

LO QUE DEBEMOS SABER ACERCA DEL CANON Y la REGALÍA MINERA

La presente publicación elaborada por el Grupo Propuesta Ciudadana, en el marco del Proyecto ProParticipación, pone a disposición de los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país información actualizada sobre el esquema tributario que rige en el sector minero, la distribución y uso del canon minero y la transparencia existente sobre estos temas.

1 El sector minero en la economía nacional

¿Cuál ha sido el aporte a la economía nacional de la minería en los últimos años?

Al año 2010, más del 60% del total de nuestras exportaciones corresponden a la minería y el 23% de la inversión extranjera directa (IED) que arriba al país tiene como destino el sector minero.

En el plano tributario, 17 de cada 100 soles recaudados corresponden al sector minero. De esta recaudación el aporte más relevante de la minería es el Impuesto a la Renta (IR), al cual la minería aporta el 37% del total recaudado. De otro lado, el aporte al Producto Bruto Interno (PBI) asciende en promedio al 6%; sin embargo el sector minero da empleo sólo al 1% de la Población Económicamente Activa-ocupada.

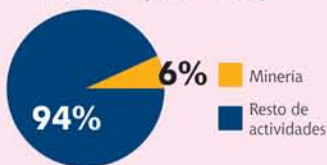
Esquema 1: Aporte de la actividad minera

1

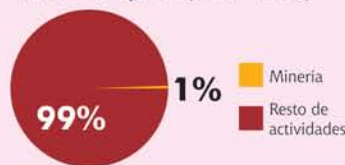
SECTOR REAL



Participación minera en el PBI* (2007-2010)



Participación minera en la PEA**-ocupada (2007-2010)

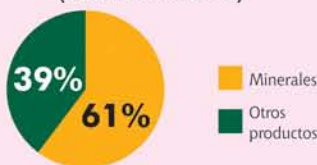


2

SECTOR EXTERNO



Exportación de minerales (Stock 2006-2010)



Inversión Extranjera Directa (Stock a diciembre de 2010)



3

SECTOR TRIBUTARIO



Ingresos tributarios (Stock 2007-2010)



Impuesto a la renta (Stock 2007-2010)



*PBI: Producto Bruto Interno

**PEA: Población Económicamente Activa

Fuente: BCRP, SUNAT Proinversión, INEI. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

2

El régimen tributario del sector minero

2.1. El régimen tributario de las empresas mineras en el Perú

A la fecha, el impuesto a la renta de tercera categoría (IR), el impuesto a la distribución de dividendos y el impuesto general a las ventas (IGV) son obligaciones para todas las empresas, tengan o no contratos de estabilidad jurídica y tributaria. En cambio, las regalías mineras son pagadas por las empresas que no cuentan con contratos de estabilidad tributaria. Por su parte, el Aporte Voluntario es de carácter temporal y es pagado íntegramente por las empresas con

contratos de estabilidad tributaria, mientras que las demás tienen el derecho de deducir el monto de las regalías y pagar sólo la diferencia (ver sección 3).

Entre todos estos pagos, el Impuesto a la Renta es el que más recursos aporta al fisco y es de este impuesto de donde el Estado transfiere (el 50%) el canon minero para las regiones productoras de minerales, para ser distribuido entre las municipalidades, el gobierno regional y las universidades públicas.

Esquema 2: Régimen tributario minero



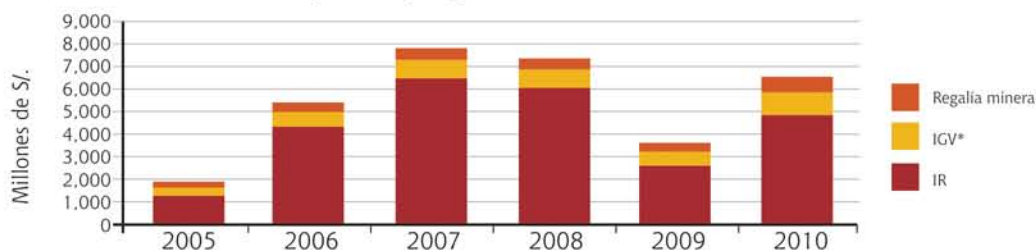
(*) Las empresas mineras tienen el beneficio de una devolución parcial del IGV. Si es que queda un excedente, es transferido al gobierno regional con la denominación "Excedente de Fondoempleo".
Fuente: MINEM, SUNAT. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Esquema 3: Participación de los trabajadores y excedente de Fondoempleo



Fuente: DL 892, año 1996. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Gráfico 1: Recaudación de impuestos y regalías mineras 2005 - 2010



(*) Sin embargo las empresas mineras tienen el beneficio de una devolución parcial del IGV.
Fuente: SUNAT. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

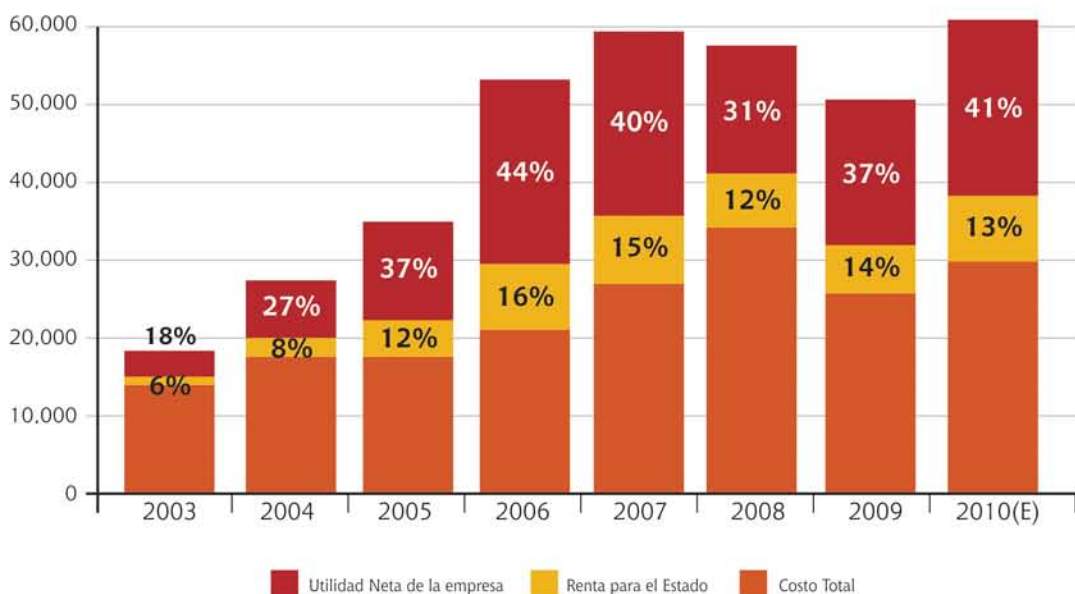
2.2. El debate acerca de las sobreganancias mineras

¿Qué son las ganancias mineras extraordinarias?

Las ganancias extraordinarias se producen cuando, por efecto del fuerte aumento en los precios de los minerales, las utilidades de las empresas superan largamente las utilidades esperadas o proyectadas en los estudios de factibilidad del proyecto minero, como se puede ver en el gráfico 2, las utilidades netas crecen fuertemente a partir de 2006 sin que los ni-

veles de producción se hayan incrementado. En el 2007, cuando más utilidades obtuvieron las empresas, estas se quedaron con el 40% de la riqueza total generada y al Estado les correspondió el 15% por los impuestos cobrados; el resto (45%) correspondió a los costos totales. Esta tendencia planteó la necesidad de aplicar un impuesto a las ganancias extraordinarias para que el Estado se beneficie más del boom en el precio de los minerales.

Gráfico 2: Desagregación del valor de producción minero



Fuente: MINEM, BCRP, CONASEV, Transparencia Económica. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

El impuesto a las sobreganancias en el mundo

De acuerdo al Fondo Monetario Internacional (FMI), este tipo de impuestos se aplican en Canadá, Rusia, Australia, Papua Nueva Guinea, Ghana, Tanzania, Madagascar, Namibia, Zimbabwé, Angola, Azerbaiján, Kazajistán, Islas Salomón, Timor-Leste, Malawi y Liberia. Recientemente en Chile se incrementó la tasa de la regalía minera con el mismo objetivo.

¿Qué ocurrió en el Perú?

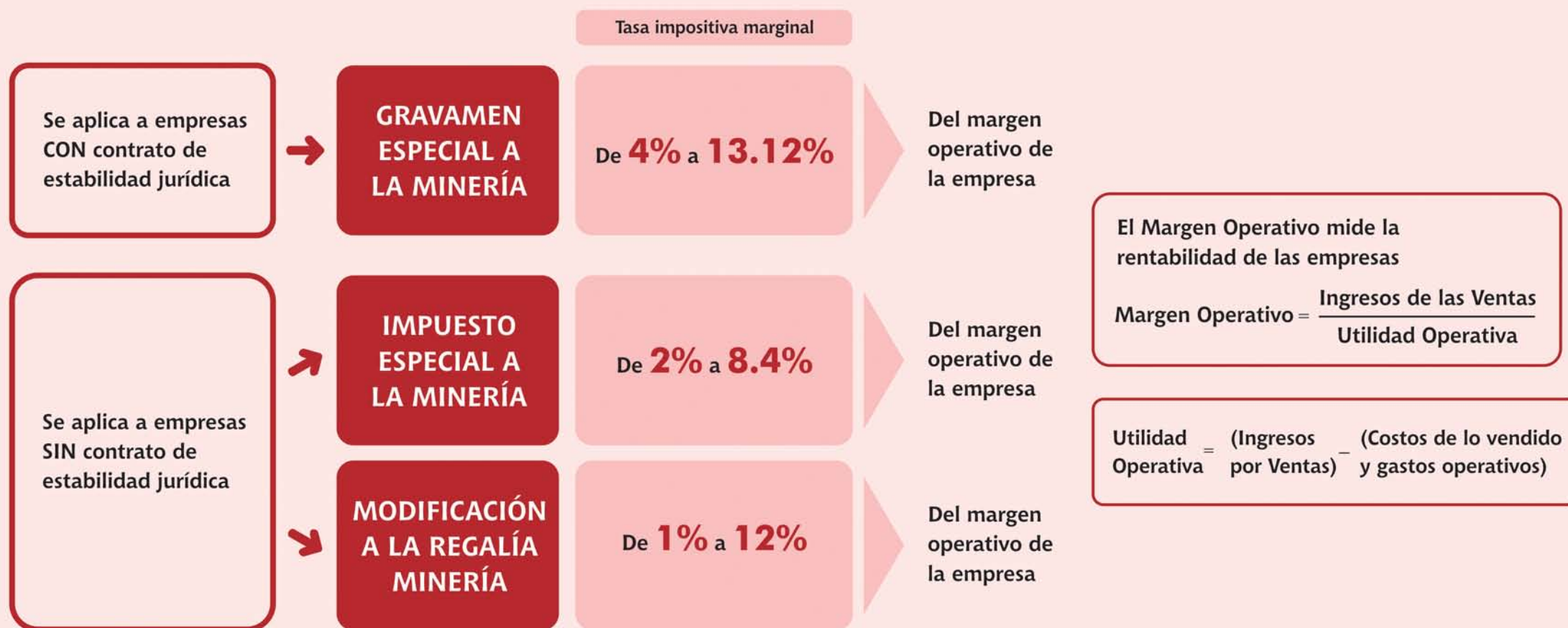
El año 2006 durante la campaña electoral, se abrió el debate sobre la aplicación de un impuesto a las sobreganancias mineras. Sin embargo, a pesar de que el Presidente Alan García propuso esta medida, cuan-

do llegó al gobierno, negoció con las empresas mineras el llamado *Aporte Voluntario Minero* o *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP)*, el cual consistió en un aporte anual de S/. 500 millones, es decir S/. 2.500 millones durante los cinco años del gobierno aprista (2006 - 2010). Sin embargo, al finalizar dicho periodo, el aporte efectivo fue de S/. 2.285 millones en los cinco años.

En las elecciones de 2011 el tema sale nuevamente en el debate de la campaña y esta vez todos los partidos políticos estuvieron de acuerdo con la propuesta. Una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue aprobar tres proyectos de ley para aumentar los ingresos del Estado.

Nuevo esquema tributario minero

A MAYOR RENTABILIDAD DE LA EMPRESA, MAYOR TASA IMPOSITIVA



Conforme al acuerdo firmado entre el gobierno y las empresas, de mantenerse los precios actuales de los minerales, las tres nuevas medidas tributarias generarían un ingreso fiscal adicional de S/. 3,000 millones anuales y un monto total de S/.15,000 millones entre 2011 y 2016.

Esto significaría que en un solo año de recaudación se obtendría más de lo que se obtuvo en cinco años con el Aporte Voluntario.

No obstante, de acuerdo a estimaciones del Grupo Propuesta Ciudadana el monto adicional anual para el primer año no sería de S/.3,000 millones anuales sino una cifra menor.

Además, en vista que estos pagos serán considerados como gastos para el cálculo del impuesto a la renta, tendrán un efecto negativo en las transferencias a los gobiernos regionales y locales por concepto de canon minero.

Por estas razones y también porque el nuevo esquema tributario minero se centra en la utilidad operativa obtenida por las empresas mineras será necesaria la máxima transparencia en la información de esta variable por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), el Ministerio de Economía y Finanzas y de las empresas mineras.

Con estos cambios realizados por el gobierno, los pagos tributarios y no tributarios que realizan todas las empresas mineras son:

- El impuesto a la renta (**30%**)

- El impuesto a la distribución de los dividendos (**4.1%**)

- El impuesto general a las ventas (**18%** con derecho a la devolución del impuesto)

- La participación de los trabajadores (**8%**)

- Para las empresas CON contratos de estabilidad tributaria se agrega el Gravamen especial a la minería.

- Para las empresas SIN contratos de estabilidad tributaria se agrega el Impuesto Especial a la Minería y las Regalías Mineras.

3

El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo o Aporte Voluntario (2006-2010)

En 2006 el gobierno del presidente Alan García negoció el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP) o Aporte Voluntario con las empresas mineras, en reemplazo de la aplicación de un impuesto a las ganancias extraordinarias que ofreció durante la campaña electoral. Según la norma que aprueba la creación de este programa, las empresas mineras aportarían el 3.75% de sus utilidades para el financiamiento de programas y proyectos de inversión social destinados a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones donde se ubica la actividad minera.

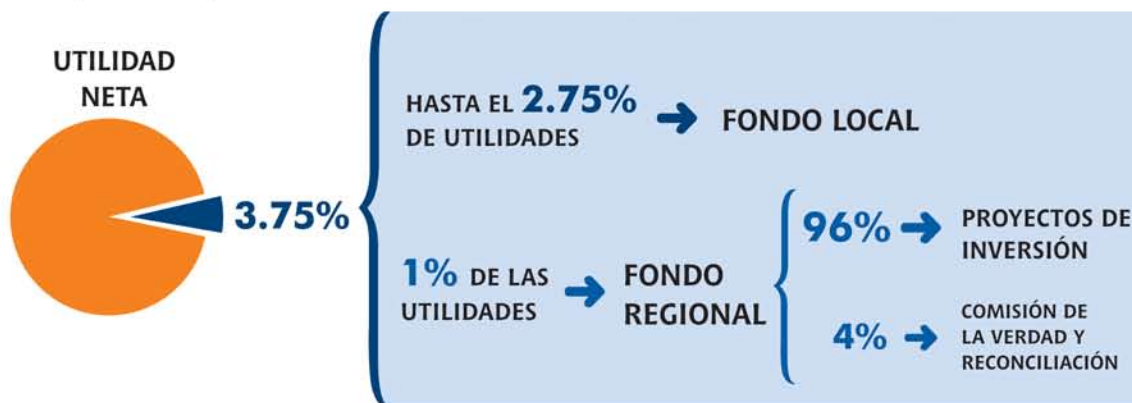
El aporte es de carácter voluntario y temporal y el monto aportado se constituye en fondos de carácter privado que son administrados por una asociación civil designada directamente por las empresas mineras donantes. Para que estos fondos se gestionen de una forma participativa, se creó la figura de las Comisiones Técnicas de Coordinación (CTC), que según la norma debían estar conformadas por inte-

grantes de la empresa, autoridades locales y representantes de sociedad civil. Si bien estas CTC fueron constituidas, no tuvieron ningún peso en la priorización de los proyectos. Las decisiones se tomaron en gran medida por los representantes de la empresa.

Con los recursos obtenidos por el Aporte Voluntario se crearon dos fondos: el **Fondo Minero Local** destinado a los centros poblados, distritos y provincias de las áreas de influencia de la actividad minera y el **Fondo Minero Regional** que se destina a proyectos en las zonas de mayor pobreza dentro de la región en donde la minera opera.

Las empresas que venían pagando regalías mineras descontaban ese monto en caso el Aporte Voluntario fuera mayor. En los hechos, el Aporte Voluntario sirvió para compensar la regalías mineras no pagadas por las empresas protegidas con contratos de estabilidad tributaria.

Esquema 4: Aporte voluntario



Fuente: Memoria del PMSP. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

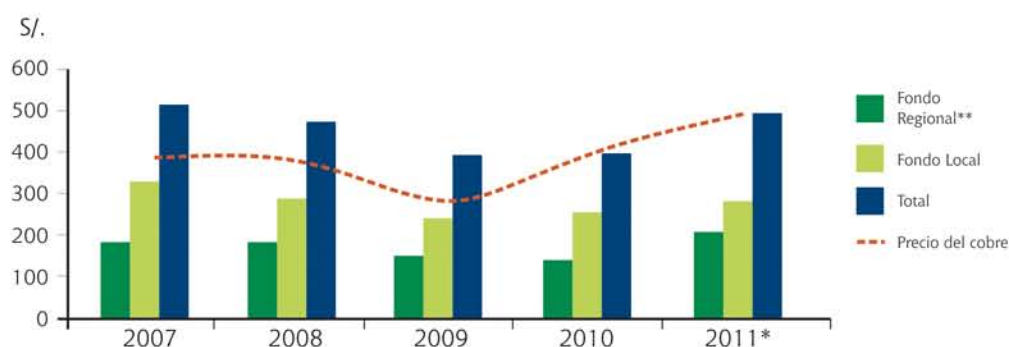
3.1 ¿Cómo ha evolucionado el monto del Aporte Voluntario?

Entre 2007 y junio de 2011 el monto total depositado del Aporte Voluntario asciende a S/. 2,285 millones¹ de los cuales el 62% corresponde a los fondos locales, el 38% a los fondos regionales y el 1% a las reparaciones de la

Comisión de la Verdad y Reconciliación. Es decir, en los cinco años de vigencia del PMSP, el aporte fue menor (en S/. 215 millones) a los S/. 2,500 millones anunciados al momento del acuerdo.

¹ MINEM, Informe Nro.36 PMSP Agosto, 2011

Gráfico 3: Montos depositados del Aporte Voluntario Minero (en millones de soles)



(*) A junio del 2011. / (**) Incluye CVR

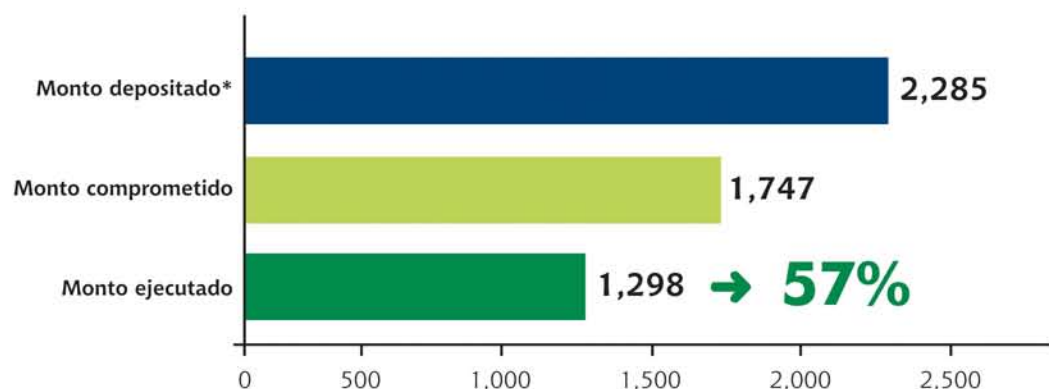
Fuente: MINEM. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

3.2 El avance en la ejecución de los fondos del Aporte Voluntario por parte de las empresas mineras

A agosto de 2011 se han ejecutado S/. 1,298 millones lo que representa el 57% del monto total depositado² (ver gráfico 4). Es decir, a agosto del quinto año de aplicación del fondo, se ha logrado ejecutar un poco más de la mitad del dinero depositado, lo que significa que muchas empresas tie-

nen retrasos en la implementación de los proyectos. Esta información muestra que la supuesta mayor eficiencia de las empresas –en comparación con las municipalidades– en la gestión de los recursos no ha sido demostrada. La ejecución de estos proyectos, por lo tanto, deberá prolongarse a todo el 2012 y tal vez más.

Gráfico 4: Avance en la ejecución del Aporte Voluntario a agosto 2011 (en millones de soles)



(*) No incluye CVR

Fuente: MINEM. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

3.3. El impacto de los recursos del Aporte Voluntario

Lamentablemente, a pesar de los cuatro años y medio de gestión, la información disponible para conocer el impacto del PMSP es escasa. Sólo dos empresas (Antamina y Barrick) han publicado los **estudios de evaluación de medio término** previsto por la norma. Por su cuenta el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) realizó un estudio de medio tér-

mino para los tres primeros años, tomando una muestra de 6 empresas, sin embargo los resultados del estudio no permiten ver impactos visibles. Por ello, para cumplir con la norma, tanto las empresas mineras como el MINEM, deberían cumplir con la obligación de elaborar y difundir los estudios de evaluación de impacto del Aporte Voluntario.

² No se consideran los recursos destinados a la CVR porque no son administrados por las empresas mineras.

4

Cifras sobre las transferencias por canon y regalía minera

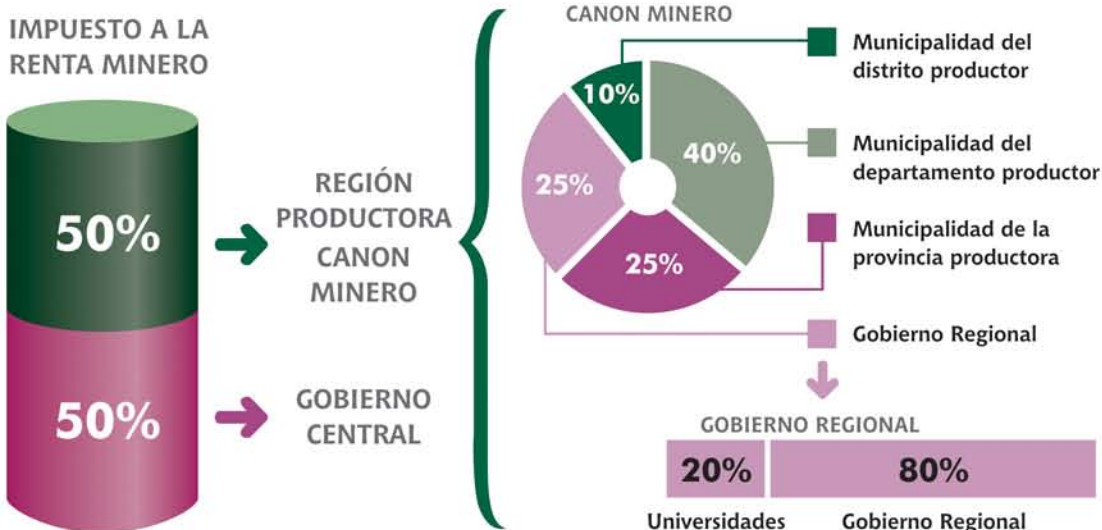
4.1 Canon Minero

De acuerdo a la Constitución Política del Perú, **las regiones productoras de minerales tienen derecho a participar de las rentas que genera la actividad minera.**

Por lo tanto, **el canon no es un pago adicional** que hacen las empresas como se suele confundir, sino un mecanismo de distribución establecido en la Ley del Canon, mediante el cual el Estado transfiere el 50% del monto del impuesto a la renta que pagan las empresas (Yanacocha, Antamina, Barrick, Southern, etc.) a la región productora. Veamos cómo se distribuye el canon minero:

Este esquema de distribución, aprobado el 2004, tiene la intención de beneficiar a la provincia y distrito donde se halla la explotación minera. Por eso, el distrito productor recibe primero el 10% del total, luego participa del 25% que se distribuye entre los distritos de la provincia productora y, en un tercer momento, participa del 40% que se distribuye en los distritos de todo el departamento. En el Perú las provincias más beneficiadas por este esquema son: Huari (Ancash), Mariscal Nieto (Moquegua); Jorge Basadre (Tacna), Cajamarca (Cajamarca), Espinar (Cusco), Pasco – Chaupimarca (Pasco).

Esquema 5: Esquema de distribución del canon minero



Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Un pequeño grupo de regiones concentra gran parte de los recursos del canon y la regalía minera. Entre los años 2007 y 2010, cinco departamentos (Ancash,

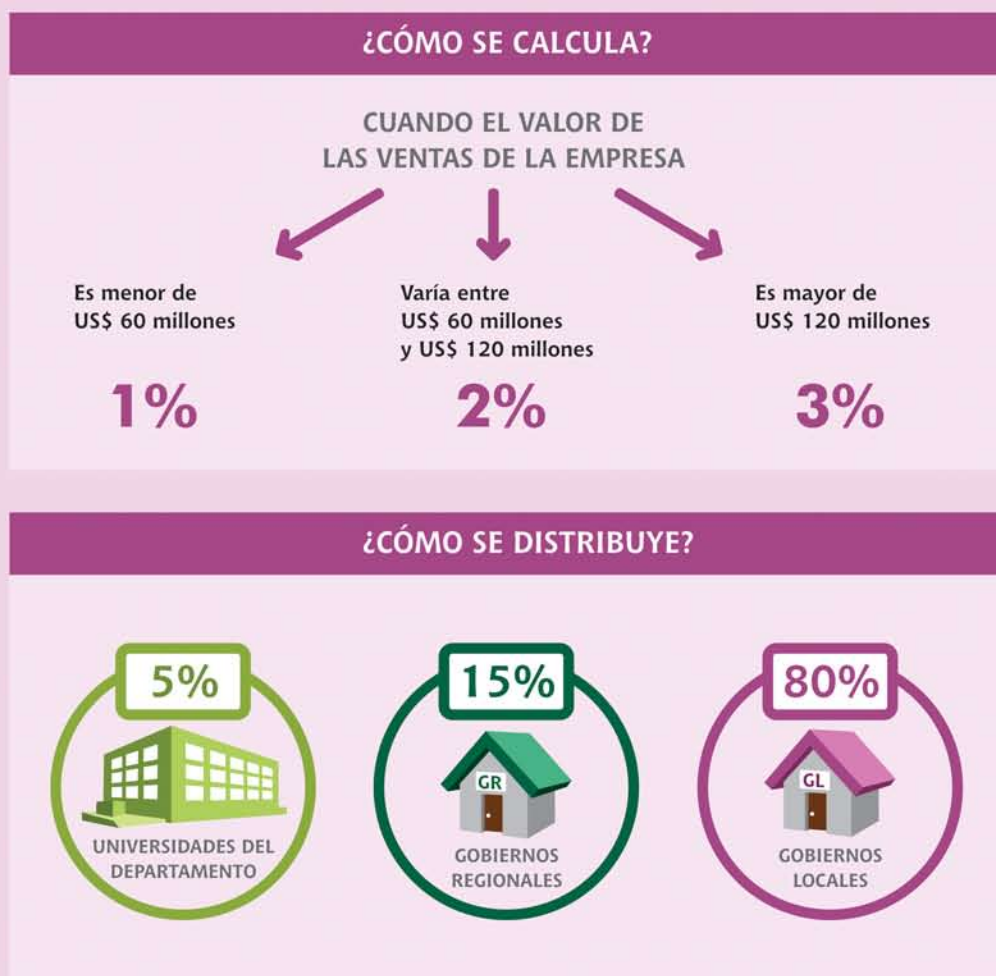
Tacna, Moquegua, Arequipa y Cajamarca) concentraron el 64% del total de los recursos transferidos.

4.2 Regalías mineras

La ley de regalías mineras se promulgó el año 2004 con la intención de gravar la explotación de recursos no renovables (los minerales) y de esta forma compensar a las regiones por la extracción de este recurso natural. Las regalías

se obtienen de la aplicación de tasas que varían entre 1% y 3%. La regalía minera se distribuye en un 80% a los gobiernos locales del departamento productor; 15% a los gobiernos regionales y 5% a las universidades públicas del departamento.

Esquema 6: Distribución de la regalía minera



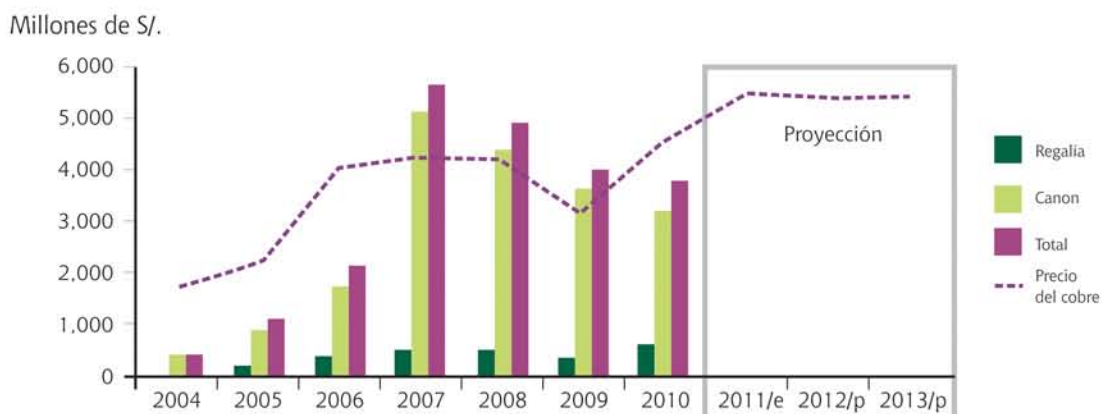
Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Evolución de los montos transferidos por canon y regalía minera en los últimos

En los últimos años, las transferencias por canon y regalía minera han evolucionado en relación directa con el precio internacional de los minerales. Cuando el precio internacional se disparó (entre 2006 y 2007), se obtuvieron las transfe-

rencias más elevadas; el año 2007, el monto total transferido bordeó los S/.6.000 millones. Producto de la crisis financiera el año 2009 las transferencias del canon disminuyeron para luego recuperarse nuevamente.

Gráfico 5: Evolución de las transferencias acreditadas por canon y regalía minera (2004 - 2010)



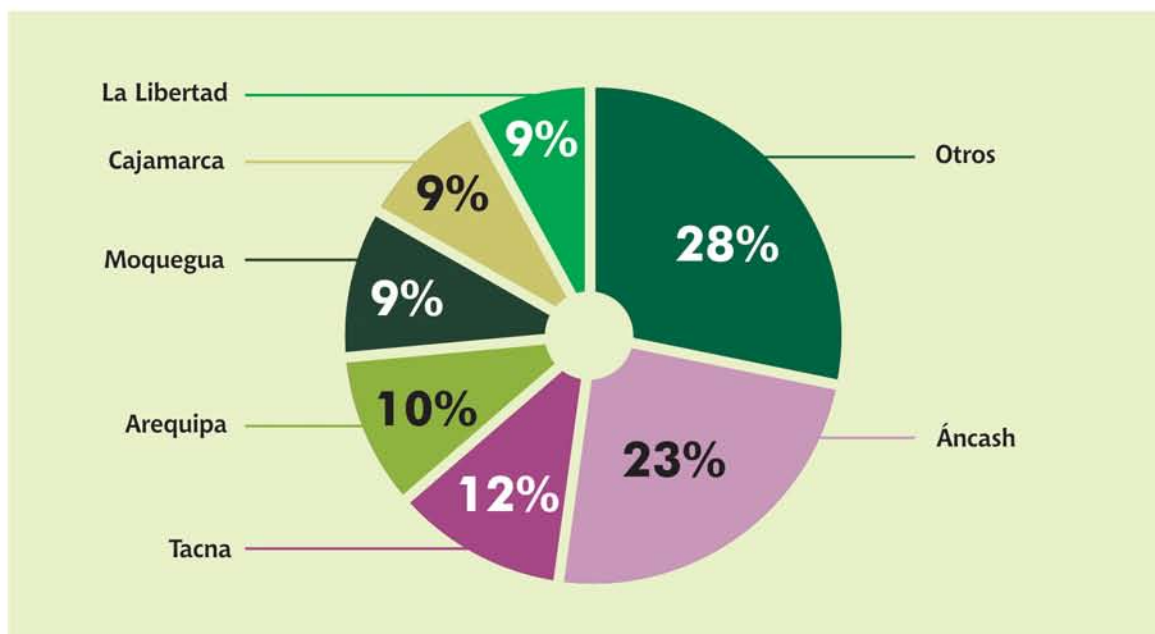
Fuente: MEF. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Para el caso de las regalías, se observa que a pesar del fuerte alza en el precio de los minerales, éstas se mantuvieron prácticamente iguales. Esto debido

a que las principales empresas mineras en el país tienen contratos de estabilidad jurídica gracias a lo cual no realizan este pago.

Distribución de los recursos de canon y regalías a nivel nacional

Gráfico 6: Transferencias autorizadas de canon y regalía minera por departamento (Acumulado 2007 - 2011)



Fuente: MEF. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Tomando la transferencia agregada de canon y regalía minera, son seis los departamentos que concentran aproximadamente el 72% del total de recursos. Áncash es el más favorecido ya que recibe

el 23% del total de las transferencias; Tacna recibe el 12% y Arequipa el 10%. Moquegua, Cajamarca y La libertad reciben 9% cada uno.

5

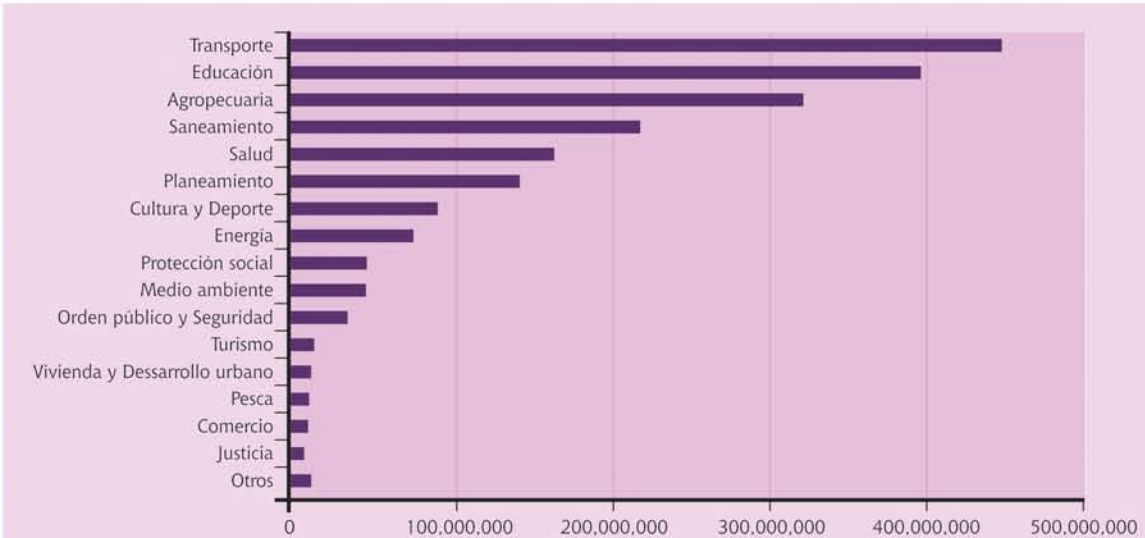
En qué se utilizó los recursos del canon y la regalía minera

La extracción de recursos naturales no renovables implica una pérdida del capital físico de la economía, motivo por el cual los recursos obtenidos por el Estado deben orientarse a reponer este capital mediante la construcción de otros tipos de capital (mejor educación y salud, vías y medios de comunicación, canales de riego, electrificación, etc.) que contribuyan al desarrollo sostenible de los territorios de donde se extraen los recursos. Es por esto que resulta su-

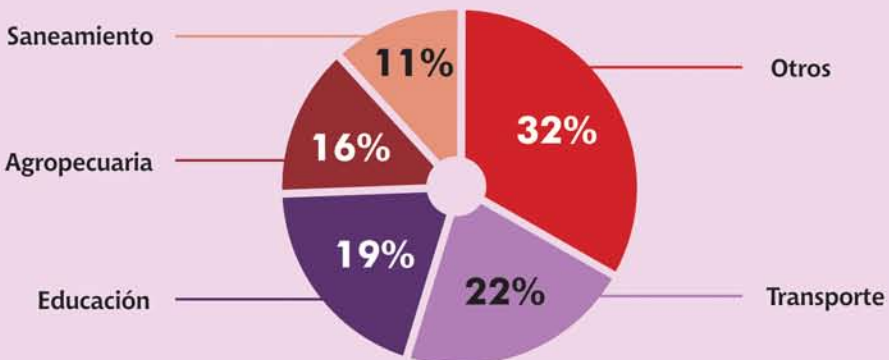
mamente importante analizar cuál es el destino de estos recursos.

Las funciones (sectores) que concentran aproximadamente el 68% de los recursos son: *Transportes* con el 22% del gasto en inversiones (construcción y mantenimiento de carreteras), *Educación* 19% (construcción de infraestructura educativa), *Agropecuaria* 16% (infraestructura de riego principalmente) y *Saneamiento* 11% (infraestructura de agua y desagüe).

Gráfico 7: Destino de las inversiones de los gobiernos locales y gobiernos regionales con recursos del canon y regalía minera (Acumulado 2009 - 2010). Nuevos soles



Las inversiones se destinaron principalmente a financiar proyectos en las funciones de:



Nota: Se refiere a la genérica adquisición de activos no financieros. Es el gasto devengado
Fuente: MEF. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas - ITIE

Por la creciente importancia que tiene la actividad minera en los ingresos tributarios del Estado, se necesita contar con la máxima transparencia sobre los pagos tributarios y no tributarios de las empresas mineras, la distribución de estos recursos –a través del canon y las regalías– a los gobiernos regionales y municipalidades y sobre el uso de estos recursos en proyectos que contribuyan al desarrollo local y regional.

La iniciativa ITIE tiene por finalidad promover la transparencia de la renta de las industrias extractiva y se viene implementando en el Perú desde el año 2005, mediante una comisión nacional tripartita integrada por representantes del Estado, de las empresas extractivas (mineras, petroleras, gasíferas) y la sociedad civil. La ITIE es parte de una coalición mundial impulsada por los países desarrollados, empresas, sociedad civil global y organismos internacionales, con la finalidad de disminuir la corrupción y el desvío de los ingresos por la explotación de recursos naturales en beneficio privado.

Los países participantes en el ITIE deben realizar informes periódicos de reconciliación de los pagos que hacen las empresas al Estado y los ingresos que éste registra por dichos pagos. De existir diferencias entre pagos e ingresos estas deben ser debidamente explicadas y difundidas a la opinión pública de manera clara y comprensible. De este modo, se trata de prevenir y alertar sobre eventuales desvíos de ingresos.

Actualmente a nivel mundial, son 32 países que participan de esta iniciativa; recientemente participa Guatemala y Trinidad y Tobago; los Estados Unidos ha anunciado que lo hará también. Se espera que el actual gobierno le asigne una mayor prioridad a esta iniciativa de transparencia, para hacer del Perú un país líder en materia de transparencia.

La Comisión ITIE-Perú tiene ahora carácter permanente y está conformado por nueve representantes titulares:

Estado (3 representantes): Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Sociedad civil (3 representantes): el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), CooperAcción, el Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (CBC), la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y la Universidad del Pacífico (UP).

Empresas (3 representantes): la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), Southern Perú Copper Corporation, Compañía Minera Antamina y Repsol Exploración Perú.

El año 2010 se difundió el primer Estudio de Conciliación referido al periodo 2004-2007 con la participación de 33 empresas. Debido a que este estudio fue considerado insuficiente por el Consejo Internacional del ITIE, el Perú aún no ha logrado el estatus de País Cumplidor en materia de transparencia. Actualmente, la Comisión viene realizando –con la firma *Ernst & Young*– el Segundo Estudio de Conciliación referido al periodo 2008-2010 y con la participación de 50 empresas.

Los principales obstáculos que ha enfrentado la implementación de esta iniciativa son dos: de un lado la escasa voluntad política del gobierno peruano y del otro, la resistencia de algunas empresas mineras –como la Minera Volcan y Minera Ares– de participar en esta iniciativa. Por ello, desde la sociedad civil se viene promoviendo un proyecto de ley que haga de esta iniciativa una política pública y que la participación de las empresas mineras, petroleras y gasíferas sea obligatoria, con la difusión de sus pagos empresa por empresa.