por último, para el análisis de los Proyectos de Ley materia del presente Dictamen, debemos tener en consideración la propuesta de Reforma Constitucional del Artículo 77° de la Constitución vigente, expresada en el Dictamen de la Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, sobre la Ley de Reforma de la Constitución.

Así, el Artículo 117°, tercer párrafo, de dicho Dictamen propone un nuevo concepto de canon donde se enfatiza que el beneficio debe recaer exclusivamente en las zonas donde se ubican los recursos naturales:

“Artículo 117°.- (...) Corresponde a las zonas donde los recursos naturales están ubicados, una participación adecuada en el total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado, en la utilización de los recursos naturales en calidad de canon, conforme a ley.”

I. ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE LEY

A) DEFINICIÓN DE CANON EN NUESTRA LEGISLACIÓN Y DOCTRINA

El canon está consagrado en el artículo 77° de la Constitución Política de 1993 donde se trata el tema presupuestario del Estado; y en los artículos 193° y 196° del mismo texto constitucional, como una renta más de los gobiernos regionales y municipalidades.

Dichos artículos tienen que ser concordados con el artículo 66° referente a que los recursos naturales deben beneficiar, en principio, a toda la Nación, pues, tales recursos son su patrimonio

Marcial Rubio, comentando el artículo 66° constitucional señala: *"En el Perú la tradición ha sido reconocer que los recursos naturales pertenecen al colectivo nacional (al Estado o a la Nación, que para estos efectos no tienen contenidos distintos entre sí). Lo que ello quiere decir es que los recursos naturales pertenecen al colectivo del pueblo y que él debe beneficiarse de su explotación mediante la participación (normalmente a través de impuestos) que la ley determine."* RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993, Tomo III. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999, pág. 327
Abordando de manera directa el artículo fundamental que sustenta al canon, es decir el

Artículo 77° de la Constitución Política de 1993, transcribimos tal y como se encuentra insertado en nuestra Carta Fundamental:

"Artículo 77°.- La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas.

El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la Explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon" El texto actual de este artículo fue aprobado por la Ley Nro 26472 del 9 de junio de 1995.

Como punto de partida para asumir un concepto de canon coherente con nuestro texto constitucional, sin apartarnos del texto íntegro del Artículo 77°; se hace necesario, abordar los conceptos y principios presupuestarios establecidos en este artículo; principios que deben ser tomados en cuenta tanto, tanto al momento de legislar, interpretar y aplicar una norma positiva.

En ese sentido, dicho artículo recoge varios principios explícitos e implícitos. Uno de ellos es el Principio de la UNIDAD, cuando la norma constitucional señala: "La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizada".

Este principio ha sido desarrollado por la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, Ley Nro. 27209, cuando en la Norma III de su Título Preliminar establece: "El Presupuesto del Sector Público debe comprender en su cuerpo normativo, todos los presupuestos de las Entidades del Estado"; y en su artículo 22°, considera a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales como instancias descentralizadas. En aplicación de dicho principio, entonces, todos los ingresos o recursos públicos que obtenga el Estado deben estar reflejados en la Ley de Presupuesto. Así ha sido siempre con el Canon y Sobrecanon Petrolero que aparecen como una fuente de financiamiento en el Presupuesto para el año 2002; y para los otros tipos de Canon (Minero, Hidroenergético, etc) se han consignando recién a partir de la Ley de Presupuesto para el Año 2002 y se han reiterado en la Ley de Presupuesto para el Año 2003.

Otro de los principios consagrados en el artículo 77°, es el principio de DESCENTRALIZACION o JUSTICIA PRESUPUESTARIA MORON URBINA, Juan Carlos. Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana. EN: THEMIS, Revista de Derecho de los Alumnos de la Facultad de derecho de la PUCP, segunda época, Lima, 1999, Nro. 39, páginas 179 y 180. o JUSTICIA EN EL GASTO PÚBLICO OCHOA CARDICH, César. Bases del Régimen Constitucional Presupuestario, . En: THEMIS, Revista de Derecho de los Alumnos de la Facultad de Derecho de la PUCP, Segunda Epoca, 1998, No 37, página 281.. Este principio en palabras de Morón Urbina significa: "Descentralización en la programación y ejecución presupuestarial, a lo cual se suma el respeto al canon para

las circunscripciones territoriales que lo generan.”

Finalmente, tenemos el principio presupuestal de la NO AFECTACION DE LOS RECURSOS o ADMINISTRACION COMUN; precisado por la Norma V de la Ley de Gestión Presupuestaria: “Los Recursos Públicos, se administran en forma común y financian todos los gastos contemplados por la Ley Anual de Presupuesto”. Esto significa que no puede haber en el Presupuesto ingresos predestinados o con un fin específico. Morón Urbina señala como excepciones constitucionales a este principio, por la parte de egresos, la consagración presupuestaria de recursos con afectación específica; es decir, la posibilidad de predestinar un determinado recurso o una parte de los ingresos a determinados gastos, **“como acontece desde el propio texto constitucional con el canon (artículo 77) y el fondo de compensación municipal (artículo 193)”**.

En consecuencia, el canon vendría a ser una partida presupuestal en el Presupuesto, dentro de la fuente de financiamiento respectiva, con un fin determinado; compuesto por un porcentaje o participación adecuada del total de los ingresos y rentas que obtiene (recauda) el Estado por la explotación de los recursos naturales.

De tal manera, que el canon también vendría a ser un concepto de distribución de ingresos recaudados por el gobierno central vía las transferencias que efectúa a los respectivos beneficiarios.

Siguiendo lo anterior, entonces, el canon no tiene naturaleza tributaria por lo que no debe afectar a las personas naturales o jurídicas que explotan los recursos naturales.

Si bien en nuestro país se le pretende dar la connotación de tributo, y como tal de cargo de los titulares que explotan los recursos naturales, es importante resaltar que el canon, sin embargo, no tiene esa naturaleza.

A lo anterior, se agrega que los tributos se cobran exclusivamente por el ejercicio que hace el Estado de su Potestad Tributaria, conforme al Artículo 74° de la Constitución; sin que exista vinculación alguna con la explotación de los recursos naturales.

Complementado lo anterior, Manuel Dammert señala claramente que en nuestra legislación actual “(...) Falta reconocer en forma explícita que **el canon constituye un rango propio de ingreso fiscal, que no es de índole tributaria.**” DAMMERT EGO AGUIRRE, Manuel. Ensayo: El canon como fuente de financiamiento para el desarrollo regional y local. Cuadernos PNUD. Serie “Desarrollo Humano2, Número 1, Abril del 2002, pág. 14

Sobre la regulación actual del artículo 77°, la doctrina nacional en materia constitucional señala que la misma reconoce a los territorios y poblaciones en los que hay recursos naturales el **derecho** a recibir una parte de los beneficios que recibe el Estado en la explotación de los recursos naturales. En principio los beneficios aludidos los cobra el Poder Ejecutivo y entonces van a manos del gobierno central. De lo que se trata en esta norma es que también parte de esos ingresos queden en los lugares de donde se explotan los recursos naturales, para beneficio directo de la población del lugar. 1) RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993, Tomo III., op.cit., páginas 434-442. 2) BERNALES BALLESTEROS, Enrique. La

Constitución de 1993. Análisis Comparado., con la colaboración de Alberto Otárola Peñaranda. 4ta. Edición. Lima: Editora RAO Jurídica , julio de 1998, páginas 396-397.

En nuestra doctrina nacional especializada se han formulado diversas concepciones del canon, todas ellas respetables y valederas; pero que sin embargo, interpretan parcialmente el texto vigente del Artículo 77° constitucional, el cual como hemos referido anteriormente tiene que ser analizado íntegramente vinculado al tema presupuestal.

Así, Dammert, recurriendo a criterios históricos, señala que *“Cuando los pueblos de Piura, Tumbes, Loreto y otras zonas del país consiguieron la reforma del Art. 77 de la Constitución de 1993, que definió el canon como un porcentaje del total de ingresos y rentas que obtuviese el estado por la explotación de los recursos naturales en dichas localidades, consagraron con rango constitucional un derecho fiscal territorial como ingreso autónomo, adicional a los ingresos presupuestales ordinarios. Sin embargo, ni la legislación ni las instituciones han asumido a plenitud el sentido de esta modificación normativa.”*

Asimismo, señala que en nuestra legislación coexisten dos concepciones respecto al canon. Una manifestada en el canon y sobrecanon petrolero, donde el canon es un derecho fiscal territorial que el gobierno central debe otorgar en función de un porcentaje del valor extraído de producción; la otra concepción percibe al canon como un porcentaje del impuesto a las utilidades que las empresas cancelan al Estado. DAMMERT EGO AGUIRRE, Manuel. Ensayo: El canon como fuente de financiamiento para el desarrollo regional y local. Op.cit. pág. 6

Manuel Pulgar-Vidal, comentando la propuesta de Dammert, señala que la misma esta orientado más a la forma, la cual según el primero de los nombrados ha sido resuelta por el texto constitucional. *“El canon es el continente, es la forma, es el derecho que le corresponde a las circunscripciones por el aprovechamiento de recursos naturales ubicados en ellas (...) El contenido es la totalidad de ingresos y rentas **obtenidos** (subrayado nuestro) por el Estado por este aprovechamiento (...) lo que no implica que necesariamente haya tenido que “percibirlos” previa y efectivamente (...)”* DAMMERT EGO AGUIRRE, Manuel. Ensayo: El canon como fuente de financiamiento para el desarrollo regional y local. Op.cit. pág. 110

Coincidimos con Pulgar Vidal en cuanto que la propia Constitución ha establecido claramente el concepto del canon; es decir en cuanto a la forma. En cuanto al fondo, al contenido del canon, en el presente Dictamen se pretende llegar a determinar cuáles son esos ingresos y rentas que formarían parte de cada canon en específico.

Esta determinación de la base de cálculo que debería comprender cada canon en particular es de suma importancia, porque le dará coherencia a nuestro ordenamiento jurídico entre esas dos supuestas concepciones que existen en nuestra legislación, según Dammert, sin que ninguna de ellas este viciada de inconstitucionalidad.

Por lo pronto, los recursos que **obtiene** el Estado por la explotación petrolera y materializada a través del pago de las regalías es un ingreso más que se recauda en dicha actividad; con lo cual para ser coherente con la Constitución convendría determinar qué otros tipos de ingresos y rentas se obtienen en la actividad petrolera.

De la misma forma, el impuesto a las utilidades que pagan las personas naturales o jurídicas ya sea en la explotación de los recursos mineros, pesqueros, forestales, gasíferos, etc., es uno más del total de los ingresos y rentas que se recaudan en cada actividad específica; siendo necesario determinar cuáles serían los demás ingresos y rentas que se **obtienen** en tales actividades. Y esto también es acorde con nuestra Constitución. Inclusive el mismo Dammert, reconoce que el Derecho de Vigencia forma parte del Canon Minero; y este Derecho no es un impuesto a las utilidades, sino un ingreso más que se recauda en la actividad minera.

Por último, consideramos que los ingresos y rentas **obtenidos** (término textual del Art. 77° de la Constitución) por la explotación de los recursos naturales deben haber **ingresado efectivamente al tesoro público**; lo contrario, implicaría desequilibrar el Presupuesto de la República. El Principio de Equilibrio Presupuestal resulta fundamental según la propia Constitución (Art. 78°) y nuestras normas presupuestarias.

B) INGRESOS Y RENTAS DEL CANON

Partimos por la constatación de que la Ley N° 27506 no precisa de manera homogénea cuales son los ingresos y rentas que forman parte de cada canon en específico.

Así, para el caso del Canon Minero en el Artículo 9° original repetía el texto constitucional (“total de ingresos y rentas”), dejándolo su precisión para el reglamento. El Decreto de Urgencia N° 001-2002, que modifica dicho Artículo, tampoco precisa cuáles son esos ingresos y rentas, por el contrario lo restringe sólo a los “Ingresos y Rentas”. Es el Reglamento de la Ley de Canon el que señala que los ingresos y rentas que forman parte del Canon Minero están compuestos por el 50% del Impuesto a la Renta que pagan los titulares de la actividad minera.

Como observamos en el punto III “Antecedentes” del presente Dictamen, desde su primera formulación legislativa, el CANON no ha tenido un concepto uniforme, ya sea en el nivel constitucional, ya sea en el nivel legal.

Así, inicialmente se le consideraba como un tributo (canon pesquero); luego como un porcentaje ad valorem de la producción (canon petrolero); de ahí, como un porcentaje del impuesto a renta (canon minero, en su primera regulación); y por último, como un porcentaje del total de los ingresos y rentas (Ley de Canon).

En la actualidad, tanto en el seno de la Comisión, en las audiencias públicas y en el campo académico, se observa un intenso debate por determinar cuáles son esos ingresos y rentas que forman parte del Canon; según cada interpretación. Creemos que tales interpretaciones diversas y contrarias se dan por una mala concepción técnica que recoge el Artículo 77° de la Constitución, al momento de señalar que el canon esta compuesto por la totalidad de los **ingresos y rentas**

Tanto desde el punto de vista legal como doctrinario; todos los ingresos y rentas que obtiene el Estado son considerados técnicamente **recursos públicos** (o ingresos públicos o ingresos fiscales) porque deben estar previstos en la Ley Anual del

Presupuesto.

Concordante con lo mencionado anteriormente, esto es, que el análisis del Canon debe vincularse directamente con el tema presupuestal; es que recurrimos a la doctrina que sustenta a dicho tema, es decir al Derecho Financiero y al Derecho Tributario.

En tal sentido, revisaremos algunos conceptos doctrinarios que definen qué son Recursos Públicos (o Ingresos Públicos o Ingresos Fiscales); con el propósito de determinar qué debe entenderse por “ingresos” y qué, por “rentas”.

Según el jurista Héctor Villegas, *“recursos públicos son los ingresos en la tesorería del Estado, cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica”* VILLEGAS Héctor. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Buenos Aires: Desalma, 1987, Tomo I, pág. 49.. Esto es, los medios de que se vale el Estado para llevar a cabo su intervención en la vida general de la Nación. El mencionado autor, citando a Ramón Valdez Costa, en suma, considera *“recursos a todos los ingresos en las arcas estatales, sea cual fuere el concepto por el cual los fondos ingresan”* (subrayado nuestro)

Sin embargo, como bien lo señala Domingo García Belaúnde de Saldías, “la palabra “recurso” debe emplearse para toda suma devengada, a diferencia del término *“ingreso”, que se refiere a las sumas de dinero que efectivamente han ingresado a la tesorería. En otras palabras, establecido un determinado recurso, el Estado tendrá “derecho” al cobro de cantidades que se materializan en ingresos”* GARCÍA BELAÚNDE SALDÍAS, Domingo. El Derecho Presupuestario en el Perú. Lima: Luis Alfredo Ediciones, 1999, pág. 53..

En los mismos términos se pronuncia el precitado jurista Villegas. Para ambos autores, sin embargo se puede usar indistintamente los dos términos recursos e ingresos ya que su diferenciación es más teórica que práctica.

El mencionado jurista, de otro lado, diferencia sólo dos tipos de ingresos o recursos públicos. Así, “se llama **recursos originarios** a los que las entidades públicas obtienen de fuentes propias de riquezas, sea que posean un patrimonio fructífero, sea que ejerzan una industria o un comercio” VILLEGAS, Héctor. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Op. Cit. pág. 53. En este caso se encuentran, entre otros, los recursos que las entidades estatales pertinentes recaudan por la explotación de los recursos naturales de manera directa.

Así está establecido en la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, cuyo Artículo 20° señala:

“Todo aprovechamiento de recursos naturales por parte de particulares da lugar a una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y ambientales.

La retribución económica a que se refiere el párrafo precedente, incluye todo concepto que deba aportarse al Estado por el recurso natural, ya sea como contraprestación, derecho de otorgamiento o derecho de vigencia del título que contiene el derecho, establecidos por las leyes especiales (...)”

Una de esas leyes especiales a que refiere la Ley precitada, por ejemplo, es la Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, la cual establece en su Artículo 8 que:

“Los Hidrocarburos "in situ" son de propiedad del Estado.

El Estado otorga a PERUPETRO S.A. el derecho de propiedad sobre los Hidrocarburos extraídos para el efecto de que pueda celebrar Contratos de exploración y explotación o explotación de éstos, en los términos que establece la presente Ley (...) Asimismo, el Artículo 10 de esta última Ley señala que: *“Las actividades de exploración y de explotación de Hidrocarburos podrán realizarse bajo las formas contractuales siguientes:*

a) Contrato de Licencia, es el celebrado por PERUPETRO S.A. , con el Contratista y por el cual éste obtiene la autorización de explorar y explotar o explotar Hidrocarburos en el área de Contrato; en mérito del cual PERUPETRO S.A. transfiere el derecho de propiedad de los Hidrocarburos extraídos al Contratista, quien debe pagar una regalía al Estado (...)”

Los artículos transcritos, nos permiten afirmar, que las regalías obtenidas por PERUPETRO son un típico ejemplo de ingreso originario. En el mismo concepto también están el derecho de vigencia, el derecho de pesca, el derecho de aprovechamiento de los recursos forestales, etc.

De otro lado, “se llama **recursos derivados** a los que las entidades públicas se procuran mediante contribuciones (**entiéndase tributos**) provenientes de las economías de los individuos pertenecientes a la comunidad”.

En nuestra legislación presupuestal, **“Los Recursos Públicos son los ingresos del Estado inherentes a su acción y atributos”** (Artículo 10° de la Ley 27209, Ley de Gestión Presupuestaria del Estado).

Y los ingresos o recursos públicos inherentes a su acción son los que provienen de su potestad tributaria (**ingresos tributarios**); y los inherentes a sus atributos, aquellos provenientes de sus bienes y patrimonios (**ingresos no tributarios**), para nuestro caso, los ingresos que recauda por la autorización que otorga a los particulares para la explotación de los recursos naturales, por ejemplo, las regalías petroleras, el derecho de vigencia minera, el derecho de pesca, el derecho de aprovechamiento forestal, etc.

Sin embargo, el jurista uruguayo Ramón Valdés Costa refiere la existencia de una categoría mixta a los ingresos originarios y derivados. Así, citando al italiano Einaudi en dicha categoría mixta se “(...) participa de la naturaleza de las rentas patrimoniales y de las contribuciones, o sea de las tasas y los impuestos”, cuya existencia la justifica porque está demostrando históricamente el lento y gradual pasaje de los ingresos de una a otra categoría...” VALDÉS COSTA, Ramón. Fuente Curso de Derecho Tributario. Buenos Aires, Santa Fe de Bogotá, Madrid: Depalma, Temis, Marcial Pons, 1996, pág. 2..

Y es en tal sentido que nuestro texto constitucional recogería lo que es el canon. Es decir, el Canon es un concepto de distribución de ingresos originarios y de ingresos derivados.

En efecto, el artículo 77° de la Constitución señala expresamente que el Canon es una

participación en la totalidad de los **ingresos y rentas** obtenidos por el Estado por la explotación que le dan los particulares a los recursos naturales.

En consecuencia jurídicamente el Canon tendría dos fuentes que la conforman.

1) La primera, que estaría conformada por un porcentaje de los ingresos originarios (no tributarios) que para efectos del presente Dictamen se ha definido al término **“ingresos”**, al que hace referencia el último párrafo del Art. 77° de la Constitución, a todos los recursos públicos obtenidos bajo regímenes autorizatorios en forma de contraprestación, regalías, derechos de vigencia u otros similares. Se les llama originarios por que tienen su causa, precisamente, en la explotación del patrimonio nacional, es decir, de los recursos naturales.

2) De otro lado, se ha definido al término **“rentas”**, a que hace referencia el último párrafo del Art. 77° de la Constitución, a los recursos públicos provenientes de ingresos derivados (tributos) que gravan las ganancias y beneficios provenientes de la explotación de los recursos naturales. Se les llama derivados no porque el Estado autoriza a explotar recursos naturales, sino que dichos recursos derivan de la Potestad Tributaria de la que goza el Estado y que la ejerce para financiar y satisfacer las necesidades públicas; y que la norma Constitucional considera que también deben formar parte del canon.

El mandato constitucional del Artículo 77° es preciso y no permite una interpretación amplia, más aún cuando la propia Constitución en su Artículo 66° establece que los Recursos Naturales son patrimonio de la Nación, es decir de todos los Peruanos; de tal manera que los ingresos y rentas que se obtengan deben estar vinculadas con la directa e inmediata explotación de los recursos naturales; y que tales ingresos y rentas hayan sido obtenidos efectivamente por el Estado

En ese sentido, **(1) en estricta observancia de su naturaleza jurídica, (2) en su vinculación efectiva con la explotación de los recursos naturales y (3) en que hayan sido efectivamente obtenidos por el Estado**, corresponde determinar cuáles de los “ingresos derivados” (tributos) formarían parte del Canon, a saber:

a) El impuesto a la renta

Grava la utilidad de las empresas. Si la empresa se dedica a la explotación de recursos naturales, la utilidad que obtenga la empresa por dicha actividad genera un impuesto a la renta a pagar al Estado; ingreso que forma parte de la base de cálculo del Canon respectivo.

En el caso del impuesto a la renta pagado por las personas naturales que laboren en actividades que generen canon nace por la renta originada por la **prestación de su trabajo personal** y no por ser sujetos que se dedican a la explotación de un recurso natural condición está última que solo cumpliría su empleador producto de una concesión o contrato suscrito con el Estado.

b) El Impuesto Extraordinario de Solidaridad

Es pagado por los empleadores sobre la base de la planilla por trabajadores con rentas de quinta categoría, correspondiente a ingresos **por la prestación del trabajo personal y no por la explotación del recurso natural**. También lo

pagan directamente los profesionales y trabajadores independientes por la **prestación de su trabajo personal.**

c) El Impuesto General a las Ventas (IGV)

Es un impuesto al consumo que grava la venta y la importación de bienes y la prestación de servicios o su utilización en el país, así como los contratos de construcción.

Este impuesto grava todas y cada uno de las etapas del ciclo de producción y comercialización tomando en consideración el valor agregado en cada etapa.

Los sujetos del impuesto son:

1. Los que efectúen ventas en el país de bienes afectos, en cualquiera de las etapas del ciclo de producción y distribución;
2. Los que presten en el país servicios afectos;
3. Los que utilicen en el país servicios prestados por no domiciliados;
4. Los que ejecuten contratos de construcción afectos;
5. Los que efectúen ventas afectas de bienes inmuebles;
6. Los que importen bienes afectos.

El IGV pagado en cada una de las etapas de producción constituye crédito fiscal de la siguiente, asumiendo la carga total del impuesto el consumidor final, el cual se encuentra obligado a asumir dicho impuesto, tal como lo establece el TUO de la Ley del IGV en su Artículo 38° (“El comprador del bien, el usuario del servicio incluyendo a los arrendatarios y subarrendatarios, o quien encarga la construcción, están obligados a aceptar el traslado del Impuesto”).

Por otro lado, en el caso que los bienes (recurso natural) sean exportados, el IGV pagado por las adquisiciones de bienes y servicios y contratos de construcción, que haya hecho uso el exportador es materia de devolución mediante Notas de Crédito Negociable, por lo que Estado no percibe en realidad ingresos por el impuesto generado en toda la cadena de producción y comercialización vinculado al producto exportado. En tal sentido, si en el concepto de ingresos también se pretende incluir aquellos impuestos que son devueltos a las empresas que explotan y exportan los recursos contemplados en la ley ocasionaría un perjuicio presupuestal, pues estaría distribuyendo ingresos que no constituyen recursos realmente obtenidos por el Estado.

d) El Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)

Grava la venta en el país de determinados bienes, producidos o importados, tales como combustibles, cigarrillos, cerveza, licores, bebidas gaseosas y automóviles.

Los sujetos del impuesto, entre otros son:

- Los productores o las empresas vinculadas económicamente a estos en las ventas realizadas en el país;
- Las personas que importen los bienes gravados;
- Los importadores o las empresas vinculadas económicamente a éstos en las ventas que realicen en el país de los bienes gravados.

Dicho Impuesto es de carácter monofásico (grava una sola etapa) que afecta al productor o al importador y que forma parte del precio de los bienes afectos al mismo.

Si bien la incidencia económica del impuesto lo asume el comprador, el sujeto afecto al pago del mismo es el productor o importador de dichos bienes el cual es plenamente identificado por la administración tributaria por el total de sus operaciones afectas, las cuales no provienen de la explotación de recursos naturales. Entre las empresas productoras afectas al impuesto están: Tabacalera Nacional S.A., PETROPERU S.A., RELAPASA, Unión de Cervecerías Backus y Johnston S.A.A., ETC.

e) La tasa

Es un tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente. Se encuentran bajo dicho concepto, entre otros las licencias que están vinculadas a la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujeto a control o fiscalización.

Según lo establecido en el Código Tributario, las tasas no deben tener un destino ajeno al de cubrir el costo del servicio que constituyen los supuestos de la obligación señalada según ley. Los Derechos son tasas cobradas por los sectores y se encuentran vinculadas a la explotación de recursos naturales.

f) Las contribuciones,

Por ser tributos cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales; no serían consideradas como base para determinar el Canon puesto que su percepción no está vinculada a la explotación de un recurso natural.

De lo expuesto, el único tributo que formaría parte del Canon sería el Impuesto a la Renta que recauda el Estado en la actividad respectiva donde se explota el recurso natural

POR TANTO, para el caso del recurso natural minero, consideramos que el total de los ingresos y rentas que forman parte del Canon Minero estaría formado por un porcentaje del Impuesto a la Renta y del Derecho de Vigencia que recauda el Estado en la actividad minera. En el caso del Canon de los Hidrocarburos, el total de los ingresos y rentas estaría formado por un porcentaje del Impuesto a la Renta y de las Regalías que recauda el Estado en la actividad hidrocarburífera. De igual manera en el caso del Canon Hidroenergético. En el caso del Canon Pesquero, estaría formado por un porcentaje del Impuesto a la Renta y del Derecho de Pesca

C) OTROS TEMAS

1.- Intangibilidad del Canon

El Artículo 4° original de la Ley N° 27506 establecía en su numeral 4.1 lo siguiente:
“4.1 Las personas naturales o jurídicas podrán acogerse a cualquier beneficio o incentivo tributario que recaiga sobre el Impuesto a la Renta, sólo después de haber cancelado el monto que corresponde al canon.”

De otro lado el Artículo 9° original de la Ley N° 27506 establecía que:

*“Artículo 9°.-Constitución del canon
El canon minero está constituido por el 50% (cincuenta por ciento) del total de los Ingresos y Rentas que pagan los titulares de la actividad minera por el aprovechamiento de los recursos minerales, monto que no podrá ser afectado por los beneficios e incentivos tributarios que recaigan sobre el Impuesto a la Renta”*

El Decreto de Urgencia N° 001-2002 ha derogado el numeral 4.1 y ha modificado el Artículo 9° de la Ley N° 27506 por el siguiente texto:

*“Artículo 9°.-Constitución del canon
El canon minero está constituido por el 50% (cincuenta por ciento) de los Ingresos y Rentas que pagan los titulares de la actividad minera por la explotación de los recursos naturales”*

En los considerandos del Decreto de Urgencia, se sustenta que dichas modificaciones obedecen a que las normas originales resultaban contradictorias con la Constitución, dado que es el Estado el obligado a transferir el canon por los ingresos que percibe por la explotación de los recursos naturales.

Si bien la preocupación del legislador que aprobó la Ley de Canon era evitar que los ingresos provenientes del Impuesto a la Renta que deban pagar las empresas mineras al tesoro público resultaran (0) cero, por efectos del beneficio tributario de la reinversión de utilidades, por lo que no se podía aplicar el porcentaje respectivo por Canon (20% del Impuesto a la Renta con la regulación anterior a la Ley de Canon); sin embargo, tampoco solucionó efectivamente dicha contingencia, antes bien, generó falsas expectativas en los beneficiarios del canon puesto que legalmente no se podía solucionar el problema de los beneficios tributarios debido a la presencia de los contratos de estabilidad jurídica y tributaria (contratos ley) protegidas por el Artículo 62° de la Constitución.

Por ello, no podría predicarse sobre la inalterabilidad o intangibilidad del monto del Canon. La Asesoría de la Comisión enfatiza que **el CANON como concepto no es un tributo ni un pago que realizan las personas naturales y/ o jurídicas que explotan los recursos naturales, es decir no es un sobre costo que pueda afectarlos; por el contrario de acuerdo a su ubicación sistemática en el texto constitucional, específicamente en el Artículo 77° referido al Presupuesto de la República, el canon es un concepto de distribución del total de los ingresos y rentas ya obtenidos por el Estado.** Además, por su propia naturaleza el canon no puede ser intangible pues los recursos naturales como el petróleo, mineros, gasíferos, etc. son agotables en el tiempo.

Por tanto, sobre la base del Proyecto de Ley N° 1383/2001-CR, propuesto por el Poder

Ejecutivo, resulta pertinente mantener en parte la nueva regulación establecida por el Decreto de Urgencia N° 001-2002, en el extremo que ha eliminado el numeral 4.1 y la referencia a los beneficios e incentivos tributarios que recaigan sobre el Impuesto a la Renta señalada en el Artículo 9° de la Ley 27506.

Asimismo, por las consideraciones señaladas en el literal A) precedente, resulta pertinente precisar la naturaleza no tributaria del Canon, y en ese sentido acogemos la propuesta del Artículo 1° del Proyecto de Ley N° 5195/2002.

2. Oportunidad de las transferencias por concepto de Canon

El Artículo 4° original de la Ley N° 27506 establecía en su numeral 4.2 lo siguiente:

“Artículo 4° Disposiciones Generales

(...)

Oportunidad

La transferencia de los ingresos percibidos por concepto de canon será efectuada por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), dentro de los 30 (treinta) días siguientes al vencimiento del plazo de la entrega del monto correspondiente, haciéndose los depósitos en una cuenta que el Banco de la Nación creará para que la SUNAT haga los depósitos respectivos”

El Decreto de Urgencia N° 001-2002, además de derogar el numeral 4.1 modificó el numeral 4.2 estableciendo el siguiente texto:

“Artículo 4°.- Oportunidad

La oportunidad de las transferencias del canon y las entidades encargadas de efectuar dichas transferencias a favor de los gobiernos locales y regionales, serán determinados mediante Decreto Supremo, tomando en consideración la periodicidad del pago de los ingresos y rentas que conforman el canon.

El monto de las transferencias será depositado en cuentas especiales que para tal efecto se abrirá en el Banco de la Nación, bajo la denominación del Canon correspondiente y la referencia del ingreso y/o renta respectivo.”

El Artículo original asumió que todos los ingresos y rentas provenientes de la explotación de los recursos naturales eran recaudados por SUNAT, desconociendo que existen otras entidades que también recaudan otros tipos de ingresos (PERUPETRO, las regalías; INRENA, el derecho de aprovechamiento; MINISTERIO DE PESQUERÍA, derecho de pesca; y MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS, derecho de vigencia)

Asimismo, confundió la periodicidad con que se recaudan los ingresos y rentas por los entes descritos, asimilándolos a los Pagos a Cuenta que mensualmente efectúan las empresas concesionarias a la SUNAT por el Impuesto a la Renta que se proyecta pagar luego del nacimiento de la obligación tributaria.

Por tanto, se recoge el texto del Artículo 4° modificado por el Decreto de Urgencia, el mismo que ha sido detallado por el Decreto Supremo 005-2000-EF, Reglamento de la

Ley de Canon.

3.- Distribución del canon

Sobre el tema de la distribución del canon, se acoge las propuestas del Proyecto de Ley N° 1383/2001-CR (Poder Ejecutivo), 904/2001-CR (congresistas Victor Noriega y otros), 1498/2001-CR (Manuel Merino de Lama) y 5195 (Glodomiro Sánchez) en lo referente a modificar el Artículo 5°, numeral 5.2, de la Ley de Canon sobre los porcentajes de distribución del canon entre sus beneficiarios.

En primer lugar, proponen que se modifique el primer párrafo del numeral 5.2 que establece: *“El Canon será distribuido entre los gobiernos locales de acuerdo al criterio de área de influencia del yacimiento explotado. Los gobiernos locales están constituidos por las municipalidades provinciales y distritales siendo la siguiente distribución: (...)”*.

Las objeciones a dicho numeral son pertinentes puesto que, en primer lugar, se observa una incoherencia interna en la lógica del numeral; pues luego de señalar que el canon *“será distribuido entre los gobiernos locales”*, en su literal c) se refiere a los **gobiernos regionales**.

La otra objeción tiene que ver con la mención del término **“yacimiento”**, el cual está relacionado sólo a la explotación de recursos mineros e hidrocarbúricos, no así para los recursos forestales y pesqueros.

Por otra parte, con respecto a la distribución de los porcentajes resulta atendible la propuesta de incluir como beneficiarias del canon a las Universidades Públicas del departamento donde se explotan los recursos naturales, con el mismo porcentaje (5%) que se aplica para las Universidades Públicas que se benefician con el canon y sobre canon petrolero en los departamentos de Piura, Tumbes, Loreto, y Ucayali.

En nuestro sistema jurídico se observa una aparente contradicción que existiría entre la redacción actual del Artículo 77° de la Constitución y el Canon y Sobre canon Petrolero.

En efecto, como sabemos, el Canon y Sobre canon Petrolero aplicable a los departamentos de Piura, Tumbes, Loreto y Ucayali tienen regulaciones propias y especiales que la diferencian sustancialmente de la Ley de Canon.

En esas regulaciones especiales del Canon y Sobre canon Petrolero se establece como uno de sus beneficiarios a las INSTITUCIONES EDUCATIVAS PUBLICAS (Universidad o Instituto Superior); lo cual no estaría conforme literalmente con el texto constitucional vigente, donde expresamente se dice que *“corresponde a las circunscripciones”*; más aún, si se tiene en cuenta que según el artículo 2° de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, son circunscripciones las **regiones, departamentos, provincias y distritos**.

El sustento para mantener esa inconstitucionalidad se basa en que esas regulaciones especiales del Canon y Sobre canon Petrolero, al ser pre-constitucionales, es decir anteriores a la Carta del 93, han otorgado un derecho a esos beneficiarios

(instituciones educativas públicas); lo cual ha generado un "derecho adquirido".

Por tanto, para darle sistemática a nuestro orden jurídico debe resaltarse que la redacción del segundo párrafo del Artículo 77°, también hace referencia al término “zona”.

La referencia a dicho término permite interpretar que los recursos del canon deberían beneficiar a quien el legislador estime conveniente. Esto le da sistemática a nuestro sistema jurídico, pues los beneficiarios del Canon pueden ser cualquier entidad estatal que este ubicado en la zona, por ejemplo las universidades, como es el caso del Canon y Sobrecanon. Petrolero. Hay que precisar que si bien la Constitución establece que son bienes y rentas de los gobiernos regionales y locales las transferencias por canon (Arts. 193° y 196°), sin embargo no establece un derecho exclusivo y excluyente para ambos niveles de gobierno.

La importancia del término “zona” también sustenta el trato preferente para las municipalidades donde el recurso esta ubicado, y no beneficie a aquellas circunscripciones que no este vinculados con la explotación de los recursos naturales; por el contrario, los beneficiarios directos serían las zonas donde están ubicados tales recursos.

Por tanto, consideramos que no habría impedimento constitucional para considerar como beneficiarios del canon a las Universidades Públicas de las zonas donde se explota el recurso natural.

En el cuadro siguiente se puede observar los beneficios económicos que perciben las universidades públicas por concepto de Canon y Sobrecanon Petrolero; percepción que no esta viciada de inconstitucionalidad.

**TRANSFERENCIA DE CANON Y SOBRECANON PETROLERO PARA LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS
(ACUMULADO ANUAL)
(En miles de nuevos soles)**

| DEPARTAMENTO | % PART. | 1993 (Nov.- Dic.) | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------------------------|------------|----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|----------|
| LORETO (D. Ley 21678) | | | | | | | | | | |
| Universidad Nac. Amazonia | 5,0% | 408.31 | 3,755.10 | 4,004.64 | 5,669.57 | 5,011.96 | 2,971.88 | 5,805.29 | 9,390.01 | 6,142.36 |
| Instituto Peruano Amazonia | 3,0% | 244.99 | 2,253.06 | 2,402.79 | 3,401.74 | 3,007.18 | 1,783.13 | 3,483.17 | 5,634.00 | 3,685.41 |
| Total | | 653.30 | 6,008.16 | 6,407.43 | 9,071.31 | 8,019.14 | 4,755.01 | 9,288.46 | 15,024.01 | 9,827.77 |
| UCAYALI (D. Ley 23350) | | | | | | | | | | |
| Universidad Nac. de Ucayali | 5,0% | 102.08 | 938.77 | 1,001.16 | 1,417.39 | 1,252.99 | 905.12 | 1,857.91 | 3,087.68 | 2,126.27 |
| Instituto Peruano Amazonia | 3,0% | 61.25 | 563.26 | 600.70 | 850.44 | 751.79 | 543.07 | 1,114.74 | 1,852.61 | 1,275.76 |
| Total | | 163.33 | 1,502.03 | 1,601.86 | 2,267.83 | 2,004.78 | 1,448.19 | 2,972.65 | 4,940.29 | 3,402.03 |
| PIURA (Ley 23630) | | | | | | | | | | |
| Universidad Nacional | 5,0% | | | | | | | | | |
| Total | | 287.16 | 2,629.30 | 2,956.78 | 3,901.99 | 4,120.83 | 2,986.32 | 4,092.03 | 6,284.07 | 4,119.12 |
| TUMBES | | | | | | | | | | |
| Universidad Nacional | 5,0% | | | | | | | | | |
| Total | | 71.79 | 657.32 | 739.19 | 975.50 | 1,052.71 | 746.58 | 1,023.01 | 1,571.02 | 1,029.78 |

También se modifica los porcentajes de distribución establecidos en los literales a) y b) del Artículo 5°, numeral 5.2, de la Ley de Canon. Con el incremento del 40 % en el literal a), se beneficiarían directamente a zonas donde efectivamente se explotan los recursos naturales. Asimismo, se evitaría el problema de la densidad poblacional y la centralización de los recursos por canon en las capitales de provincias que no tienen nada que ver con la explotación del recurso natural

En el siguiente cuadro se presenta ejemplos de cómo la actual distribución beneficia a quienes no se perjudican con la explotación minera:

| EVALUACION DE LA DISTRIBUCION DEL CANON MINERO EN 05 DEPARTAMENTOS TIPICOS | | | | |
|---|----------------------------------|--|---|-----------------|
| PERIODO JUNIO -AGOSTO 2002 | | | | |
| NUEVOS SOLES | | | | |
| DEPARTAMENTO | TOTAL CANON 2002 JUN-AGO. | DISTRIBUCION | | |
| | | 20% PROVINCIA DE PRODUCCION | 60% PROVINCIA Y DIST. DEP. | 20% CTAR |
| ANCASH | 7,715,400 | 1,543,080 | 4,629,240 | 1,543,080 |
| | | Dist. Tingo: 124,104 Dist. Chiquian: 16,902 | Dist de Huaraz: 604,332 | |
| AREQUIPA | 6,402,585 | 1,280,517 | 3,841,551 | 1,280,517 |
| | | Dist. Caylloma: 186 Dist. Orcopampa: 58,161 | Dist. Arequipa: 1,829,754 | |
| CAJAMARCA | 7,712,985 | 1,542,597 | 4,627,791 | 1,542,597 |
| | | Dis. Hualgayoc: 68,574 | Dist. Cajamarca: 982,761 | |
| LIMA | 1,076,325 | 215,265 | 645,795 | 215,265 |
| | | Dist. Oyón: 2,889 Dist. Chicla: 39 Dist. San Mateo: 18 | Dist. Lima (Cercado): 28,932 Dist. Miraflores : 16,005 Dist. Surquillo : 45,891 | |
| MOQUEGUA | 4,511,250 | 902,250 | 2,706,750 | 902,250 |

De estos cinco ejemplos, el más gráfico resulta lo que sucede en el Departamento de Lima: Los Distritos de Oyón, Chicla y San Mateo (distritos eminentemente mineros) reciben una ínfima cantidad por canon en comparación con los distritos limeños de Miraflores y Surquillo.

Como antecedente de la distribución que se propone, tenemos el Art. 57° del TUO de la Ley General de Minería que establece para la distribución del derecho de vigencia los mismos porcentajes propuestos en los literales a) y b) del numeral 5.2 del Texto Sustitutorio, es decir 40% para las municipalidades productoras y 35% para las otras municipalidades del área de influencia del recurso.

CUADRO COMPARATIVO DE LA DISTRIBUCION DEL CANON: Situación Actual

CANON MINERO POR DEPARTAMENTOS AÑO 2001

| N° | Departamento | Monto Total Canon 2001 S/. | Distribución Actual según Normas Vigentes | | | Distribución según Propuesta | | | |
|----|---------------|----------------------------|---|---|-----------------------|----------------------------------|---|-----------------------|------------------|
| | | | Provincia origen del Recurso 20% | Provincia y distritos del departament 60% | Gobierno Regional 20% | Provincia origen del Recurso 40% | Provincia y distritos del departament 35% | Gobierno Regional 20% | Universidades 5% |
| 1 | AMAZONAS | 2,799 | 560 | 1,679 | 560 | 1,120 | 980 | 560 | 140 |
| 2 | ANCASH | 30,861,574 | 6,172,315 | 18,516,944 | 6,172,315 | 12,344,630 | 10,801,551 | 6,172,315 | 1,543,079 |
| 3 | APURIMAC | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 4 | AREQUIPA | 25,610,321 | 5,122,064 | 15,366,193 | 5,122,064 | 10,244,128 | 8,963,612 | 5,122,064 | 1,280,516 |
| 5 | AYACUCHO | 38,832 | 7,766 | 23,299 | 7,766 | 15,533 | 13,591 | 7,766 | 1,942 |
| 6 | CAJAMARCA | 30,851,920 | 6,170,384 | 18,511,152 | 6,170,384 | 12,340,768 | 10,798,172 | 6,170,384 | 1,542,596 |
| 7 | CALLAO | 23 | 5 | 14 | 5 | 9 | 8 | 5 | 1 |
| 8 | CUSCO | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 9 | HUANCAVELICA | 237,402 | 47,480 | 142,441 | 47,480 | 94,961 | 83,091 | 47,480 | 11,870 |
| 10 | HUANUCO | 36 | 7 | 22 | 7 | 14 | 13 | 7 | 2 |
| 11 | ICA | 3,931,257 | 786,251 | 2,358,754 | 786,251 | 1,572,503 | 1,375,940 | 786,251 | 196,563 |
| 12 | JUNIN | 280,605 | 56,121 | 168,363 | 56,121 | 112,242 | 98,212 | 56,121 | 14,030 |
| 13 | LA LIBERTAD | 5,742,902 | 1,148,580 | 3,445,741 | 1,148,580 | 2,297,161 | 2,010,016 | 1,148,580 | 287,145 |
| 14 | LAMBAYEQUE | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 15 | LIMA | 4,305,287 | 861,057 | 2,583,172 | 861,057 | 1,722,115 | 1,506,850 | 861,057 | 215,264 |
| 16 | LORETO | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 17 | MADRE DE DIOS | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 18 | MOQUEGUA | 18,045,020 | 3,609,004 | 10,827,012 | 3,609,004 | 7,218,008 | 6,315,757 | 3,609,004 | 902,251 |
| 19 | PASCO | 766,908 | 153,382 | 460,145 | 153,382 | 306,763 | 268,418 | 153,382 | 38,345 |
| 20 | PIURA | 123 | 25 | 74 | 25 | 49 | 43 | 25 | 6 |
| 21 | PUNO | 35,495,400 | 7,099,080 | 21,297,240 | 7,099,080 | 14,198,160 | 12,423,390 | 7,099,080 | 1,774,770 |
| 22 | SAN MARTIN | 130,397 | 26,079 | 78,238 | 26,079 | 52,159 | 45,639 | 26,079 | 6,520 |
| 23 | TACNA | 10,237,063 | 2,047,413 | 6,142,238 | 2,047,413 | 4,094,825 | 3,582,972 | 2,047,413 | 511,853 |
| 24 | TUMBES | - | - | - | - | - | - | - | - |

vs. Propuesta

En el cuadro anterior se presenta un estimado del efecto que tendría en las municipalidades beneficiadas por el canon minero con la propuesta formulada por la Comisión.

De otro lado se establece expresamente los parámetros que debe considerar el Ministerio de Economía y Finanzas para distribuir el porcentaje señalado en los literales a) y b): pobreza, población y necesidades básicas.

Por último, se recoge la propuesta formulada en el Proyecto de Ley N° 904/2000-CR, en el punto que propone establecer que el 100 % (cien por ciento) del monto a distribuir corresponde a lo que genera cada departamento por canon; esto con el propósito de que los beneficiarios reciban efectivamente de acuerdo a los ingresos y rentas que generan sus propia zonas, evitando así que el canon se maneje bajo los criterios de la caja única.

1. Utilización del canon

Sobre la base de la propuesta formulada por el Proyecto de Ley N° 638/2001-CR, se modifica el numeral 6.2 de la Ley N° 27506 para precisar que en el caso de los gobiernos regionales no menos del 50% que perciban por canon servirán para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos y obras de infraestructura de impacto regional.

2. Canon minero

Complementando lo señalado en el literal B) "INGRESOS Y RENTAS DEL CANON", antes desarrollado; con respecto a los proyectos de ley que proponen incluir dentro del canon minero a lo que generan las empresas mineras no metálicas, somos de la opinión que dichas empresas ya se encuentran dentro de los alcances del artículo 9° de

la Ley de Canon y de su modificatoria a través del Decreto de Urgencia N° 001-2002, inclusive en la propuesta de modificatoria que se hace en este dictamen, supuesto ya reglamentado en el Artículo 2°, literal a), segundo párrafo del Decreto Supremo N° 005-2002-EF, Reglamento de la Ley de Canon, debido a la peculiaridad de las empresas mineras no metálicas que sólo usan el recurso mineral (por ejemplo la piedra caliza) como uno de sus insumos más para la elaboración de su producto final, en este caso el Cemento.

Asimismo, consideramos que el canon minero debería estar compuesto por el 50 % del total de los ingresos y rentas **recaudados** en la actividad minera; entre ellos el Impuesto a la Renta y cualquier otro ingreso que el Estado obtiene efectivamente en la actividad minera.

Si bien el Derecho de Vigencia forma parte del Canon Minero, dichos ingresos ya se vienen distribuyendo a las zonas donde se explotan los recursos minerales, según lo dispone el Art. 57° del TUO de la Ley General de Minería:

a) El 40% (cuarenta por ciento) de lo recaudado a los gobiernos locales en que se encuentra localizado el petitorio o concesión afecta;

b) El 35% (treinta y cinco por ciento) de lo recaudado para ser distribuido entre las municipalidades distritales del departamento o los departamentos donde se encuentre localizado el petitorio o la concesión afecta y cuyas poblaciones estén calificadas como de extrema pobreza, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento de la presente Ley;

c) El 10% (diez por ciento) de lo recaudado al INGEMMET;

d) El 5% (cinco por ciento) de lo recaudado al Ministerio de Energía y Minas, para los fines de mantenimiento y desarrollo del Sistema de información Minero-Metalúrgico;

e) El 10% (diez por ciento) de lo recaudado al Registro Público de Minería para los fines de mantenimiento y desarrollo del Sistema de Concesiones y Catastro Minero y del Sistema de Distribución del Derecho de Vigencia.”

3. Canon gasífero

La propuesta de modificatoria es a iniciativa del Proyecto de Ley N° 1383/2001-CR, presentado por el Poder Ejecutivo, la misma que ha sido recogida en el texto del Artículo 11°, excepto cuando se refiere a canon hidrocarburífero y su inclusión en dicho término genérico a los ingresos provenientes de la explotación del petróleo. Tratándose de una propuesta de reducción de regalías, no es parte del tema del canon la creación, modificación o derogación de los ingresos o rentas que se obtienen en la explotación de los recursos naturales. Dicho tema de reducción de regalías debería ser planteada como una modificación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos.

En el numeral 11.1 de la Ley de Canon se incorpora a otras formas que el gas pudiera asumir distinto al gas natural y condensado (por ejemplo el gas

licuefactado). Esto obviamente significará un incremento en el Canon.

También se precisa que los beneficiarios serán las circunscripciones territoriales donde este ubicado geográficamente el recurso natural y no geológicamente como lo proponía el Proyecto de Ley N° 747/2001-CR.

En el numeral 11.2 de la Ley de Canon se precisa con claridad que el canon gasífero está compuesto por el 50% del Impuesto a la Renta y por el 50% de las regalías. El artículo vigente dice el 50% del impuesto a la renta y las regalías lo cual podría mal interpretarse y como que el monto es el 50% de la suma de ambos conceptos.

Por último, para incrementar el monto del canon gasífero, se agrega a los ingresos que perciba el Estado en el caso de los Contratos de Servicios.

4. Canon forestal

Iniciativa del Proyecto de Ley N° 1383/2001-CR, presentado por el Poder Ejecutivo, la misma que ha sido recogida tal como fue propuesto, bajo el argumento de que la precisión que se hace evitaría posibles discrepancias con respecto a cuales serían las actividades que generan canon forestal, sobre todo teniendo en cuenta que un recurso forestal es diferente a un recurso de fauna silvestre, y para evitar esas posible discrepancias es que el canon forestal comprendería a ambos recursos.

5. Disposiciones transitorias y complementarias

Se establece el plazo de 60 días para que el Poder Ejecutivo expida el respectivo decreto Supremo que adecue las modificatorias realizadas por la presente Ley que se aprobaría.

Se deroga el Decreto de Urgencia N° 001-2002.

Asimismo, para promover que las Universidades Públicas utilicen los recursos públicos recibidos por canon en el estudio y propuestas para eliminar las externalidades generadas por la explotación de los recursos públicos, se establece la primera disposición complementaria donde se propone el destino de los recursos transferidos a las Universidades: (exclusivamente gastos de inversión en infraestructura, implementación bibliográfica y laboratorios científicos).

I. RECOMENDACIONES

Por lo expuesto, la Comisión de Energía y Minas de conformidad con el artículo 70° inciso b) del Reglamento del Congreso de La República se pronuncia por la aprobación del Dictamen de los Proyectos de Ley N° 638/2001-CR, N° 747/2001-CR, N° 904/2001CR, N° 1383/2001-CR, N° 1498/2001-CR, N° 2012/2001-CR, N° 2835/2002-CR, N° 1744/2001-CR, N° 1814/2001-CR, N° 1831/2001, N° 5175/2002-CR, N° 5195/2002-CR, N° 5515/2002-CR y N° 5826/2002-CR, con el siguiente Texto Sustitutorio:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY N° 27506, LEY DE CANON

Artículo 1°.– Modificación del Artículo 2°

Modificase el Artículo 2° de la Ley N° 27506, Ley de Canon, por el texto siguiente:

“Artículo 2°.- Objeto de la ley

La presente Ley determina los recursos naturales cuya explotación genera canon y regula su distribución en favor de los gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas, de las zonas donde se hallan dichos recursos.”

Artículo 2°.- Modificación del Artículo 4°

Modifícase el Artículo 4° de la Ley N° 27506, por el texto siguiente:

“Artículo 4°.- Oportunidad

La oportunidad de las transferencias del canon y las entidades encargadas de efectuar dichas transferencias a favor de los gobiernos regionales, gobiernos municipales y universidades públicas, será determinado mediante Decreto Supremo, tomando en consideración la periodicidad del pago de los ingresos y rentas que conforman el canon.

El monto de las transferencias será depositado en cuentas especiales que para tal efecto se abrirá en el Banco de la Nación, bajo la denominación del canon correspondiente y la referencia del ingreso y/o renta respectivo, dentro del plazo máximo previsto en el Reglamento de la presente ley, el mismo que precisará los procedimientos, formas de cálculo y transferencias, de la que serán informados los beneficiarios”.

Artículo 3°.- Modificación del numeral 5.2 del artículo 5°.

Modifícase el numeral 5.2 del artículo 5° de la Ley N° 27506, en los siguientes términos:

“Artículo 5°.- Distribución del canon

(...)

“5.2 El canon será distribuido entre los gobiernos locales de acuerdo a los índices de distribución que fije el Ministerio de Economía y Finanzas en base a criterios de pobreza, población y necesidades básicas. Su distribución es la siguiente:

*a) El 40% (cuarenta por ciento) del total recaudado para los gobiernos locales de la provincia o provincias donde se encuentra localizado el recurso natural;
y,*

b) El 35% (treinta y cinco por ciento) del total recaudado para los gobiernos locales del departamento o departamentos en que se encuentra localizado el recurso natural;

c) El 5% (cinco por ciento) del total recaudado para las universidades públicas de las zonas donde se explota el recurso natural.

d) El 20% (veinte por ciento) del total recaudado para los gobiernos regionales donde se encuentra el recurso natural.

El 100% (cien por ciento) del monto a distribuir corresponde a lo generado por el canon en cada departamento o departamentos en cuya zona se explotan los recursos naturales.”

Artículo 4°.- Modificación al Artículo 6°

Modifícase el Artículo 6°, numeral 6.2, de la Ley N° 27506, Ley de Canon, en los términos siguientes:

“Artículo 6°.- Utilización del Canon

(...)

6.2 Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados exclusivamente en gastos de inversión, a cuyo efecto establecen una cuenta destinada a esta finalidad. Los gobiernos regionales destinarán no menos del 50% del canon que perciban para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos y obras de infraestructura de impacto regional. El canon

petrolero mantiene las condiciones actuales de su ejecución”

Artículo 5°.- Modificación del artículo 9°

Modifícase el artículo 9° de la Ley N° 27506, por el texto siguiente:

“Artículo 9°.- Constitución del Canon.

“El canon minero esta constituido por el 50% (cincuenta por ciento) del total de ingresos y rentas recaudados en la actividad minera.”

Artículo 6°.- Modificación del Artículo 11°

Modifícase el Artículo 11° de la Ley N° 27506, Ley de Canon, por el texto siguiente:

“ Artículo 11°.- Determinación del canon Gasífero

11.1 Créase el canon a la explotación del gas natural y condensados de gas, y de otras formas que éste recurso pudiera asumir, denominado canon gasífero, el que beneficiará a la zona donde éste ubicado geográficamente el recurso natural.

11.2 El canon gasífero se compone del 50% (cincuenta por ciento) del Impuesto a la Renta que pagan las empresas que realizan actividades de explotación del gas natural y condensados de gas y de otras formas que éste recurso pudiera asumir, y del 50%(cincuenta por ciento) de las Regalías que perciba el Estado por la explotación de tales recursos naturales.

11.3 Un porcentaje de los ingresos que obtiene el Estado por la explotación de estos recursos naturales provenientes de contratos de servicios, de ser el caso. El porcentaje aplicable según contrato será fijado por Decreto Supremo.”

Artículo 7°.-Modificación del artículo 14°

Modifícase el artículo 14° de la Ley N° 27506, por el texto siguiente:

“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.”

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Modificatorias al Reglamento de la Ley de Canon

En un plazo no mayor de 60 (sesenta) días contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, el Poder Ejecutivo expedirá el respectivo Decreto Supremo refrendado por los Ministros de Economía y Finanzas, Energía y Minas y de Agricultura, que modifique el Reglamento de la Ley de Canon, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2002-EF, según las modificaciones establecidas en la presente Ley.

Segunda.- Derogación de normas

Derógase el Decreto de Urgencia N° 001-2002 y déjese sin efecto las disposiciones que se opongan a la presente Ley

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

Única.- Destino de los recursos transferidos a las universidades públicas

Las universidades públicas receptoras de canon destinarán los recursos que por éste concepto reciban exclusivamente para gastos de infraestructura

física, tecnológica e informática, así como para la implementación de material bibliográfico y laboratorios científicos, bajo responsabilidad de sus autoridades y con cargo a dar cuenta trimestral a la Contraloría General de la República y la Comisión de Presupuesto y Cuenta General del Congreso de la República.

Junio, 2003