



VIGILANCIA de las INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Reporte
Nacional
Nº 17
Perú 2013

Lima, junio 2013



VIGILANCIA de las INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Reporte
Nacional
Nº 17
Perú 2013

Lima, junio 2013

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Molvina Zeballos

Presidencia del Directorio

Eduardo Ballón y Epifanio Baca

Coordinación Ejecutiva

Reporte Nacional N° 17 de Vigilancia de las Industrias Extractivas.

Lima, junio 2013.

El Reporte Nacional N° 17 de Vigilancia de las Industrias Extractivas en el Perú es una publicación del Grupo Propuesta Ciudadana, que forma parte del Sistema Vigila Perú.

Elaboración de contenidos: Epifanio Baca y Sandra Mosqueira.

Diseño y diagramación: Renzo Espinel y Luis de la Lama.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° ; 2013-10736

Calle León de la Fuente 110, Lima 17

613 8313 / 613 8314 Fax: 613 8315

www.propuestaciudadana.org.pe

propuest@desco.org.pe

Impreso en el Perú



Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID.



Esta publicación contó con el aporte de Revenue Watch Institute

CONTENIDO



PRESENTACIÓN	5
I. GENERACION DE LA RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO	7
SECTOR MINERO	9
1.1 El panorama de la producción y los precios	9
1.2 El resultado económico de las empresas.....	13
1.3 Impuestos y contribuciones	15
SECTOR HIDROCARBUROS	17
1.4 El panorama de la producción y los precios	17
1.5 Valor de producción de hidrocarburos	20
1.6 Recursos para el Estado y las regiones	21
II. DISTRIBUCION DE LA RENTA Y RECURSOS DISPONIBLES	25
2.1 Distribución de la renta	27
2.2 Recursos disponibles	29
III. USO DE LA RENTA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	33
3.1 Cambios normativos relativos al uso del canon para el periodo 2012	35
3.2 Uso del canon en los gobiernos regionales	36
3.3 Uso del canon en las universidades.....	44
CONCLUSIONES	49

PRESENTACIÓN



El desempeño del sector extractivo del año 2012 puso de manifiesto claros signos de desmejora respecto al año precedente en términos de producción, utilidades y aporte fiscal, en un contexto internacional caracterizado por la volatilidad e incertidumbre en los mercados de las materias primas, la desaceleración del crecimiento en la economía china y la amenaza de una crisis mayor en la unión europea.

El balance del año nos muestra que, producto de la disminución en los precios de los minerales, el estancamiento de la producción y el aumento de los costos, las utilidades de las empresas mineras han disminuido un tanto, no obstante ello, los niveles de rentabilidad - medidos por el ratio utilidad neta/ventas- se mantienen todavía altos, por encima del 30%. Ante esta situación y los riesgos de una desaceleración del crecimiento económico, los gremios empresariales y los medios de comunicación han desplegado una campaña de presión exigiendo al gobierno una mayor decisión para viabilizar los proyectos mineros, paralizados por los conflictos sociales y la lentitud en la aprobación de los estudios de impacto ambiental.

La implementación de la Ley de consulta previa, aprobada por unanimidad en el Congreso de la República, es vista por las empresas y por el Ministerio de Energía y Minas como un factor que obstaculizaría aún más las inversiones, por lo que ejercen presión para que la aplicación de esta ley se limite a las comunidades indígenas amazónicas, dejando de lado a las comunidades campesinas de la sierra.

El gobierno y los gremios empresariales coinciden en la necesidad de agilizar la implementación de nuevos proyectos mineros que ayuden a relanzar la producción del sector, para lo que manejan una cartera de proyectos que bordea los 54 mil millones de dólares, la misma que incluye proyectos que han causado fuertes conflictos sociales como Conga, Tía María, Río Blanco. Al respecto, cabe resaltar que actualmente existen proyectos aprobados, entre nuevos y ampliaciones, que suman una inversión de alrededor de 20 mil millones de dólares a concretarse de aquí al año 2016, con lo cual se duplicaría el monto de las inversiones mineras del gobierno anterior. Entre esos proyectos tenemos a Toromocho, Las Bambas, Constancia, Quellaveco, Mina Justa y las ampliaciones de Cerro Verde, Toquepala, Cuajone.

Lo que llama la atención es que luego de anunciar las políticas para promover la llamada “nueva minería” en el Perú, el gobierno muestra escasa voluntad para implementar la Ley de Consulta Previa y el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial está congelado en el Ejecutivo. En contraste con ello y respondiendo a las demandas locales, varios gobiernos regionales y numerosas municipalidades provinciales vienen elaborando los estudios de zonificación ecológica y económica que sirven de insumo para el Ordenamiento Territorial. Lo que pone en evidencia un problema de insuficiente coordinación intergubernamental en un tema que, por su importancia, el gobierno nacional debiera enfrentar y priorizar en su agenda, en lugar de eludirlo.

Por otra parte, en el presente reporte alcanzamos información sobre los ingresos obtenidos por las medidas tributarias para el sector minero que el gobierno promulgó en septiembre de 2011 con la finalidad de incrementar la participación del Estado en las rentas extraordinarias. Sin descontar el impacto negativo de dichas

medidas sobre el impuesto a la renta, el ingreso que han generado el impuesto especial a la minería y gravamen especial a la minería fue de S/. 1,384 millones de soles en el año 2012, cifra que si bien es muy superior al Aporte Voluntario, está lejos de los 3,000 millones ofrecidos cuando el gobierno anunció las medidas.

Respecto al desempeño en la gestión de las inversiones públicas del año 2012, se observó un incremento significativo en el gasto realizado, en particular por los gobiernos subnacionales, respecto al año previo. Lo cual nos parece positivo, sin embargo, ello es insuficiente si no se enfrenta el tema de fondo que es la calidad del gasto público considerando tanto su pertinencia como sus impactos, y sobre el cual hay poca información y debate. Aunque reconocemos que la implementación del presupuesto por resultados y el anuncio de un conjunto de medidas para incluir proyectos de carácter social y productivo en el SNIP apuntan en ese sentido.

El presente Reporte 17 de Vigilancia de las Industrias Extractivas presenta información y análisis respecto a la generación, distribución y uso de la renta de la minería, gas y petróleo en el país durante el año 2012. Su publicación es posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Revenue Watch Institute. Este reporte se nutre con información complementaria proporcionada por los equipos regionales de CEDEPAS Norte (Cajamarca y La Libertad), CIPCA (Piura), CEDEP (Ancash, Ica y Moquegua), CBC y ARARIWA (Cusco), DESCO (Arequipa).

I

GENERACIÓN DE LA RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO

I. GENERACIÓN DE LA RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO



En el 2012, los precios de los minerales han registrado una disminución mantenida a la baja mientras que el precio del petróleo ha mantenido los márgenes que el 2011 le dejó. Esto ha traído como consecuencia principal, en el caso del sector minero, menores utilidades netas, lo cual se traducirá en menores tributos para el Estado. En el caso del sector hidrocarburos (petróleo, gas y LGN), se sigue manteniéndose como parte importante de este sector la producción de Camisea, es así que, en el 2012 se ha podido aumentar su participación nominal en la recaudación de los tributos.

Para el 2012 no solo la caída de los precios de los minerales impactará a las utilidades netas y a los ingresos al fisco, sino que también la producción de los minerales tendrá una caída más pronunciada. Esta situación se buscaba revertir con el ingreso de nuevos proyectos mineros. Sin embargo, tanto el Estado como el sector privado no han sabido aproximarse de forma exitosa a los ciudadanos que experimentan directamente el impacto de las industrias extractivas.

No obstante, durante el 2012 en el sector minero se ha invertido US\$ 8,549 millones. Entre las empresas que más invirtieron se encuentran la minera Chinalco, Perú S.A., con US\$ 1,183 millones, y Xstrata Las Bambas S.A., con US\$ 1,029 millones. Ambas representan el 25% de la inversión del 2012. Se estima que la cartera de inversión minera para los próximos años será de US\$ 54,680 millones.¹

A continuación analizaremos el impacto que ha tenido un ciclo de precios estancados y nuevos mecanismos de recaudación en la producción y los ingresos fiscales del 2012, y trataremos de esbozar algunos escenarios de las transferencias de recursos hacia los gobiernos subnacionales por la explotación de recursos naturales en los próximos años. Los sectores que examinamos son el

minero y el de hidrocarburos, que comprende al petróleo y gas natural.

SECTOR MINERO

1.1 EL PANORAMA DE LA PRODUCCIÓN Y LOS PRECIOS

Como producto de la crisis económica, la demanda de minerales se vio alterada, y se ha orientado principalmente a los activos de oro, al ser este el único mineral cuyo precio aumentó durante el 2012 en comparación con el 2011. La demanda de oro, como activo de cobertura contra el riesgo (mayor inflación) y como activo de inversión (en sustitución de otros activos financieros), cobró mayor dinamismo a lo largo de los años 2009 y 2010, situación que se mantiene en el 2012.

La producción minera nacional ha mostrado tendencias distintas: las de cobre, plomo, plata y zinc han aumentado entre 2% y 9% en el 2012 en relación al 2011. Por otro lado, la producción de oro, molibdeno, hierro y estaño ha disminuido entre 3% y 5% para el mismo periodo. Cabe recordar que la producción de oro viene disminuyendo desde el 2005 (ver Cuadro 1.1).

La producción de los principales minerales que marcan la dinámica del sector, cobre y oro, está concentrada en pocas unidades y, más precisamente, en pocas empresas, por lo que los cambios en la política de expansión como de extracción de estas empresas pueden modificar el panorama productivo nacional y, por consiguiente, las posteriores transferencias por canon. Por ejemplo, el 81% de la producción de cobre está concentrada en las unidades mineras de Antamina, Southern y Cerro Verde. De manera similar, minera Yanacocha y minera Barrick concentran cerca del 47% de la producción nacional de oro.

1 Reporte Anual 2012 de Minería - MINEM

Cuadro 1.1

Volumen de producción de los principales minerales, 2002 - 2012

En miles de toneladas

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variación 2007/2012	Variación 2011/2012
Cadmio	0.4	1	1	0.5						1	1	-	20%
Cobre	845	843	1,036	1,010	1,048	1,190	1,268	1,275	1,247	1,235	1,298	9%	5%
Estaño	39	40	42	42	38	39	39	38	34	29	28	-27%	-3%
Hierro	3,056	3,485	4,247	4,565	4,785	5,104	5,161	4,419	6,043	7,011	6,685	31%	-5%
Molibdeno	9	10	14	17	17	17	17	12	17	19	18	8%	-5%
Plomo	306	309	306	319	313	329	345	302	262	230	250	-24%	9%
Tungsteno										1	0	-	-33%
Zinc	1,233	1,374	1,209	1,202	1,203	1,444	1,603	1,509	1,471	1,256	1,281	-11%	2%
Oro (TM)	158	173	173	208	203	170	180	182	163	164	156	-8%	-4%
Plata (TM)	2,870	2,924	3,060	3,206	3,471	3,494	3,686	3,854	3,637	3,393	3,500	0%	3%

Fuente: MEM

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Sobre la disminución en la producción en los últimos años existen diversas explicaciones. Por un lado, se menciona que el sector requiere continuamente la apertura de nuevos yacimientos que suplan a los que se van agotando, pero que dicho proceso sigue siendo limitado principalmente por el adverso escenario de conflictividad social que enfrentan actualmente las empresas mineras, el cual, en algunos casos, ha postergado o paralizado la apertura de nuevas unidades productoras. Por otro lado, se menciona que esta reducción solo responde al ciclo regular de toda industria, que presenta altos y bajos con el pasar de los años, y la minería, por depender de recursos no renovables, no es ajena a dicho proceso.

Los precios de los minerales

El impacto que ha tenido el incremento de los precios en la rentabilidad del sector minero², en el mercado de capitales³, en la recaudación fiscal⁴ y en la transferencia

de recursos hacia los gobiernos regionales⁵ y municipalidades hace que se preste un interés particular a su evolución.

Los precios de los minerales experimentaron desde el 2003 un constante incremento, explicado por la demanda de países como China, Estados Unidos e India, cuyas economías intensificaron un fuerte proceso de modernización y grandes inversiones. Estas continuaron creciendo a pesar de que ya en el 2007 se daban los primeros indicios del inicio de una crisis, pero no por factores de oferta o demanda, sino más bien por un fuerte requerimiento del mercado de capitales, que encontraba en el mercado de los minerales una rentabilidad mayor comparada con los instrumentos financieros, es decir, por un componente de especulación, lo que denominábamos en reportes anteriores como posiciones no comerciales. En la actualidad, los países a los cuales exportamos más son China (cobre, plata y plomo), Suiza (oro) y Corea del Sur (zinc).

2 Les permitió a las empresas mineras contar con grandes utilidades y, por ende, con recursos para financiar nuevos proyectos y ampliaciones.

3 En el 2010, la Bolsa de Valores de Lima fue la más rentable del mundo, pues creció en 65%, impulsada principalmente por las acciones de las empresas mineras junior. Cabe especificar que las mineras representan cerca del 60% del valor de todas las acciones que se cotizan.

4 Del total de los recursos recaudados por la SUNAT para el 2012, el 14% proviene del sector minero.

5 Entre los años 2007 y 2012, por concepto de canon minero se ha transferido a los gobiernos regionales y municipalidades poco más de S/. 25,600 millones.

Durante el 2012, el escenario económico mundial estuvo condicionado por la crisis de la deuda en Europa, el lento crecimiento en Estados Unidos, la recesión en Japón y la desaceleración de China y la mayoría de los países emergentes. Además, se caracterizó por una alta volatilidad en los mercados financieros y el fortalecimiento del dólar frente al euro y el yen⁶. Los precios de los minerales, por tanto, tienen un componente real ligado a los vaivenes del mercado y otro especulativo ligado a las oportunidades de inversión. La especulación puede influir en el corto plazo, pero, en el largo plazo, los precios se determinan por la dinámica del mercado. Es decir, los recursos naturales, los minerales y el petróleo han desarrollado lo que se podría llamar *una doble característica*: son materia prima, pero también son activo financiero⁷. Esta característica se cumplió hasta el año 2011. Sin embargo, en el 2012, como se podrá observar en el cuadro 1.2, los precios promedio de los metales han caído en por lo menos 10%. El único metal cuyo precio ha aumentado es el oro, en 5%.

Es importante mencionar que, entre los años 2006 y 2007, las diversas proyecciones daban cuenta de que el boom de los precios de los minerales iba a continuar por los siguientes cinco años –incluso un informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) proyectaba a diez

años la vigencia de estos precios–, lo cual generó expectativa en torno al aporte del sector que se convertiría en la principal fuente de recursos fiscales. Sin embargo, con la caída de los precios del 2008, las proyecciones dejaron de ser muy optimistas. Ahora, con el nuevo panorama de precios, si bien las expectativas son más cautelosas, las estimaciones dan cuenta de que los precios se mantendrán en los niveles actuales por un tiempo más. El Banco Mundial (Global Commodity Markets) estima que los precios de los principales minerales van a recuperar el terreno perdido con la crisis por algunos años más, lo cual nos sugiere que las empresas seguirán teniendo buenas utilidades, las cuales se traducirán en mayores ingresos fiscales. Esto se puede afirmar dado que, si bien el promedio de los precios del año 2012 ha caído, en los últimos meses ha tenido una recuperación.

El valor de los recursos extraídos

La extracción de minerales ha mostrado una tendencia de declive o estancamiento en los últimos años. En particular, los cuatro minerales principales – oro, cobre, zinc y plata – muestran disminución o estancamiento (en el caso de la plata) en sus niveles de extracción y vimos también que ha disminuido el precio promedio de estos minerales, con excepción del oro.

Cuadro 1.2
Precios de exportación de los minerales promedio anual, 2002 – 2012

Mineral	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variación 2011/2012
Cobre (US\$/lb)	0.63	0.72	1.19	1.57	2.77	2.91	2.85	2.13	3.21	3.87	3.46	-12%
Estaño (US\$/lb)	1.88	2.44	3.90	3.28	3.95	6.56	8.15	6.11	9.02	11.83	9.48	-25%
Hierro (US\$/TM)	18.89	17.21	21.45	33.10	38.27	38.86	56.39	43.50	68.17	111.02	88.55	-25%
Molibdeno (US\$/lb)	2.98	4.08	15.91	26.95	21.39	27.42	27.04	9.11	13.32	13.48	11.00	-23%
Oro (US\$/Oz)	314.1	363.5	406.8	445.5	604.6	697.4	873.1	973.6	1,225.3	1,572.6	1,663.6	5%
Plata (US\$/Oz)	4.61	4.87	6.67	7.28	11.46	13.35	14.96	14.19	19.05	33.68	30.26	-11%
Plomo (US\$/lb)	0.34	0.35	0.67	0.68	0.83	1.15	1.00	0.72	0.92	1.12	1.00	-12%
Zinc (US\$/lb)	0.17	0.20	0.25	0.34	0.82	0.91	0.47	0.39	0.59	0.69	0.60	-13%

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

6 Dirección de Estudios y Políticas Públicas – Comisión Chilena de Cobre: MERCADO INTERNACIONAL DEL HIERRO Y ACERO (2012).

7 “Cristal de Mira”. Humberto Campodónico. www.cristaldemira.com. 3 de octubre del 2009.

El Valor de Producción Minero (VPM) –que se obtiene multiplicando el precio mensual de exportación por el volumen de extracción mensual del mineral– ha crecido de manera casi constante entre los años 2002 y 2012, con una reducción entre 2008 y 2009, explicada por la caída de los precios producida por la crisis financiera internacional. En el 2012, el VPM alcanza los S/. 70,088 millones, 9% menos que el año 2011, con lo cual se registra la segunda caída del VPM de los últimos diez años (ver Gráfico 1.1).

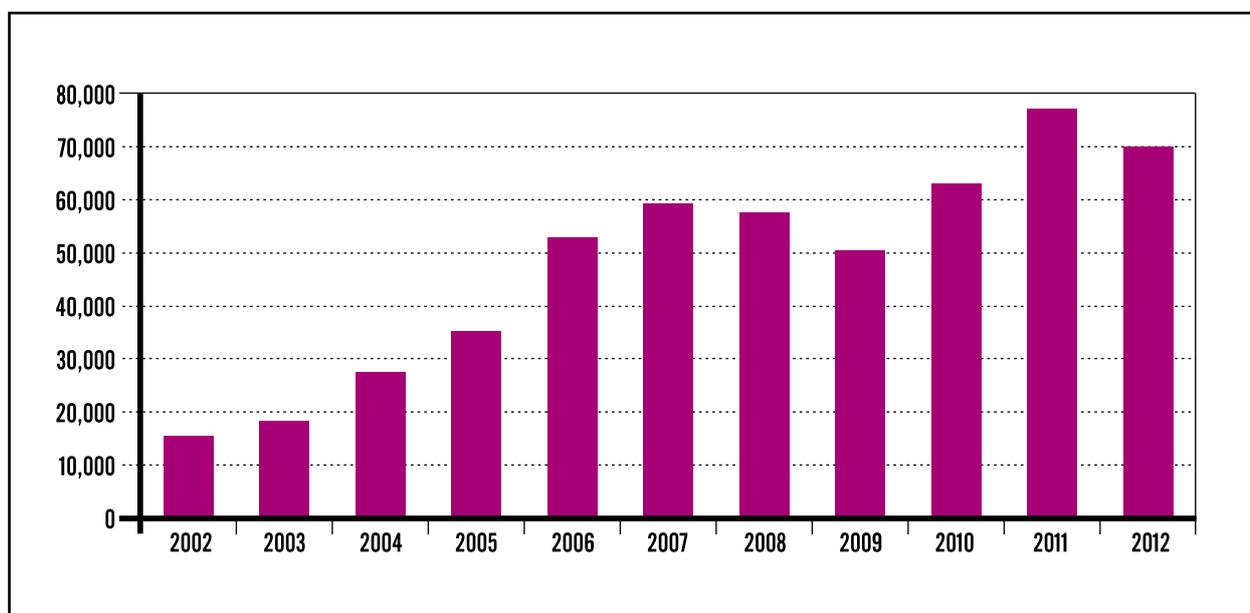
Desde el año 2002, el VPM registra tasas de crecimiento sostenidas, explicadas en gran medida por el incremento de los precios. Así, desde el 2003 hasta el 2007, este factor explicó en promedio un 80% del aumento del VPM⁸. La situación cambió considerablemente a mediados del 2008, cuando el VPM descendió, como resultado principalmente de la caída de los precios. Sin embargo, pronto el valor de producción muestra nuevamente tasas de crecimiento positivas; así, el crecimiento del VPM entre 2009 y 2011 se explica en gran medida por el aumento de los precios. En el año 2012 vuelven a caer los precios y este impacto es mayor porque el volumen de producción ha disminuido o

se ha estancado en algunos minerales, por lo que el VPM para el 2012 se contrae.

¿Puede este indicador constituir una buena aproximación a la dinámica del sector? Nosotros pensamos que sí. Considerando que gran parte de la producción minera se orienta al mercado externo, debemos observar la dinámica de las exportaciones. Encontramos que el VPM y las exportaciones describen un comportamiento bastante similar. Es decir, en la muestra disponible para el periodo 2002 y 2012 las exportaciones de minerales representan casi un 90% del VPM. La diferencia puede explicarse por la demanda interna y por el intercambio de minerales entre las empresas locales y sus casas matrices.

Para lograr una primera aproximación de cuánta renta percibirán las regiones, debemos observar cómo se distribuye el valor de la producción minera por departamentos, aunque ello no siempre dará resultados exactos, pues, como veremos más adelante, esta participación no está en función del volumen de mineral extraído de una región, sino de la rentabilidad de cada empresa, la cual

Gráfico 1.1
Valor de la Producción Minera, 2002 – 2012
En millones de nuevos soles



Fuente: MEM, BCRP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

8 Para explicar el incremento del VPM en un periodo de tiempo, en este caso entre dos años, desagregamos dicho incremento en dos efectos, precio y volumen, que vendrían a ser los dos únicos factores que explican el VPM, pues este se estima multiplicando el precio por el volumen de producción de un mineral.

Cuadro 1.3
Valor de Producción Minero por departamento, 2002 – 2012
Millones de nuevos soles

Departamento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Part. 2012
Áncash	3,537	3,849	5,848	8,019	12,265	12,719	11,231	8,497	10,728	12,541	13,068	19%
Apurímac	14	15	138	163	253	252	119	36	-	-	72	0%
Arequipa	1,228	1,377	1,861	2,266	3,455	7,547	8,321	6,749	9,512	11,253	9,273	13%
Ayacucho	110	27	43	65	307	479	725	1,032	1,353	1,910	1,925	3%
Cajamarca	2,972	4,053	4,546	5,549	5,806	3,881	5,450	7,741	7,285	8,975	9,474	14%
Cusco	92	309	1,129	1,339	2,454	2,554	2,094	1,716	2,228	2,758	1,471	2%
Huancavelica	144	274	410	515	930	939	889	756	1,018	1,398	1,099	2%
Huánuco	55	127	168	222	356	382	285	215	340	413	368	1%
Ica	203	213	306	503	596	865	1,418	1,151	1,925	3,384	2,954	4%
Junín	533	557	751	870	2,016	2,336	2,081	1,871	2,530	3,378	2,612	4%
La Libertad	764	885	1,042	2,055	4,116	4,400	5,368	5,610	6,026	7,226	7,943	11%
Lima	954	1,102	1,670	2,042	3,717	3,987	2,995	1,896	2,833	2,818	2,602	4%
Madre de Dios	485	580	723	846	1,107	1,262	1,513	1,784	2,374	3,324	1,569	2%
Moquegua	1,041	1,450	2,662	3,476	4,751	5,158	5,143	3,876	4,987	5,070	4,752	7%
Pasco	1,502	1,653	2,368	2,667	4,988	5,890	4,054	3,190	3,680	5,919	5,288	8%
Puno	682	756	1,255	1,049	1,250	2,078	2,496	1,955	2,322	2,707	2,143	3%
Tacna	1,002	1,228	2,614	3,381	4,646	4,729	3,611	2,620	3,863	4,154	3,476	5%
Total	15,317	18,456	27,536	35,025	53,013	59,458	57,793	50,693	63,003	77,228	70,088	100%

Fuente: MEM, BCRP
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

está condicionada por factores como los costos unitarios, la recuperación de inversiones o los beneficios tributarios aplicados. Los datos del Cuadro 1.3 muestran que el VPM de la actividad minera se concentra en un 64% en cinco departamentos: Áncash, Arequipa, Cajamarca, La Libertad y Pasco.

1.2 EL RESULTADO ECONÓMICO DE LAS EMPRESAS

Como hemos mencionado en anteriores reportes, las utilidades de las empresas dependen en buena parte de mantener lo más amplia posible la diferencia entre el precio de venta y el costo unitario. Como hemos visto en la sección anterior, los precios de los minerales registraron desde el 2004 un constante crecimiento, con una interrupción entre el 2008 y 2009, lo cual trajo como consecuencia importantes utilidades para las empresas mineras.

Los precios a lo largo del 2010 y el 2011 mostraron una recuperación posterior a la crisis del 2008, en algunos casos con cotizaciones históricas, lo cual se ha traducido de nuevo en importantes ganancias para la mayor parte de las empresas mineras.

Sin embargo, para el 2012, las empresas se vuelven a encontrar con una caída de precios debido a factores internacionales (desaceleración de la economía china, crisis económica en Europa, etc.), además la producción de minerales han caído. Los datos de Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) dan cuenta de que las empresas han logrado, en promedio, peores resultados en el 2012 en comparación al 2011 con una caída de -19% (ver Cuadro 1.4); sin embargo, los resultados por empresas son heterogéneos, pues se tiene solo cuatro empresas mineras cuyas utilidades netas han aumentado: Antamina, Yanacocha, Gold Fields y Perubar. El resto de empresas oscila entre el -6% y el -167%.

Cuadro 1.4

Utilidad neta de las empresas mineras, 2009 – 2012

En millones de nuevos soles

Empresa	2009	2010	2011	2012	Variación 2011 / 2012
Antamina*	2,839	3,047	4,034	4,585	14%
Southern	2,095	3,413	2,967	2,791	-6%
Yanacocha*	2,132	1,671	1,905	2,059	8%
Cerro Verde	2,108	2,976	2,986	2,038	-32%
Barrick	1,876	1,761	1,790	1,586	-11%
Shougang	152	818	1,228	817	-33%
Minsur	693	1,060	795	655	-18%
Gold Fields	293	440	580	591	2%
Buenaventura	1,769	1,872	2,371	519	-78%
Volcan	507	779	1,030	434	-58%
Xstrata*	283	422	358	183	-49%
Corona	84	138	178	127	-29%
Poderosa	62	80	100	98	-2%
El Brocal	239	204	215	64	-70%
Milpo	180	366	415	54	-87%
Santa Luisa	8	22	57	45	-20%
Raura	20	53	44	23	-47%
Morococha	-38	6	-15	10	-167%
Perubar	-10	18	2	9	304%
Los Quenuales	-20	44	0	0	-
Castrovirreyña	1	5	15	-1	-105%
Atacocha	-68	65	57	-23	-140%
Otros*	3,685	5,123	6,492	5,705	-12%
Total	18,888	24,381	27,603	22,369	-19%

Fuente: CONASEV

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

*Para determinar el crecimiento de las utilidades de estas empresas se utilizó la variación del valor de producción.

Cuadro 1.5

Estado de ganancias y pérdidas, 2007 – 2012

En millones de nuevos soles

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ventas netas	34,717	32,063	31,592	37,921	35,865	31,539
Costo de ventas	-10,348	-11,861	-11,796	-12,174	-13,771	-14,439
Utilidad bruta	24,306	19,987	19,425	25,590	22,128	17,101
Utilidad operativa	21,001	15,478	16,385	22,282	19,128	14,431
Resultado antes de impuestos	22,136	16,893	18,233	23,796	20,826	14,627
Participación de trabajadores	-1,613	-1,275	-1,368	-1,743	-1,508	-1,170
Impuesto a la Renta	-5,568	-4,268	-4,784	-6,264	-5,977	-4,596
Utilidad neta	14,363	11,085	12,081	15,789	14,814	10,031
UN / VN	41%	35%	38%	42%	41%	32%

Fuente: CONASEV

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana. En base a 17 empresas mineras.

Tomando a las 17 empresas mineras que figuran en SMV, encontramos que el ratio utilidad neta /ventas netas en el 2012 alcanzó un promedio de 32%, lo que representa una caída de 9 puntos porcentuales con respecto al 41% obtenido en el 2011, con lo cual este es el año donde se ha presentado la caída más amplia de los últimos cinco años (ver Cuadro 1.5). Es decir, por cada S/. 100 en ventas, S/. 32 retornan en promedio como utilidad neta a este grupo de empresas.

1.3 IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES

De acuerdo a la información de la SUNAT, la tributación del sector minero en el 2012 alcanzó los S/. 10,633 millones. Esta cifra significó una caída del 5% con respecto al 2011. Producto de ello, el aporte del sector a los tributos internos cae del 17% en el 2011 al 14% en el 2012, tal como se ve en el Cuadro 1.6. Hemos mencionado que durante el 2008 y 2009, por efecto de la reducción de los precios de los minerales, las empresas del sector vieron reducidas sus utilidades, situación que se ha visto reflejada en el pago de impuestos y, por ende, en la recaudación fiscal. Sin embargo, también hemos dicho que, a partir del 2009 y sobre todo en el 2011, los precios se recuperaron, pero en el 2012 los precios y la producción volvieron a tener una caída.

El aporte del sector minero a los tributos internos recaudados por la SUNAT pasa de 5% el año 2003, para de allí en adelante crecer de manera constante, hasta llegar, en el año 2007, a cerca del 25%. En el 2012, el sector mine-

ro aportó el 14% del total de tributos internos. Si bien registra uno de los montos más altos en los últimos diez años, no es el que más aporta. Hay otros sectores en la economía que están aportando de la misma forma, como el comercio, la manufactura y los servicios, que crecen de manera significativa (ver Cuadro 1.6).

El Impuesto a la Renta de tercera categoría (IR), que es el principal tributo que pagan las empresas mineras, es también la base para el cálculo de las transferencias del canon minero a las regiones. De acuerdo a la Nota Tributaria de la SUNAT, el IR pagado por las empresas mineras en el 2012 alcanzó los S/. 5,393 millones, 14% menos con respecto al 2011, cuando llegó a los S/. 6,277 millones. El sector minero para el 2012 ha aportado el 26% de total recaudado por Impuesto a la Renta, que también es una caída de 7 puntos porcentuales con respecto a la participación que tuvo el 2011. Es importante precisar que la información de la Nota Tributaria, base de la presente sección, hace referencia a los montos recaudados por la SUNAT mes a mes, sin diferenciar ni determinar a qué año fiscal pertenecen dichos pagos. Sin embargo, permite apreciar la tendencia mostrada por la recaudación.

Otro aspecto importante a señalar es que el dato del Impuesto a la Renta recaudado el año 2012 ya incluye el impacto (negativo) tanto del Gravamen Especial a la Minería como del Impuesto Especial a la Minería, los cuales, según la norma que los crea, son deducidos como costos para fines de cálculo del Impuesto a la Renta (ver cuadro 1.7).

Cuadro 1.6
Tributos internos por actividad económica, 2002 – 2012
En millones de nuevos soles

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variación 2011/2012
Agropecuario	215	275	295	305	348	390	394	421	491	567	666	17%
Comercio	2,287	2,591	3,056	3,619	4,345	5,354	6,684	7,053	7,731	9,194	10,643	16%
Construcción	536	745	657	840	1,142	1,491	1,820	2,316	2,904	3,557	4,677	31%
Hidrocarburos	321	655	995	1,380	1,859	1,996	2,304	1,932	2,665	3,924	4,445	13%
Manufactura	6,879	7,169	7,275	7,673	8,397	8,898	9,166	9,740	10,352	11,491	12,923	12%
Minería	689	1,091	1,741	3,123	7,731	10,761	8,985	4,859	8,132	11,172	10,633	-5%
Otros servicios	7,657	8,675	9,788	10,801	12,859	14,359	17,370	18,816	20,805	23,722	28,112	19%
Pesca	114	138	201	250	243	349	208	247	397	405	364	-10%
Total	18,698	21,340	24,009	27,991	36,925	43,598	46,932	45,383	53,478	64,033	74,475	16%
Participación sect. minero	4%	5%	7%	11%	21%	25%	19%	11%	15%	17%	14%	

Fuente: SUNAT

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Cuadro 1.7
Impuesto a la renta por actividad económica, 2002 – 2012
En millones de nuevos soles

Actividad Económica	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variación 2011/2012
Agropecuario	15	40	43	28	34	55	38	26	26	50	35	-30%
Comercio	518	613	675	775	1,026	1,364	1,898	1,757	1,926	2,479	2,952	19%
Construcción	81	110	142	129	189	232	295	383	507	699	854	22%
Hidrocarburos	29	158	273	366	666	792	921	464	864	1,469	1,779	21%
Manufactura	609	710	807	878	1,269	1,450	1,856	1,593	1,891	2,495	2,683	8%
Minería	240	329	586	1,288	4,335	6,439	6,056	2,609	4,831	6,277	5,393	-14%
Otros servicios	1,099	1,754	1,934	1,802	2,394	2,854	3,819	3,820	4,526	5,721	6,967	22%
Pesca	14	33	35	49	52	73	38	39	80	83	81	-2%
Total	2,604	3,747	4,496	5,316	9,963	13,258	14,921	10,691	14,652	19,273	20,744	8%
Participación minería	9%	9%	13%	24%	44%	49%	41%	24%	33%	33%	26%	

Fuente: SUNAT

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Para el año fiscal 2012, ya se cuenta con información sobre la recaudación de las nuevas medidas tributarias aprobadas por el gobierno de Gana Perú. Así, por concepto del Gravamen Especial a la Minería y del Impuesto Especial a la Minería en el año 2012 se habría recaudado S/.1,384 millones, que serán manejados por el Gobierno Central (ver cuadro 1.8). Como se sabe, estos pagos son deducidos de la utilidad antes de impuestos, por lo que tienen un impacto negativo en el monto del Impuesto a la Renta declarado y, por tanto, en las transferencias del canon minero. Tanto el

Impuesto Especial a la Minería como el Gravamen Especial a la Minería son dos medidas que refuerzan el manejo centralizado de los ingresos adicionales que obtiene el Estado. En este punto cabe señalar que hasta la fecha no se ha explicado con claridad cuál es el destino que se viene dando a estos ingresos más allá de anunciar que servirán para financiar los programas de inclusión social del Gobierno. Esta falta de transparencia en el manejo de dichos ingresos debería ser subsanada mediante su publicación a través de la Consulta Amigable del MEF.

Cuadro 1.8
Recaudación del Gobierno Central por las nuevas medidas tributarias, 2011 – 2012
En millones de nuevos soles

Tipo de impuesto	2010	2011*	2012
Gravamen Especial a la Minería	-	135.6	941.7
Impuesto Especial a la Minería	-	58.7	441.7
Regalía minera	645.8	769.9	12.7
Regalías mineras (Ley N° 29788)	-	70.7	571.7
Total	645.8	1,034.9	1,967.7

*El Impuesto Especial a la Minería, Gravamen Especial a la Minería y las regalías mineras (Ley N° 29788) se comenzaron a recaudar en el IV trimestre del 2011.

Fuente: SUNAT

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

SECTOR HIDROCARBUROS

A diferencia del sector minero, el sector hidrocarburos se ha visto beneficiado con el repunte del precio del petróleo. La creciente demanda y el incremento moderado de la oferta en un contexto de tensiones geopolíticas y bajos inventarios mundiales, aunados a una dinámica especulativa que arrastró a la mayoría de los commodities, determinaron un récord histórico en el precio del petróleo de US\$ 140 el barril a mediados del mes de junio del 2008, que posteriormente cayó a un valor cercano a los US\$ 35 por barril entre enero y marzo del 2009, para luego ubicarse por encima de los US\$ 70 al final del 2009.

En el 2012, el precio del petróleo osciló entre los US\$ 91 y US\$ 114 por barril, con lo cual el promedio anual fue el más alto después del año 2008.

Asimismo, es de resaltar el impulso que le ha dado al sector el Proyecto Camisea, donde se extrae gas natural (GN) y líquidos de gas natural (LGN) de los lotes 88 y 56 en volúmenes crecientes. En el presente capítulo analizaremos los diferentes factores que marcaron la evolución de la renta que proviene de la explotación de hidrocarburos en el 2012.

1.4 EL PANORAMA DE LA PRODUCCIÓN Y LOS PRECIOS

La producción de gas natural (GN) y líquidos de gas natural (LGN) entre el 2004 –inicio de Camisea– y el 2012 se ha multiplicado por 8, sobre todo la que proviene del lote 56, de donde se empezó a extraer LGN desde septiembre del 2008 y GN desde febrero del 2010.

En cuanto a la extracción de petróleo, esta mantiene su tendencia decreciente de años anteriores. El agotamiento del recurso y el poco éxito de las inversiones en exploración han llevado a que en el 2012 se extraiga solo el 55% de lo que se extraía 15 años atrás. Para el 2012 la producción de petróleo llegó a los 24.4 millones de barriles, cifra menor en 5% a la producción del 2010.

En el caso de los LGN, el ritmo de la producción nacional lo marca el Proyecto Camisea, a través de los lotes 88 y 56. Del primero, la extracción se inició en el 2004 y, del segundo, en el 2008. Sin embargo, la producción de LGN en el 2012 ha caído un 3% en comparación a la del 2011. Con respecto a la extracción de GN, al igual que el caso de los LGN, la dinámica está marcada por los lotes del

Proyecto Camisea. La producción del año 2012 alcanzó los 453 millones de MMBTU, 5% más que el 2011, en el que se registró 432 millones de MMBTU. Esta producción creciente de GN y LGN viene produciendo cambios paulatinos en la matriz energética del país.

Producción nacional y regional de hidrocarburos

La producción nacional de gas natural del año 2012 ha seguido con su tendencia de crecimiento iniciada el año 2010 con la explotación del Lote 56 que se destina a la exportación. En cambio, la producción de petróleo y de LGN ha sufrido una ligera disminución, tal como se ve en el cuadro 1.9 y gráfico 1.3.

Cuadro 1.9
Producción nacional de hidrocarburos, 2002 – 2012
Petróleo – LGN (en millones de barriles) / gas natural (en millones de MMBTU)

Año	Gas	LGN	Petróleo
2002	16	1	34
2003	20	1	32
2004	33	5	31
2005	57	13	28
2006	68	14	28
2007	103	13	28
2008	131	16	28
2009	132	27	26
2010	271	30	26
2011	432	30	26
2012	453	29	24
Variación 2011/2012	5%	-3%	-5%

Fuente: PERUPETRO

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

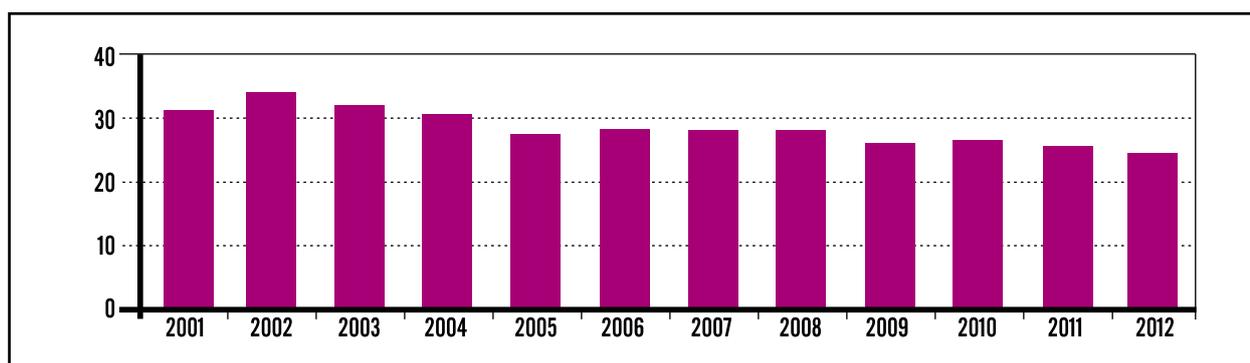
Tal como ocurre en la actividad minera, las regiones con hidrocarburos participan de un porcentaje de los ingresos obtenidos por su extracción, que retorna a ellas como canon y sobrecanon petrolero y canon gasífero. Es decir, a más recurso extraído y mayor precio corresponden más ingresos para la región y viceversa.

A continuación, mostramos la dinámica de la producción en cada departamento (ver Cuadro 1.10).

Gráfico 1.3

Producción nacional de petróleo, 2001-2012

En millones de barriles



Fuente: PERUPETRO

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Cuadro 1.10

Producción regional de hidrocarburos, 2011-2012

Petróleo – LGN (en millones de barriles) y gas natural (en millones de MMBTU)

Región	Lote	2011			2012		
		Gas	LGN	Petróleo	Gas	LGN	Petróleo
Cusco	56	231.8	12.8		231.9	12.2	
	88	180.0	16.2		197.3	15.5	
Loreto	8			3.6			3.5
	1-AB			6.4			5.6
	31-B			0.1			0.1
	31-C	6.4	0.9		10.9	1.0	
	31-E			0.0			0.0
Piura	I	2.0		0.4	2.1		0.5
	II	0.4		0.2	0.4		0.2
	III			1.2			0.8
	IV			0.3			0.3
	IX			0.1			0.1
	V			0.1			0.1
	VII			0.0			0.0
	VII/VI	1.1		1.1	1.3		1.2
	X	5.7		4.9	4.5		5.2
	XIII	0.1		1.7	1.2		1.2
	XIV			0.0			0.0
	XV			0.0			0.0
	XX			0.0			0.0
	Z1	0.0		1.4	0.0		1.2
	Z-2B	4.7	0.2	4.0	3.5	0.5	4.3
Z-6			0.0			0.0	
Huánuco	31-D			0.1			0.0
Total		432	30	26	453	29	24

Fuente: PERUPETRO

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Loreto: Es un departamento principalmente productor de petróleo cuya extracción viene disminuyendo paulatinamente, pues la producción del 2012 es 55% menor que la registrada en el 2001. En el 2005, la apertura de nuevos pozos estabilizó la extracción, la cual volvió a caer a partir del 2008 por el continuo agotamiento de los recursos. En el 2012 esta tendencia decreciente no se ha cambiado: se han extraído 9.2 millones de barriles, lo que significa una reducción de 9% en comparación a la producción del 2011. Su aporte actual a la producción nacional de petróleo es de 38%, muy distante del 66% que alcanzaba en el año 2001.

Piura: Es un departamento con recursos petroleros, aunque presenta un panorama distinto al de Loreto. El inicio de operación de los lotes XIII y Z1, entre los años 2006 y 2008, y la consolidación de la producción del lote III, a partir del 2008, ha incrementado la producción de 11 millones de barriles anuales entre el 2001 y el 2006 a 15 millones de barriles en el 2010. En el 2012 se extrajeron 15 millones de barriles, con los cuales el departamento aporta el 62% de la producción nacional de petróleo. En el 2001 este aporte era solo de 32%.

Existen algunos pozos pequeños en Ucayali, Tumbes y Huánuco, que les permiten obtener algunos recursos por canon petrolero. Los dos primeros participan también de la renta que proviene de la extracción de recursos en Loreto y en Piura, respectivamente, a través del sobrecanon, tema que abordaremos más adelante. En general, la producción nacional de petróleo es menor a la registrada a inicios de la última década, como se puede apreciar en el Gráfico 1.3. El inicio de operaciones del lote 67 en Loreto –calculado para el 2011 pero postergado para el 2013 – permitiría más que duplicar la producción nacional y triplicar la producción de este departamento, lo cual se traduciría en más recursos fiscales para el Gobierno Central y para Loreto. Cabe mencionar que algunos lotes terminan su contrato en los próximos años, pero en vista que el Gobierno, a través de Petroperú, está evaluando ingresar a la extracción petrolera es posible que ya no se renueve dichos contratos. Por lo tanto, es probable que en el próximo año la producción disminuya

algo más en estos lotes ubicados en Piura (III, IV, VII-VI) y en Loreto (1-AB).

Cusco: Aquí se extrae GN y LGN del Proyecto Camisea. En el lote 88 la extracción se inició en junio del 2004. Luego, en septiembre del 2008, se empieza a extraer primero LGN del lote 56 y en febrero del 2010 GN para la exportación. En el año 2012, la extracción de GN ha sido de 429 millones de MMBTU, 4% más que en el 2011; en LGN, la extracción fue de 28 millones de barriles, 1% menos que el año 2011. Conviene tener en cuenta que, si bien el Proyecto Camisea es presentado como el que nos permitirá cambiar la matriz energética, su importancia financiera actual radica en los LGN, debido a que su precio depende de al precio internacional del petróleo; por ende, la renta que se deriva de la extracción de los recursos de Camisea estará influenciada en buena cuenta por las variaciones de dicho precio.

El comportamiento de los precios

Las empresas petroleras pagan una regalía al Estado Peruano por la extracción y comercialización del recurso. Dicho pago está en función de los volúmenes extraídos, valorizados de acuerdo a una canasta de distintos productos (crudos de petróleo diferentes) que refleja el precio internacional, modificada por razones de calidad, transporte u otros.

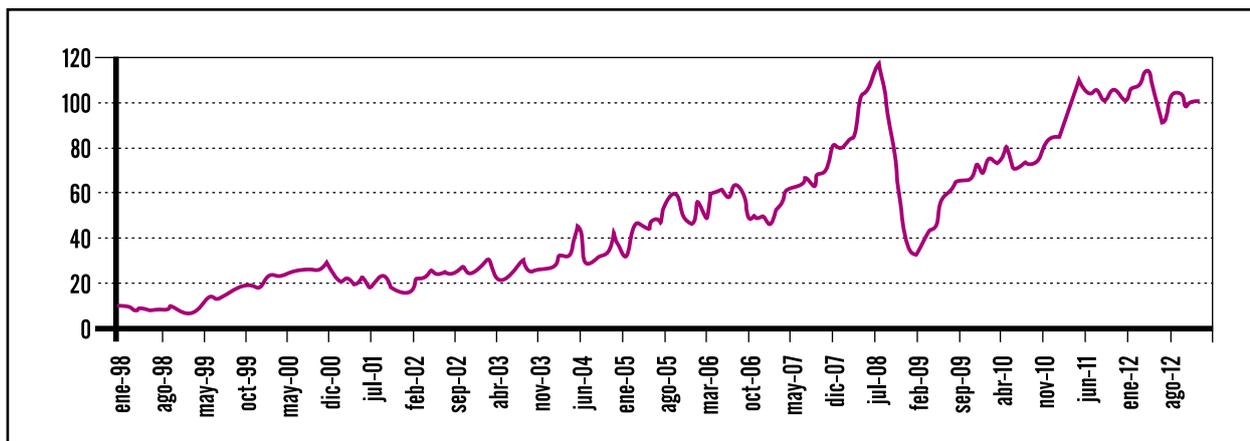
En reportes anteriores hemos dado cuenta del incremento del precio internacional del petróleo, el cual respondía a la relativa escasez del recurso en el mercado mundial y a la incertidumbre en un contexto de inseguridad y conflicto en zonas productoras del Medio Oriente.

Como producto de la crisis financiera, las expectativas de la demanda futura y el deterioro de la corriente especulativa hicieron retroceder el precio del petróleo a niveles similares a los de inicios del 2005, es decir, a US\$ 35 y US\$ 40 el barril entre los meses de noviembre del 2008 y marzo del 2009. A partir de esa fecha, el precio se ha recuperado debido a algunos indicios de mejora, sobre todo en la economía americana. A lo largo del 2012 se ubicó entre US\$ 91 y US\$ 114 el barril (ver Gráfico 1.4).

Gráfico 1.4

Precio de exportación mensual del petróleo, 1998 – 2012

En dólares por barril



Fuente: PERUPETRO

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

1.5 VALOR DE PRODUCCIÓN DE HIDROCARBUROS

Una primera mirada a la dinámica del sector hidrocarburos nos da el Valor de Producción de los Hidrocarburos (VPH), pero, a diferencia del minero, donde el valor de producción es una variable estimada y construida sobre la base de otras dos –que además provienen de dos fuentes distintas–, el VPH es una variable calculada de manera oficial por Perúpetro, debido a que las transferencias están asociadas a la extracción de los recursos –canon petrolero y gasífero– y se estiman como un porcentaje del VPH.

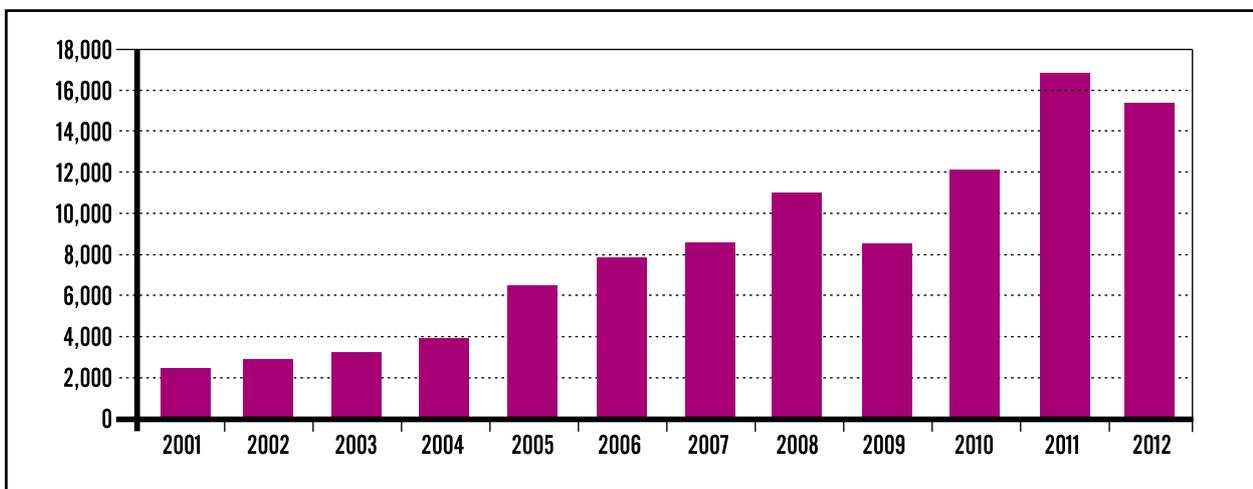
Así, de acuerdo a los datos de Perúpetro, en el 2012 el VPH –que se obtiene multiplicando el volumen del recurso extraído por el valor de la canasta asignada a cada lote– ascendió a S/. 15,329 millones (US\$ 5,917 millones), 8% menos que en el 2011, año en que llegó a S/. 16,830 millones (US\$ 6,318 millones). Este VPH mide el valor de los recursos extraídos, por lo que, mientras más se extraiga y/o más alto se cotice, la región de donde se extrae el recurso recibirá más ingresos debido a su participación mediante el canon.

En el Gráfico 1.5 podemos apreciar el comportamiento del VPH, el cual es explicado en buena parte por la producción

Gráfico 1.5

Valor de Producción de Hidrocarburos, 2001- 2012

En millones de nuevos soles



Fuente: PERUPETRO

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

de petróleo y los LGN. Ambos productos explican casi el 90% del VPH y, como hemos mencionado, ambos productos dependen de las variaciones en el precio internacional del petróleo. Basta comparar la tendencia decreciente de la producción (Gráfico 1.3) con la tendencia creciente del VPH para hacerse una idea de la importancia que han tenido los precios internacionales.

Como ya señalamos, un porcentaje del VPH retorna a la región productora bajo la figura de canon petrolero o gasífero. El primero de ellos está conformado por el 15% del VPH y lo reciben los departamentos productores; posteriormente, se estableció un porcentaje adicional de 3.75% del VPH como sobrecanon petrolero. El canon gasífero para Cusco está conformado por el 50% de las regalías que paga el operador del proyecto y por el 50% del Impuesto a la Renta de tercera categoría que paga el mismo operador.

El cuadro 1.11 muestra la evolución del valor de producción de hidrocarburos por regiones. Es claro que la entrada en producción y consolidación del Proyecto Camisea explica que el VPH se haya casi cuadruplicado entre el 2004 y el 2012. En el intermedio, la caída en el precio internacional del petróleo en el 2009 originó un retroceso en el VPH, el cual se ha recuperado a lo largo del 2010; el VPH del año 2012 se ha reducido en 8%, pero hay que tener en cuenta que en el 2011 el VPH creció en 40% con respecto al año anterior. El VPH de Cusco, donde se localiza Camisea, tuvo un salto de VPH en el 2011 que no se ha logrado mantener en el 2012, y ha sufrido una reducción del 10%. Piura y Loreto cierran el 2012 con caídas.

En suma, la extracción nacional de petróleo continúa disminuyendo mientras que la producción nacional de LGN se ha mantenido y la de gas natural casi ha disminuido

un tanto en el Cusco. El VPH del año 2012 disminuyó 9% con respecto al 2011, que se explica básicamente por el efecto precio y la disminución de la producción.

1.6 RECURSOS PARA EL ESTADO Y LAS REGIONES

A diferencia del sector minero, donde el mecanismo de captura de la renta por parte de las regiones depende en mayor medida del resultado económico financiero de las empresas, en el sector hidrocarburos las regiones reciben un porcentaje del valor de producción, y se benefician así de manera más directa del efecto del incremento de los precios o de los volúmenes de extracción. Aunque debido a la Ley de homologación del canon petrolero a partir del año 2012 las regiones de Piura, Tumbes, Loreto y Ucayali recibirán también el canon proveniente del 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas.

La recaudación tributaria

La dinámica económica del sector hidrocarburos del año 2012 ha permitido capturar importantes recursos para la caja fiscal. Según la SUNAT, la recaudación por tributos internos en el sector hidrocarburos alcanzó los S/. 4,445 millones en el 2012, 13% más que en el 2011, cuando llegó a S/. 3,924 millones. Como se puede ver en el Gráfico 1.6, el monto recaudado es el más alto de los últimos diez años. Estos recursos son administrados desde el Gobierno Central, pero, con la aprobación en el 2011 de la Ley de Homologación del Canon Petrolero, que entró en vigencia en el 2012, las regiones petroleras también recibirán el 50% del Impuesto a la Renta que pagan las empresas petroleras al Estado.

Cuadro 1.11

Valor de Producción de Hidrocarburos por departamento, 2001 - 2011

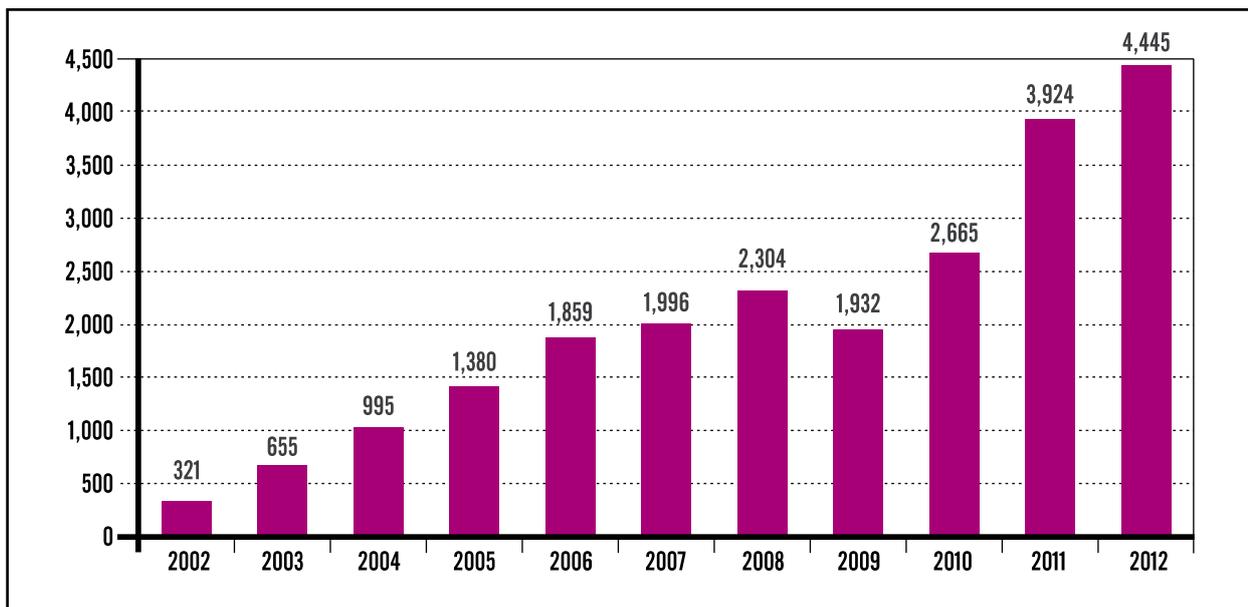
Millones de nuevos soles y porcentaje

Región	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variación 2011-2012
Cusco	-	-	468	1,722	2,131	2,504	3,209	3,633	5,963	8,926	8,018	-10%
Huánuco	4	4	5	8	8	8	11	7	11	15	13	-15%
Loreto	1,913	2,062	2,099	2,725	3,125	3,209	3,662	2,019	2,484	3,046	2,643	-13%
Piura	1,017	1,135	1,381	1,993	2,585	2,811	4,095	2,834	3,604	4,843	4,655	-4%
Total	2,933	3,200	3,953	6,448	7,849	8,531	10,978	8,493	12,062	16,830	15,329	-9%

Fuente: PERUPETRO

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Gráfico 1.6
Tributos internos, sector hidrocarburos, 2002 – 2012
En millones de nuevos soles



Fuente: SUNAT
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Recursos generados

El Estado recauda impuestos y regalías por la extracción de petróleo, gas natural y líquidos de gas natural. A través de Perúpetro, firma contratos de explotación y exploración con las empresas, en los cuales se establecen las condiciones de extracción y pago.

Estos contratos son de dos tipos:

Contrato de licencia: El Estado transfiere a las empresas el derecho de propiedad sobre el producto extraído, por el cual estas pagan una regalía.

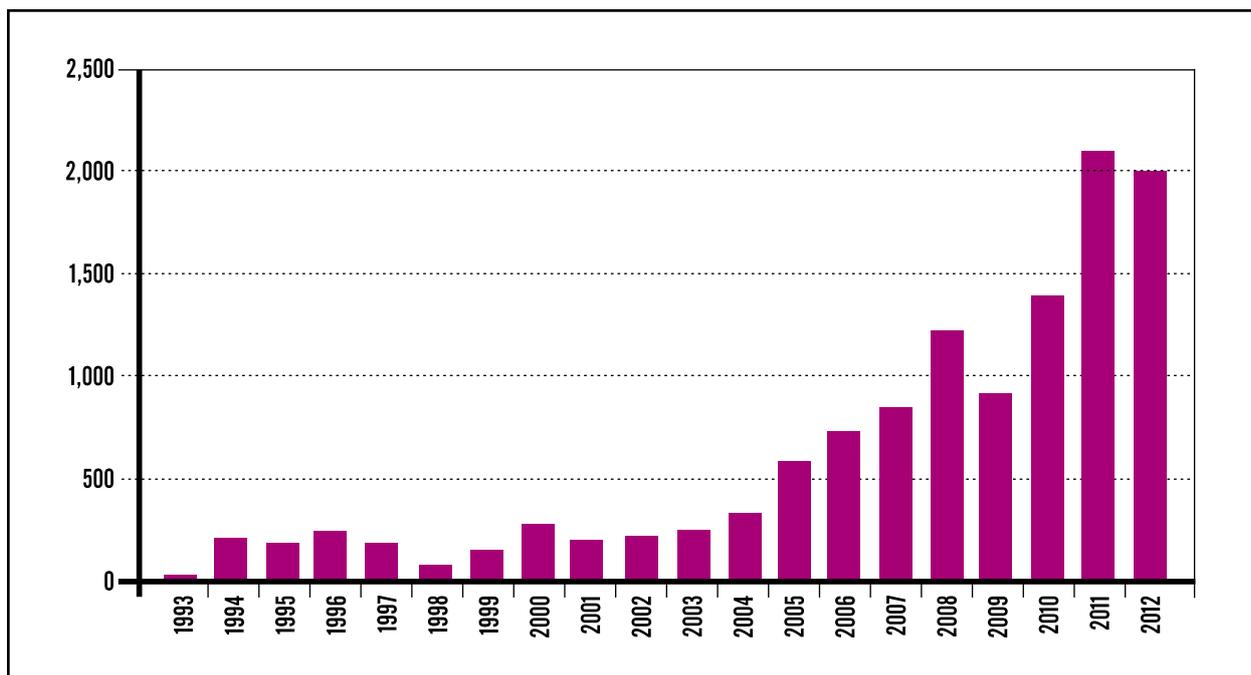
Contrato de servicios: Las empresas reciben una retribución en función de la producción, luego de vendido el producto por el Estado y descontados los costos asociados al transporte y comercialización. La diferencia, que es lo que queda para el Estado, se denomina regalía equivalente.

La regalía o la regalía equivalente, ambas estipuladas en los contratos, constituyen un porcentaje de la valorización de la producción fiscalizada de hidrocarburos⁹, es decir, del VPH. La determinación de esta regalía no es estándar, sino que varía de acuerdo al contrato y es, además, estimada con diferentes metodologías. Existen hasta cuatro de ellas: factor R, producción acumulada por yacimiento con ajuste por precios, por escalas de producción y por resultado económico. Es importante precisar que, luego de que el Estado recauda –o determina– la regalía o la equivalente, transfiere a las regiones el canon petrolero, el cual es un monto equivalente a un porcentaje del VPH. Es decir, de la regalía obtenida por el Estado se le descuenta el porcentaje del canon.

En el 2012, las regalías (incluidas las equivalentes) alcanzaron los US\$ 2,000 millones, lo que representaría una caída de 5% con respecto al 2011, cuando estos ingresos representaron US\$ 2,096 millones (ver Gráfico 1.7).

9 Artículo 3 del DS 049-93-EM. Reglamento para la aplicación de la regalía y retribución en los contratos petroleros.

Gráfico 1.7
Ingresos por contratos de servicios y licencias, 1993 –2012
En millones de dólares



Fuente: SUNAT
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Para el año 2012 las regalías recaudadas –ingresos para el Estado– representaron en promedio el 33% del VPH. Como ya hemos señalado, hay diferencias en el porcentaje de regalías por lotes, porque cada uno tiene un contrato diferente que fija topes distintos a las regalías por cobrar. Entonces, en el sector hidrocarburos lo que perciben las regiones por concepto de canon es un monto equivalente

a un porcentaje del VPH estipulado para cada lote, que es descontado de la regalía que cobra el Estado (ver Cuadro 1.12). Pero, con la aplicación de la Ley de homologación del canon petrolero, a partir del año 2013 las regiones petroleras también recibirán el 50% del Impuesto a la Renta que declaran las empresas petroleras que operan en el territorio.

Cuadro 1.12
Regalías petroleras y canon por lote, 2012
En millones de dólares y porcentaje

Contrato	Lote	VPH (A)	Regalía (B)	Canon ©	B/A	C/A	C/B
Licencia	8	335.1	94.3	62.8	28%	19%	67%
Licencia	56	1,653.6	641.0	645.4	39%	39%	101%
Licencia	88	1,404.5	523.8	523.0	37%	37%	100%
Licencia	1-AB	551.8	168.1	103.5	30%	19%	62%
Licencia	31B Y 31D	15.8	5.4	2.8	34%	18%	52%
Licencia	31-C	131.1	65.0	24.6	50%	19%	38%
Licencia	31-E	50.8	0.6	9.5	1%	19%	1726%
Licencia	II	18.9	9.7	3.6	51%	19%	37%
Licencia	III	89.5	44.3	16.8	50%	19%	38%
Licencia	IV*	30.9	15.1	5.8	49%	19%	38%
Licencia	VII/VI	136.3	0.3	25.6	0%	19%	7365%
Licencia	X	594.4	256.8	111.5	43%	19%	43%
Licencia	XIII	136.3	43.4	25.6	32%	19%	59%
Licencia	XV	5.2	2.1	1.0	40%	19%	47%
Licencia	XX	1.4	0.3	0.3	21%	19%	89%
Licencia	Z1	134.6	6.9	25.2	5%	19%	366%
Servicio	Z-2B	558.9	85.0	104.8	15%	19%	123%
Servicio	I	53.1	10.7	10.0	20%	19%	93%
Servicio	IX	8.7	6.6	1.6	75%	19%	25%
Servicio	V	6.0	2.2	1.1	37%	19%	51%
Total		5,917.2	1,981.5	1,704.3	33%	29%	86%

Fuente: PERUPETRO

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana



DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y RECURSOS DISPONIBLES

II. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y RECURSOS DISPONIBLES



Hasta aquí hemos estimado cuánta renta se ha generado, tanto en el sector minero como en el de hidrocarburos. A continuación, describiremos qué parte de esa renta generada es distribuida a las regiones productoras, de acuerdo al marco legal existente, y determinaremos a cuánto ascendieron los recursos transferidos a las regiones en el 2012, para lo cual se ha incluido allí los saldos presupuestales del año 2011.

2.1 DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Las rentas generadas tanto en el sector minero como en el de hidrocarburos y que son transferidas a las regiones son el canon minero (50% del Impuesto a la Renta de las empresas mineras), el canon petrolero (15% del Valor de Producción de Hidrocarburos) y el canon gasífero (50% del IR y 50% de las regalías pagadas por el Consorcio Camisea). Adicionalmente, son transferidas las regalías mineras y el Fondo de desarrollo socioeconómico de Camisea FOCAM, la primera definida como una contraprestación por los recursos extraídos y la segunda como compensación a los territorios por donde pasa el ducto del Proyecto Camisea.

Así, las transferencias acreditadas por actividades extractivas a los departamentos –considerando municipalidades y gobiernos regionales– alcanzaron a diciembre del 2012 los S/. 9,663 millones, a lo cual se añaden los intereses generados. Dicho monto es mayor a los S/. 8,387 millones que recibieron en el año 2011 y significa un aumento de 15% (ver Cuadro 2.1). Para este año, al igual que en años anteriores, los ingresos más importantes son, en primer lugar, los que provienen de la minería – canon y regalías –, que suman el 57% del total de las transferencias acreditadas con S/. 5,531 millones; en segundo lugar, los que provienen de los hidrocarburos (gas, petróleo, FOCAM) y que juntos representan el 40%, equivalente a S/. 3,908 millones.

Hay que tener en cuenta que el Portal de Transparencia Económica del MEF presenta todas las transferencias realizadas por el Gobierno Nacional a las diferentes entidades del Estado. Allí se distingue dos categorías de transferencias: autorizadas y acreditadas. Las primeras son las programadas inicialmente, mientras que las segundas son las efectuadas realmente. Para esta sección y la siguiente utilizaremos las acreditadas, pues se calculan sobre la base

Cuadro 2.1

Transferencias acreditadas por actividades extractivas, por nivel de gobierno, 2012

En millones de nuevos soles

Tipo de canon	Local	Regional	Total
Canon minero	3,901	1,109	5,010
Canon gasífero	1,769	478	2,246
Canon petrolero	781	458	1,239
Regalía minera	435	85	521
FOCAM	285	138	423
Canon Hidroenergético	69	0	69
Canon Pesquero	120	32	152
Canon Forestal	1.5	0.4	1.9
Total	7,362	2,300	9,663

Fuente: MEF- Transparencia económica
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

de los índices establecidos por Ley del Canon (las que se realizan efectivamente). Las autorizadas, más bien, tienen relación con la programación de dichos recursos en el marco del presupuesto. Por lo anterior, los datos sobre transferencias presentadas en los dos primeros capítulos pueden diferir de las alcanzadas en el capítulo 3, aunque las diferencias no son significativas.

En lo que sigue presentamos la distribución del canon por departamentos. Los datos del Cuadro 2.2 muestran que Cusco y Áncash son los que reciben los mayores montos por canon y regalías –con 27% y 10% del total, respectivamente–. Ambos departamentos representan el 37% del total de transferencias por actividades extractivas. En orden de importancia les siguen Arequipa, Piura, La

Cuadro 2.2

Transferencias acreditadas por actividades extractivas, por departamento, 2012

En millones de nuevos soles

Departamento	Canon						Regalía minera	FOCAM	Total
	Minero	Gasífero	Petróleo	Hidroenerg.	Pesquero	Forestal			
Amazonas	0.0	-	-	-	-	0.02	0.0	-	0.0
Áncash	975.5	-	-	3.1	37.3	0.04	2.5	-	1,018.4
Apurímac	6.7	-	-	-	-	0.00	1.5	-	8.2
Arequipa	761.0	-	-	1.3	8.0	0.01	35.8	-	806.1
Ayacucho	80.6	-	-	-	-	0.03	12.2	96.6	189.4
Cajamarca	511.6	-	-	1.4	-	0.12	57.1	-	570.2
Callao	0.0	-	-	-	17.8	-	-	-	17.8
Cusco	344.8	2,246.1	-	2.2	-	0.05	29.7	-	2,622.8
Huancavelica	17.9	-	-	33.5	-	0.00	7.7	72.1	131.1
Huánuco	4.0	-	-	-	-	0.06	1.4	-	7.5
Ica	344.2	-	-	-	25.9	0.00	51.2	79.8	501.0
Junín	104.5	-	-	4.9	-	0.08	15.7	-	125.1
La Libertad	529.8	-	-	-	16.4	0.03	48.3	-	594.5
Lambayeque	0.4	-	-	-	-	0.02	0.0	-	0.5
Lima	166.3	-	-	14.4	27.5	0.01	28.2	92.8	329.1
Loreto	-	-	256.3	-	-	0.63	-	-	256.9
Madre de Dios	0.7	-	-	-	-	0.24	-	-	0.9
Municipalidad de Lima Metropolitana	1.6	-	-	-	-	0.00	0.3	-	1.9
Moquegua	323.3	-	-	-	12.2	0.00	92.4	-	427.9
Pasco	190.8	-	-	5.8	-	0.03	27.0	-	223.6
Piura	0.2	-	643.7	0.3	7.2	0.05	0.1	-	651.5
Puno	319.3	-	-	2.0	-	0.00	60.2	-	381.5
San Martín	0.9	-	-	-	-	0.05	0.1	-	1.1
Tacna	326.0	-	-	0.5	0.1	0.00	49.5	-	376.0
Tumbes	-	-	202.7	-	0.1	0.00	-	-	202.8
Ucayali	-	-	134.3	-	-	0.44	-	82.2	216.9
Total general	5,010.2	2,246.1	1,237.0	69.3	152.2	1.93	520.7	423.4	9,662.8

Fuente: MEF- Transparencia económica

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Libertad y Cajamarca, con montos por encima de los S/. 500 millones. Los seis departamentos indicados concentran cerca del 65% de todos los recursos transferidos por canon y regalías.

Hay que considerar que, para fines presupuestales, los recursos transferidos a las municipalidades y gobiernos regionales como participación de las rentas de la actividad extractiva son incluidos en el Rubro 18 Canon y Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, donde son agrupados con otro tipo de recursos no relacionados con las actividades extractivas (FONIPREL, FORSUR, Fideicomisos, Plan de Incentivos, Programa de Modernización); dichos recursos – que se muestran en el Cuadro 2.3 – ascienden a S/. 2,404.1 millones, con lo cual a diciembre del 2012 el monto total de transferencias por el Rubro 18 asciende a S/. 12,066.9 millones.

Esta incorporación de conceptos no vinculados a las actividades extractivas en el Rubro 18 ha complicado el seguimiento ciudadano de los ingresos del canon, con lo cual crea un problema de transparencia, pues, al mezclarse recursos de orígenes diferentes, induce a error a usuarios no especializados. Recalamos entonces que, para manejar correctamente los datos sobre ingresos por actividades extractivas, se deben excluir los otros recursos que se muestran en el Cuadro 2.3.

2.2 RECURSOS DISPONIBLES

Consideramos relevante estimar el concepto de recursos disponibles por el Rubro 18 debido a que, producto del fuerte incremento de los ingresos, los gobiernos regionales y municipalidades no logran ejecutar todo el presupuesto programado y quedan saldos no ejecutados importantes del año anterior que se incorporan al presupuesto del año siguiente, lo que modifica el presupuesto de apertura aprobado en el Congreso. Entonces, los recursos disponibles resultan de añadir al presupuesto programado los saldos del año anterior, tal como se muestra en el Cuadro 2.4.

Los saldos de balance¹⁰ del Rubro 18 del año 2012 ascienden a S/. 2,815 millones, de los cuales el 95% corresponde a las municipalidades y sólo el 5% a los gobiernos regionales. Lo cual estaría mostrando que se habría producido una disminución sustancial comparado con el año 2011, cuando el saldo de balance fue de S/. 11,137 millones, teniendo a los departamentos de Cusco y Áncash con los montos más elevados¹¹. Consideramos que estos datos deben ser tomados con cautela, pues como ya expresamos en el Reporte Nacional Nro. 15, es probable que algunos gobiernos regionales y municipalidades con mayores ingresos por canon no estén incluyendo en su presupuesto la totalidad de los recursos con que cuentan.

10 Los saldos de balance son los recursos financieros que se obtienen del resultado de ejercicios anteriores, los cuales financiarán gastos en el ejercicio vigente. Están constituidos por la diferencia entre el ingreso realmente percibido y el gasto devengado durante un año fiscal. Incluyen también las devoluciones por pagos realizados con cargo a los ejercicios cerrados.

11 Ver el Reporte Nacional de industrias extractivas Nro. 11, pg. 40, cuadro Nro. 2.4.

Transferencias acreditadas por la Rubro 18 Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, por departamento, 2012 (En millones de nuevos soles)

Dpto.	Canon						Regalía minera	FOCAM	Fideicomisos	Ley N°15686 y Complement.	BOI*	COFIDE y otros	FONIPREL	FORSUR	Plan de Incentivos a la Mejora de Gest. y Moder. Municipal	Renta de Aduanas	Saldo de Transf.	Total
	Minero	Gasífero	Petróleo	Hydroenergético	Pesque-ro	Forestal												
Amazonas	0.0	-	-	-	-	0.0	0.0	-	47.9	-	14.8	2.6	8.9	-	20.2	-	0.0	94.5
Áncash	975.5	-	-	3.1	37.3	0.0	2.5	-	9.9	27.5	17.0	-	19.6	-	35.9	2.2	108.1	1,238.5
Apurímac	6.7	-	-	-	-	0.0	1.5	-	7.8	-	10.4	-	52.8	-	14.9	-	0.0	94.0
Arequipa	761.0	-	-	1.3	8.0	0.0	35.8	-	15.8	-	11.1	-	6.3	-	21.9	13.2	0.0	874.4
Ayacucho	80.6	-	-	-	-	0.0	12.2	96.6	0.0	-	16.3	0.0	101.8	-	27.6	-	0.0	335.2
Cajamarca	511.6	-	-	1.4	-	0.1	57.1	-	0.0	-	18.6	0.0	25.8	-	62.4	-	-	676.9
Callao	0.0	-	-	-	17.8	-	-	-	0.5	-	4.0	-	0.0	-	13.2	353.5	15.3	404.2
Cusco	344.8	2,246.1	-	2.2	-	0.1	29.7	-	14.7	-	11.8	0.0	19.3	-	46.8	0.0	0.0	2,715.4
Huancavelica	17.9	-	-	33.5	-	0.0	7.7	72.1	1.8	-	15.7	0.0	50.0	-	18.5	-	-	217.9
Huánuco	4.0	-	2.0	-	-	0.1	1.4	0.0	21.1	-	18.9	0.0	90.3	-	35.5	-	-	173.3
Ica	344.2	-	-	-	25.9	0.0	51.2	79.8	4.0	-	2.4	-	3.4	13.7	16.4	2.1	0.1	543.1
Junín	104.5	-	-	4.9	-	0.1	15.7	-	2.1	-	15.2	0.0	23.3	-	45.4	-	-	211.1
La Libertad	529.8	-	-	-	16.4	0.0	48.3	-	1.2	-	8.3	0.0	6.3	-	43.4	3.7	-	657.4
Lambayeque	0.4	-	-	-	-	0.0	0.0	-	7.7	-	15.5	-	2.9	-	28.2	0.0	0.0	54.8
Lima	166.3	-	-	14.4	27.5	0.0	28.2	92.8	2.3	-	27.7	-	10.8	-	118.7	0.0	-	488.5
Loreto	-	-	256.3	-	-	0.6	-	-	4.2	-	17.6	0.0	3.1	-	36.5	1.5	0.0	319.8
M. de Dios	0.7	-	-	-	-	0.2	-	-	0.0	-	4.0	0.0	4.5	-	4.8	0.04	-	14.3
Municipalidad de Lima Metropolitana	1.6	-	-	-	-	0.0	0.3	-	0.0	-	15.8	-	0.0	-	-	-	-	17.6
Moquegua	323.3	-	-	-	12.2	0.0	92.4	-	6.2	-	1.9	-	0.5	-	3.2	3.9	-	443.6
Pasco	190.8	-	-	5.8	-	0.0	27.0	-	5.6	-	4.5	0.0	10.4	-	13.5	-	0.5	258.1
Piura	0.2	-	643.7	0.3	7.2	0.1	0.1	-	24.9	-	16.7	0.0	32.7	-	58.0	10.1	0.2	794.1
Puno	319.3	-	-	2.0	-	0.0	60.2	-	4.3	-	12.2	0.0	29.2	-	47.8	2.3	0.3	477.6
San Martín	0.9	-	-	-	-	0.1	0.1	-	1.5	-	17.6	-	28.4	-	37.8	0.0	-	86.3
Tarma	326.0	-	-	0.5	0.1	0.0	49.5	-	0.0	-	2.0	-	3.3	-	5.7	9.8	-	396.8
Tumbes	-	-	202.7	-	0.1	0.0	-	-	14.9	-	3.2	-	0.5	-	5.3	1.0	-	227.6
Ucayali	-	-	134.3	-	-	0.4	-	82.2	6.1	-	7.3	-	0.9	-	20.4	0.0	-	251.6
Total	5,010.2	2,246.1	1,239.0	69.3	152.2	1.9	520.7	423.4	204.3	27.5	310.3	2.7	535.1	14.5	782.0	403.3	124.5	12,066.9

* Bono de Incentivo por la Ejecución Eficaz de Inversiones

Fuente: MEF- Transparencia económica

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Cuadro 2.4

Recursos disponibles por el Rubro 18 Canon y Sobrecañon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, por departamento, 2012

En millones de nuevos soles

Departamento	Local			Regional			Total
	Canon, sobrecañon, regalías y FOCAM	Otras Transferencias	Saldo de Balance	Canon, sobrecañon, regalías y FOCAM	Otras transferencias	Saldo de balance	
Amazonas	0.0	9.7	7.4	0.0	64.5	-	81.7
Áncash	798.5	56.4	203.7	219.9	127.8	-	1,406.3
Apurímac	6.5	56.1	40.2	1.7	14.8	-	119.4
Arequipa	635.0	25.1	253.5	171.1	21.3	1.5	1,107.5
Ayacucho	134.7	109.6	67.1	54.7	8.6	11.3	386.0
Cajamarca	458.9	35.4	173.1	111.3	9.0	13.9	801.6
Callao	14.0	160.6	15.1	3.8	212.7	5.1	411.2
Cusco	2,066.9	31.1	522.4	555.9	14.7	-	3,191.0
Huancavelica	101.6	56.6	522.4	29.5	11.8	-	721.9
Huánuco	6.4	98.0	31.3	1.1	32.4	-	169.0
Ica	380.5	20.3	49.5	120.5	5.5	51.5	627.8
Junín	100.3	34.0	148.0	24.7	6.6	-	313.7
La Libertad	470.2	18.3	73.6	124.3	1.2	-	687.5
Lambayeque	0.4	9.7	127.4	0.1	16.4	-	154.0
Lima	239.4	35.4	11.5	89.7	5.3	-	381.2
Loreto	112.3	12.5	98.4	144.7	13.9	-	381.7
Madre de Dios	0.7	2.7	19.3	0.2	5.9	0.4	29.2
Municipalidad de Lima Metropolitana	0.0	0.0	0.8	1.9	15.7	-	18.4
Moquegua	335.7	5.1	0.0	92.3	7.3	-	440.4
Pasco	178.1	12.9	49.5	45.5	8.1	-	294.1
Piura	462.7	53.9	88.1	188.8	30.7	0.3	824.5
Puno	284.3	43.4	24.3	97.2	4.9	-	454.1
San Martín	0.9	32.5	20.6	0.2	14.9	-	69.1
Tacna	298.0	14.3	85.4	78.0	0.8	47.7	524.2
Tumbes	137.9	2.5	4.7	64.8	17.0	-	227.0
Ucayali	138.4	5.7	25.8	78.5	8.6	20.8	277.7
Total	7,362.3	941.7	2,663.0	2,300.4	680.4	152.4	14,100.3

Fuente: MEF- Transparencia económica
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana



USO DE LA RENTA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

III. USO DE LA RENTA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS



En el capítulo anterior se ha analizado los recursos provenientes de las actividades extractivas, los montos transferidos y los recursos disponibles en los gobiernos subnacionales (GSN) (transferencias más saldos de balance). La programación presupuestal de los GSN, consistente en la elaboración del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), toma como referencia los techos presupuestales que brinda el MEF a los diferentes pliegos en base a las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual. Luego de su debate en el Congreso, el presupuesto es aprobado a fines de noviembre y es el que se ejecuta a partir del mes de enero del 2012.

Sin embargo, desde los primeros meses del año se realizan modificaciones al presupuesto inicial de los gobiernos subnacionales, producto de las cuales se constituye el Presupuesto Institucional Modificado (PIM). La primera modificación sustancial se produce con la inclusión de los saldos de balance del año anterior, pero también de otros recursos. Un aspecto que ya señalamos antes es que el Rubro 18 incorpora recursos que no provienen de la renta que generan las actividades extractivas, como los fideicomisos, FONIPREL, el Plan de Incentivos Municipales, entre otros. Para el 2012, en los gobiernos locales el 89% de los recursos transferidos del Rubro 18 que provienen de las industrias extractivas, mientras que para los gobiernos regionales representan el 77%.

3.1 CAMBIOS NORMATIVOS RELATIVOS AL USO DEL CANON PARA EL PERIODO 2012

Para el año 2012 se decretaron algunas normas con la finalidad de agilizar la ejecución de las inversiones en un contexto internacional que amenaza con agravar la crisis económica principalmente en la eurozona. Una de las medidas de continuidad para reforzar las políticas anticrisis que comenzaron el año 2011 fue el Decreto de Urgencia 016-2012, mediante la cual se dictan medidas

para acelerar los gastos de inversión y la aprobación de un crédito suplementario por S/.2.000 millones para la ejecución de proyectos de inversión y extiende la vigencia de las medidas anticrisis del Plan de Estímulo Económico (PEE) que se lanzó en el 2011¹².

Por otra parte, en la Ley de Presupuesto del Sector Público del Año Fiscal 2012, Ley N° 29812, se establece lo siguiente:

- Las universidades públicas, institutos tecnológicos y pedagógicos, comprendidos en las leyes 23630 y 23871, y su modificatoria Ley 27763, durante el año 2012 podrán destinar hasta un 20% de sus recursos por concepto de canon, sobrecanon y regalías mineras para el financiamiento y cofinanciamiento de actividades relacionadas con el proceso de acreditación superior universitaria y no universitaria, según corresponda, para cuyo efecto quedan autorizados a realizar todas las modificaciones en el nivel funcional programático que resulten necesarias.

En la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2012, Ley N°29814, se establece lo siguiente:

- TERCERA. Incorporase la vigésima segunda disposición complementaria y transitoria a la Ley General, con el siguiente texto:
“VIGÉSIMA SEGUNDA.- Adicionalmente a lo dispuesto en la legislación relativa a las regalías mineras, el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), el Fondo de Compensación Regional (FONCOR), el canon, el sobrecanon, las rentas de aduanas y en las leyes anuales de presupuesto del sector público, autorizase a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales a utilizar estos recursos, según corresponda, para lo siguiente:
a) Atender el servicio de la deuda derivado de operaciones de endeudamiento celebradas por tales gobiernos con o sin el aval del Gobierno Nacional, o que este último haya acordado y trasladado mediante

12 Recordemos que el Ejecutivo, en setiembre del 2011, lanzó el primer tramo del Plan de Estímulo Económico, por S/.890 millones y, en octubre del mismo año, dictó el segundo tramo, por S/.1.600 millones. En noviembre del 2011, dictó que los saldos de los gobiernos subnacionales se incorporen en el presupuesto del 2012.

convenio de traspaso de recursos destinados a financiar proyectos de inversión pública.

b) Reembolsar al Gobierno Nacional por la ejecución de su garantía otorgada en respaldo de los compromisos acordados por los gobiernos regionales y gobiernos locales, en el marco de procesos de promoción de la inversión privada y concesiones.

En caso de que los pagos a que se refieren los literales a) y b) se efectúen a través de un fideicomiso, los citados recursos también pueden ser utilizados para financiar los gastos administrativos derivados de la constitución del respectivo fideicomiso”.

Además de los cambios normativos vinculados al uso del canon, el año 2012 también se aprobaron cambios en el SNIP para facilitar la aprobación de proyectos de corte social y productivo. De este modo se atendía una demanda de financiar proyectos de tipo social y productivo y no solamente “fierro y cemento” con los recursos del canon. Entre los principales podemos mencionar:

- El MEF ha publicado los Lineamientos Básicos para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública (PIP) de Apoyo al Desarrollo Productivo, mediante la Resolución Directoral N° 005-2012-EF/ 63.01, donde se señala que una de las principales fallas del mercado, que el Estado pretende resolver mediante proyectos de inversión pública, es la provisión de los servicios de apoyo a las cadenas productivas para facilitar la transferencia, adopción y aplicación de tecnologías.
- Resolución Directoral N° 005-2012-EF/ 63.01, que se concentra en cofinanciar propuestas productivas mediante el desarrollo, adaptación, mejora o transferencia de tecnología y que tienen un tope de un millón de soles. De acuerdo a la RD 005-2012, se menciona una tipología de PIP y se considerará las siguientes cadenas productivas:
 - Agraria: incluye cadenas de productos agrícolas, pecuarios y forestales (con fines comerciales) desde la gestión de los insumos hasta la comercialización, pasando por la transformación del producto cuando sea pertinente.
 - Industrial: incluye cadenas de bienes manufacturados como artesanías, carpintería, textiles, etc.
 - Acuícola: incluye cadenas relacionadas a la actividad acuícola, desde la gestión de los insumos hasta la comercialización, pasando por la transformación del producto cuando sea pertinente.
- Otra de las últimas mejoras implementadas por el MEF se refiere a la lucha contra la desnutrición. Para esto se

publicó los Lineamientos de Inversión para Reducir la Desnutrición Crónica Infantil, aprobados por la Resolución Directoral N° 007-2012-EF/63.01. Este documento toma como referencia la información publicada sobre las “intervenciones efectivas” contenida en los lineamientos del MIDIS. Las intervenciones que pueden ser consideradas como proyectos de inversión pública son las que se detallan a continuación:

- i. Instalación del Centro de Promoción y Vigilancia Comunal del Cuidado Integral de la Madre y el Niño:
 - a. Impulso a la organización y participación comunitaria
 - b. Infraestructura
 - c. Equipamiento
- ii. Mejoramiento de las capacidades del gobierno local:
 - a. Asesoría a los agentes comunitarios de salud, a través de un equipo facilitador comunal
 - b. Acondicionamiento de espacio físico y equipamiento
- iii. Optimización del acceso y uso de las familias de los servicios de salud preventivos de calidad. Mejora de la infraestructura, equipamiento y fortalecimiento de las capacidades del recurso humano de los servicios de salud preventivos que se encuentran definidos en el Programa Articulado Nutricional y Materno Neonatal
- iv. Implementación de sistemas de agua potable y saneamiento
- v. Gestión del programa de inversión
 - a. Realizar el diagnóstico, planificación, ejecución y monitoreo de las acciones necesarias para la reducción de la desnutrición crónica infantil
 - b. Brindar asistencia técnica para la implementación de las intervenciones con inversión pública en coordinación con las autoridades de salud y de los gobiernos locales

3.2 USO DEL CANON EN LOS GOBIERNOS REGIONALES

3.2.1 Programación del presupuesto por fuente de financiamiento

En el año 2012 los gobiernos regionales tuvieron un presupuesto modificado total de S/. 23,605 millones, monto

superior en 12% con respecto al monto del 2011, que fue de S/. 20,988 millones. La fuente de financiamiento principal de los gobiernos regionales son los recursos ordinarios, con el 69% del total. En segundo lugar, están los recursos del Rubro 18 Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, que alcanzaron la suma de S/. 4,706 millones, que representa el 21% del presupuesto total (ver Cuadro 3.1).

El presupuesto de apertura de los gobiernos regionales de la fuente canon (Rubro 18) se incrementó en su componente vinculado a las industrias extractivas. Sin embargo, el monto de otras transferencias no relacionadas a las industrias extractivas ha disminuido, tal como se muestra en el Cuadro 3.1.

En efecto, las transferencias vinculadas a las actividades extractivas que se incorporaron en este Rubro 18 suman S/. 2,300 millones, monto mayor en 10% al transferido el año anterior. En cambio, en los otros recursos no vinculados a las actividades extractivas hay una disminución de S/. 824 millones en el 2011 a S/. 144 millones en el 2012. Como se sabe, desde fines del 2008 y en mayor medida a partir del 2009, se comenzaron a transferir a los gobiernos regionales recursos del FONIPREL, fideicomisos regionales y las participaciones del FORSUR (para Ica, Lima), incorporándolos dentro del Rubro 18.

Los saldos de balance del Rubro 18 son otro componente importante del presupuesto modificado y corresponden

a los recursos presupuestados y no ejecutados el año anterior. El saldo de balance incorporado al presupuesto 2012 asciende a S/. 1,725 millones, monto que corresponde en su mayor parte a los gobiernos regionales que tienen altos ingresos por canon minero, canon gasífero o petrolero. Los casos más resaltantes de ello son Cusco, Áncash, Tacna e Ica.

En el 2012, la fuente de financiamiento que más variación registró (con excepción de donaciones y transferencias) es la del Rubro 18, que pasa de S/. 2,142 millones en el PIA a S/. 4,706 millones en el PIM, lo que significa un incremento de 120% (ver Cuadro 3.2).

Cabe mencionar que la fuente donaciones y transferencias, que representa el 6% del presupuesto total (S/. 1,494 millones), también incluye recursos provenientes de las industrias extractivas. Nos referimos al llamado remanente de Fondoempleo, que se origina en la participación de los trabajadores del 8% de las utilidades netas de las empresas, con un tope de 18 sueldos adicionales; el monto excedente se destina al Fondoempleo para financiar proyectos de capacitación y promoción de empleo en los departamentos productores, con un monto máximo de 2,200 UIT. En los casos en que luego de realizar estas dos deducciones quede un excedente, las empresas deben transferir dicho excedente a los gobiernos regionales para el financiamiento de proyectos de infraestructura; dichas transferencias se registran en el rubro donaciones y transferencias. Una condición para que exista el exce-

Cuadro 3.1

Presupuesto Modificado de los gobiernos regionales por fuente/rubro de financiamiento, 2011 - 2012 En porcentajes y millones de nuevos soles

Rubro	2011		2012	
	PIM	Participación	PIM	Participación
Recursos ordinarios	13,740	65%	16,227	69%
Recursos directamente recaudados	673	3%	824	3%
Donaciones y transferencias	1,880	9%	1,494	6%
Rubro 18: Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones	4,409	21%	4,706	20%
a) Transferencias por actividades extractivas	2,088		2,300	
b) Otras transferencias	824		680	
c) Saldo de balance	1,496		1,725	
Recursos por operaciones oficiales de crédito	288	1%	354	1%
Total	20,988	100%	23,605	100%

Fuente: MEF- SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Cuadro 3.2

Variaciones en el presupuesto (PIM - PIA) de los gobiernos regionales, por fuente de financiamiento, 2011 – 2012

En millones de soles y porcentajes

Fuente / rubro	2011			2012			Variación PIM 2011-2012	
	PIA	PIM	Diferencia	PIA	PIM	Diferencia	Monto	%
Recursos ordinarios	11,206	13,740	2,534	11,893	16,227	4,334	2,487	18%
Recursos directamente recaudados	466	673	207	551	824	273	151	22%
Donaciones y transferencias	0	1,880	1,880	1	1,494	1,493	-386	-21%
Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones	1,988	4,409	2,420	2,142	4,706	2,564	298	7%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	180	288	108	202	354	151	66	23%
Total	13,839	20,988	7,149	14,789	23,605	8,815	2,616	12%

Fuente: MEF- SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

dente de Fondoempleo es que la utilidad de la empresa sea muy grande, como ocurre con la minera Antamina en Áncash o similares.

En suma, en los gobiernos regionales la principal fuente de financiamiento son los recursos ordinarios; luego están los recursos del Rubro 18, que son muy importantes en aquellas regiones donde la explotación de los recursos naturales es significativa. Sin embargo, la inclusión en dicho rubro de otros recursos, que no provienen necesariamente de la industria extractiva, disminuye la transparencia y dificulta el seguimiento, como veremos más adelante.

3.2.2 Programación del presupuesto de inversiones en los gobiernos regionales por fuente de financiamiento

Del presupuesto total que manejaron los gobiernos regionales en el 2012, que asciende a S/. 23,605 millones, el 37% corresponde a inversiones (S/. 8,766 millones). Dicho presupuesto para inversiones tiene a los recursos ordinarios y al Rubro 18 como las principales fuente de financiamiento, con el 42% y el 41% del total, respectivamente. El rubro 18 tiene como principal componente a las transferencias provenientes de las industrias extractivas.

Como se puede ver en el Cuadro 3.3, los recursos ordinarios son los que más aumentaron. La diferencia entre

Cuadro 3.3

Presupuesto de inversiones en los gobiernos regionales según fuente de financiamiento, 2012

En millones de nuevos soles

Rubro	PIA	PIM	Participación (%)		Variación PIA / PIM	
			PIA	PIM	Monto	%
Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones	1,659	3,576	47%	41%	1,917	116%
Recursos ordinarios	1,511	3,709	43%	42%	2,199	146%
Donaciones y transferencias	1	913	0%	10%	912	61466%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	202	354	6%	4%	151	75%
Recursos directamente recaudados	125	214	4%	2%	89	71%
Total	3,498	8,766	100%	100%	5,268	151%

Fuente: MEF- SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

el PIA y el PIM es de S/. 2,199 millones, lo que significa un incremento de 146% respecto al PIA. El siguiente rubro que más aumentó es el Rubro 18, que presenta un incremento de S/. 1,917 millones, lo que representa un aumento de 116% con respecto al PIA.

En general, observamos que los recursos que provienen de las actividades extractivas forman parte importante del presupuesto de los gobiernos regionales, en especial de aquellos que reciben los recursos del canon. Así, en las principales zonas productoras como Cusco, Moquegua,

Cajamarca e Ica, los recursos del Rubro 18 explican más del 69% de todo el presupuesto de inversiones del gobierno regional (ver Cuadro 3.4).

3.2.3 Presupuesto de inversiones (PIM) por funciones en los gobiernos regionales

¿Cuál es el destino de los recursos de inversiones en los gobiernos regionales? Es la pregunta que abordamos seguidamente. Según los datos del Cuadro 3.5, la mayor

Cuadro 3.4
Importancia del canon (Rubro 18) en el presupuesto de inversión de los gobiernos regionales, 2012
En millones de nuevos soles

Pliego	PIM Rubro 18 (A)	PIM (B)	Porcentaje B/A
Amazonas	63	298	21%
Áncash	374	731	51%
Apurímac	48	281	17%
Arequipa	227	528	43%
Ayacucho	98	339	29%
Cajamarca	308	443	69%
Cusco	603	677	89%
Huancavelica	72	288	25%
Huánuco	47	378	12%
Ica	164	236	69%
Junín	66	287	23%
La Libertad	93	226	41%
Lambayeque	17	287	6%
Loreto	161	463	35%
Madre de Dios	8	148	5%
Moquegua	143	185	77%
Pasco	105	222	47%
Piura	209	442	47%
Puno	206	412	50%
San Martín	53	378	14%
Tacna	199	322	62%
Tumbes	90	227	39%
Ucayali	69	218	32%
Lima	65	218	30%
Callao	88	438	20%
Lima Metropo.	3	92	3%
Total	3,576	8,766	41%

Fuente: MEF- SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

parte de los recursos están orientados hacia proyectos en cuatro funciones: transporte (26%), salud y saneamiento (25%), educación (18%) y agropecuaria (15%), las cuales en conjunto suman en total 84%, panorama que no ha variado significativamente respecto a los dos años anteriores. De lo anterior podemos concluir que buena parte de los recursos que provienen de las actividades extractivas se orientan a sectores en los cuales existen importantes brechas en la infraestructura social y económica en las regiones. Lo que

probablemente ha cambiado poco es que la gran mayoría de estos proyectos financiados son de infraestructura en salud-saneamiento, educación, transportes y agropecuaria.

Sobre el destino final y la eficacia en el manejo de los recursos del canon en un año marcado por los conflictos sociales, como el de Conga, los medios de comunicación han difundido información con frecuencia imprecisa y distorsionada, entre ellas que los gobiernos regionales o

Cuadro 3.5

Presupuesto de inversiones en gobiernos regionales según funciones, 2010 - 2012

En millones de nuevos soles

Función	2010	2011	2012	Participación 2012
Transporte	2,434	2,143	2,297	26%
Educación	1,157	1,165	1,544	18%
Agropecuaria	1,024	958	1,280	15%
Salud	1,274	915	1,271	14%
Saneamiento	1,084	1,240	936	11%
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	325	279	582	7%
Energía	267	251	246	3%
Orden público y seguridad	137	125	212	2%
Cultura y deporte	121	128	114	1%
Medio ambiente	109	88	87	1%
Turismo	46	49	72	1%
Protección social	56	29	28	0%
Vivienda y desarrollo urbano	37	29	28	0%
Comercio	6	7	18	0%
Pesca	28	14	17	0%
Justicia	5	10	11	0%
Comunicaciones	1	3	8	0%
Defensa y seguridad nacional	8	1	6	0%
Minería	7	6	5	0%
Trabajo	3	3	3	0%
Industria	6	2	2	0%
Previsión social	0	0.1	0	0%
Relaciones exteriores	0	-	-	-
Total	8,135	7,445	8,766	
Transporte, salud y saneamiento, educación y agropecuaria (TSSEA)	6,972	6,420	7,328	-
Participación TSSEA	86%	86%	84%	

Fuente: MEF- SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

municipalidades cuentan con ingentes recursos por canon inmovilizados que no saben utilizar o que son empleados para realizar proyectos innecesarios. Si bien la llegada inesperada de recursos y el apresuramiento por gastarlos ha llevado a realizar proyectos sobredimensionados o no prioritarios, lo cierto es que, a la luz de las cifras, más de cuatro quintas partes de los recursos en los últimos años se destinan a financiar proyectos de vías de comunicación, educación, salud y agro. El tema de fondo, por tanto, no es la orientación ni la velocidad del gasto, sino la calidad de los proyectos de inversión y sobre la calidad del gasto público, asunto sobre el cual lamentablemente no se dispone de información más allá de algunos estudios temáticos de caso.

3.2.4 Avance en la ejecución de las inversiones en los gobiernos regionales

Para diciembre del 2012, el presupuesto acumulado para inversiones de los gobiernos regionales fue de S/. 8,766 millones, monto muy superior al presupuesto inicial de S/. 3,498 millones. Si bien la magnitud de las modificaciones ha disminuido un tanto respecto al año anterior, estas siguen siendo grandes y son un factor que dificulta la gestión en un contexto en el que los gobiernos regionales (y también los gobiernos locales) tienen insuficientes recursos para gasto corriente comparado con el dinero disponible para inversiones. Esta brecha entre gasto corriente y gasto de capital es uno de los cuellos de botella que el MEF debería corregir de manera gradual.

Para medir el desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución de presupuesto de inversiones tenemos tres indicadores: el primero mide la eficacia del gasto tomando el presupuesto de apertura (gasto devengado / PIA), el segundo mide la eficacia tomando el presupuesto modificado (gasto devengado / PIM) y el tercero mide el crecimiento del gasto de inversión, periodo 2008-2012. Para analizar estos tres indicadores presentamos el Cuadro 3.6.

Una primera constatación que se extrae del primer indicador es que, en promedio, los gobiernos regionales ejecutaron el 198% del presupuesto de apertura PIA, pero mirando al detalle tenemos tres gobiernos regionales (La Libertad, Arequipa e Ica), que han ejecutado menos que su PIA, lo cual es indicador de poca eficacia. En el otro extremo hay gobiernos regionales que ejecutaron mucho más que el presupuesto inicial (Áncash, Lambayeque y Lima Metropolitana).

La segunda conclusión basada en el segundo indicador es que, en promedio, los gobiernos regionales llegaron a ejecutar el 79% del presupuesto modificado, cifra que muestra una mejora sustancial respecto al año anterior, cuando llegaron al 65%. La diferencia con los resultados del primer indicador se explica por la gran magnitud de las modificaciones presupuestales que llevan a situaciones paradójicas, tales como las siguientes: el Gobierno Regional de Áncash ejecutó el 489% de su PIA y el 95% del PIM; por otro lado, La Libertad ejecutó el 84% de su PIA y solo 52% del PIM. ¿Cuál de los dos tiene mayor eficacia? Para intentar una respuesta a esta pregunta debemos evaluar los datos considerando tanto el tamaño del presupuesto que manejan los gobiernos regionales como la evolución de su gasto realizado en los últimos cuatro años (ver Cuadro 3.6).

Los datos del cuadro presentan a los gobiernos regionales clasificados en cuatro grupos. En el primer grupo están tres gobiernos regionales con presupuestos de inversión mayor a S/. 500 millones: Áncash, Cusco y Arequipa. En el caso de Áncash y Cusco, la ejecución que se logra pasa del 90% del PIM, mientras que en el caso de Arequipa la ejecución es baja, pues es de 69%.

En el segundo grupo se encuentran nueve gobiernos regionales que manejan presupuestos entre S/. 300 y S/. 500 millones. De ellos, los que presentan mejor desempeño de ejecución son San Martín y Loreto, con 95% y 88%, respectivamente, mientras que los casos de Puno y Tacna evidencian una baja eficacia, ya que ejecutaron 55% y 56% de su presupuesto modificado, respectivamente (ver Cuadro 3.6).

En el tercer grupo se encuentran once gobiernos regionales con presupuestos de inversión entre S/. 200 y S/. 300 millones. Allí, según el indicador, destacan los gobiernos regionales de Lima y Junín a los que habría que añadir a Tumbes por la alta tasa de crecimiento (42%) de su gasto en los últimos cuatro años. En el otro extremo, el Gobierno Regional de La Libertad muestra baja eficacia seguido del Gobierno Regional de Ica.

Para que los lectores puedan apreciar con más detalle la evolución de la ejecución del gasto de inversiones entre el 2008 y el 2012 presentamos el Cuadro 3.7. Los resultados más saltantes son los siguientes: el Gobierno Regional de Áncash aumentó su gasto de inversión en 424% en dicho periodo; Cajamarca presenta una situación similar; el gasto registrado por La Libertad en el año 2012 y el de Moquegua

Cuadro 3.6

Avance en la ejecución del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales, 2012

En millones de nuevos soles y porcentajes

Rango según PIM	Departamento	PIA (A)	PIM (B)	Ejecución (C)	Avance %		Tasa de Crecimiento 2008-2012
					C/A	C/B	
Mayor a 500	Áncash	142	731	697	489%	95%	51%
	Cusco	302	677	608	201%	90%	28%
	Arequipa	356	528	366	103%	69%	19%
300-500	Loreto	256	463	407	159%	88%	66%
	Cajamarca	129	443	381	294%	86%	54%
	Piura	210	442	360	172%	82%	24%
	Callao	185	438	365	197%	83%	61%
	Puno	155	412	225	146%	55%	26%
	Huánuco	141	378	301	214%	80%	45%
	San Martín	180	378	357	198%	95%	12%
	Ayacucho	148	339	261	176%	77%	28%
	Tacna	105	322	181	173%	56%	19%
200-300	Amazonas	91	298	224	247%	75%	21%
	Huancavelica	122	288	229	187%	79%	15%
	Lambayeque	61	287	214	347%	74%	5%
	Junín	74	287	245	331%	86%	23%
	Apurímac	83	281	186	223%	66%	25%
	Ica	123	236	128	104%	54%	24%
	Tumbes	69	227	215	310%	95%	42%
	La Libertad	140	226	118	84%	52%	-12%
	Pasco	73	222	188	255%	84%	24%
	Ucayali	73	218	130	177%	59%	13%
	Lima provincias	95	218	214	226%	98%	32%
Menos de 200	Moquegua	103	185	119	115%	64%	11%
	Madre de Dios	57	148	121	211%	81%	27%
	Lima Metropolitana	23	92	78	333%	84%	15%
Total		3,498	8,766	6,919	198%	79%	26%

Fuente: MEF- SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

son los que menos han crecido en comparación con el resto, teniendo el primero un decrecimiento de 35% y el segundo un crecimiento de tan solo 51% (ver Cuadro 3.7).

En resumen, de la información presentada respecto al desempeño en la ejecución del gasto de inversión tomando los tres indicadores, podemos concluir que:

a) En el bloque de los que más presupuesto tienen destacan por su mayor eficacia en el gasto los gobiernos regionales de Áncash, Arequipa, Cajamarca y Loreto.

b) En el grupo intermedio logran mayor eficacia los gobiernos regionales de San Martín y Huánuco considerando los indicadores dos y tres.

c) En el último grupo destacan los gobiernos regionales de Ucayali, Junín y Madre de Dios.

d) Los gobiernos regionales con menor eficacia en el gasto de inversión fueron Tacna, Puno y Lima Metropolitana.

Aclaremos que una mayor eficacia en el gasto no implica necesariamente una mayor eficiencia ni tampoco

Cuadro 3.7

Ejecución del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales, 2008 – 2012

En millones de nuevos soles y porcentajes

Gobierno regional	2008	2009	2010	2011	2012	Variación anual del gasto				
						2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2008-2012
Amazonas	106	144	117	143	224	35%	-18%	22%	57%	111%
Áncash	133	285	529	649	697	115%	86%	23%	7%	424%
Apurímac	77	71	136	113	186	-8%	91%	-17%	65%	142%
Arequipa	182	302	286	343	366	65%	-5%	20%	7%	101%
Ayacucho	97	124	183	139	261	27%	48%	-24%	88%	170%
Cajamarca	67	165	265	454	381	147%	61%	71%	-16%	468%
Cusco	227	304	281	244	608	34%	-8%	-13%	149%	168%
Huancavelica	131	112	159	164	229	-14%	42%	3%	39%	75%
Huánuco	68	73	106	194	301	7%	44%	83%	55%	343%
Ica	54	57	106	117	128	5%	88%	10%	10%	138%
Junín	108	155	127	159	245	44%	-18%	25%	54%	127%
La Libertad	195	182	202	161	118	-6%	11%	-20%	-27%	-39%
Lambayeque	176	153	100	133	214	-13%	-35%	34%	61%	21%
Loreto	54	113	315	346	407	107%	180%	10%	18%	654%
M. de Dios	47	80	138	98	121	72%	72%	-29%	23%	157%
Moquegua	79	184	155	87	119	132%	-16%	-44%	37%	51%
Pasco	78	169	78	116	188	116%	-54%	48%	62%	140%
Piura	150	201	329	196	360	33%	64%	-41%	84%	140%
Puno	89	190	185	116	225	114%	-3%	-37%	94%	153%
San Martín	231	219	222	262	357	-5%	1%	18%	36%	55%
Tacna	89	136	126	73	181	300%	-8%	-42%	148%	104%
Tumbes	52	79	110	136	215	51%	39%	24%	58%	313%
Ucayali	81	121	142	137	130	50%	18%	-4%	-5%	60%
Lima	71	113	150	119	214	60%	33%	-21%	80%	201%
Callao	54	94	132	122	365	74%	40%	-8%	199%	575%
Lima Metropolitana	45	139	273	11	78	211%	96%	-96%	605%	72%
Total	2,741	3,965	4,953	4,833	6919	45%	25%	-2%	43%	152%

Fuente: MEF- SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

una mejor calidad de las obras realizadas. Un ejemplo de ello es el caso de Loreto, cuyo gobierno regional muestra una buena eficacia en el gasto por la ejecución del proyecto de alcantarillado mediante una empresa contratista; sin embargo, son de público conocimiento los fuertes cuestionamientos a la calidad de la obra de alcantarillado, pronunciados tanto por los colegios profesionales como por la misma ciudadanía, que sufre las consecuencias.

¿Cómo se comporta la ejecución del gasto de inversión en los gobiernos regionales según funciones? La mayor parte del presupuesto de inversiones está concentrado en cinco funciones: transporte, saneamiento, educación, agropecuaria y salud. Estas funciones han tenido una ejecución total de S/. 4,119.4 millones. De estas, las funciones que han ejecutado mayores inversiones han sido las de saneamiento, agropecuaria, planeamiento, energía y educación (ver Cuadro 3.8).

Cuadro 3.8

Avance en la ejecución de inversiones en los gobiernos regionales, según función, 2012

En millones de nuevos soles y porcentajes

Función	PIA	PIM (A)	Gasto devengado (B)	Avance (B/A)
Transporte	765	2,297	1,812	79%
Educación	383	1,544	1,238	80%
Agropecuaria	655	1,280	1,017	79%
Salud	724	1,271	856	67%
Saneamiento	380	936	800	86%
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	261	582	522	90%
Energía	74	246	223	90%
Orden público	49	212	136	64%
Cultura y deporte	29	114	88	77%
Ambiente	52	87	72	83%
Turismo	80	72	55	77%
Vivienda y desarrollo urbano	6	28	24	88%
Protección social	7	28	21	76%
Comercio	11	18	14	76%
Pesca	10	17	14	83%
Justicia	0	11	11	94%
Comunicaciones	9	8	5	63%
Defensa	0	6	3	60%
Minería	0	5	3	58%
Industria	1	2	2	89%
Trabajo	1	3	1	54%
Previsión social	0	0	0	100%
Total	3,498	8,766	6,919	79%

Fuente: MEF- SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

3.3 USODELCANONENLASUNIVERSIDADES

Las universidades que pertenecen a las regiones productoras reciben, de acuerdo a la Ley del Canon, el 20% del canon que se destina al gobierno regional. Durante los años pasados las transferencias de los recursos provenientes del canon a las universidades se realizaba a través de los gobiernos regionales. Los recursos ingresaban primero a las arcas del gobierno regional, luego este procede a transferir a las universidades, mediante la fuente donaciones y transferencias. Sin embargo, desde el año 2012 el MEF decidió realizar la transferencia a las universidades de manera directa, pero en algunos casos todavía se está dando por medio de donaciones

y transferencias (ver Cuadro 3.9). Este cambio resuelve una intermediación que no siempre fue bien ejercida, por lo que nos parece acertado.

En el Cuadro 3.9 se puede observar que, para las universidades que pertenecen a las regiones productoras, más del 85% de sus recursos para inversiones están centrados en el Rubro 18 y las donaciones y transferencias, como es en el caso de Universidad Nacional San Antonio Abad, de Trujillo, del Santa, San Agustín, entre otras. Tomando en cuenta que existe una gran heterogeneidad en el presupuesto de las universidades, la que tiene mayor presupuesto es la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, con S/. 236 millones, que es 150% más que el

Cuadro 3.9

Presupuesto de inversión de las universidades nacionales, participación del Rubro 18 y donaciones y transferencias (DyT) En millones de nuevos soles y en porcentajes

Pliego	PIM (A)	R-18 (B)	DyT (C)	B/A	C/A	R-18 +DyT
U.N. SAN ANTONIO ABAD	236	50	183	21%	78%	99%
U.N. DANIEL ALCIDES CARRIÓN	92	29	61	32%	66%	98%
U.N. SANTIAGO ANTÚNEZ DE MAYOLO	66	27	34	41%	52%	93%
U.N. DEL SANTA	56	20	33	36%	59%	95%
U.N. DE TRUJILLO	49	22	22	44%	44%	88%
U.N. DEL ALTIPLANO	48	13	16	28%	33%	60%
U.N. SAN AGUSTÍN	45	42	0	92%	1%	92%
U.N. DE INGENIERÍA	39	0	0	0%	1%	1%
U.N. SAN CRISTÓBAL DE HUAMANGA	39	26	7	68%	17%	85%
U.N. DE MOQUEGUA	36	24	12	67%	33%	100%
U.N. DE HUANCVELICA	33	23	3	70%	10%	80%
U.N. MAYOR DE SAN MARCOS	31	0	0	0%	0%	1%
U.N. DE PIURA	30	28	-	93%	-	93%
U.N. DEL CENTRO DEL PERÚ	28	4	14	13%	50%	63%
U.N. JORGE BASADRE GROHMANN	25	18	6	73%	24%	97%
U.N. JOSÉ FAUSTINO SÁNCHEZ CARRIÓN	24	6	17	24%	71%	94%
U.N. DE JULIACA	23	15	8	65%	33%	98%
U.N. SAN LUIS GONZAGA	22	17	-	77%	-	77%
U.N. DE TUMBES	20	19	-	91%	-	91%
U.N. DE JAÉN	20	14	5	71%	26%	97%
U.N. DE UCAYALI	20	6	9	29%	46%	74%
U.N. AGRARIA DE LA MOLINA	19	0	0	0%	1%	2%
U.N. DE CAJAMARCA	15	10	4	67%	23%	91%
U.N. DE BARRANCA	15	15	-	99%	-	99%
U.N. DE LA AMAZONÍA PERUANA	15	11	0	76%	2%	78%
U.N. HERMILO VALDIZÁN	14	0	0	2%	1%	3%
U.N. PEDRO RUIZ GALLO	14	0	0	0%	0%	0%
U.N. TORIBIO RODRÍGUEZ DE MENDOZA DE AMAZONAS	14	0	-	0%	-	0%
U.N. DE EDUCACIÓN ENRIQUE GUZMÁN Y VALLE	13	0	0	1%	1%	2%
U.N. TECNOLÓGICA DEL CONO SUR DE LIMA	12	0	0	1%	0%	1%
U.N. MICAELA BASTIDAS DE APURÍMAC	10	0	-	1%	-	1%
U.N. DE SAN MARTÍN	9	0	0	1%	0%	1%
U.N. DE FRONTERA	9	8	-	89%	-	89%
U.N. FEDERICO VILLARREAL	8	0	-	2%	-	2%
U.N. DE CAÑETE	8	6	-	84%	-	84%
U.N. INTERCULTURAL DE LA AMAZONÍA	8	7	0	92%	0%	92%
U.N. AGRARIA DE LA SELVA	7	0	0	2%	0%	3%
U.N. AMAZÓNICA DE MADRE DE DIOS	5	-	2	-	30%	-
U.N. DEL CALLAO	5	0	1	6%	15%	22%
U.N. JOSÉ MARÍA ARGUEDAS	2	0	1	8%	36%	44%
U.N. INTERCULTURAL DE LA SELVA CENTRAL JUAN SANTOS ATAHUALPA	2	1	-	63%	-	63%
U.N. AUTÓNOMA DE CHOTA	1	-	-	-	-	-
Total	1,188	463	439	39%	37%	76%

Fuente: MEF- SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

presupuesto de la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión, que le sigue con S/. 92 millones.

Cabe mencionar que hay una gran cantidad de universidades regionales que reciben recursos a través del Rubro 18, mientras que, en el caso de las universidades de la capital, la mayor parte del financiamiento que tienen proviene del rubro de recursos ordinarios.

Con respecto a la ejecución del presupuesto de inversión de las universidades, se tiene una ejecución bastante baja, pues el porcentaje de ejecución promedio es de 30%, pero hay algunas universidades con un alto porcentaje de ejecución, como la Universidad Autónoma de Chota y la Toribio Rodríguez de Mendoza, con 100% de ejecución, mientras que la de Barranca tiene 0%; Jaén 3%; y San Luis Gonzaga, 5% (ver Cuadro 3.10).

Cuadro 3.10

Ejecución del presupuesto de inversión de las universidades nacionales

En millones de nuevos soles y en porcentajes

Pliego	PIM	Gasto Devengado	Avance %
U.N. SAN ANTONIO ABAD	236	15	6%
U.N. DANIEL ALCIDES CARRIÓN	92	12	13%
U.N. SANTIAGO ANTÚNEZ DE MAYOLO	66	23	35%
U.N. DEL SANTA	56	26	45%
U.N. DE TRUJILLO	49	20	41%
U.N. DEL ALTIPLANO	48	16	34%
U.N. SAN AGUSTÍN	45	4	8%
U.N. DE INGENIERÍA	39	31	79%
U.N. SAN CRISTÓBAL DE HUAMANGA	39	4	10%
U.N. DE MOQUEGUA	36	3	8%
U.N. DE HUANCAMELICA	33	11	34%
U.N. MAYOR DE SAN MARCOS	31	27	88%
U.N. DE PIURA	30	12	38%
U.N. DEL CENTRO DEL PERÚ	28	9	31%
U.N. JORGE BASADRE GROHMANN	25	5	19%
U.N. JOSÉ FAUSTINO SÁNCHEZ CARRIÓN	24	11	45%
U.N. DE JULIACA	23	3	14%
U.N. SAN LUIS GONZAGA	22	1	5%
U.N. DE TUMBES	20	11	55%
U.N. DE JAÉN	20	1	3%
U.N. DE UCAYALI	20	17	87%
U.N. AGRARIA DE LA MOLINA	19	14	76%
U.N. DE CAJAMARCA	15	2	14%
U.N. DE BARRANCA	15	0	1%
U.N. DE LA AMAZONÍA PERUANA	15	3	20%
U.N. HERMILIO VALDIZÁN	14	11	82%
U.N. PEDRO RUIZ GALLO	14	8	60%
U.N. TORIBIO RODRÍGUEZ DE MENDOZA DE AMAZONAS	14	14	100%
U.N. DE EDUCACIÓN ENRIQUE GUZMÁN Y VALLE	13	10	76%
U.N. TECNOLÓGICA DEL CONO SUR DE LIMA	12	2	17%
U.N. MICAELA BASTIDAS DE APURÍMAC	10	1	9%
U.N. DE SAN MARTÍN	9	8	91%
U.N. DE FRONTERA	9	1	12%
U.N. FEDERICO VILLARREAL	8	4	53%
U.N. DE CAÑETE	8	1	9%
UNIVERSIDAD NACIONAL INTERCULTURAL DE LA AMAZONÍA	8	1	19%
U.N. AGRARIA DE LA SELVA	7	7	95%
U.N. AMAZÓNICA DE MADRE DE DIOS	5	4	69%
U.N. DEL CALLAO	5	4	70%
U.N. JOSÉ MARÍA ARGUEDAS	2	2	86%
U.N. INTERCULTURAL DE LA SELVA CENTRAL JUAN SANTOS ATAHUALPA	2	0	25%
U.N. AUTÓNOMA DE CHOTA	1	1	100%
Total	1,188	360	30%

Fuente: MEF- SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana



Generación de la renta del sector minero

1. En el año 2012 la producción de los principales minerales (oro, plata, hierro y cobre) se mantuvo estancada. Sin embargo, el valor de producción minera disminuyó en 9% con respecto al del 2011, pasando de S/. 76,728 millones a S/.70,088 millones; dicha disminución se explica por la disminución de los precios internacionales y por el estancamiento de la producción de los principales minerales.
2. Las utilidades netas de las empresas mineras han disminuido debido a la caída de precios internacionales y el incremento de los costos de producción. Según datos de la Superintendencia de Mercado de Valores las utilidades de las empresas mineras en el 2012 han disminuido en 19% en comparación con el 2011. En consecuencia, la rentabilidad de las empresas también disminuyó aunque manteniendo niveles relativamente altos; así el ratio utilidad neta / ventas netas fue de 32%, lo que significa una disminución de 9 puntos porcentuales respecto a los dos años previos.
3. Los tributos internos de la economía en el 2012 crecieron en 16 % respecto al año previo, mientras en el sector minero disminuyeron en 5%, según información de la SUNAT. El principal tributo del sector minero, el Impuesto a la Renta, disminuyó en 14%. Este resultado es interesante pues nos muestra que el rendimiento tributario de los otros sectores de la economía fue positivo.
4. Producto de los cambios legislativos realizados en el 2011 se recaudó en el 2012, por concepto de regalía minera, Impuesto Especial a la Minería y Gravamen Minero, un total de S/. 1,968 millones. En particular, el Impuesto Especial y el Gravamen minero han generado S/. 1,384 millones, monto que significa el triple comparado con el Aporte

Voluntario, lo cual es un buen resultado aunque es inferior a los S/. 3,000 millones anunciado por el gobierno. Un problema que se observa actualmente es la falta de transparencia en el manejo de estos fondos por parte del gobierno nacional.

Generación de la renta en el sector de hidrocarburos

5. La producción nacional de petróleo en el año 2012 ha disminuido un 5% en comparación con el 2011. Esto se debe al agotamiento del recurso en lotes petroleros, que ya tienen muchos años de explotación, y a que en los últimos años no se ha logrado explotar nuevas reservas.
6. La producción nacional de líquidos de gas natural (LGN) del 2012 disminuyó en 3% con respecto a la del 2011. En cambio, la producción de gas natural (GN) aumentó en 5%, principalmente por la extracción del lote 88 vinculado al consumo nacional.
7. El Valor de Producción Hidrocarburos (VPH) en el 2012 fue de S/.15,329 millones, 9% menos al VPH del 2011. Esto se explica principalmente por una caída en la producción de GNV y de petróleo. Durante el año el precio del petróleo ha oscilado entre US\$ 91 y US\$ 114 el barril.
8. En el 2011, las regalías petroleras recaudadas por el Estado alcanzaron los US\$ 2,000 millones, 5% menos que el 2011 cuando fue de US\$ 2,096 millones.

Uso de la renta

9. Las transferencias acreditadas por canon a los departamentos (gobierno regional + gobierno local) llegaron a S/. 9,663 millones para el 2012. Este monto es superior en 15% al registrado en el 2011, cuando fue de S/. 8,387 millones. Entre es-

tos ingresos, los recursos provenientes del canon minero y gasífero representan el 75% del total de las transferencias provenientes de las industrias extractivas.

10. Cuatro de los veinticuatro departamentos concentran más del 50% de los recursos transferidos por las industrias extractivas, los cuales según orden de importancia son Cusco, Áncash, Arequipa y Piura. Producto de la mayor producción en el Proyecto Camisea, el Cusco ha recibido un total de S/. 2,622 millones de soles lo que representa el 27% de las transferencias totales del año 2012.
11. El presupuesto inicial de apertura (PIA) de los gobiernos regionales de 2012 financiado con el Rubro 18 ascendió a S/. 1,658 millones. Luego de las modificaciones al presupuesto (PIM), alcanzó los S/. 3,576 millones, lo que significa que se produjo un incremento de 115% en el presupuesto.
12. En el 2012 el avance en la ejecución de las inversiones en los gobiernos regionales fue en promedio de 79%, lo que significa una mejora significativa respecto al año anterior. Sin embargo, el desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución del gasto es heterogéneo. Los que mejor desempeño tuvieron son los gobiernos regionales de San Martín, Áncash y Tumbes, y los de menor desempeño son La Libertad, Ica y Puno.
13. La orientación del gasto de inversiones por funciones en los gobiernos regionales no ha variado considerablemente en los últimos años. Así, el 84% de los recursos se orientaron a financiar proyectos de transporte, educación, salud y sanea-

miento y agropecuarios. La función que cuenta con mayor presupuesto es transporte (26%), seguido de educación (18%) y agropecuario (15%).

14. Los saldos de balance del Rubro 18 (Canon y Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones) del año 2012 ascienden a S/. 2,815.3 millones, de los cuales el 95% corresponde a las municipalidades y solo el 5% a los gobiernos regionales. Este monto es bastante bajo comparado al saldo de balance del 2011, año en el cual los saldos de balance ascendieron a S/. S/.11,137. Por lo mismo, este dato debe ser tomado con cautela.
15. En el Rubro 18 (Canon y Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones), principal componente de la fuente recursos determinados de los gobiernos regionales, el MEF ha venido incluyendo transferencias de naturaleza diferente a las originales, vinculadas a la explotación de los recursos naturales, con lo cual ha hecho prácticamente imposible hacer seguimiento al uso del canon y las regalías mineras. El resultado es una menor transparencia que dificulta el monitoreo de estos recursos provenientes de las industrias extractivas, lo cual debería ser mejorado por el MEF.
16. El desempeño de las universidades en la gestión de los ingresos provenientes del canon tiene una baja eficacia. En promedio solo alcanza el 30%. Esta situación es preocupando considerando las enormes brechas en ciencia y tecnología que tiene el país y especialmente las regiones que cuentan con estos recursos.

REPORTE NACIONAL Nº 17
DE VIGILANCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

se terminó de imprimir en 2013
en los talleres de LETTERA GRÁFICA

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

IEP

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA

CEPES

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS



Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Lima 17
Teléfonos: 613 8313, 613 8314. Telefax: 613 8315
www.propuestaciudadana.org.pe
propuest@desco.org.pe