

Marco Legal del Canon Minero

¿Sabía que...

...el Reglamento de la Ley del Canon contradice la Constitución al definir el canon minero?

..., al calcular el canon, se está dejando fuera al menos siete ingresos y rentas que obtiene el Estado de la actividad minera, pese a que la Constitución manda considerarlos todos?

...la legislación sobre el canon ha cambiado ocho veces en los últimos cuatro años?

... según una investigación de Desco y CAD, a julio del 2004, ni siquiera la mitad de los municipios ubicados en zonas mineras estaba suscrita a El Peruano?

Incoherencia y desconocimiento

El marco legal es el armazón que **sostiene** y da forma al canon minero: determina **de dónde** se obtiene esta transferencia, quiénes se benefician con el canon, **de qué modo** se reparte el dinero y **cómo** debe ser invertido.

El problema es que la legislación vigente mantiene incoherencias de fondo debido a las cuales las localidades donde hay explotación minera **reciben menos ingresos de lo que les debería tocar**, de acuerdo con la Constitución. Además, las frecuentes modificaciones de las que ha sido objeto, por falta de una visión **integral**, y el limitado acceso a las normas han contribuido a que el sistema se muestre impredecible y confuso ante la población.

El presente **BoletínCAD**, fruto de la investigación de CAD Ciudadanos al Día (ver InformeCAD N° 39 "Canon Minero 2005: Situación y Perspectivas"), expone el contenido y la evolución de la legislación sobre el canon. Busca contribuir a la vigilancia ciudadana sobre la administración del canon minero. Asimismo, aspira a alimentar el debate público sobre cómo dotar a las regiones de los recursos y las herramientas necesarias para construir su propio desarrollo.

Preguntas Frecuentes

¿Cuál es el marco legal para las transferencias de canon minero?

Constitución y Ley N° 27506

El canon está previsto en el artículo 77° de la Constitución Política. Lo regulan la Ley del Canon (N° 27506) –promulgada en julio del 2001– y sus modificatorias. Además, su Reglamento, aprobado vía Decreto Supremo N° 005-2002-EF en enero del 2002, y sus modificatorias.

¿Qué establece la Constitución?

Derecho al canon

En su artículo 77°, referido al Presupuesto de la República, señala que “corresponden 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”.

¿Qué señala la Ley del Canon?

50% del total de ingresos y rentas

Precisa cómo se conforman las distintas clases de canon, determina los criterios para su distribución y fija las pautas para su utilización y las responsabilidades de quienes administran los recursos. Respecto al canon minero, en su artículo 9° indica que éste equivale al 50% del “total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la actividad minera, por el aprovechamiento de los recursos minerales, metálicos y no metálicos”.

¿Se cumple lo establecido por la Constitución y la Ley del Canon?

No

El gobierno transfiere por concepto de canon menos recursos de lo previsto en la Constitución y en la Ley del Canon. La razón es que, mientras estas amparan una base amplia para el cálculo del canon (ingresos y rentas obtenidos por el Estado), ciertas normas reglamentarias apuntan en dirección contraria:

- a. El Reglamento de la Ley N° 27506, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 005-2002-EF el 6 de enero del 2002, determinó que el canon minero equivaldría solo al 50% del Impuesto a la Renta que pagasen los titulares de las concesiones mineras.
- b. Posteriormente – el 17 de febrero del 2004–, se publicó el Decreto Supremo N° 029-2004-EF, que modificaba el Reglamento. El dispositivo reiteró que el canon minero estaría constituido por el 50% del Impuesto a la Renta. Aquel que “pagan los titulares de la actividad minera por el aprovechamiento de los recursos minerales, metálicos y no metálicos”, según precisó. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) aplica esta disposición al calcular las transferencias de canon minero.

¿Qué “ingresos y rentas” se está dejando fuera al calcular el canon minero?

Siete

A partir de lo que señala el Reglamento de la Ley del Canon, el MEF toma en cuenta solo el Impuesto a la Renta (IR) de tercera categoría que pagan los titulares de las minas. El argumento es que aquel tributo sería el único ingreso del Estado que puede atribuirse directamente a la minería. De este modo, al calcular el Canon Minero, se deja de lado:

1. El Impuesto a la Renta de cuarta categoría que pagan los proveedores individuales de las compañías mineras
2. El Impuesto a la Renta de quinta categoría que pagan los trabajadores de las compañías mineras
3. El Impuesto a la Renta de tercera categoría de los contratistas de las mineras
4. El Impuesto General a las Ventas (IGV)
5. El Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)
6. Penalidades administrativas en las que incurran las compañías mineras
7. Aranceles pagados por la minería



Ciudadanos al Día (CAD) sostiene que, según la Constitución, la base del canon minero debería incluir todos esos ingresos y rentas con lo cual se elevarían considerablemente las transferencias a los gobiernos regionales y locales, que resultan insuficientes pese a su crecimiento.

¿Qué modificaciones se han hecho a la Ley del Canon desde el 2001?

Cuatro

Desde su promulgación en julio de 2001, la Ley del Canon (Nº 27506) ha sufrido cuatro modificaciones. Principalmente se han referido a la distribución del canon.

a. Decreto de Urgencia Nº 001-2002: “Ley que modifica la Ley del Canon”, publicada el 05 de enero de 2002. La Ley del Canon indicaba en su artículo 4º que la Sunat depositaría los montos correspondientes al canon 30 días después de vencerse el plazo para el pago de dichas sumas. La nueva norma decía que un Decreto Supremo determinaría la oportunidad de las transferencias y cuáles serían las entidades encargadas de efectuarlas, de acuerdo con la periodicidad del pago de los ingresos y rentas que conforman el canon. Sin embargo, el cambio más importante estuvo en el artículo 9º: se señaló que el canon minero equivaldría al 50% de los ingresos y rentas que pagan los titulares de la actividad minera por la “explotación de los recursos naturales”, en vez de por el “aprovechamiento”, como se afirmaba antes.

b. Ley Nº 28077: “Ley que modifica la Ley del Canon”, publicada el 26 de septiembre de 2003. Se vuelve al concepto de aprovechamiento, dejando de lado el de explotación. Por otro lado, esta norma determinó que el criterio para la distribución del canon, al interior de los departamentos y de las provincias, sería los niveles de pobreza vinculados a carencia de

necesidades básicas y déficit en infraestructura insatisfechas (antes se tomaba en cuenta la densidad poblacional). Además, cambió los porcentajes que les correspondían a la región, la provincia y el distrito impactados por la extracción (ver recuadro abajo). Se decidió que, en la repartición de los recursos del canon dentro de cada provincia, se excluiría al distrito productor, que de por sí tendría derecho al 10% de lo transferido. De igual modo, se excluyó a la provincia productora en la distribución al interior del departamento. La ley ordenó que los gobiernos regionales entregaran el 20% de lo que recibían a las universidades nacionales de su jurisdicción.

c. Decreto de Urgencia N° 002-2004, que modifica la Ley N° 28077, publicado el 30 de marzo de 2004. Con este decreto se eliminó el criterio de exclusión para aquellas provincias productoras que contasen con un solo distrito (es el caso de la provincia de Purús, en Ucayali) y para aquellas regiones o departamentos que tuviesen una sola provincia (Lima Metropolitana y el Callao, que gozan de regímenes especiales y tienen categoría de región).

d. Ley N° 28322: "Ley que modifica artículos de la Ley N° 27506, Ley del Canon, modificados por la Ley N° 28077", publicada el 15 de julio de 2004. Con esta norma, se dejó de excluir al distrito productor en la distribución del canon minero al interior de la provincia y a la provincia productora en la distribución dentro del departamento. Se precisó que el canon sería repartido en función de la población y de las Necesidades Básicas Insatisfechas (un índice que mide la pobreza de acuerdo con ciertas carencias de infraestructura).



Cuadro Resumen Marco Legal del Canon Minero

Ley N° 27506 (junio 2002 - mayo 2004)			
Niveles de Gobierno	%	Beneficiarios	Criterios
Distrito Productor	20%	Municipios de la Provincia donde se hallan los recursos naturales	Según Población Rural (ponderación 2) y Población Urbana (ponderación 1)
Provincia Productora	—	—	—
Departamento Productor	60%	Municipios de la Departamento donde se hallan los recursos naturales	Según Densidad Poblacional (Hab./Km ²)
Gobierno Regional	20%	Gobierno Regional	
Ley N° 28077 (junio 2004 - diciembre 2004)			
Niveles de Gobierno	%	Beneficiarios	Criterios
Distrito Productor	10%	Municipios Distritales donde se hallan los recursos	Si existe más de una municipalidad, se distribuye en partes iguales
Provincia Productora	25%	Municipios de la Provincia donde se hallan los recursos, excluyendo al Distrito Productor	Según Población y Pobreza vinculados a Necesidades Básicas y Déficit de Infraestructura
Departamento Productor	40%	Municipios del Departamento donde se hallan los recursos, excluyendo a la Provincia Productora	Según Población y Pobreza vinculados a Necesidades Básicas y Déficit de Infraestructura
Gobierno Regional	25%	Gobierno Regional: 80% para el Gobierno Regional y 20% para las Universidades dentro de éste	
Ley N° 28322 (enero 2005 - a la fecha)			
Niveles de Gobierno	%	Beneficiarios	Criterios
Distrito Productor	10%	Municipios Distritales donde se explotan los recursos	Si existe más de una municipalidad, se distribuye en partes iguales
Provincia Productora	25%	Municipios de la Provincia donde se explotan los recursos naturales incluyendo al distrito productor	Según Población y Necesidades Básicas Insatisfechas
Departamento Productor	40%	Municipios del Departamento donde se explotan los recursos naturales incluyendo al distrito productor	Según Población y Necesidades Básicas Insatisfechas
Gobierno Regional	25%	Gobierno Regional: 80% para el Gobierno Regional y 20% para las Universidades dentro de éste	

También el Reglamento ha sufrido modificaciones

Ha sufrido **cuatro** modificaciones desde el año 2002 (DS N° 003-2003-EF, del 09/01/03; DS N° 115-2003-EF, del 14/08/03; DS N° 029-2004-EF, del 17/02/04; y DS N° 187-2004-EF, del 22/12/04). Además de actualizar la redacción de la norma luego de cambios en el Estado, como la desaparición del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (Mitinci), y de precisar procedimientos para la ejecución de las transferencias, las variaciones buscaban:

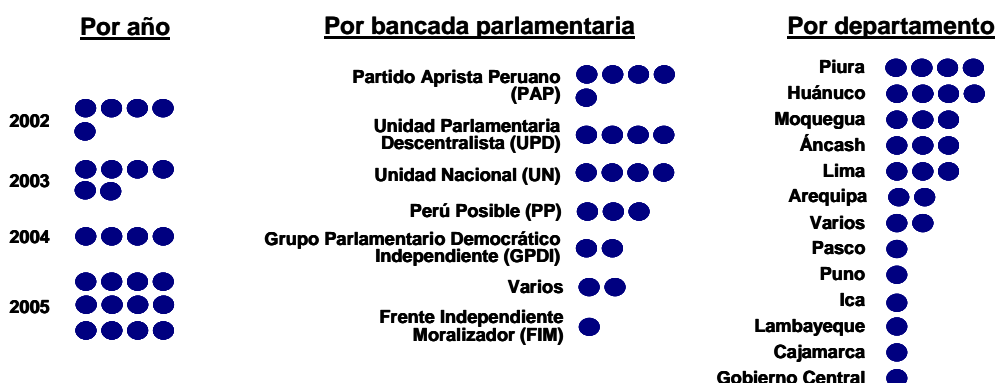
- ✓ Adecuarse a los diversos cambios en la Ley del Canon en lo referente a la distribución de los recursos
- ✓ Aclarar casos especiales (por ejemplo, la situación de las empresas cuya principal actividad no fuera la minería aunque contasen con alguna concesión minera, y las de aquellas que realizaran actividades de las cuales se deriven más de un Canon)

¿Se está discutiendo en el Congreso nuevas modificaciones a la Ley del Canon?

Si

Existen 27 proyectos de ley que atañen al canon minero y están siendo evaluados en alguna comisión parlamentaria, según el sistema de búsqueda electrónica del Congreso de la República a noviembre de este año. De estos proyectos, 21 fueron presentados por distintas bancadas parlamentarias, 3 por municipalidades, 2 por gobiernos regionales y 1 por el gobierno central. Los autores de los proyectos representan a más de diez departamentos distintos.

✓ Proyectos del Ley sobre el Canon Minero (2002 - 2005)



Fuente: Congreso de la República; Elaboración CAD Ciudadanos al Día



Seis de estos proyectos de Ley proponen distribuir el canon minero de acuerdo con el área de influencia del yacimiento explotado. Otras plantean cambios o precisiones respecto al uso de los recursos del canon.

¿Aún se requiere cambios a la legislación sobre el canon minero?

Opinamos que **SI**.

- ✓ Una barrera que dificulta que el canon se convierta en palanca de desarrollo es la limitada **capacidad de gestión** de muchos gobiernos locales y regionales.
- ✓ Frecuentemente, los recursos del canon son utilizados en **obras improproductivas** como plazas y lozas deportivas.



La Ley del Canon manda que estos fondos se destinen exclusivamente a proyectos de inversión; es decir, obras de infraestructura. CAD Ciudadanos al Día cree se debe reformar la legislación de modo que se permita todo tipo de inversión orientada a generar capital para el desarrollo (sea en forma de vías de acceso, equipamiento de los gobiernos locales o capacitación y entrenamiento).

- ✓ El actual sistema de distribución del canon minero, que se ciñe a la demarcación política, priva de los beneficios de esta transferencia a algunas comunidades **impactadas** por la minería pero que formalmente están fuera de la región productora.



CAD plantea que se determine que, al menos, el 50% de los recursos del canon vaya a las zonas directamente impactadas por la actividad, según los Estudios de Impacto Ambiental.

- ✓ Se requiere **modificar el Reglamento de la Ley del Canon** para ampliar la base sobre la cual se calcula el canon minero, a fin de respetar el mandato constitucional.

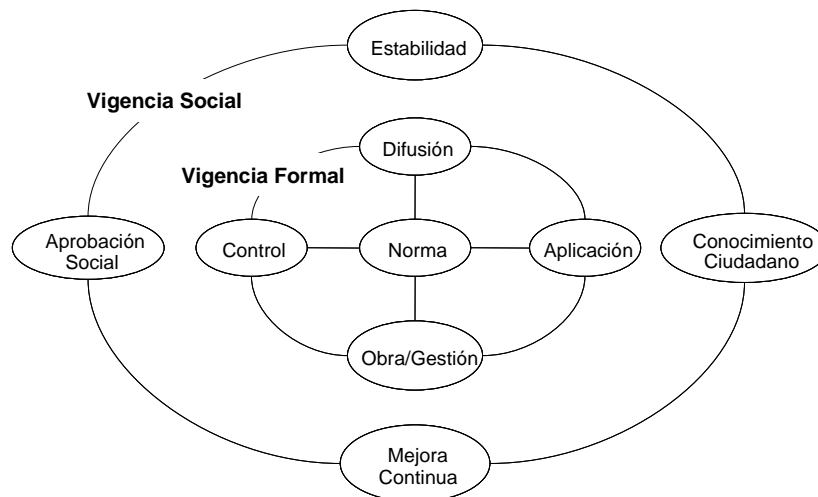
Cabe aclarar que todas estas reformas deben hacerse de forma coordinada, planificada y con un enfoque integral.

Vigencia Formal y Social

¿Qué son la vigencia formal y social de la Ley del Canon?

- ✓ Una norma tiene **vigencia formal** cuando es publicada en el diario oficial, es aplicada en la práctica, existen mecanismos de control sobre ella y la ciudadanía conoce acerca de las obras o gestiones realizadas respecto de ella.
- ✓ Una norma tiene **vigencia social** cuando cumple con que lo establecido en la norma, es de conocimiento de los ciudadanos, el régimen legal es estable y, por ende, predecible, cuando existen mecanismos para la mejora continua y la sociedad comparte los objetivos sancionados por ella.

Las normas requieren tener vigencia formal y social de las normas



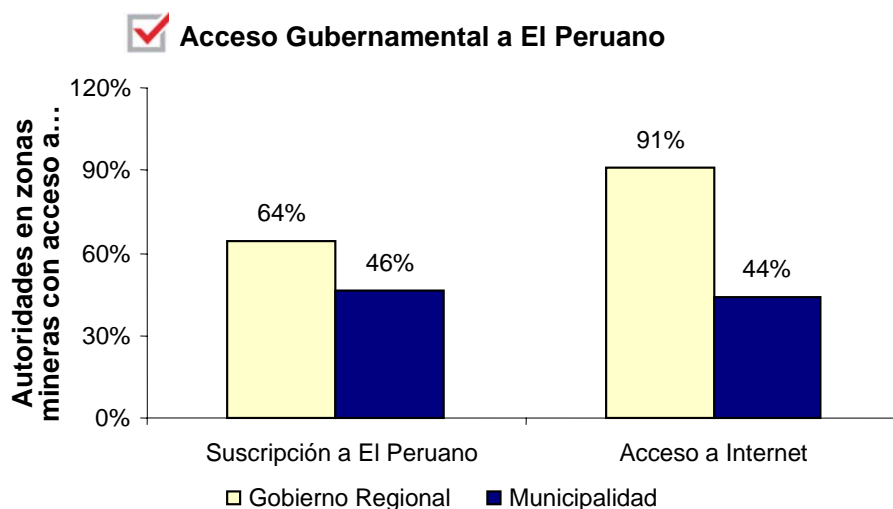
¿La Ley del Canon Minero cuenta con vigencia formal y social?

Muy limitada

Las constantes e inconexas modificaciones legales han tornado impredecible y confuso el sistema legal del canon, aunque en sí mismas pudieran haber sido convenientes. Lo anterior pone en riesgo la estabilidad del sistema y su aprobación social, sobre todo cuando ni la población ni las propias autoridades tienen como mantenerse al corriente de las normas.

Una investigación de campo realizada por CAD Ciudadanos al Día con Desco en los 11 gobiernos regionales, 15 municipios provinciales y 44 municipios distritales que más canon minero recibían en julio del 2004 demostró que, en ese entonces, ni siquiera la mitad de los municipios de zonas mineras estaba

suscrita a El Peruano. En el caso de los gobiernos regionales, la cifra se elevaba pero apenas sobrepasaba el 60%.



Información a Julio del 2004. Fuente: CAD Ciudadanos al día

Fuentes

- ✓ Ministerio de Economía y Finanzas
- ✓ Portal Web del Congreso de la República
- ✓ Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ) del Ministerio de Justicia
- ✓ CAD Ciudadanos al Día, Informes CAD sobre recaudación minera (Para acceder a los informes CAD, puede visitar el portal web www.ciudadanosaldia.org o escribir a vigilacanon@ciudadanosaldia.org)
Nro. 39 – Agosto 2005 “Canon Minero 2005: Situación y Perspectivas”
Nro. 31 – Julio 2004 “El Canon Minero en el Perú”


Para Dialogar

- ✓ ¿Cuál es el nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre las normas que rigen el canon minero?
- ✓ ¿Se justifica que el canon minero se calcule solo a partir del Impuesto a la Renta de tercera categoría cuando la Constitución habla del “total de ingresos y rentas”?
- ✓ ¿Alguna autoridad, asociación o ciudadano de la región ha previsto impulsar una acción de inconstitucionalidad contra el Reglamento de la Ley del Canon, respecto a la base de referencia del canon minero, ante el Tribunal Constitucional?

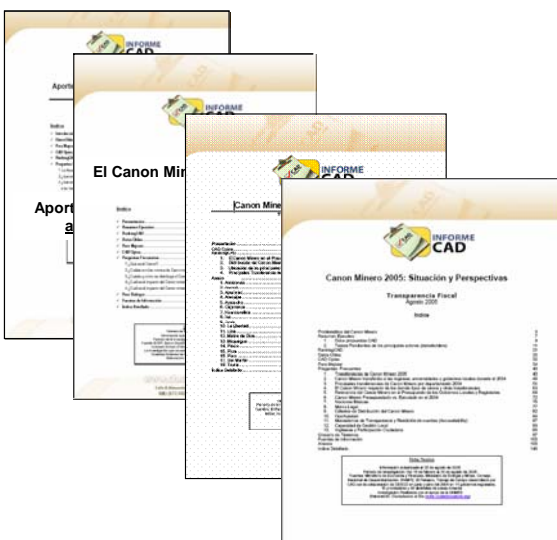
- ✓ ¿Cuál es la posición de las compañías mineras acerca de la forma en que actualmente se está calculando los montos del canon minero?
- ✓ ¿Cuánto más podrían recibir los gobiernos locales y regionales por este concepto si se ampliara la base de cálculo del canon minero?
- ✓ ¿Qué proyectos de capacitación y de fortalecimiento institucional se podrían llevar a cabo en la localidad si se permitiese que el canon no se empleara solo en infraestructura? ¿De qué modo contribuirían ellos al desarrollo local?
- ✓ ¿Los municipios y el gobierno regional de la zona están suscritos al diario oficial El Peruano? ¿Con qué frecuencia tienen acceso a él?

Para mayor información...

Cualquier duda, consulta o necesidad de información que requiera alrededor del tema del canon minero, no dude en contactarnos vía e-mail a vigilacanon@ciudadanosaldia.org o telefónicamente al 01-4402787 / 01-4402788 o por fax al 01-4228541



Puede encontrar la versión electrónica a color de la presente Edición Especial del BoletínCAD en nuestra web.



Además, cuatro informes nuestros abordan el tema del canon minero:

InformeCAD Nro. 39 "Canon Minero 2005: Situación y Perspectivas" (Agosto 2005)

InformeCAD Nro. 37 "El Canon Minero en el Presupuesto 2005" (Marzo 2005)

InformeCAD Nro. 31 "El Canon Minero en el Perú" (Julio 2004)

InformeCAD Nro. 30 "Aporte de los Sectores Económicos a la Recaudación Tributaria" (Junio 2004)

Para acceder gratuitamente a estas y otras publicaciones de CAD, visite nuestra página web www.ciudadanosaldia.org

BoletínCAD
 Editora: Beatriz Boza

Para mayor información, escriba a:
vigilacanon@ciudadanosaldia.org

CAD - Ciudadanos al Día
 Av. A. Alexander 2523 (ex. Nicaragua)
 Lince, Lima - 14, Perú
 Telefonos: (51) 1 440-2787
 (51) 1 440-2788
 Fax: (51) 1 4228541