

Canon Minero: Problemas y Posibilidades en la Descentralización

Escribe: Jorge Eusebio Manco Zaconetti

Economista, Consultor y Asesor Parlamentario

El reto y desafío en nuestro país es la construcción de la ciudadanía, es decir de seres humanos, de peruanos con derechos y obligaciones. De llevar a la práctica los principios que alumbraron la Revolución Francesa de 1789, "Libertad, Fraternidad e Igualdad", pues no puede existir país moderno con ciudadanos considerados de segunda clase, con peruanos que son discriminados y excluidos por razones económicas, étnicas y culturales. Por tanto, la primera cuestión que debemos plantearnos está en relación a las posibilidades de construir la democracia en nuestro país "sin calco ni copia", de descentralizar las decisiones políticas y económicas y alcanzar el desarrollo sustentable en un contexto de una economía globalizada, con el creciente poder económico de las grandes transnacionales y la tutoría de los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial y el rol creciente en su hegemonía tecnológica y militar de los Estados Unidos de Norteamérica.

Creo que este debiera ser el punto de partida para cualquier análisis serio y trascendente sobre todo planteamiento sobre la democracia, descentralización y desarrollo sustentable en nuestro país. Así, cualquier consideración sobre las posibilidades de los desarrollos regionales tiene que superar los límites de los modelos económicos inspirados en las políticas neoliberales auspiciadas por el cuestionado consenso de Washington.

Este es el reto y desafío al cual nos enfrentamos más del 50 por ciento de la población peruana bajo condiciones de pobreza sea esta definida por los niveles de ingreso e indicadores de mortalidad infantil según la metodología del UNICEF/ Foncodes, o por la estimación de las necesidades insatisfechas (INEI). De nosotros depende encontrar el círculo virtuoso, que nos permita alcanzar el desarrollo y el bienestar, con un crecimiento económico con redistribución social.

Se trata pues de crear riqueza y esta es una responsabilidad principalmente privada, no importando si los capitales son nacionales o transnacionales. La función del empresario-capitalista es crear riqueza, asumir riesgos e innovar como diría Schumpeter el gran economista austríaco hoy injustamente postergado. Y, es una responsabilidad del Estado la redistribución de la riqueza para capitalizar en un sentido amplio el país, a través del desarrollo del capital humano, el capital tecnológico y el fomento del aprovechamiento racional de los recursos naturales. Ello solo se logrará cuando exista una eficiente recaudación tributaria para satisfacer las crecientes necesidades sociales, en particular de educación, salud, seguridad, e infraestructura.

No se puede construir un país moderno si no superamos la fractura social que señalaba el ilustre historiador tacneño, Jorge Basadre, entre el "Perú Formal" y el "Perú Real", entre el país de las varias Constituciones, una mejor que otra en el papel, y sancionando leyes que siguiendo el mandato colonial "*Se acatan pero no se cumplen*". No puede existir un país moderno con un "Estado Empírico", ineficiente, y corrupto que se caracteriza por la puesta en práctica de las políticas pendulares según los gobiernos de turno, que desde un extremo liberal transitan al estatismo y populismo irresponsable. Ello supone arribar a consensos mínimos, a acuerdos nacionales, diálogos permanentes entre el capital, el trabajo y el Estado. Ello es la base para lograr la estabilidad política que es una condición "sine quo non" para generar confianza y estabilidad.

En tal sentido es necesario, establecer y diferenciar las políticas de Estado de las políticas de Gobierno. Necesitamos repensar el Perú en el marco de un Proyecto Nacional de Largo Plazo, que no se contradice de manera alguna con el actual proceso globalizador de la economía mundial. Por ello, en un válido ejercicio de abstracción se puede asumir la participación del Perú en el comercio exterior, es decir, sumando las exportaciones e importaciones estas representarían a lo mucho el 0.01 % del comercio mundial.

Es decir, el Perú no tiene mayor significación en el comercio mundial y sí la tiene es a través de la minería y en menor medida de la actividad pesquera, mas es necesario aclarar que la minería está bajo la gestión de empresas privadas básicamente transnacionales en especial canadienses y norteamericanas. Por ello, sirve de muy poco hacer la constatación que el Perú, es el 2º productor mundial de plata y estaño, el 4º productor mundial de zinc y plomo, el 7º de cobre y el 8º de oro. Ello sin contar con su participación en la producción de los minerales raros. Las interrogantes válidas debieran ser ¿Cuánto de los ingresos de exportación generados por la minería capitalizan el país vía impuestos y compras a la industria local? ¿Cuánto de las inversiones realizadas por la minería se articulan con el conjunto de sectores creando empleo indirecto a través de efectos multiplicadores? o ¿Cuánto empleo directo e indirecto se genera a partir de la explotación de los recursos mineros agotables y no renovables?.

Históricamente somos un país minero, de larga tradición, con más de 3,000 años de explotación minera y metalúrgica, y donde apenas se habrían utilizado según los geólogos el 7 por ciento del potencial. Es de todos conocido la importancia de la actividad minera en el comercio exterior en la generación de divisas, que representan como promedio el 50 por ciento de las exportaciones, con más de US \$ 3,200 millones de ingresos anuales. Sin embargo, ello no basta. Tenemos que convertir a la minería en la locomotora de un modelo económico sustentable, amigable con el medio ambiente y receptivo y respetuoso de los intereses tradicionales de las poblaciones andinas. Distribuyendo la riqueza generada con el entorno social de las comunidades andinas empobrecidas.

En la teoría y realidad del desarrollo, las experiencias de países que ayer fueron pobres y hoy son prósperos, radica en la creatividad, en la transformación

de las materias primas, en dotar de un mayor valor agregado a las materias primas, es decir industrializando los productos mineros, agrarios o pesqueros para enfrentar las tendencias depresivas de los precios internacionales. La experiencia dramática de los últimos 50 años de nuestro país se caracterizan por una caída secular del producto, ingreso, de la inversión y exportación per cápita por ello se impone la necesidad de políticas pragmáticas sectoriales, regionales, microregionales en el marco de una estrategia planificada de desarrollo. Ello exige un replanteamiento en las relaciones entre el Estado y el Mercado, respetando la identidad nacional, pues no existen ajustes automáticos de "libre mercado" ni se pueden repetir las experiencias estatistas del pasado.

Por desgracia, el poseer en abundancia los recursos naturales, para el nuevo pensamiento económico y la realidad palpable de América Latina con experiencias de industrialización trancos y fallidos, más que una ventaja constituye una desgracia. Allí radica el éxito de los "nuevos países ricos", entre ellos los llamados Tigres del Asia, Japón, y en América Latina en tránsito hacia el desarrollo como es el caso de nuestro vecino del sur Chile, que teniendo limitados recursos naturales, han alcanzado la prosperidad desenvolviéndose en un círculo virtuoso de crecimiento económico con redistribución social económica de la riqueza, teniendo como base la industrialización, el desarrollo del valor agregado, y el fomento de la ciencia y tecnología aplicada a la industria. Y, a nivel político geográfico la existencia de una mayor integración y descentralización en la toma de decisiones políticas y económicas.

En este contexto, la importancia de políticas genuinas de redistribución de ingresos como el canon minero para las regiones que conjuntamente con el canon petrolero son los únicos ingresos realmente descentralizados, en razón que son los mismos preceptores tales como municipios provinciales, distritales y gobiernos regionales quienes deciden en qué obras y cómo deben gastarse los ingresos provenientes del canon .

CANON MINERO : ANÁLISIS JURÍDICO

En los antecedentes jurídicos se debe tener presente la Constitución de 1979 que en su artículo 121, establecía que: "*Corresponde a las zonas donde los recursos naturales están ubicados, una **participación adecuada** en la renta que produce su explotación en armonía con una política descentralista. Su procesamiento se hace preferentemente en la zona de producción*". Evidentemente la propia concepción de una "participación adecuada" se caracterizaba de una peligrosa ambigüedad sumada a los problemas conceptuales en la definición de la categoría "renta", en el sentido contable tributario, y económico.

Por ello, en razón de las múltiples presiones sociales ante las aspiraciones descentralistas largamente postergadas de las provincias se promulgó la Ley 24300 del 04 de setiembre de 1985 mediante la cual se establecía que debiera

entenderse por renta como " la totalidad de los impuestos directos que percibe el Estado, por la explotación de los recursos naturales" y se fijaba en no menos del 20 % de la renta la participación que establecía la Constitución de 1979.

Más tarde la definición jurídica del canon se expone en el artículo 77° de la Constitución Política del Perú de 1993 que textualmente señala que "... *Corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a la 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*". Respetando el sentido del articulado en una exposición ordenada de la redacción se puede afirmar que *"El canon es un porcentaje del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en beneficio de las zonas donde se ubica el recurso"*. El problema central radica en las diversas interpretaciones jurídicas, económicas y tributarias de lo que debiera entenderse por "ingresos y rentas".

Se desprende del texto constitucional que el canon no es un tributo ni un pago que realizan las personas naturales y/ o jurídicas (empresas) que explotan los recursos naturales, es decir, no constituye un sobre costo que pueda afectarlos. De lo establecido en el artículo 77° podemos deducir que el canon es una *participación o porcentaje* en los ingresos y rentas que obtiene el Estado por la explotación de los recursos naturales y que son destinados a las zonas donde se extrajeron dichos recursos, es decir, el canon es un concepto de distribución de los recursos públicos ya captados. Esta es a nuestro parecer la principal limitación en la determinación del canon minero pues en razón del marco tributario vigente para la minería instaurado en la década de los noventa, el impuesto a la renta realmente pagado por las empresas mineras resulta poco representativo.

Ello lo confirma la propia información oficial cuando expone que son contadas las empresas mineras que realmente cumplen con pagar el referido impuesto a la renta de tercera categoría. Así, por ejemplo según el Decreto Supremo N° 116-2001-EF del 21 de junio del 2000 en lo referente a la Metodología Para Calcular el Canon Minero en el punto cinco se hacía referencia a que " *De acuerdo a información del Ministerio de Energía y Minas son 61 las empresas que han registrado producción durante el año 2000. SUNAT informa que 29 de ellas registran pago por Impuesto a la Renta; resultando en un Canon de S/. 90.2 millones.*" El Peruano Normas Legales Pág. 204905. Es decir, 32 empresas no registraban pagos por impuesto a la renta, por tanto no deja ser un problema hacer dependiente el canon minero del impuesto a la renta, por más que este se eleve del 20 al 50 por ciento como lo dispuso la Ley 27506.

Mediante el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Minería, aprobada mediante Decreto Supremo N° 014-92-EM, se fijaba el canon minero como un porcentaje del impuesto a la renta (art. 72 inciso. f). Posteriormente mediante el D.S. N° 88-EF, promulgado en mayo de 1995 se señala que "El Canon Minero...será equivalente al veinte por ciento (20 %) del Impuesto a la Renta

pagado por los titulares de la actividad minera de la circunscripción donde se encuentren ubicados los derechos mineros en explotación.”

QUÉ HA SIGNIFICADO EL CANON

La determinación del Canon Minero como un porcentaje sobre el impuesto a la renta pagado por los titulares de la actividad minera constituye el problema central en la determinación del Canon Minero, pues se minimiza la base para el cálculo del impuesto a la renta realmente desembolsado en razón de la serie de deducciones que en la década de los 90 se otorgaron a la minería, y que siguen vigentes gracias a los beneficios referidos en el TUO de la Ley de Minería – Decreto Supremo 014-92 –EM, especialmente los contenidos en el artículo 72 de la misma y los llamados regímenes de estabilidad tributaria y otras normativas, firmados hasta antes de agosto del 2000.

En tal sentido, el cuadro N° 1 : “Ingresos por Exportaciones Mineras y Los Montos Distribuidos por Concepto de Canon Minero entre 1996 al 2001”, nos expone la participación del Canon Minero que perciben las localidades sean estas municipalidades distritales, provinciales y gobiernos regionales de las regiones mineras en relación a los ingresos obtenidos por las exportaciones mineras en el período mencionado.

Como resulta evidente la participación del canon con respecto a los ingresos por exportación de la actividad minera tiene un comportamiento promedio de 1.05 % en el período de referencia, lo cual constituye una ridícula participación si es que se considera que las exportaciones mineras en nuestro país representan en promedio el 45 por ciento de las exportaciones totales de la economía peruana.

Así mismo, el cuadro N° 2 : “Distribución del Canon Minero por Departamentos: 1996 – 2000”, expone los montos percibidos por concepto de Canon Minero. Analizando el año 2000 el departamento de Cajamarca es el que ha percibido los mayores montos por concepto de Canon Minero con 6.8 millones de dólares seguidos de por el departamento de Puno US\$ 2.7 millones, Pasco US\$ 1.7 millones, Arequipa 1.2 US\$ millones.

En su conjunto, en el año 2000 los departamentos debieron percibir 25 millones de dólares, pero solamente han percibido US\$ 15.8 millones, según la información oficial. Evidentemente con estadísticas del Ministerio de Economía y Finanzas entre 1996 y el año 2000 los departamentos han percibido 147 millones de dólares. Representando los departamentos de Cajamarca, Puno, Moquegua y Tacna los que han percibido los mayores montos por concepto de canon minero, gracias a la presencia de las empresas mineras Yanacocha, Minsur y Southern S.A. que explotan respectivamente oro y plata, estaño y cobre respectivamente.

Un análisis que relacione las exportaciones realizadas por las empresas mineras, considerando el cuadro N° 3 del " Ranking por Ingresos de las Principales Mineras del País, 2001" y la distribución departamental por concepto de Canon Minero demostraría la pobre y débil participación que perciben los departamentos, ello tiene su explicación en los beneficios tributarios mencionados con anterioridad.

Ello se puede expresar en la relación existente entre los ingresos obtenidos por la exportación minera y la participación del 20 % del impuesto a la renta pagado por los titulares mineros, y distribuido por concepto de Canon Minero durante 1996 al 2001, tal como se expone en el cuadro respectivo:

CUADRO N° 1

	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Ingresos por Exportación (Miles US\$)	2,654,300	2,671,600	2,747,000	3,008,000	3,212,000	3,187,900
CANON (Miles US\$)	6,284	41,706	57,825	25,596	15,863	23,176
Participac. % Del Canon	0.24	1.56	2.11	0.85	0.49	0.73

(*) En el año 2001, se distribuye el canon del año 2000, considerando el 20% del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras.

Así, también se podría exponer las exportaciones realizadas por algunas empresas mineras representativas y los montos de canon minero distribuidos en los departamentos respectivos, tal como se ilustra en el cuadro N° 4 para el año 2000 como un resumen ilustrativo, destacando por ejemplo la relación de los ingresos de US \$ 128 millones de la empresa minera transnacional B.H.P Tintaya que opera en el Cuzco y los montos ridículos por canon minero de 166 dólares, en razón de los beneficios tributarios que la empresa mantiene producto de sus inversiones programadas. Esta relación se agrava por los bajos precios del cobre, que ha obligado a la empresa a cerrar las operaciones entre junio del 2001 y diciembre del 2002.

Cuadro N° 4

EMPRESA	Ingresos por Exportaciones	CANON MINERO	DEPARTAMENTO
Southern Perú Ltd.	638 MM US\$	361 MIL US\$	Tacna y Moquegua
Mra. Yanacocha	510 MM US\$	6.8 Millones US\$	Cajamarca
Barrick Misquichilca	238 MM US\$	372 MIL US\$	Ancash
B.H.P. Tintaya	128 MM US\$	166 Dólares	Cusco
NOTA : MM = Millones			

LA LEY N° 27506: Canon Minero al 50 %

Aparentemente la elevación del Canon Minero del 20 por ciento del impuesto a la renta al 50 por ciento sería un hecho positivo, mas en verdad escamotea el problema central sobre la determinación del canon al continuar siendo dependiente del impuesto a la renta. Sin embargo, una reflexión de carácter positivo respecto a la Ley del Canon promulgada por el Gobierno de Transición del Dr. Panigua estaría en relación a la extensión y sistematización de las diversas formas de canon pues a los ya existentes mineros y de hidrocarburos, se agregan el canon gasífero, hidroenergético, forestal, y pesquero. Ello en verdad, resulta una exigencia para satisfacer en parte las expectativas de las provincias que demandan un mayor protagonismo y una real y genuina descentralización de las decisiones políticas y económicas.

Mas un estudio profundo demostraría que la nueva Ley del Canon en sus proposiciones se caracteriza por determinadas ambigüedades que se relacionan con la comprensión de lo que debiera entenderse por Ingresos y Rentas obtenidos por el Estado, tal como aparece planteado en el artículo primero, donde se establece que: *"El canon es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales **del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado** por la explotación económica de los recursos naturales"*

En el mismo sentido esta preocupación debe ser compartida en el caso particular de la determinación del Canon Minero tal como lo establece el Art. 9 de la Ley N° 27506 referido a la constitución del Canon Minero, donde se eleva la participación del 20 % al 50 % del impuesto a la renta, y se fija claramente la intangibilidad del canon minero en relación a los beneficios tributarios. Así, se plantea que :*"**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"

A primera vista, la determinación del Canon Minero asumiendo los "ingresos y rentas que obtiene el Estado" resultaría progresiva si adoptáramos la posición jurídica que el canon tendría dos fuentes que la determinan. La primera, que estaría conformada por un porcentaje de los ingresos originarios que percibe el Fisco por la explotación de los recursos mineros. Estos son simplemente ingresos y los definimos como los recursos públicos obtenidos bajo regímenes autorizados en forma de contraprestación, regalías, retribución, derechos de vigencia u otras similares.

La segunda fuente que conformaría el Canon sería un porcentaje de los ingresos derivados que el Estado recauda en ejercicio de su potestad tributaria en forma de Tributos (específicamente los impuestos directos). Lamentablemente la ley limita el impuesto a la renta solamente del titular minero (propietario), dejando de lado las rentas pagadas al Fisco por las personas naturales de cuarta y quinta categoría, y de las diversas empresas de servicios, reconocidas como contratistas.

De allí que en el caso particular del Canon Minero, por ejemplo, por rentas se debiera entender no sólo el impuesto a la renta pagado por las empresas, es decir, el impuesto directo de tercera categoría que abonan las empresas, sino también el impuesto a la renta de las empresas que prestan servicios de terceros y, sumados aquellos de cuarta y quinta categoría, sean estos trabajadores independientes, profesionales o de planilla, que en su conjunto participan en la explotación de los recursos naturales.

Por lo tanto, incrementar el Canon minero al 50 por ciento del total de los Ingresos y Rentas que pagan los titulares de la actividad minera, limita el principio de la realidad en el sentido que tanto el capital y el trabajo intervienen conjuntamente en la explotación de los recursos naturales. Ello, es muy importante de considerar, pues gracias a los beneficios tributarios otorgados por las empresas mineras, tales como el llamado "arrastre de pérdidas", depreciación acelerada, reinversión, etc se reduce al mínimo el pago por concepto del impuesto a la renta. En cambio, de manera paradójica se podría afirmar que las deducciones que realiza el Estado a las rentas de cuarta y quinta categoría, es decir a los trabajadores son en algunos casos mayores o equivalentes a los impuestos realmente pagados por las empresas.

En el marco tributario vigente, la comprensión del "total de los Ingresos y Rentas" que pagan los titulares de la actividad minera ha generado controversias pues estaríamos frente a definiciones varias, expuestas por instituciones y expertos en el tema que van desde los gremios empresariales hasta las propias instituciones del Estado.

Así tenemos que para la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), la definición de ingresos y rentas sería la siguiente:

Ingresos: La totalidad de las sumas que el Estado percibe por la venta, el alquiler o la cesión de activos de su propiedad bajo cualquier modalidad, vinculados al aprovechamiento de los Recursos Naturales; y

Rentas: La totalidad de los ingresos, regalías, retribución e impuestos directos que percibe el Estado derivados del aprovechamiento de los recursos naturales, inclusive los derechos de importación.

Además la SNMPE señala que para el caso del impuesto a la renta generado por la explotación minera debiera considerarse que: "Se incluirá el importe que pague o retenga la entidad (la empresa) que realice el aprovechamiento de los recursos naturales como sigue :

- El impuesto a la renta a su cargo.
- El impuesto a la renta correspondiente a las empresas contratistas y subcontratistas por los proyectos que ejecuten en dicha zona, de acuerdo a lo establezca el reglamento.
- El que retenga y pague por terceros.
- El que retenga y pague a sus trabajadores dependientes por las rentas de quinta categoría.

El Instituto Nacional de Derecho de Minería, Petróleo y Energía, a través del Dr. Hans A. Flury, Director Legal de Southern Perú Copper Corporation, se preguntaba en el " I Congreso Internacional de Legislación de Minería, Petróleo y Energía " llevado a cabo el 6 y el 7 de noviembre del 2001 en la ciudad de Lima, que uno de los graves problemas de la Ley 27506 estaba en relación a la falta de definición de "Rentas e Ingresos", pues quedaba como interrogante si:

- 1.- ¿Incluye el Impuesto a la Renta de los Trabajadores?
- 2.- ¿Incluye los derechos aduaneros?
- 3.- ¿Incluye el Impuesto General a las Ventas?
- 4.- ¿Incluye el Impuesto Selectivo al Consumo?
- 5.- ¿Incluye el Derecho de Vigencia?

Por tanto, se debiera entender que los ingresos tributarios que percibe el Estado por el aprovechamiento de los recursos mineros serían los que debieran financiar el Canon Minero que está constituido por el 50 por ciento del total de los "Ingresos y Rentas" que pagan los titulares de la actividad minera, lo cual podría constituir un exceso pues con el mismo razonamiento el Estado tendría que trasladar determinadas obligaciones con los departamentos mineros, tales como los gastos en educación, salud, seguridad, defensa, obligaciones de deuda externa, etc., que estarían en contradicción con la concepción y naturaleza centralista del presupuesto público.

En varias oportunidades la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía ha manifestado que el Impuesto a la Renta por considerar como base de cálculo del canon minero debiera ser el que grava las rentas provenientes del capital y del trabajo, o de la aplicación conjunta de ambos factores, así como las ganancias y beneficios resultantes que se aplicarían a las personas naturales y jurídicas que están registradas en la actividad minera, en particular los impuestos de tercera categoría que serían la rentas de empresas, los impuestos de cuarta categoría correspondientes a las rentas del trabajo independiente y los impuestos de quinta categoría correspondientes a las rentas del trabajo dependiente. Más los impuestos retenidos a las empresas que prestan servicios de terceros, más conocidas como "contratistas".

De otro lado, debiera ser evidente que en la determinación del Canon no se podría considerar el Impuesto General a las Ventas pues la naturaleza de dicho impuesto establece que se grava el valor agregado de cualquier actividad. Es más, las empresas exportadoras utilizan el IGV como crédito fiscal, es decir les es devuelto por considerar que no se deben exportar impuestos para no afectar la competitividad internacional de las empresas; tampoco se podría considerar como fuente del Canon al Impuesto Selectivo al Consumo pues éste tiene por finalidad, entre otras, desincentivar el consumo de determinados productos y gravar productos suntuarios, y además también es deducible; de igual forma no se podría obtener de los aranceles pues estos gravan el ingreso de una mercadería a nuestro país, que dependiendo del tratamiento particular pueden ser fraccionados en el tiempo.

Sin embargo, ante los problemas para la determinación de la base de cálculo del canon minero y las ambigüedades de lo que debiera entenderse por "ingresos y rentas" que percibe el Estado por la explotación de los recursos mineros, el gobierno democrático del Presidente Alejandro Toledo, con la presencia del ministro de economía y finanzas Pedro Pablo Kuczynski redujó el canon minero a una participación del 50 por ciento del impuesto a la renta pagado por los titulares mineros, violentando el principio de intangibilidad del canon minero, en el sentido que éste debiera ser pagado antes de cualquier deducción por los beneficios tributarios.

Así, se publicó el Decreto de Urgencia N° 001-2002, y el respectivo reglamento de la Ley del Canon publicado mediante el Decreto Supremo N° 005-2002-EF, donde se sanciona que el Canon Minero está "*constituido por el 50 por ciento del Impuesto a la Renta que pagan los titulares de la actividad minera por la explotación de los recursos minerales*". Es decir, el fujimorismo económico que pervive en el Ministerio de Economía y Finanzas y en el Ministerio de Energía y Minas reducen el canon minero a una participación del impuesto a la renta y se obvia los "ingresos" que percibe el Estado por la explotación de los recursos mineros, afectando los intereses de los futuros gobiernos regionales.

Por ello, ante la vigencia de los convenios de estabilidad tributaria, los beneficios tributarios que tiene la actividad minera, las limitaciones de orden fiscal para incrementar la recaudación fiscal, las necesidades de los gobiernos regionales y sus aspiraciones por un mayor presupuesto, la opción viable de justicia redistributiva hacia las provincias es hacer del canon en particular minero dependiente del valor económico de los recursos naturales metálicos y no metálicos extraídos. Es decir, del valor de la producción de los recursos explotados económicamente que se venden en el mercado interno y externo.

DEFINICIÓN CIENTÍFICA DEL CANON

“Corresponde a las zonas donde los recursos naturales están ubicados una participación en el total del valor de los recursos extraídos y de las rentas obtenidas por el Estado por la utilización de dichos recursos naturales en calidad de canon, conforme a ley. ”

El canon como categoría económica en su esencia está en relación con el agotamiento de un recurso natural no renovable en el tiempo producto de su explotación económica. Así, los antecedentes jurídicos la Constitución de 1979 (artículo 121), establecía que *“Corresponde a las zonas donde los recursos naturales están ubicados, una **participación adecuada** en la renta que produce su explotación en armonía con una política descentralista. Su procesamiento se hace preferentemente en la zona de producción”*.

En tal sentido, respetando el espíritu constitucional de ese entonces y ante las grandes movilizaciones populares de la población de la selva y norte del país, el gobierno de ese entonces promulgó la Ley N° 23538 del 24 de diciembre de 1982, vigente en la actualidad que establecía en su artículo primero que el Canon Petrolero es **“ un canon del 10 % advalorem sobre la producción total del petróleo en el Departamento de Loreto que regirá hasta la total extinción de dicho recurso natural....”**

Posteriormente la Ley 23630 de Junio de 1983, vigente también hasta hoy, reconoce la participación de la zona que integran los departamentos de Piura y Tumbes al 10% de la renta que producen la explotación del petróleo y el gas en dichos departamentos, hasta la extinción del recurso. Posteriormente, la Ley 23878, crea el 2,5% de sobrecanon para el departamento de Tumbes.

En tal sentido, existen antecedentes para determinar el Canon Minero en función del valor de la producción de los minerales metálicos y no metálicos. Ello resulta una necesidad histórica ante el secular olvido de las provincias mineras. Así, una propuesta nacional que respete los intereses regionales debiera reconocer el principio participatorio de las jurisdicciones donde se explota económicamente los recursos naturales agotables. Por ello, considerar el Canon Minero como una *“participación en el total del valor de los recursos extraídos y de las rentas obtenidas por el Estado..”*, es una propuesta de

justicia redistributiva que hasta cierto punto es compartida por el propio Banco Mundial, cuando este organismo multilateral propone en sus estudios el establecimiento de hasta 3 por ciento de regalías sobre las ventas brutas de las empresas del sector minero. Es decir, las regalías financiarían el canon minero y ello constituiría un avance en la redistribución de la riqueza minera.

Así, el economista principal para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, José López- Cáliz señalaba que “ **El Banco Mundial considera que una reforma del sistema tributario peruano debe contemplar la aplicación de regalías de hasta 3 por ciento sobre las ventas brutas de las empresa mineras. Y esta regalía debe ser uniforme para todos los minerales.**”. Además en relación a la competitividad internacional de la minería afirmaba que “**...si se compara internacionalmente el sistema peruano con otros países que también tienen actividad minera, en el Perú existiría un margen para introducir la regalía para el sector minero**” Diario de Economía y Negocios Gestión 21/08/02

Un incremento del canon minero como dependiente del impuesto a la renta del 20 por ciento al 50 por ciento tendría una significación limitada. Tal como se puede observar en el cuadro N° 5. El canon minero dependiente del Impuesto a la Renta que recauda el Fisco ha tenido la siguiente evolución, en el año 1999 resulta equivalente a 0.85 por ciento de los ingresos de exportación y de 0.49 por ciento para el año 2000. Con el incremento del 50% del Impuesto a la Renta el Canon Minero por distribuir para el año 2,001 sería de S/: 164 millones equivalentes a US \$ 45 millones. Se debe tener presente que el impuesto a la renta por el ejercicio 2001 es abonado en el mes de abril del 2002, y el canon minero se transfiere a los gobiernos regionales y municipales entre mayo del 2002 y junio del 2003.

Cuadro N° 5

EXPORTACIONES MINERAS Y CANON MINERO (1999 AL 2001) (En Miles de Dólares)			
AÑO	TOTAL EXPORTACIONES	CANON MINERO	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL
1999	3,008,000	25,595.8	0.85
2000	3,216,200	15,862.7	0.49
2001	3,187,900	45,046. 0	1.41
2002*	3,496,000		

(*) Proyectado, con la nueva Ley 27506.

NOTA: Las estadísticas son oficiales. Las exportaciones mineras corresponden

a las cifras publicadas en la Memoria del BCRP y las correspondientes al Canon Minero, expuestas por el MEF. Para el año 2,000 teóricamente los montos del Canon Minero eran equivalentes a los US \$ 25.8 millones más lo realmente distribuido a las zonas receptoras fue de US \$ 15.8 millones.

El incremento del canon minero de 20 por ciento a la renta a 50 % según la Ley del Canon N° 27506 aplicando el Decreto Supremo N° 005-2002-EF que constituye el Reglamento de la Ley del Canon, significaría elevar el canon minero del 0.49 % de las exportaciones al 1.41 % de las exportaciones. En verdad, los montos del canon dependientes del impuesto a la renta no se condicen con la riqueza creada por la minería, que para este caso se está considerando las ventas mineras para la exportación, asumiendo que un 5 por ciento de las ventas mineras se realizan en el mercado interno a precios internacionales.

El Cuadro N° 6 expone el Canon Minero por Departamentos en una comparación de lo que percibirían con un canon del 20 por ciento del impuesto a la renta y un canon del 50 por ciento del mismo. Según las cifras oficiales se transita de los S/90.3 millones de nuevos soles a S/. 168.5 millones, siendo los departamentos de Cajamarca, Puno, Ancash y Arequipa los que concentran el 73 por ciento de los S/ 168.5 millones de nuevos soles que se están distribuyendo en las provincias y distritos mineros entre mayo del 2002 a junio del 2003.

En verdad, el análisis de este cuadro nos demostraría la relevancia que tendría la minería para cada departamento en lo referente a políticas redistributivas. Así por ejemplo, Ica que con el 20 por ciento recibiría S/ 20,382 nuevos soles pasaría a percibir S/ 3.7 millones de nuevos soles con una participación del 50 por ciento del impuesto a la renta. Sin embargo, una propuesta de tal naturaleza no está en relación a los crecientes ingresos de exportación de la principal empresa minera de la zona que es Shougang Hierro Perú S.A.A. empresa estatal china que exporta valores superiores a los US \$ 90 millones de dólares anuales. Es decir, el canon minero metálico que Ica percibirá por el año 2001 sería equivalente al 1.1 por ciento de los ingresos de exportación que obtiene la empresa Shougang Hierro Perú que explota los yacimientos de hierro en Marcona, provincia de Nazca.

El hacer dependiente el pago del canon minero del impuesto de la renta constituye una grave distorsión en particular en momentos en que el Fisco no cuenta con los suficientes recursos, producto de la tendencia a la baja de los recursos tributarios. Ello es más grave cuando se consideran en el caso minero el número limitado de empresas mineras que realmente cumplen con pagar el referido impuesto a la renta de tercera categoría .

CANON MINERO NO METALICO

En verdad, una demanda regional siempre ha sido incorporar a la explotación de la minería no metálica, tales como arena, yeso, arcillas etc en la comprensión del ámbito del canon. Así lo comprendió la ley N° 27506, por ello en el Reglamento de la ley del Canon DS N° 005-2002-EF del 6 de enero del 2002, se señala en el artículo N° 2 inciso a) que *"En el caso de empresas que cuenten con alguna concesión minera, pero cuya principal actividad no se encuentra regulada por la Ley General de Minería, se aplicará un factor sobre el Impuesto a la Renta pagado por dicha empresas a fin de determinar el monto del citado impuesto que será utilizado para calcular el canon. Dicho factor se obtendrá de la estructura de costos de producción del Sistema de Estadística Anual Manufacturera del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales –MITINCI"*

El ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para el 2001 ha determinado que el canon por pagar por la minería no metálica que principalmente está explicado por las empresas de la industria del cemento, sería de S/. 4,119 millones que resultan equivalentes al 0.34 por ciento de los ingresos que obtuvieron las empresas cementeras en el año 2001, tal como se puede observar en el presente cuadro N° 7 "Empresas Cementeras y Canon de la Minería No Metálica" donde se exponen los ingresos, las utilidades netas y el patrimonio neto de las empresas cementeras que operan en la economía peruana, tales como Cementos Lima, Cemento Andino, Cemento Pacasmayo, Yura, Cemento del Sur y Cemento Selva.

Como resulta evidente en el análisis del cuadro, son los departamentos de Lima, La Libertad, Arequipa, y Ancash los que concentran el 84 por ciento del canon minero no metálico que será distribuido en el 2001, teniendo en consideración una mayor redistribución para la población rural en razón que se tiene los mayores índices de pobreza y los más bajo niveles de ingresos.

En el mismo sentido, sería deseable una mayor transparencia en la información estadística del ámbito de las empresas que constituyen la minería no metálica donde se encuentran altos niveles de informalidad en la explotación de los recursos naturales.

Al igual que el canon minero metálico, el canon minero de la minería no metálica debiera estar determinado por el valor económico en la explotación de los productos no metálicos. Ello es más urgente en razón de la bonanza de las empresas del rubro cementero y de las otras empresas ligadas a la construcción principalmente, por lo que pueda representar para una genuina descentralización de la riqueza creada por la explotación de los productos no

metálicos en especial de la sierra central y sur del Perú que también son no renovables.

Cuadro N° 7

EMPRESAS CEMENTERAS Y CANON DE MINERÍA NO METÁLICA
(Al 2001 / En Miles de Nuevos Soles)

RANK	RAZÓN SOCIAL	INGRESOS	UTIL. NETA	PAT. NETO
1	CEMENTOS LIMA S.A.	460,784	71,371	675,366
2	CEMENTO ANDINO S.A.	270,845	n.d	n.d
3	CEMENTOS PACASMAYO S.A.A.	249,448	46,985	397,798
4	YURA S.A.	157,107	13,555	221,294
5	CEMENTO SUR S.A.	56,657	8,552	70,907
6	CEMENTO SELVA (Ex_Rioja)	21,237	n.d	n.d
TOTAL		1,216,078	140,463	1,365,365
CANON 2001 MINERÍA NO METÁLICA		4,119		
¿Cuánto Representa el Canon de la Minería no metálica?		0.34%	2.93%	0.30%

FUENTE: Dirección General de Minería / Ministerio de Energía y Minas.

QUE LAS REGALIAS FINANCIEN EL CANON MINERO

En la mayoría de países de América Latina las empresas mineras tienen que pagar al Estado o a los gobiernos provinciales "regalías" por la explotación de los recursos mineros, que son no renovables y agotables en el tiempo. Se considera que las regalías son un medio importante para que las localidades en que se encuentran los yacimientos perciban parte de los frutos de su explotación, tomando, en cuenta, además, que son un tributo seguro y fácil de

calcular, que garantiza un flujo estable de ingresos fiscales durante la vida útil de las explotaciones mineras.

En particular interesa el caso del Brasil un importante productor mundial de oro, donde se imponen pagos por autorización de explotación que sería equivalente en nuestro país a los pagos de derechos de vigencia; existiendo también una tasa de explotación (regalías) que diferencia por productos sobre el valor de las ventas. Es decir, se impone por ejemplo el 3% sobre el valor de venta del aluminio, un 2% para el caso del hierro, y en el oro no proveniente de la explotación artesanal el 1%. Estas regalías se fijan antes de su transformación industrial, a favor de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Esta es una manera práctica y efectiva de redistribución de la riqueza minera a favor de las zonas donde subyacen los recursos.

Si bien, la tendencia mundial producto de las reformas estructurales y de promoción de la inversión privada está dirigida hacia la imposición de tributos a los resultados del ejercicio económico, empero en la mayoría de países de América Latina, consideran que las regalías son un medio importante para que las localidades en que se encuentran los yacimientos perciban parte de los frutos de su explotación.

Las Empresas Privadas no comparten por lo general estas apreciaciones, ya que desde su perspectiva se tratan de imposiciones "ciegas" que no toman en cuenta los márgenes entre costos y precios posibles de realizar en el mercado, y se arguye que se resta competitividad a las empresas de una actividad que es tomadora de precios internacionales.

Según los estudios realizados por la CEPAL, las regalías se aplican al volumen o peso y en término ad valorem. En el caso de las primeras se grava con un monto fijo nominal una unidad de medida preestablecida. Como la producción está basada en la vida útil del yacimiento, los ingresos fiscales por este concepto tienden a reducirse progresivamente si las reservas disponibles no se incrementan sostenidamente.

Las regalías ad valorem consideran un precio base del mineral y crecen proporcionalmente al incremento de los precios. Se trata de un gravamen que se aplica al valor de las ventas, por lo que teóricamente se asegura un ingreso fiscal mínimo y el Estado comparte progresivamente las ganancias que exceden al precio base.

Los regímenes de regalías que existen en la región son ad-valorem y se diferencian entre sí por el carácter de pago complementario o no del impuesto a las utilidades. En el primer caso se pagan regalías si su monto excede el impuesto a las utilidades y, en el segundo se permite su deducción de la base imponible.

PAÍSES DONDE SE PAGAN REGALÍAS

En Argentina se paga el canon anual por pertenencia y durante los primeros cinco años de la concesión no existe otra contribución (nacional, provincial o municipal), salvo por servicios. Esto que se llama en Argentina "canon anual por pertenencia" serían las regalías que benefician a las provincias, pero para evitar que se conviertan en un factor que desaliente la inversión se dispuso dentro del Acuerdo Federal Minero que no deberían exceder del 3% del valor de mineral en boca de mina.

Si bien en Chile no existe propiamente el pago de regalías, se obliga a las empresas mineras el pago de una patente que no se deduce para fines tributarios, salvo en la etapa de preparación (gastos de organización). La Ley de impuesto a la renta que es homogénea para todos los sectores considera un tratamiento diferencial por tamaño para la minería artesanal que paga impuesto único. Sin embargo, el Estado chileno desde la nacionalización del cobre y de la existencia de la Corporación del Cobre (Codelco), la principal productora mundial de cobre, aplica la famosa Ley del Cobre, que en la práctica es un canon del 10 por ciento sobre los ingresos de exportación de la minera estatal que financia la modernización de las fuerzas armadas de ese país.

En Colombia, los beneficios de licencia de explotación de la gran minería pagan un canon superficiario (un salario mínimo- día por hectárea y por año). Este sería el símil en nuestra legislación a los derechos de vigencia. Además en Colombia se pagan además regalías (en especie o en dinero) sobre un porcentaje del producto bruto explotado. Su destino es 70% para los municipios y 30% para fondos de Fomento Minero. Los municipios deben destinar estas regalías e impuestos mineros específicos en no menos del 50% para conservación y protección ambiental. Además existe otros impuestos específicos (carbón, oro platino) .

En Ecuador las regalías por una operación minera de cualquier naturaleza es equivalente 3% de la producción bruta. En Cuba, se obliga al pago de un canon superficial que varía según las fases de prospección, exploración y explotación. El Consejo de Ministros puede disponer el pago de regalías.

En México, la Ley Federal de Derechos establece un gravamen a las concesiones mineras en función del número de hectáreas y la vigencia de la concesión está supeditada al pago de esos derechos. En Uruguay, se paga un derecho prospección, un canon de superficie por derecho de exploración, la explotación (efectivo o en especie), variables según el tipo de producto: impuestos superficiales e impuestos especiales.

En Venezuela, las regalías varían según el mineral extraído en un rango que va desde el 4% para el oro, hasta el 7% para la mayoría de los otros minerales.

En Bolivia, las regalías constituyen un porcentaje sobre el valor del contenido metálico valorados según las cotizaciones internacionales de referencia, y la tasa que se aplica varía según los minerales y los rangos en que fluctúa el precio de venta. En este país, las regalías constituyen un impuesto complementario al de las utilidades, es decir, se cobra solamente el tributo que registra el mayor monto.

EPILOGO

Como se puede observar, en los países mencionados destaca el pago de regalías, cuyo concepto asume que el Estado debe recibir una contribución por el uso de un recurso natural no renovable. Si bien en algunos casos no existe claridad entre lo que debe entenderse por regalías y canon, por la jurisprudencia comparada podemos sostener que ambos conceptos no se contraponen y más bien son complementarios. Las regalías constituirían el derecho del Estado de imponer un tributo en función del "jus imperium", por la explotación económica de los recursos naturales, dado que los recursos naturales que yacen en el subsuelo lo pertenecen. Y, el Canon sería la participación de las zonas en la riqueza creada, tal como se expone en el presente artículo.

Tenemos el pleno convencimiento que la tesis referida a una justa y redistributiva determinación del canon minero debe debatirse ampliamente en las relaciones entre el Estado y los gobiernos regionales. En tal sentido la única opción de hacer la minería viable en el largo plazo pues resulta inaceptable concebir polos de riqueza minera rodeados de círculos de miseria es la aceptación de la tesis del canon minero como: **"Corresponde a las zonas donde los recursos naturales están ubicados una participación en el total del valor (económico) de los recursos extraídos y de las rentas obtenidas por el Estado por la utilización de dichos recursos naturales en calidad de canon, conforme a ley."**

En otras palabras, las regalías serían uno de los determinantes que financian el canon, los otros serían los ingresos y rentas que percibe el Estado por la explotación de los recursos naturales. Esta sería la forma más justa, simple y transparente de dotar de recursos al Fisco y claro está a los nuevos gobiernos regionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aste Daffós, Juan “Canon Minero y Desarrollo Sustentable”. Publicado en Actualidad Económica del Perú, Año XXI, N° 193, noviembre-diciembre 1998.
- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) “Notas Semanales”, varios números, 1995 – 2001. “Memorias Anuales”, 1998, 1999, 2000 y 2001.
- Cuadernos PNUD “El Canon Como Fuente de Financiamiento Para el Desarrollo Regional y Local”, Varias Exposiciones y Comentarios, Publicados en Serie Desarrollo Humano, abril 2002.
- Danmert Ego Aguirre, Manuel “El Canon Como un Derecho Fiscal Territorial Para Financiar el Desarrollo Descentralizado”. Elaborado por encargo del Proyecto “Informa sobre Desarrollo Humano 2001” del PNUD; junio 2001. Lima – Perú.
- Danmert Ego Aguirre, Manuel “Propuesta Ciudadana: Plan Estratégico Para la Descentralización”, exposición para la convocatoria de RIANDES (Red de Iniciativas de Asociatividad Descentralista) Lima – Perú, 29 y 30 de junio 2001.
- Flury, Hans A. “Ley del Canon”. Exposición del Director Legal de Southern Perú Copper Corporation; en el I Congreso Internacional de Legislación de Minería, Petróleo y Energía. Lima, 6 y 7 de noviembre del 2001.
- Iguiñez Echevarría, Javier “Los Planes de Desarrollo y la Modernización del Estado en Lucha contra la Pobreza”Exposición en el Seminario: Democracia, Descentralización y Desarrollo, organizado por el Ministerio de la Presidencia, 22 y 23 de julio 2002.
- La Revista Agraria “Más Pobres que Antes, Tras 10 años de gobierno”, publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales CEPES, Año 2, N° 19, setiembre 2000.
- Lopez Follegatti, José Silva Preciado, A. y Kuramoto, Juana “Canon Minero y Descentralización”. Lima – Perú, setiembre 2002.
- Manco Zaconetti, “Crisis de Precios o Crisis Estructural, La Minería en

- Jorge Cuestión". Publicado en Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM; Tercera Época, año 6, N° 20, setiembre 2001.
- Manco Zaconetti, Jorge "Regulación, Medio Ambiente y Canon Petrolero". Publicado en Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM, Año V, N° 16, junio del 2000.
 - Manco Zaconetti, Jorge "Comentarios sobre El canon como un derecho fiscal territorial para financiar el desarrollo descentralizado". Exposición hecha el 24 de agosto del 2001, en el taller de trabajo "Observatorio Técnico", Organizado por el PNUD., Lima – Perú.
 - Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) "Boletín de Transparencia Fiscal", publicación mensual de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. Desde el N° 1 hasta el N° 12, años 2000 y 2001.
 - Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) "Índices de Distribución de Canon Minero 2001" Elaborado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales – Dirección de Estudios Macro Productivos y Ambientales; Agosto del 2002.
 - Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) Información estadística sobre la distribución del canon minero, 1996 – 2002 (hasta el mes de agosto)
 - Ministerio de Energía y Minas "Boletín Mensual" de la Dirección General de Minería.
 - Ministerio de la Presidencia "Estrategia de Desarrollo Territorial". Tomo I; Secretaría Técnica Para el Proceso de la Descentralización, Lima – Perú, julio del 2002.
 - Ministerio de la Presidencia "Planes Concertados de Desarrollo Departamental". Tomo II; Secretaría Técnica Para el Proceso de la Descentralización, Lima – Perú, julio del 2002.
 - Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) "Informe Sobre Desarrollo Humano, Perú 2002 – Aprovechando las Oportunidades". Lima – Perú, junio del 2002.
 - Sánchez Albavera, Fernando "La Inserción de la Minería de América Latina en el Mercado Mundial". Exposición en la IV Conferencia

Interparlamentaria de Minas y Energía, Lima – Perú,
5 al 7 de junio de 2000.

– Sánchez Albavera,
Globalización.
Fernanado

Las Reformas Mineras y los Desafíos de la

Publicación de CEPAL, de la División de Recursos
Naturales y Energía; Santiago de Chile, 26 de
octubre de 1994.

– Sánchez Albavera, F.
años
Ortiz, Georgina
de
y Mousa, Nicole.
1999.

“Panorama Minero de América Latina a fines de los
noventa”. Publicación de CEPAL, Serie N° 1, División
Recursos Naturales, Santiago de Chile, setiembre

– Sociedad Nacional de
Minería, Petróleo y
Energía

Memoria 1999, 2000 y 2001, Lima – Perú.