

VIGILANCIA de las INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Reporte
Nacional
Nº 18
Perú 2013

Lima, junio 2014

VIGILANCIA de las INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Reporte
Nacional
Nº 18
Perú 2013

Lima, junio 2014

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Molvina Zeballos

Presidencia del Directorio

Eduardo Ballón y Epifanio Baca

Coordinación Ejecutiva

Reporte Nacional Nº 18 de Vigilancia de las Industrias Extractivas.

Lima, junio 2014.

El Reporte Nacional Nº 18 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, Gustavo Ávila y Pamela Ortega.

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

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



Natural
Resource
Governance
Institute

Esta publicación contó con el aporte de
Natural Resource Governance Institute

CONTENIDO



PRESENTACIÓN	5
I. GENERACION DE RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO	7
SECTOR MINERO	9
1.1 El panorama de la producción y los precios	9
1.2 El resultado de las empresas	15
1.3 Impuestos y contribuciones	18
1.4 La renta generada.....	20
1.5 Aportes sociales de las empresas.....	23
SECTOR HIDROCARBUROS	26
1.6 El panorama de la producción y los precios	26
1.7 Valor de producción	32
1.8 Recursos para el Estado y las regiones	33
II. DISTRIBUCION DE LA RENTA Y RECURSOS DISPONIBLES	37
2.1 Distribución de la renta	39
2.2 Recursos disponibles	42
III. USO DE LA RENTA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	43
3.1 Cambios normativos en el uso del canon para el periodo 2013.....	45
3.2 Uso del canon en los gobiernos regionales	46
3.2.1 Programación del presupuesto por fuente de financiamiento	46
3.2.2 Programación del presupuesto de inversiones por fuente de financiamiento	47
3.2.3 Presupuesto modificado de inversiones por funciones en los gobiernos regionales	50
3.2.4 Avance en la ejecución de las inversiones en los gobiernos regionales.....	51
CONCLUSIONES	57

PRESENTACIÓN



A lo largo del 2013, el precio internacional de los metales, principal dinamizador en los últimos años del sector extractivo, continuo mostrando correcciones a la baja, tal como sucedió en el año 2012. Esto ha tenido claros impactos a la utilidad de las empresas mineras, y por ende en su aporte fiscal. El panorama internacional continua a la expectativa de lo que pueda suceder con la economía china, que registro su menor crecimiento en 14 años, y con el bloque europeo, que aun no disipa las dudas que existen sobre ella.

Así, el balance del año nos muestra que, producto de la disminución en los precios de los minerales, un crecimiento bastante moderando de la producción y el aumento de los costos, las utilidades de las empresas mineras disminuyeron, con niveles de rentabilidad – aproximados por el ratio utilidad neta/ventas - ubicandose por debajo del 30%, cifra similar a la mostrada en el contexto de la crisis financiera internacional del 2008. Debido a este escenario poco alentador para el crecimiento, los gremios empresariales por un lado, y los medios de comunicación por otro, han venido exigiendo medidas al gobierno para agilizar la inversión privada, especialmente en el sector extractivo.

Específicamente los gremios empresariales exigen medidas que permitan agilizar los tramites (como la implementación de la ventanilla unica), acotación a la ley de consulta previa (que sólo se reduzca a comunidades amazónicas) y agilización en la respuesta en la aprobación de los EIA's. La Sociedad Peruana de Hidrocarburos – creada el año 2013-, busca tener en este contexto una mayor capacidad de vocería a favor de las empresas petroleras y sus inversiones, para lo cual ha publicado el Libro Blanco de los Hidrocarburos.

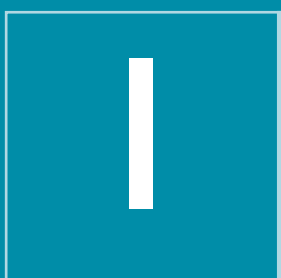
Tanto el gobierno como los gremios empresariales coinciden en que se debe promover la cartera de proyectos mineros e hidrocarburíferos, la misma que, según fuentes oficiales, supera los US\$ 90,000 millones para los próximos años, la cual incluye algunos proyectos que causaron conflictos sociales como Conga, Tía María, Rio Blanco. Así, el Marco Macroeconómico Multianual 2015 – 2017 contempla un “pico” de crecimiento de 6,5% en los años 2015 y 2016, en la medida que en dichos años se desembolsarán los montos de inversión más significativos en una serie de mega proyectos de infraestructura y el sector minero alcanzará niveles de producción máximos debido a proyectos como Toromocho, Constancia, Las Bambas y Cerro Verde.

Por otro lado, con respecto a la gestión de los recursos del canon, el gobierno anunció medidas para modificar su distribución al interior de las regiones, toda vez que una propuesta de mayor alcance es evaluada como políticamente inviable. Sin embargo, la propuesta expuesta por el entonces Primer Ministro Cesar Villanueva en octubre 2013, no ha sido presentada al Congreso lo que significa que no es una prioridad en el contexto actual. Respecto a la inversiones descentralizadas, los gobiernos regionales en el 2013 han mostrado una eficacia similar al año anterior, esto en un contexto en el que se discute el tema de la calidad del gasto a la luz de las denuncias de corrupción que pesan sobre varios presidentes regionales.

En ese contexto, además de las políticas y medidas necesarias para fortalecer la capacidad de gestión del aparato publico en todos sus niveles, consideramos necesario el debate publico acerca de los resultados e impactos logrados con los recursos provenientes de la renta de las industrias extractivas. ¿Han aportado los recursos del canon a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones de los distritos y provincias que reciben estos recursos? Es

una pregunta que exige una respuesta basada en estudios de evaluación que el MEF y el Congreso de la República deberían poner a disposición de la ciudadanía.

El presente Reporte 18 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 2013. Su publicación es posible gracias al apoyo de Natural Resource Governance Institute.



GENERACIÓN DE RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO

I. GENERACIÓN DE RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO



Iniciado el año 2013, los precios de los minerales y el petróleo, mostraban ya una recuperación, la cual se fue consolidando mes a mes a lo largo del año. Si bien existen factores relacionados a la oferta y demanda de estos recursos¹, existen otros elementos que han elevado los precios de estos recursos, como por ejemplo, los planes de impulso fiscal que llevaron a cabo diversos países, o la especulación financiera. A pesar de lo mencionado, el año 2013 cerró en promedio, con los precios de los minerales y el petróleo por debajo de los que se registraron el año anterior.

Si bien la reducción de los precios de los recursos naturales es tomado con calma por los diferentes actores interesados –Estados, empresas, investigadores, etc.–, es innegable el efecto que ésta ha tenido en el sector extractivo. En el 2013 las inversiones mineras alcanzaron los US\$ 9,724 millones, y en el 2012 fueron US\$ 8,503², estimándose que para los próximos cinco años la inversión en minería bordee los US\$ 60,000 millones³. Situación similar ocurre con el sector hidrocarburos, donde hasta el 2005 la inversión en exploración no superaba los US\$ 100 millones, mientras que en el 2013 alcanzó los US\$ 1,250 millones por año⁴.

Este escenario positivo es de interés tanto de las empresas –por las mayores utilidades que permite– como del gobierno nacional, de los gobiernos subnacionales y de las organizaciones sociales –por la renta que genera la industria extractiva transferida a través del canon y el reto que tienen de transformar estos recursos, mediante proyectos de inversión bien concebidos y eficientemen-

te ejecutados, en la mejora del capital físico y del capital humano necesarios para sentar las bases del desarrollo sostenible.

A continuación, analizaremos el impacto del nuevo ciclo de incremento de los precios de los minerales, principalmente en las cuentas fiscales, 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 examinados son el minero y el de hidrocarburos, que comprende petróleo y gas natural, toda vez que las transferencias que reciben los gobiernos subnacionales por la extracción de recursos naturales, provienen en más del 96% de estos dos sectores⁵.

SECTOR MINERO

1.1 EL PANORAMA DE LA PRODUCCIÓN Y LOS PRECIOS

Desde el 2002, y con mayor fuerza desde el 2004, existe un auge del precio de los minerales, impulsado principalmente, por el sostenido incremento de la demanda mundial de bienes primarios⁶, que se ha visto incrementada por el crecimiento económico de China y otros países asiáticos desde la década de los 90's.

Esta actividad económica internacional, que absorbe recursos naturales, y que a su vez, impulsa los precios de

1 Humberto Campodónico. *Cristal de Mira*. 15 de enero 2011. <www.cristaldemira.com>.

2 *Boletín Estadístico de Minería*. 2013 Reporte Anual. <<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/VARIABLES/2014/BOLETINREPORTE.pdf>>.

3 *Cartera Estimada de Proyectos Mineros. FECHA*. <<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/INVERSION/2014/cepm0114.pdf>>

4 *Estadística Petrolera Noviembre 2013*. <www.perupetro.com.pe>.

5 Para considerar el porcentaje mencionado se ha consultado las transferencias hacia los gobiernos subnacionales del portal de transparencia económica.

6 Los bienes primarios son utilizados como materia prima en otros procesos de producción en las producciones industriales.

los mismos al alza, tuvo un bache con la crisis financiera internacional en el 2008, que hizo retroceder el crecimiento económico y bajar los precios. Sin embargo, las perspectivas mundiales han mejorado levemente para los próximos años, aunque con la expectativa de lo que sucedió en el 2008⁷. A lo largo del 2013, las economías emergentes y en desarrollo, en especial la de China, mostraron tasas de crecimiento, situación que se proyecta continúe para los próximos años, aunque moderado, se espera que el crecimiento sea sostenido. Para tener una idea China, entre 2012 y 2013, creció a tasas de 7.7%, estimándose que para los años 2014 – 2015, crezca a tasas de 7.4%⁸.

Luego del ciclo de estímulo monetario aplicado en la mayoría de países, se ha observado cierto repunte en los indicadores de inflación, lo cual ha elevado la demanda de oro como activo de cobertura. Asimismo, la tendencia depreciatoria del dólar ha incrementado la demanda de oro como activo financiero alternativo. Por otro lado, se percibe que el nivel de posiciones no comerciales (inversión especulativa) ha aumentado en lo que va del año. En el caso de la plata el panorama fue similar.

Es así que, la producción nacional ha mostrado tendencias distintas: la del estaño, oro y plata ha reducido su producción en el 2013 en comparación con el 2012; mientras que minerales como el cobre, molibdeno, plomo y zinc, han respondido adecuadamente a su mayor demanda en el mercado internacional. Cabe precisar que la producción de oro, viene disminuyendo con vaivenes, desde el 2005, a diferencia de la de cobre que más bien, muestra una tendencia estable y alcista. Es de resaltar que la producción de los principales minerales que marcan el ritmo de la dinámica del sector cobre y oro, está concentrada en pocas unidades y, precisamente, en pocas empresas, por lo que variaciones, tanto 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, casi el 80% de la producción de cobre está concentrada en las unidades mineras de Antamina, Southern y Cerro Verde. Por su parte, Yanacocha y Barrick abarcan el 42% de la producción nacional de oro⁹.

Cuadro 1.1

Volumen de producción de los principales minerales, 2004 – 2013

En miles de toneladas

Mineral	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variación 2013 / 2012
Cobre	1,036	1,010	1,048	1,190	1,268	1,275	1,247	1,235	1,299	1,376	5.9%
Estaño	42	42	38	39	39	38	34	29	26	24	-9.3%
Hierro	4,247	4,565	4,785	5,104	5,161	4,419	6,043	7,011	6,685	6,681	-0.1%
Molibdeno	14.2	17.3	17.2	16,8	16.7	12.3	16.9	19.1	16.8	18.1	8.0%
Plomo	306	319	313	329	345	302	262	230	249	266	6.9%
Zinc	1,209	1,202	1,203	1,444	1,603	1,509	1,471	1,256	1,281	1,351	5.5%
Oro (TM)	173	208	203	170	180	182	163	166	162	151	-6.2%
Plata (TM)	3,060	3,206	3,471	3,494	3,686	3,854	3,637	3,430	3,481	3,674	5.6%

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (MEM)
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

7 ¿Está subiendo la marea? Perspectivas de la Economía mundial al día. 21 de enero de 2014. <<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2014/update/01/pdf/0114s.pdf>>.

8 Perspectivas económicas mundiales: Estrategia para la normalización de las políticas en países de ingresos altos. Enero de 2014. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2014a/ExecSummary_GEP_Jan2014_Sp.pdf>

9 Recordemos el conflicto Tacna–Moquegua por la distribución del canon minero, donde una decisión empresarial determinó diferencias en los montos destinados a cada región. Para mayor información revisar “Vigilancia de las Industrias Extractivas”. Reporte Nacional 6, noviembre 2007. Grupo Propuesta Ciudadana.

Los precios de los minerales

El claro impacto que ha tenido el incremento de los precios en la rentabilidad del sector minero¹⁰, en el mercado de capitales¹¹, en la recaudación fiscal¹² y en la transferencia de recursos hacia los gobiernos regionales y municipalidades¹³ hace que se le 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, India, Japón y Estados Unidos, cuyas economías iniciaron un fuerte proceso de modernización y grandes inversiones. Estas continuaron subiendo 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 comparado con los instrumentos financieros; es decir, por un componente de especulación, lo que denominábamos anteriormente como posiciones no comerciales.

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 mercado¹⁴. 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 financiero¹⁵. Esta *nueva característica* de los minerales, y del petróleo como veremos más adelante, ha generado que los precios vuelvan a remontar, a

pesar de que la economía internacional no muestra aún señales sostenibles de recuperación.

Mirando el cuadro 1.2 que muestra los precios de exportación promedio de los minerales, encontramos que en el 2013 todos —a excepción del Estaño— se han reducido en comparación con lo registrado en el 2012, y en general todos registran menores promedio que en el 2011. Se puede decir que los precios siguen estando por encima de sus promedios en los últimos años, pues aún se ubican por encima de los niveles mostrados entre los años 2007 y 2008, cuando alcanzaron su máxima cotización. Es bastante claro que ante la falta de confianza en el dólar, el oro se convirtió en un refugio casi seguro, casi en una *inversión inequívoca*, arrastrando también a la plata¹⁶. Algo similar ocurre con el cobre, impulsado principalmente por las compras de China y por la debilidad del dólar.

Es importante comparar cuál es el comportamiento del precio de los principales minerales, para saber cuál es la tendencia del sector minero. Revisando los precios de los principales productos observamos, en el cuadro a continuación, que en los últimos cuatro años éstos han estado siempre por encima de las cotizaciones que registraron hasta antes del 2005. Particular es el caso del oro y la plata que muestran una tendencia más sostenidamente creciente. Entre el 2005 y el 2007, los precios presentaron un crecimiento sostenido, del 2008 al 2009 los precios tuvieron variaciones muy fuertes, sobre todo a la baja, pero desde el 2010 en adelante ha continuado por encima de sus promedios históricos. Aunque es difícil de estimar cuáles serán los precios en los próximos años, el Banco Mundial¹⁷ estima que hasta el 2005, los precios del cobre y la plata se reducirán en 8%, el del oro en 22% y más bien el zinc crecerá en 26%.

10 El incremento de los precios permitió a las empresas mineras contar con significativas utilidades y, por ende, con recursos para financiar nuevos proyectos y ampliaciones. A finales de 2013 el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) anunció que las inversiones mineras alcanzaron los US\$ 9,500 en el año, registrando un récord.

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

12 Del total de tributos internos recaudados por la SUNAT en el 2013, poco más del 9% provino del sector minero, aunque cabe precisar que en el 2006 dicho porcentaje se elevó a 21% y en el 2007 a 25%.

13 Entre los años 2005 y 2010, por concepto de canon minero, se ha transfirió a los gobiernos regionales y municipalidades poco más de S/. 18,600 millones.

14 Humberto Campodónico. "Cristal de Mira". 3 de octubre de 2009. <www.cristaldemira.com>.

15 Ídem.

16 Jürgen Schuldt. "La fiebre del oro". *Diario La República*, 30 de septiembre de 2010.

17 *World Bank Commodities Price Forecast*. January 30, 2014. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1304428586133/Price_Forecast_Jan14.pdf>

Cuadro 1.2

Precios de exportación de los minerales promedio anual, 2004-2013

Mineral	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variación 2013 / 2012
Cobre (US\$/lb.)	1.19	1.57	2.77	2.91	2.85	2.13	3.21	3.87	3.46	3.20	-8%
Estaño (US\$/lb.)	3.90	3.28	3.95	6.56	8.15	6.11	9.02	11.83	9.48	10.08	6%
Molibdeno (US\$/lb.)	15.91	26.95	21.39	27.42	27.04	9.11	13.32	13.48	11.00	8.95	-19%
Plomo (US\$/lb.)	0.67	0.68	0.83	1.15	1.00	0.72	0.92	1.12	1.00	0.95	-5%
Zinc (US\$/lb.)	0.25	0.34	0.82	0.91	0.47	0.39	0.59	0.69	0.60	0.60	-1%
Hierro (US\$/TM)	21.45	33.10	38.27	38.86	56.39	43.50	68.17	111.02	88.55	82.40	-7%
Oro (US\$/Oz)	406.85	445.47	604.58	697.41	873.11	973.63	1,225.29	1,572.67	1,663.57	1,406.50	-15%
Plata (US\$/Oz)	6.67	7.28	11.46	13.35	14.96	14.19	19.05	33.68	30.26	23.91	-21%

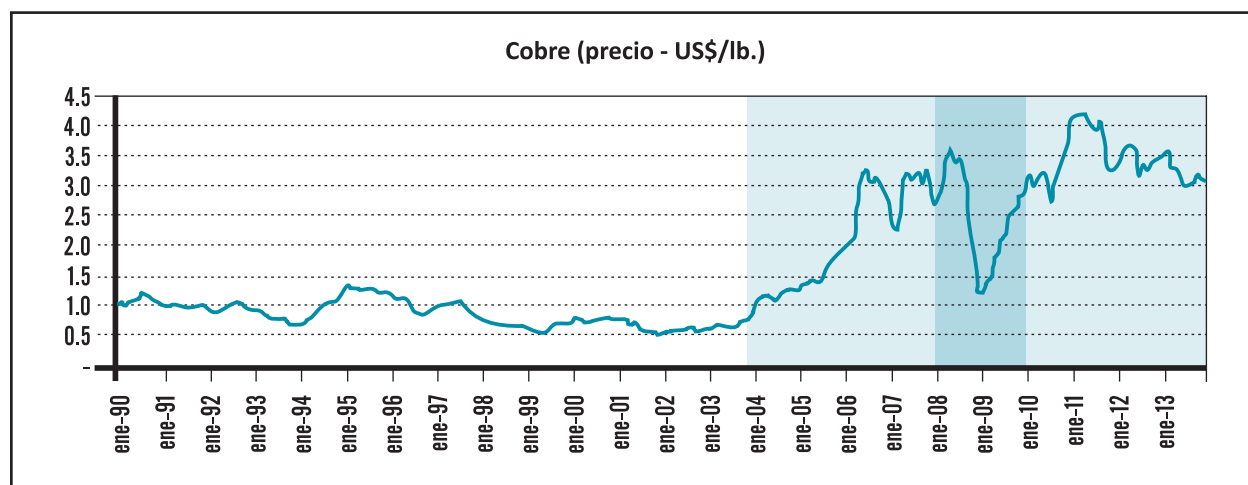
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

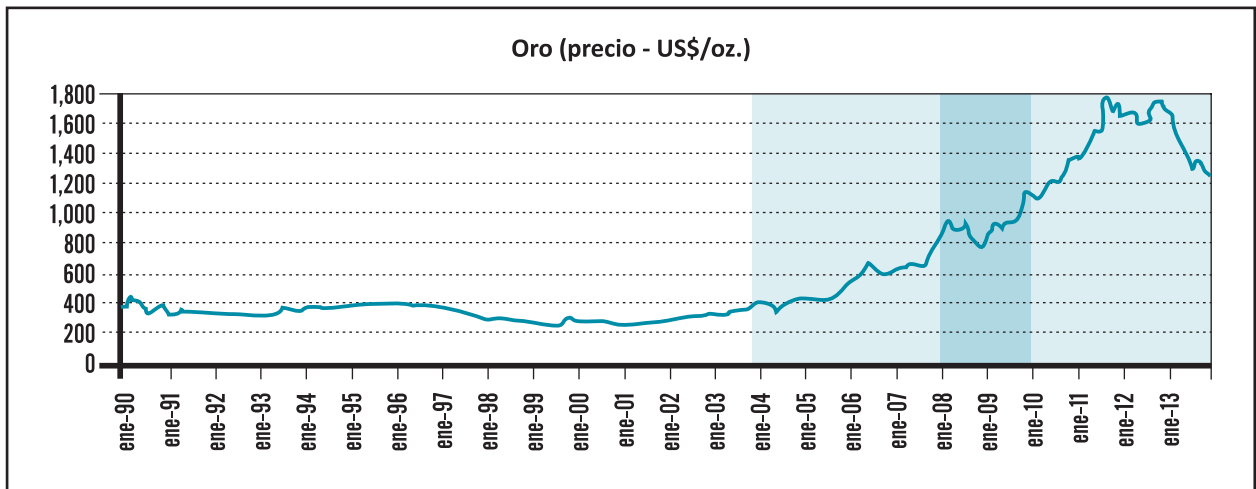
Grafico 1.1

Precios de exportación de los principales minerales promedio anual y mensual, 1990-2013

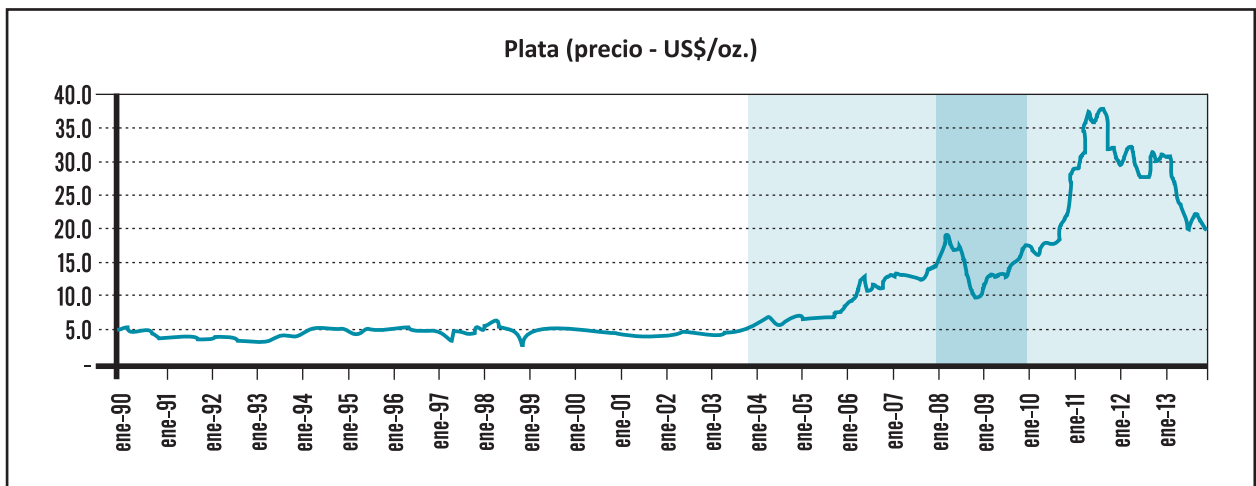
Cobre



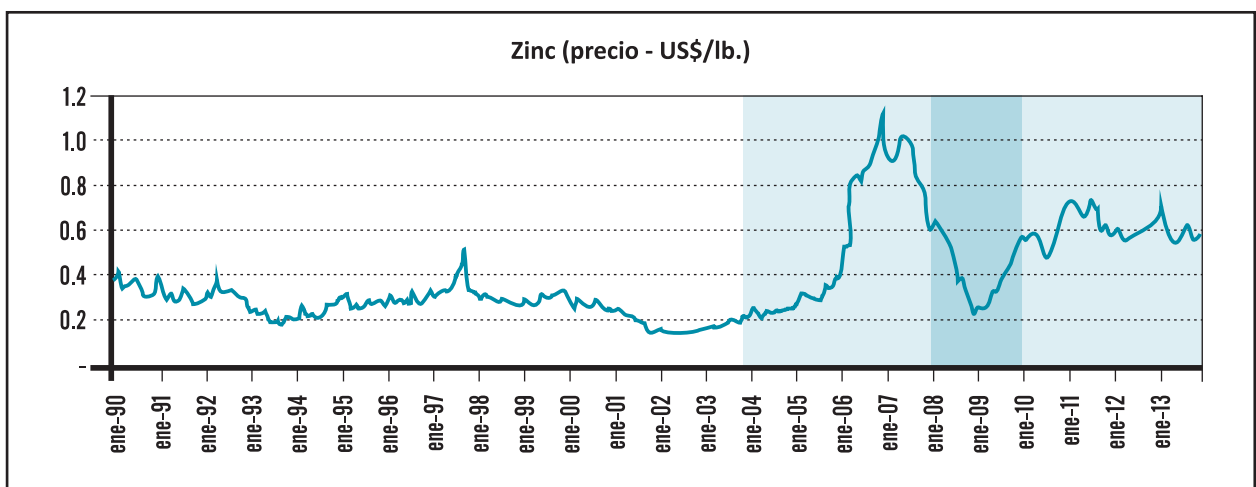
Oro



Plata



Zinc



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

El valor de los recursos extraídos

Durante los últimos años, la extracción de minerales ha mantenido una tendencia constante con aumentos y descensos. En particular, tres de los cuatro minerales principales –oro, plata y zinc– han disminuido sus niveles de extracción, manteniendo, sin embargo, sus precios por encima de sus promedios históricos.

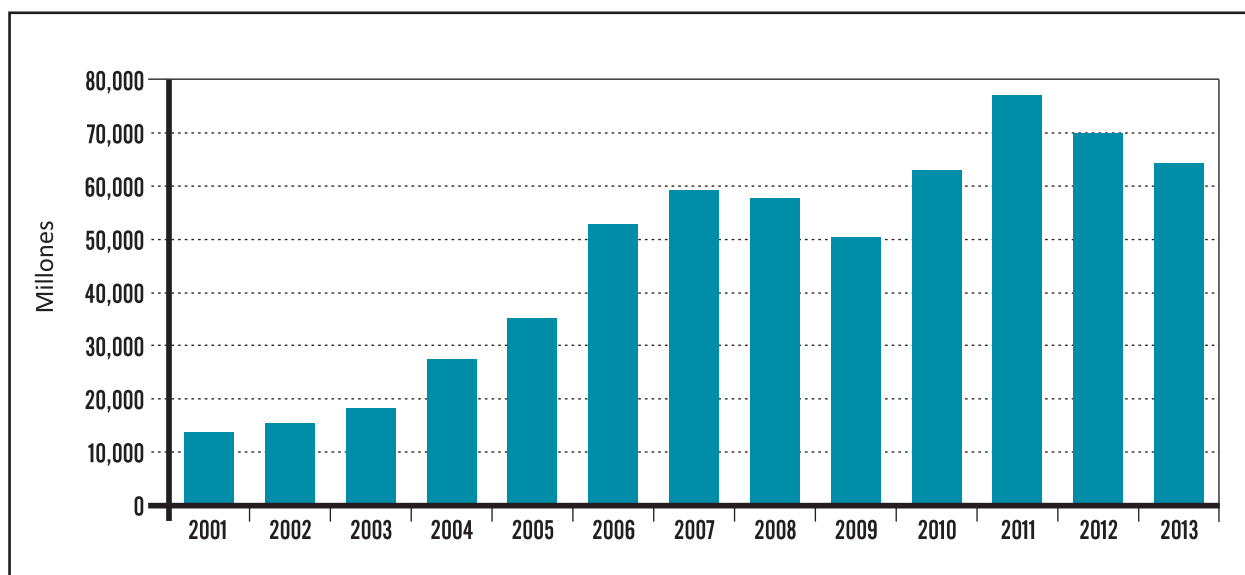
En ese sentido, el Valor de Producción Minero (VPM) –que se obtiene multiplicando el precio mensual de exportación por el volumen de extracción mensual del mineral– ha crecido de manera casi constante entre los años 2001 y 2013, con una reducción entre 2008 y 2009, explicada por la caída de los precios, producto de la crisis financiera internacional en el 2008, y una reducción en los últimos dos años, explicada por una reducción del precio y del volumen de producción. En el 2013 el VPM alcanzó los S/. 63,878 millones, 10% menos que el año anterior.

Desde que se cuenta con datos disponibles –año 2001– el VPM mostró tasas constantes de crecimiento, justifi-

cadas 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 VPM¹⁸. La situación cambió considerablemente a mediados del 2008, cuando el VPM descendió como resultado principalmente de la caída de los precios. Sin embargo, el valor de producción muestra nuevamente tasas de crecimiento positivas, y el crecimiento del 2013 con respecto al 2012 es explicado casi en su totalidad (98%) por el aumento de los precios de los minerales.

¿Puede este indicador ser una buena aproximación de la dinámica del sector? Debido a que gran parte de la producción se orienta al mercado externo, para evaluar esta dinámica debemos mirar las exportaciones. Encontramos entonces que el VPM y las exportaciones muestran un comportamiento bastante similar, constituyendo casi un 90% del VPM en la muestra disponible entre 2001 y 2013. La diferencia puede explicarse por un desfase en la venta al exterior, por la demanda interna o por el intercambio de minerales entre las empresas locales y sus casas matrices.

Gráfico 1.2
Valor de la Producción Minera 2001 – 2013
En millones de nuevos soles



Fuentes: MINEM, BCRP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

18 Para explicar el incremento del VPM en un período 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, 2006 – 2013

Millones de nuevos soles

Departamento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variación	Participación	Acumulado
									2003 / 2012	2013	2013
Ancash	12,265	12,719	11,231	8,497	10,728	12,649	13,095	12,286	-6.20%	19%	19%
Arequipa	3,455	7,547	8,321	6,749	9,512	11,311	9,395	7,699	-18.10%	12%	31%
Cajamarca	5,806	3,881	5,450	7,741	7,285	8,980	9,531	6,852	-28.10%	11%	42%
La Libertad	4,116	4,400	5,368	5,610	6,026	7,493	8,386	6,558	-21.80%	10%	52%
Pasco	4,988	5,890	4,054	3,190	3,680	5,932	5,291	4,430	-16.30%	7%	59%
Moquegua	4,751	5,158	5,143	3,876	4,987	5,112	4,754	4,347	-8.60%	7%	66%
Cusco	2,454	2,554	2,094	1,716	2,228	2,781	1,479	3,408	130.40%	5%	71%
Ica	596	865	1,418	1,151	1,925	3,432	2,826	3,077	8.90%	5%	76%
Tacna	4,646	4,729	3,611	2,620	3,863	4,195	3,451	3,001	-13.00%	5%	81%
Lima	3,717	3,987	2,995	1,896	2,833	3,192	2,788	2,353	-15.60%	4%	85%
Junín	2,016	2,336	2,081	1,871	2,530	3,089	2,442	2,243	-8.20%	4%	88%
Ayacucho	307	479	725	1,032	1,353	1,976	1,935	2,219	14.70%	3%	92%
Madre de Dios	1,107	1,262	1,513	1,784	2,374	3,456	1,947	2,132	9.50%	3%	95%
Puno	1,250	2,078	2,496	1,955	2,322	2,681	2,151	1,994	-7.30%	3%	98%
Huancavelica	930	939	889	756	1,018	1,404	1,103	947	-14.10%	1%	99%
Huánuco	356	382	285	215	340	415	369	333	-9.60%	1%	100%
Apurímac	253	252	119	36	-	-	-	-		0%	100%
Total	53,013	59,458	57,793	50,693	63,003	78,099	70,942	63,879	-10.00%	100%	

Fuentes: MINEM, BCRP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Por otro lado, para tener una primera aproximación de cuánta renta se percibirá como participación debemos observar en qué departamentos se concentra la actividad minera, 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. Cabe resaltar que dicha rentabilidad está condicionada por factores como sus costos unitarios, la recuperación de inversiones o beneficios tributarios aplicados. Aparte de lo mencionado –que es un debate distinto sobre la compensación que deberían recibir las regiones de donde se extrae un recurso no renovable–, los datos del cuadro 1.3 muestran que el VPM de la actividad minera se concentra en un 66% en seis departamentos: Áncash, Arequipa, Cajamarca, La Libertad, Pasco y Moquegua.

Las regiones de Arequipa y La Libertad han aumentado su participación del VPM en los últimos años. En el caso de Arequipa, hasta el 2006 su participación bordeaba el 6%, llegando al 12% en el 2013. Similar panorama ha sucedido con La Libertad que en el mismo periodo ha pasado de 8% a 10%. Esto se explica por la ampliación y consolidación de unidades mineras como Cerro Verde y Alto Chicama respectivamente.

1.2 EL RESULTADO DE LAS EMPRESAS

Como hemos mencionado en nuestros anteriores reportes, generalmente las utilidades de las empresas dependen, en buena parte, de mantener lo más ampliamente 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 e inesperado crecimiento, con una interrupción entre el 2008 y 2009, lo cual trajo como consecuencia importantes utilidades para las empresas mineras. *Otra Mirada. Análisis y propuesta de política*¹⁹ estima que entre los años 2004 y 2007²⁰ estas obtuvieron S/. 60,000 millones de utilidades adicionales a sus proyecciones iniciales, producto solo del incremento de los precios.

Como mencionamos, desde mediados de 2008, y como consecuencia de un nuevo escenario internacional, los precios de los minerales retrocedieron temporalmente, lo cual hizo que las empresas buscaran reducir sus costos o externalizaran²¹ al máximo posible dichos costos, adoptando medidas como la suspensión de operaciones o la disminución de gastos en exploración, en personal o en gasto social directo²². De esta manera, si bien su rentabilidad –medida a través del ratio utilidad neta/patrimonio– disminuyó en el 2009 en comparación con el 2008, ésta todavía puede considerarse alta. Según un estudio de la consultora Gerens, la rentabilidad promedio de las empresas mineras, descendió de 34.9% a 30.1%, cuando la rentabilidad promedio de las empresas de los otros sectores se ubicó en 15.8%²³.

Sin embargo, los precios a lo largo del 2009 y, con más fuerza en el 2010 en adelante, registraron una recuperación, en algunos casos con cotizaciones históricas, traduciéndose otra vez, en importantes ganancias para

las empresas mineras. De esta manera, las empresas mineras lograron nuevamente obtener importantes ganancias, logrando un retorno de casi US\$ 3,000 millones durante el 2011²⁴. Sin embargo, la rentabilidad de las empresas mineras se redujo en los dos años siguientes, 2012 y 2013²⁵.

Los datos recogidos del portal de la SuperIntendencia del Mercado de Valores (SMV)²⁶ dan cuenta de que las empresas del sector que muestran allí su información financiero-contable han visto reducir sus resultados en el 2013 en comparación con el 2012, en un promedio aproximado de 24%. Casi todas las empresas grandes como Antamina, Southern, Yanacocha, Cerro Verde o Barrick han reducido su utilidad neta. En general, y a partir de los datos de SMV, complementados con información de las casas matrices, estimamos que el sector registra una nueva caída, como la que registro en el 2012, en 20%. En suma, en el 2013, las empresas han visto reducir en dos años su utilidad neta en 35%.

Por otro lado, mirando a las 17 empresas mineras que figuran en el portal de la SMV encontramos que el ratio utilidad neta/ventas netas en el 2013 alcanzó un promedio de 23%, lo que representa un retroceso respecto al 31% obtenido en el 2012, ubicándose bastante lejos de lo registrado hasta el 2011, cuando se ubicó regularmente entre por encima del 40% (ver cuadro 1.5). Es decir, por cada S/. 100 en ventas, S/. 22 retornan en promedio como utilidad neta a este grupo de empresas.

19 “Más Estado, mejor Mercado”, para una sociedad democrática. 27 de febrero de 2010. <<http://www.otramirada.pe/m%C3%A1s-estado-mejor-mercado-para-una-sociedad-democr%C3%A1tica>>

20 *Análisis y Propuestas de Política* N° 6, febrero 2010. Colectivo Otra Mirada.

21 Externalizar costos se refiere a todos esos costos de hacer negocios que son cargados a otros para que el productor no los tenga que pagar. Esto le permite a los dueños de las compañías maximizar sus ganancias mientras mantienen bajos los precios de sus productos.

22 Durante el 2009 e inicios de 2010 los trabajadores de varias unidades mineras del país, e incluso la Federación Minera, anunciaron huelgas en relación con la renovación de contratos o despidos en el sector. Por otro lado, la inversión social directa de las empresas mineras en el 2009 fue de S/. 292 millones, S/. 12 millones menos que en el 2008, cuando alcanzó los S/. 280 millones.

23 http://www.expreso.com.pe/edicion/index.php?option=com_content&task=view&id=114408&Itemid=34

24 *Empresas top en el Perú logran rentabilidad de 24%*. Diario La Primera. 13 de setiembre de 2012. <http://www.diariolaprimera.com/online/economia/empresas-top-en-el-peru-logran-rentabilidad-de-24_119999.html>

25 De acuerdo a la consultora GERENS la rentabilidad de las empresas en el país bajo de 24% en el 2011, a 18% en el 2012, y 14% en 2013, reducción que se explica en buena cuenta por el retroceso en la rentabilidad de las empresas mineras. <http://www.rpp.com.pe/2013-12-30-rentabilidad-patrimonial-de-las-empresas-ascenderia-a-14-en-2013-noticia_658410.html>

26 *Superintendencia del mercado de valores* <http://www.smv.gob.pe/Frm_InformacionFinancieraPorPeriodo.aspx?data=0489922C46775872F740C6D606585123B7F806EA74>

Cuadro 1.4
Utilidad neta de las empresas mineras, 2010 – 2013
 En millones de nuevos soles

Empresa	2,010	2,011	2,012	2,013	Variación 2013 - 2012
Southern	3,413	2,967	2,624	1,841	-30%
Antamina*	3,047	4,034	4,585	3,897	-15%
Yanacocha*	1,671	1,905	2,059	1,338	-35%
Cerro Verde	2,976	2,986	2,038	1,668	-18%
Barrick*	1,761	1,790	1,586	1,078	-32%
Shougang	818	1,228	632	826	31%
Gold Fields	440	580	591	112	-81%
Minsur	1,060	795	655	659	0%
Buenaventura	1,872	2,371	714	98	-86%
Volcan	779	1,030	301	466	55%
Xstrata*	422	358	183	357	95%
Corona	138	178	125	44	-65%
Poderosa	80	100	112	62	-45%
El Brocal	204	215	64	-20	-130%
Milpo	366	415	54	177	230%
Perubar	18	2	11	19	70%
Santa Luisa	22	57	32	-0	-101%
Castrovirreyña	5	15	-1	-14	1960%
Raura	53	44	6	-34	-679%
Atacocha	65	57	-23	-37	63%
Morococha	6	-15	10	-68	-771%
Los Quenuales	44	-	-	-	
Otros*	5,123	6,492	6,010	5,345	-11%
Total	24,381	27,603	22,369	17,815	-20%

Fuente: CONASEV.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

* La información de estas empresas ha sido estimada sobre los datos de datos de Valor de Producción.

Cuadro 1.5
Estado de ganancias y pérdidas, 2010 - 2013
 En millones de nuevos soles

Cuenta	2010	2011	2012	2013
Ventas Netas (VN)	37,921	35,865	30,906	25,423
Costo de Ventas	-12,174	-13,771	-14,293	-14,726
Utilidad Bruta	25,590	22,128	16,612	10,697
Utilidad Operativa	22,282	19,128	13,903	8,709
Resultado antes de Impuestos y Participaciones	23,796	20,826	14,341	8,894
Impuesto a la Renta	-6,264	-5,977	-4,410	-3,094
Utilidad Neta (UN)	15,789	14,814	9,532	5,800
UN / VN	42%	41%	31%	23%

Fuente:SMV.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

1.3 IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES

De acuerdo a la información de la SUNAT, la tributación del sector minero en el 2013 alcanzó los S/. 7,181 millones. Esta cifra significó una caída del 32% con respecto al 2012. Producto de ello, el aporte del sector a los tributos internos cae del 15% en el 2012 a 9% en el 2013, tal como se ve en el Cuadro 1.6.

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 tanto, en la recaudación fiscal. Sin embargo, tal como hemos mencionado, a partir del 2009 y, sobre todo en el 2011, los precios se recuperaron, cayendo nuevamente, junto con la producción, durante el 2012. En el 2013, hubo más bien una recuperación en cuanto a la producción, y los precios continuaron descendiendo.

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, al 25% aproximadamente. En el 2013, el sector minero aportó el 9% del total de tributos internos, explicado, como mencionamos en párrafos anteriores, por la reducción del precio internacional de los minerales, y además porque existen otros sectores en la economía bastante dinámicos, como el comercio, la manufactura y los servicios, que crecen de manera significativa desde el 2010 (ver Cuadro 1.6).

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 precios²⁷–, 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 alentadoras. A partir de lo anterior, las expectativas son más cautelosas. En el 2010, el Banco Mundial estimó, a través del *Global Commodity Markets*²⁸, que los precios de los principales minerales recuperarían el terreno perdido con la crisis por algunos años atrás. Esta

Cuadro 1.6
Tributos internos por actividad económica, 2003-2013
En millones de nuevos soles

Sector	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variación 2013 - 2012
Agropecuario	275	295	305	348	390	394	421	491	569	666	760	14%
Comercio	2,591	3,056	3,619	4,345	5,354	6,684	7,053	7,731	9,223	10,643	12,082	14%
Construcción	745	657	840	1,142	1,491	1,820	2,316	2,904	3,566	4,677	5,604	20%
Hidrocarburos	655	995	1,380	1,859	1,996	2,304	1,932	2,665	3,895	4,445	4,369	-2%
Manufactura	7,169	7,275	7,673	8,397	8,898	9,166	9,740	10,352	11,593	12,923	13,527	5%
Minería	1,091	1,741	3,123	7,731	10,761	8,985	4,859	8,132	11,258	10,633	7,181	-32%
Otros Servicios	8,675	9,788	10,801	12,859	14,359	17,370	18,816	20,805	23,658	28,112	32,828	17%
Pesca	138	201	250	243	349	208	247	397	483	364	332	-9%
Total	21,340	24,009	27,991	36,925	43,598	46,932	45,383	53,478	64,243	72,463	76,683	6%
Participación Sector Minero	5%	7%	11%	21%	25%	19%	11%	15%	18%	15%	9%	

Fuente: SUNAT.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

27 "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2006. Tendencias 2007".

28 *Global Commodity Markets*. 2010 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1253048544063/GDF_Jan2010_GEPweb.pdf>

situación se dio como vimos en el acápite sobre precios. Para tener una idea, en enero 2014, esta misma organización estima que los precios seguirán altos, aunque con una reducción en algunos casos del 10%²⁹.

El Impuesto a la Renta de tercera categoría (IR), no solo es el principal tributo que pagan las empresas mineras, sino también la base para el cálculo de las transferencias del canon minero a las regiones. De acuerdo a la Nota Tributaria de la SUNAT³⁰, el IR pagado por las empresas mineras en el 2013 alcanzó los S/. 3,321 millones, 48.6% menos con respecto al 2012, cuando llegó a los S/. 6,456 millones. Es evidente que se dio una caída sustancial en el aporte tributario del sector, tal como lo muestra el cuadro 1.7. Es importante precisar, que la información de la citada Nota Tributaria, base de la presente sección, hace referencia a lo recaudado por la institución mes a mes, y no permite diferenciar ni determinar a qué período productivo pertenecen dichos pagos. Sin embargo, permite apreciar la tendencia mostrada por la recaudación, que responde al comportamiento de las empresas del sector.

Cabe resaltar que la recaudación por Impuesto a la Renta desde el último trimestre 2011 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 del cálculo del Impuesto a la Renta (ver Cuadro 1.7).

Finalmente, las Regalías Mineras, el Gravamen Especial a la Minería y del Impuesto Especial a la Minería son otros pagos que realizan las empresas del sector. Los dos últimos, fueron implementados a partir del último trimestre del 2011, y tienen la particularidad de ser 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. Estos dos nuevos instrumentos refuerzan el manejo centralizado de los ingresos adicionales que obtiene el Estado. Así, en el 2013, estos tres instrumentos sumaron S/. 1,663.7 millones, 15.4% menos que en el año 2012.

Cuadro 1.7
Impuesto a la renta más regularización por actividad económica, 2003- 2013
En millones de nuevos soles

Sector	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variación 2013 - 2012
Agropecuario	70	48	38	52	86	54	38	44	92	76	96	27%
Comercio	681	752	936	1,213	1,602	2,235	2,099	2,267	2,909	3,430	3,878	13%
Construcción	214	168	157	241	343	395	548	715	1,050	1,385	1,522	10%
Hidrocarburos	213	359	413	970	969	996	543	1,056	1,835	2,253	2,057	-9%
Manufactura	839	891	1,110	1,597	1,729	2,235	2,004	2,307	2,938	3,267	3,167	-3%
Minería	589	989	2,168	5,767	8,703	6,743	3,018	5,618	7,764	6,456	3,321	-49%
Otros Servicios	2,104	2,137	2,333	3,195	3,541	4,454	4,604	5,377	6,585	8,131	8,527	5%
Pesca	43	41	68	64	114	59	54	124	134	143	94	-34%
Total	4,752	5,386	7,223	13,100	17,087	17,169	12,907	17,507	23,308	25,141	22,662	-10%
Participación Sector Minero	12%	18%	30%	44%	51%	39%	23%	32%	33%	26%	15%	

Fuente: SUNAT.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

29 http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1304428586133/Price_Forecast_Jan14.pdf

30 <http://www.sunat.gob.pe/gestionTransparente/notatributaria/index.html>

Cuadro 1.8

Recaudación del Gobierno Central por las nuevas medidas tributarias, 2010 – 2013

En millones de nuevos soles

	2010	2011	2012	2013
Gravamen Especial a la Minería	-	135.6	941.7	809.5
Regalías Mineras (Ley N° 29788)	-	70.7	571.7	505.4
Impuesto Especial a la Minería	-	58.7	441.7	337.0
Regalías Mineras	645.8	769.9	12.7	11.9
Total	645.8	1,034.9	1,967.7	1,663.7

Fuente: SUNAT.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

1.4 LA RENTA GENERADA

Hasta aquí hemos revisado la dinámica del sector en cuanto a volumen, precios, resultado financiero de las empresas y, finalmente, cómo dichas variables determinan mayor o menor ingreso fiscal para el Estado. Asimismo, a partir de lo anterior, en las zonas productoras de minerales surge la pregunta *¿Cuánto de la riqueza generada por la actividad minera retorna a las regiones?* La respuesta tiene como punto de partida el artículo 77° de la Constitución Política del Perú que indica: «Corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon». Por esta razón, un porcentaje de la renta que ingresa al fisco por las actividades minero-extractivas debe retornar a las regiones productoras.

Lo anterior está explicado más puntualmente en la Ley del Canon –Ley N° 27506– en la cual el canon es definido *“como la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales”*. Sin embargo, según el reglamento de la Ley del Canon, el canon minero está constituido por un monto equivalente al 50% del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría (IR). Ello ocurre a pesar de que tanto la Constitución Política como la propia Ley del Canon señalan que el canon es la participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de recursos naturales que gozan los gobiernos regionales y locales.

El restante 50% mantiene su estatus de IR y, por ende, forma parte de los ingresos ordinarios del gobierno nacional que sirven para financiar sus gastos, sin precisar su destino.

Es importante aclarar que el IR que declaran las empresas mineras no se deduce a partir de los datos de la SUNAT presentados en el cuadro 1.7, ni de los datos de los estados financieros de las empresas obtenidos de la página web de la SMV, puesto que en el primer caso se hace referencia a lo recaudado por la institución mes a mes, sin diferenciar ni determinar a qué período productivo pertenece; en el segundo caso, se menciona cuánto pagó la empresa por IR pero no a qué período productivo corresponde dicho pago.

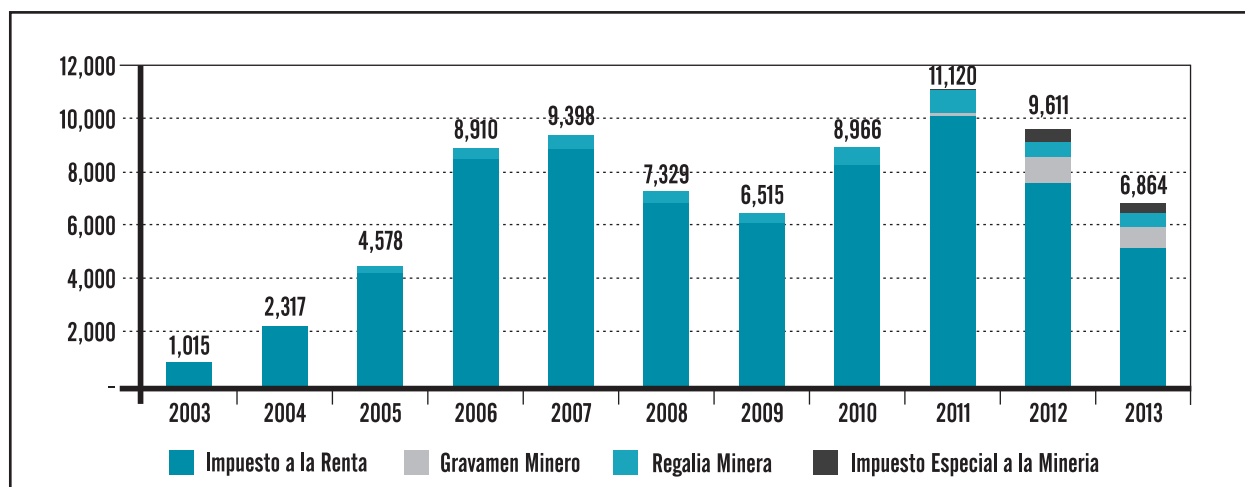
Conviene precisar, que en la misma página web de la SMV se puede acceder a otros documentos aparte de los estados financieros, donde existe información relevante para una mejor aproximación al IR declarado de las empresas mineras. En las «Notas a los estados financieros» y en «Análisis y discusión de la gerencia» se hace mención al IR corriente, es decir, el correspondiente al período productivo, y se brinda información que es protegida por la reserva tributaria, que es la base tributaria imponible.

Sin embargo, se debe resaltar que tanto el cálculo de esta base como el IR, sin bien es lo más aproximado, su estimación final es realizada sobre la base los cálculos de la SUNAT. *“La determinación de las obligaciones y gastos por impuestos requiere de interpretaciones a la legislación tributaria aplicable. La Compañía busca asesoría*

Gráfico 1.3

Renta minera capturada por el Estado, 2003 – 2013

En millones de nuevos soles



Fuente: Transparencia Económica, SUNAT

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Nota: Para el 2013, el impuesto a la renta se estima en S/. 5,200 millones, en función a los datos estimados de canon minero a ser transferido en julio 2014.

profesional en materia tributaria antes de tomar alguna decisión sobre asuntos tributarios. Aun cuando la Gerencia considera que sus estimaciones son prudentes y apropiadas, pueden surgir diferencias de interpretación con la administración tributaria [SUNAT] que pudieran afectar los cargos por impuestos en el futuro”³¹.

Así, tenemos información del IR de las empresas mineras hasta el 2012, estimando dicho dato sobre la base del canon minero transferido en junio 2013, que es el 50% del IR generado en el 2012. Para el IR en el 2013 –base del canon minero a ser transferido en 2014– estimamos que ascenderá a S/. 5,200 millones, 32% menos que en el año 2012, sobre la base de la información de la tendencia en la recaudación del IR pagado por las empresas a los largo del 2013, que como mencionamos anteriormente, se redujo en un 50% aproximadamente, y tomando en cuenta también la información sobre el Impuesto a la Renta corriente que algunas empresas registran en la SMV.

Hasta aquí hemos obtenido información de la renta que generan las empresas mineras por IR, y qué parte es transferido. Sin embargo, se debe considerar otras

rentas que obtiene el Estado, provenientes de mecanismos implantados por el mismo, a fin de obtener una adecuada recaudación del sector. Así, tenemos las regalías mineras, que son la contrapresentación económica que pagan las empresas mineras por la extracción de un recurso no renovable, y cuyo debate inicial era obtener más rentas para el Estado. Dicha regalía se calculaba a partir de un porcentaje del valor del recurso extraído³². En septiembre 2011, se establecieron nuevos instrumentos tributarios, a fin de recaudar, según el discurso oficial, S/. 3,000 millones adicionales a lo que se venía recaudando. Éstos fueron: la Regalía Minera Modificada, el Gravamen Especial a la Minería (GM) y el Impuesto Especial a la Minería (IEM), cuya característica común es que se calculan como un porcentaje de la utilidad operativa y, a su vez, son considerados como costo al momento del cálculo del IR por parte de las empresas mineras.

En suma, éstas son las rentas que el Estado recaudada, donde el 50% del IR y el total de las regalías mineras se transfieren a las regiones, y la otra parte del IR, el GM y el IEM, son retenidas por el gobierno nacional. En el gráfico 1.2, observamos que hasta el 2004 la renta que capturaba

31 Párrafo extraído de la Notas a los Estados Financieros del 31 de diciembre de 2010 y del 31 de diciembre de 2009 de la Minera Barrick Mischilca.

32 Las regalías mineras se pagaban de acuerdo al valor del recurso minero extraído: 1% hasta US\$ 60 millones anuales de concentrado vendido; 2% por el exceso de US\$ 60 millones hasta US\$ 120 millones; y 3% por cantidades superiores a los US\$ 120 millones.

el Estado era en buena cuenta el IR. Desde el 2005 aparece la regalía minera y desde el 2011, el GM y el IEM.

La captura de la renta por parte del Estado ha presentado fases. Hasta el 2007, la renta capturada, que en buena cuenta, es por el IR que pagan las empresas mineras fue de manera ascendente, impulsado por un lado, por el incremento de los precios y porque la Minera Antamina empieza a pagar IR desde el 2005. En el 2008, la recaudación cae, producto de la crisis internacional, pero luego se empieza a recuperar desde el 2009 hasta el 2011. A partir de ese momento, la captura de renta desciende en parte por la reducción de los precios, y porque además, los nuevos instrumentos (RM, IEM y GM) se descuentan del pago de IR. Sin embargo, fue entre el 2011 y el 2012, que el Estado ha recaudado más renta proveniente de la minería.

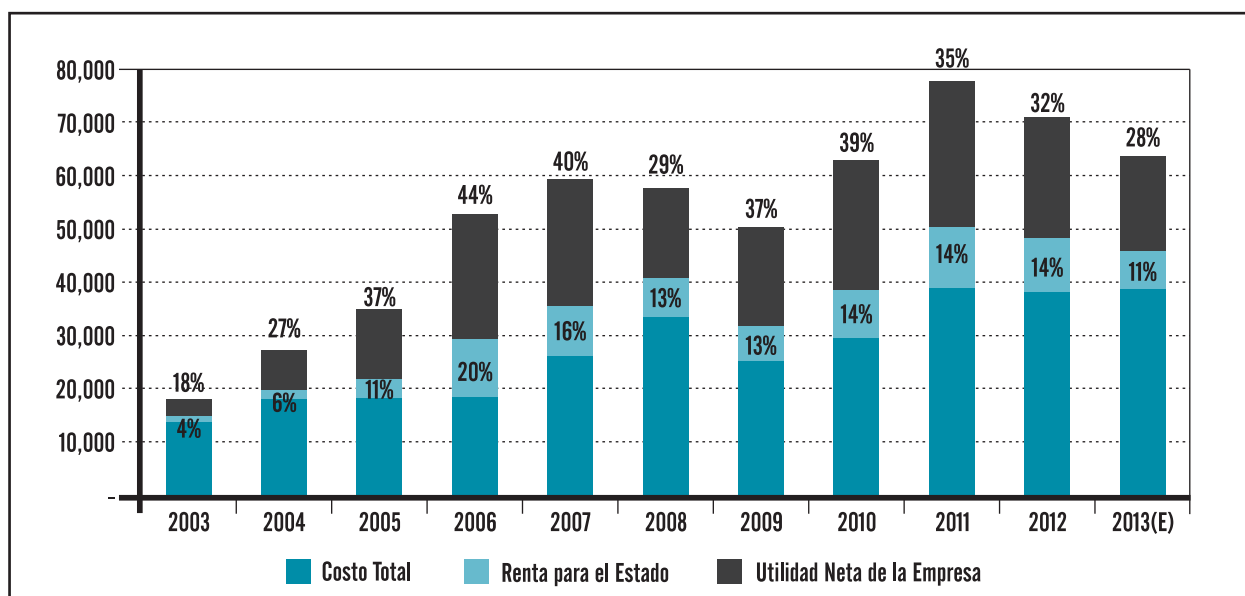
¿Cuánto retorna de lo extraído al Estado?

Es importante saber a cuánto asciende la renta que captura el Estado por la explotación de recursos naturales en función a lo que se extrae, puesto que esta información nos dará algunas luces sobre cuál debería ser el mecanismo más adecuado para explotar los mencionados recursos y poder capturar la renta que proviene de dicha explotación.

Para realizar este ejercicio en el sector minero, construimos el indicador renta generada/valor de producción, donde la primera está constituida por los tributos que pagan directamente las empresas mineras como IR, Regalías Mineras, IEM y GM. Otros impuestos, como el IGV, ISC o el IR de los trabajadores, son cargados a los proveedores o son pagados por los propios trabajadores.

Como podemos ver en el gráfico 1.4, donde compararemos la información de la renta que captura el Estado y las utilidades de las empresas con el Valor de Producción Minero, encontramos que entre el 2008 y el 2012, los ratios “rentas para el Estado” y “utilidad para las empresas” se mantuvieron en un rango. Entre el 2005 y el 2011 la utilidad sobre el valor de producción para las empresas se desplazó entre 35% y 40%, con excepción del año 2008 que descendió a 29% y el 2006 que se ubicó en 44%. En el caso de las rentas para el Estado, entre el 2008 y el 2012 la renta en comparación al VPM, se mantuvo entre 13% y 14%, reduciéndose a 11% en el 2013. Si bien entre el 2011 y 2012, el VPM se reduce, principalmente por la reducción de los precios, la inclusión de un nuevo esquema de captura, le permitió al Estado mantener dicho ratio. Sin embargo, el VPM vuelve a caer, en buena cuenta por los precios, impactando de esta forma en la captura de la renta.

Gráfico 1.4
Desagregación del valor de Producción Minero, 2003 – 2013
Millones de nuevos soles



(E) Estimado

Fuentes: Transparencia Económica, SUNAT

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

1.5 APORTES SOCIALES DE LAS EMPRESAS

Las empresas mineras, junto al pago de impuestos y contraprestaciones a favor del Estado, también realizan una serie de aportes para proyectos de desarrollo, no sólo dentro del marco de sus programas de responsabilidad social empresarial, sino en el marco de convenios firmados con el Estado. Es pertinente observar estos aportes, para conocer qué están haciendo las empresas mineras en cuanto a proyectos de desarrollo social, y así, sugerir mejoras o trabajar de manera conjunta con otras instituciones bajo un mismo propósito.

De acuerdo a la información disponible, las empresas mineras han financiado proyectos de desarrollo social a través de dos mecanismos identificados: el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP) y las Actividades de Desarrollo Sostenible dentro del marco de responsabilidad social. Adicionalmente, encontramos los Fondos Sociales (FS), donde las empresas mineras tienen una actuación importante.

A continuación una descripción de los tres mecanismos mencionados

a. Actividades de Desarrollo Sostenible

En el 2003, y a través del Decreto Supremo Nº 042-2003-EM, el Estado empieza a definir una política de Estado. En los considerandos de la norma legal se menciona declaraciones de la Premier Beatriz Merino: “...es política de Gobierno que todo proyecto minero debe relacionarse desde el inicio con las poblaciones locales, promoviendo una alianza con las empresas mineras bajo lineamientos que promuevan la contratación y capacitación de la mano de obra local, la utilización de bienes y servicios de la zona, y la ejecución de obras de beneficio local”.

Con dicho antecedente, se establece que el petitorio minero debe incluir, como requisito, el Compromiso en forma de Declaración Jurada del peticionario, mediante el cual se compromete a:

- 1) Realizar sus actividades productivas en el marco de una política que busca la excelencia ambiental.
- 2) Actuar con respeto frente a las instituciones, autoridades, cultura y costumbres locales, manteniendo

una relación propicia con la población del área de influencia de la operación minera.

- 3) Mantener un diálogo continuo y oportuno con las autoridades regionales y locales, la población del área de influencia de la operación minera y sus organismos representativos, alcanzándoles información sobre sus actividades mineras.
- 4) ***Lograr con las poblaciones del área de influencia de la operación minera una institucionalidad para el desarrollo local en caso se inicie la explotación del recurso, elaborando para tal efecto estudios y colaborando en la creación de oportunidades de desarrollo más allá de la vida de la actividad minera.***
- 5) ***Fomentar preferentemente el empleo local, brindando las oportunidades de capacitación requeridas.***
- 6) ***Adquirir preferentemente los bienes y servicios locales para el desarrollo de las actividades mineras y la atención del personal, en condiciones razonables de calidad, oportunidad y precio, creando mecanismos de concertación apropiados.***

La norma precisa además que en el caso de concesiones ya entregadas, dicho compromiso debe verse reflejado en la presentación de los respectivos Estudios de Impacto Ambiental. Por otro lado, el compromiso de desplegar los mayores esfuerzos también alcanza a los contratistas y consultores asociados a los proyectos mineros. Asimismo, las empresas deben rendir anualmente un informe sobre las actividades de desarrollo sostenible realizadas en el marco del compromiso adquirido³³.

Esta norma es simplemente declarativa, no obligatoria, por lo tanto, su alcance en la práctica es limitado, explicándose así, la ausencia de mecanismos de sanción o gratificación por haber cumplido con un menor o mayor aporte (según corresponda) respecto a las actividades de desarrollo sostenible.

En el 2004, el MINEM establece los formatos de Declaración Jurada de Compromiso Previo y Declaración Jurada Anual de Actividades de Desarrollo Sostenible. El primero es el compromiso de indicar los “mayores esfuerzos”. Con respecto a la Declaración Jurada Anual de Activi-

33 El formato para dicho informe fue aprobado mediante Resolución Ministerial Nº 356 – 2004 - EM

dades de Desarrollo Sostenible, es como su nombre lo dice, información enumerativa en forma de declaración jurada, es decir, un listado de las diferentes actividades que realizan las empresas, enmarcadas en su Compromiso Previo.

Sin embargo, en el 2008, el MINEM observa la “necesidad de contar con herramientas que permitan uniformizar y sistematizar la información a efecto de realizar un seguimiento eficaz de las acciones de desarrollo sostenible efectuadas por los titulares mineros, de conformidad con los principios contenidos en el Decreto Supremo N° 042- 2003-EM.”³⁴

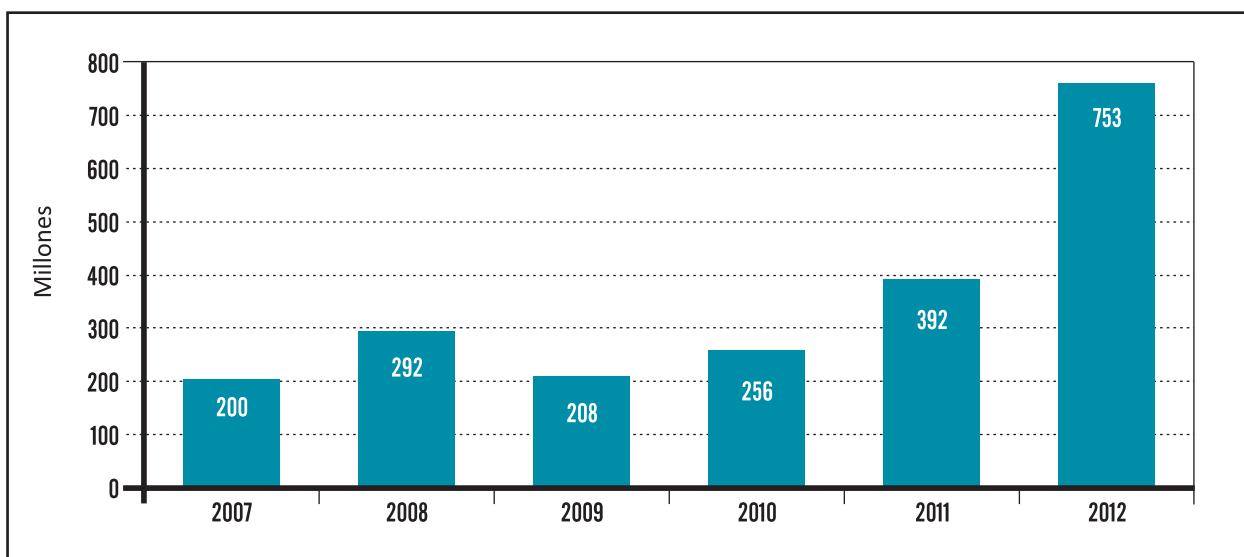
Así, la información sobre las Actividades de Desarrollo Sostenible, es incluida en el marco de La Declaración Anual Consolidada (DAC), que contiene además, información sobre la identificación y ubicación de su(s) derecho(s) mineros; las inversiones realizadas; y la declaración de la acreditación de la producción mínima, etc³⁵. Por tal motivo se incluye el anexo IV, que permite recabar la información social referida a programas, proyectos u obras de desarrollo sostenible realizadas.

De acuerdo a la base de información del MINEM, en el marco del compromiso de las empresas por realizar actividades de Desarrollo Sostenible, desde el año 2009 dicha inversión viene creciendo, siendo en el 2009 S/. 208 millones, para luego ser en el 2012 S/. 753 millones. Es decir, el aporte de las mineras entre los años 2007 y 2012 asciende a S/. 2,101 millones.

b. Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo

En el 2006 las empresas y el Estado acuerdan que las primeras destinen un porcentaje de sus utilidades netas para la creación de fondos locales y regionales, con los cuales se ejecutarán proyectos de desarrollo social. Este acuerdo se denominó Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), y los aportes eran voluntarios, extraordinarios y temporales. Dichos fondos tenían carácter privado, y se menciona que el éxito del programa reside en la capacidad de la EMPRESA de ejecutar la inversión que supone el (los) APOORTE(S) en forma oportuna y eficaz, con sus propios recursos, apoyando la lucha contra la pobreza que el Estado ha establecido como prioridad³⁶.

Grafico 1.5
Inversión Ejecutada en Actividades de Desarrollo Sostenible. (En millones de soles)



Fuente: DATAMART–MINEM
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

34 Resolución Ministerial N° 192-2008-MEM-DM.

35 *Declaración Anual Consolidada D.A.C. Ministerio de Energía y Minas.* <http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=1&idTitular=200&idMenu=sub157&idCateg=200>

36 Punto 1.2 de Formato de Convenio presentado en el DS N° 071 – 2006 – EM.

Este mecanismo presenta ciertas características importantes de destacar. Por un lado, encontramos que la empresa minera es responsable de constituir, organizar y controlar la entidad responsable de administrar los fondos³⁷. La empresa también es responsable de la constitución de las Comisiones Técnicas de Coordinación, que son las encargadas de identificar los proyectos, donde el mayor número de los integrantes de dicha comisión son miembros de la empresa³⁸.

Este programa permitió disponer de recursos por S/. 2,285 millones entre los años 2007 a 2011, orientados principalmente a obras de infraestructura (42%), Educación (17%) y Cadenas Productivas (12%).

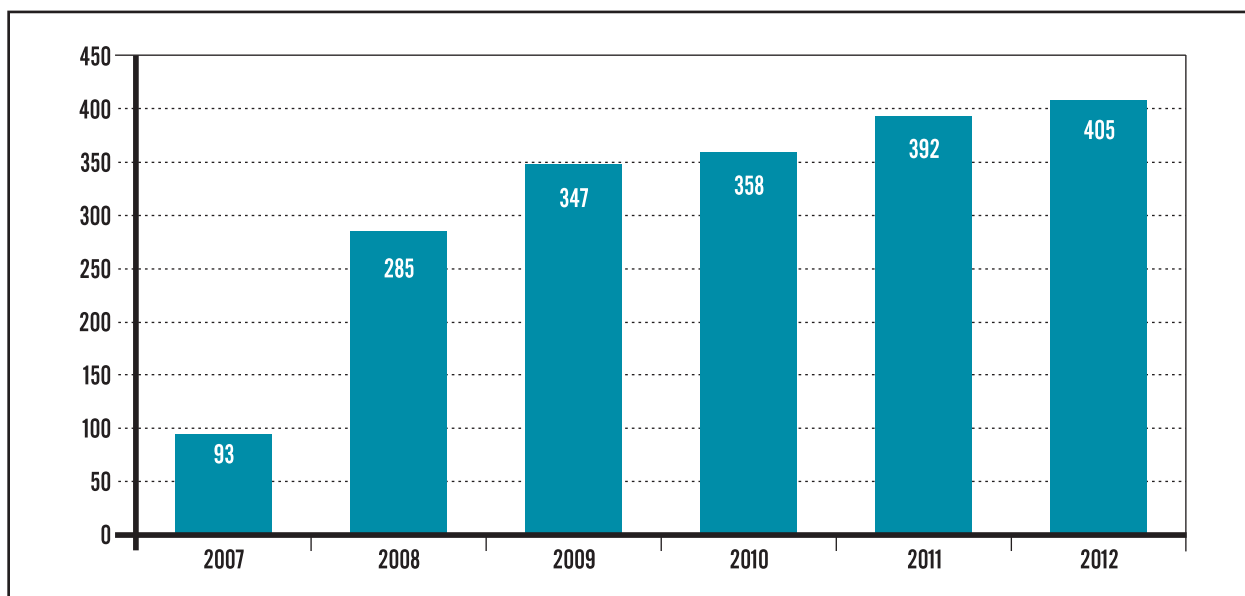
Este es un esfuerzo de involucrar más a las empresas, es decir introducir su esfuerzo, no en un marco declarativo, sino en el marco de un convenio, dentro del cual se le puede exigir un nivel de cumplimiento.

Por otro lado encontramos que como parte del proceso se incluyó formatos para evaluar el impacto de las intervenciones, para la evaluación de la línea de base (para conocer el estado previo a la intervención) y las evaluaciones de medio término (para conocer el impacto hasta la mitad del periodo y realizar los ajustes necesarios)³⁹.

c. Fondos Sociales

Los Fondos Sociales, antes llamados Fideicomisos Sociales, están conformados por recursos provenientes de los procesos de privatización realizados por el Estado, destinados a la ejecución de proyectos de inversión en beneficio de la población ubicada en la zona de influencia de los proyectos mineros y que aparecen establecidos en los contratos. El marco legal de esta iniciativa es el DS 082-2008-EF.

Grafico 1.6
Inversión Ejecutada en el PMSP.
(En millones de soles)



Fuente: MINEM
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

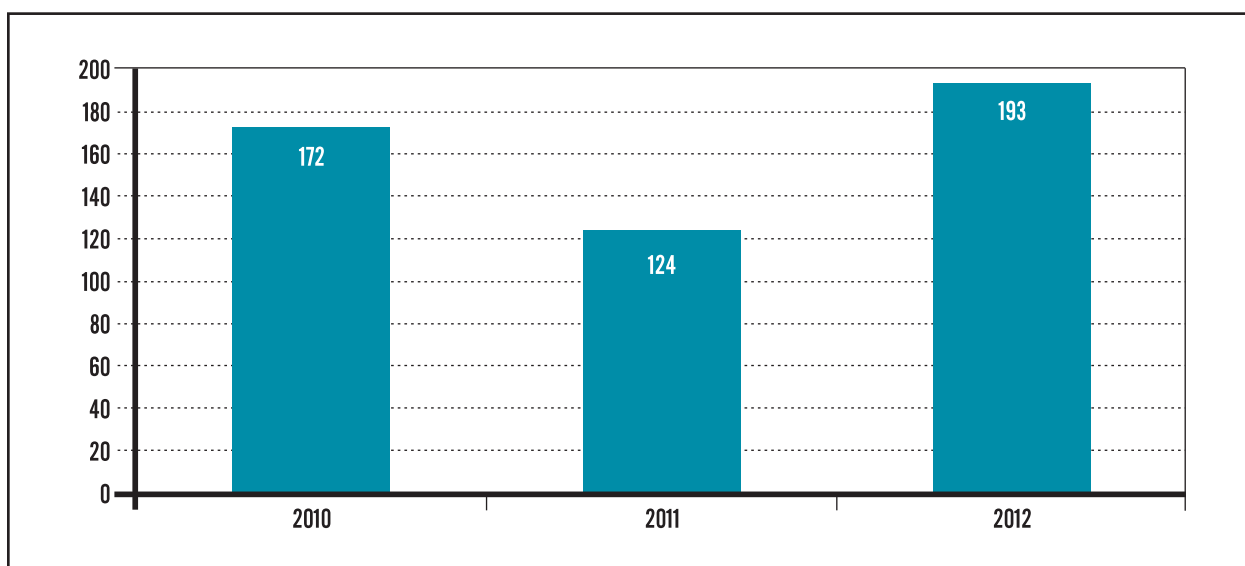
37 Punto 3.6 de Formato de Convenio presentado en el DS N° 071 – 2006 – EM.

38 Punto 5.1 de Formato de Convenio presentado en el DS N° 071 – 2006 – EM.

39 El Reporte de Vigilancia 5 “EVALUACION DE TRANSPARENCIA del PROGRAMA MINERO DE SOLIDARIDAD CON EL PUEBLO” de cuenta que, a Diciembre 2011, a finalizar el aporte, 39 de 40 empresas cumplieron con tener estudios de línea de base y 21 de 40 cumplieron con tener estudios de medio término. Este reporte concluye que solo el estudio de una empresa compara los hallazgos con la situación inicial registrada en la línea de base.

Grafico 1.7

Inversión Ejecutada en Fondos Sociales. (En millones de soles)



Fuente: MINEM

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

El objetivo de los Fondos Sociales es el financiamiento de programas de carácter social en beneficio de la población ubicada en la zona de influencia del proyecto. Los recursos serán invertidos en:

- ✓ Proyectos de desarrollo de capacidades humanas y provisión de servicios básicos que contribuyan a: reducir los niveles de desnutrición infantil, a elevar los estándares de calidad de la educación y la salud; y a aumentar la provisión de servicios de saneamiento.
- ✓ Proyectos para la ***generación de empleo productivo*** (construcción de infraestructura, desarrollo de cadenas productivas, asistencia técnica, formación empresarial, manejo de tecnologías).

De acuerdo a las estadísticas del MINEM, por Fondos Sociales se ha invertido cerca de S/. 500 millones entre los años 2010–2012.

EL SECTOR HIDROCARBUROS

Al igual que el 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 es-

peculativa 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 descendió a US\$ 35 aproximadamente por barril entre enero y marzo del 2009, para luego ubicarse por encima de los US\$ 100 como promedio anual desde mediados del 2011 en adelante. En el 2013 el precio del petróleo osciló entre los US\$ 95 y US\$ 130 por barril, siendo el segundo promedio anual más alto después del año 2012.

Asimismo, cabe resaltar el impulso que le da al sector el proyecto Camisea, donde se extrae Gas y Líquidos de Gas Natural, de los lotes 88 y 56. En el presente capítulo analizaremos los diferentes factores que marcaron la evolución de la renta que proviene de la explotación de hidrocarburos en el 2013.

1.6 EL PANORAMA DE LA PRODUCCIÓN Y LOS PRECIOS

Es claro el impulso que le ha dado al sector hidrocarburos el inicio y maduración del Proyecto Camisea. La producción de Gas Natural (GN) y Líquidos de Gas Natural (LGN) entre el 2004 –inicio de Camisea– y 2013 se ha multiplicado por catorce, sobre todo la que proviene del lote 56, de donde se empezó a extraer LGN desde septiembre 2008 y GN desde febrero 2010.

En cuanto a la extracción de petróleo, ésta viene disminuyendo. El agotamiento del recurso y el poco éxito de las exploraciones han tenido como consecuencia que durante el 2013 se extraiga el 50% de lo que se extraía 18 años atrás. Para el 2013 la producción de petróleo llegó a los 22.9 millones de barriles, 6% menos que la producción del 2012.

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. La extracción del primero se inició en el 2004 y del segundo en el 2008. Sin embargo, la extracción del lote 88, si bien se mantuvo constante entre los años 2004 al 2009, en adelante tuvo algunos vaivenes hasta lograr niveles históricos en el 2013. En el caso del lote 56, la extracción del recurso mantiene entre el 2008 al 2013 un nivel de extracción promedio, con una caída en el 2012. En el 2013 la extracción de LGN alcanzó los 38.2 millones de barriles, 27% más que en el 2012, cuando se extrajeron 30.1 millones de barriles.

Con respecto a la extracción de GN, al igual del caso de los LGN, la dinámica está marcada por los lotes del Proyecto Camisea. La producción alcanzó los 462.7 millones de MMBTU⁴⁰, 7% más que el 2012 cuando alcanzó los 132.2 millones de MMBTU.

Cabe resaltar el impulso que el Ministerio de Energía y Minas (MEM) ha dado a la iniciativa del cambio de la matriz energética, que establece las diferentes fuentes energéticas de las que dispone el país, indicando la importancia de cada una de ellas y el modo en que se usan. Así, antes del inicio del Proyecto Camisea, el petróleo proveía el 70% de la energía al mercado peruano, las energías renovables el 24%, y solo el 7% correspondía a GN y LGN. Actualmente, el 46% proviene del petróleo y LGN, donde cada uno aporta partes similares, 27% el GN, 13% Biomasa, 11% la hidroenergía y 4% el carbón⁴¹.

Cuadro 1.9
Producción nacional de hidrocarburos, 2001 – 2013
Petróleo – LGN (en millones de barriles) / Gas natural (en millones de MMBTU)

Año	Gas	LGN	Petróleo
2001	11.7	1.3	31.3
2002	16.1	1.5	33.9
2003	19.8	1.5	31.9
2004	33.0	4.7	30.7
2005	57.2	13.0	27.5
2006	67.8	13.9	28.3
2007	103.3	13.4	28.1
2008	130.6	15.9	28.0
2009	132.2	26.9	25.9
2010	271.3	30.4	26.4
2011	432.1	31.1	25.6
2012	432.4	30.1	24.4
2013	462.7	38.2	22.9
Variación 2013 – 2012	7.0%	26.9%	-6.1%

Fuente: Perupetro
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Producción regional de hidrocarburos

Tal como 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 petrolero o gasífero. Es decir, más recurso extraído y mayor precio significarán más ingresos para la región. A continuación, mostramos cual ha sido la dinámica de la producción en cada departamento.

Loreto: Es un departamento principalmente productor de petróleo, cuya extracción viene disminuyendo pau-

40 MMBTU: Millones de BTU (British Thermal Unit). Una BTU representa la cantidad de energía que se requiere para elevar en un grado Fahrenheit la temperatura de una libra de agua en condiciones atmosféricas normales. Un pie cúbico de gas natural despiden en promedio 1,000 BTU, aunque el intervalo de valores se sitúa entre 500 y 1,500 BTU.

41 *Matriz Energética Resumida del Perú 2012*. Ministerio de Energía y Minas. <http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=12&idPublicacion=470>

latinamente pues la producción del 2013 fue 44% menos 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. Durante el 2013 esta tendencia decreciente no se ha detenido pues se han extraído 9.05 millones de barriles, que si bien constituyen 2.5% menos de lo que se extrajo el 2012, no da muestras de cambio en la tendencia. Su aporte a la producción nacional es de 40%, muy distante del 66% que alcanzaba el año 2001.

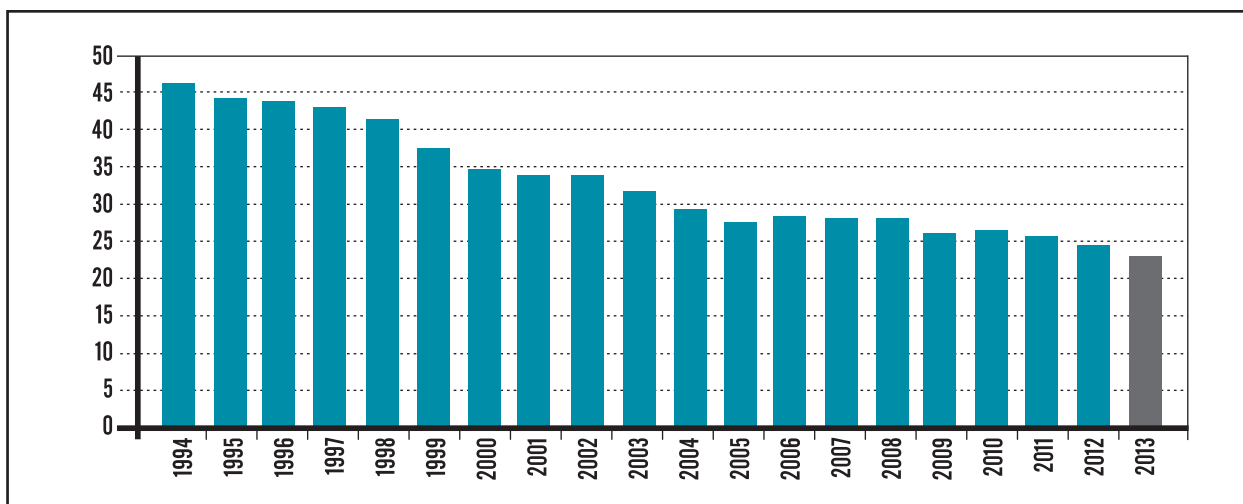
Piura: También es un departamento principalmente petrolero, aunque presenta un panorama distinto al de Loreto. El inicio de operación de los lotes XIII y Z1, entre los años 2006 y 2008, y la consolidación de la producción del lote III, a partir del 2008, ha incrementado la producción de 11 millones de barriles anuales entre 2001 y 2006, a promediar los 14 millones de barriles en los últimos cinco años. Sin embargo, en el 2013 se extrajeron 13.8 millones de barriles, 8.4% menos que en el 2012. Actualmente el departamento aporta el 60% de la producción nacional de petróleo, cuando en el 2001 este aporte era del 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 sobre canon, tema que tocaremos más adelante.

En general, la producción nacional de petróleo es menor a la registrada a inicios de la década, aunque se ha mantenido en los últimos cuatro años, como se puede ver en el gráfico 1.8. El inicio de operaciones del Lote 67 en Loreto⁴² –calculado para el 2011 pero postergado para el 2013⁴³– permitirá aumentar el doble o más, la producción nacional y triplicar la producción departamental, lo cual se traduciría en más recursos fiscales para el gobierno central y para Loreto.

Cusco: A diferencia de los otros departamentos, aquí se extrae solo GN y LGN del Proyecto Camisea. En el Lote 88 la extracción de ambos recursos se inició en junio del 2004. En septiembre del 2008 se extrae LGN del Lote 56 y luego, en febrero de 2010, se extrae gas. En el 2013, la extracción de GN ha sido de 463 millones de MMBTU,

Gráfico 1.8
Producción nacional de petróleo, 1994 – 2013
En millones de barriles



Fuente: Perupetro
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

42 El 28 de abril del 2009 el gobierno declaró «de interés nacional» el desarrollo de este lote (DS 044-2009-EM).

43 *Diario Gestión*. <<http://gestion.pe/noticia/305678/perenco-perforara-14-pozos-exploracion-lote-67>>

Cuadro 1.10

Producción regional de hidrocarburos, 2012- 2013

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

Región	Lote	2012			2013		
		Gas	LGN	Petróleo	Gas	LGN	Petróleo
Cusco	56	219.66	12.79	-	246.96	13.93	-
	88	188.97	15.82	-	199.86	22.94	-
Huánuco	131	-	-	-	-	-	0.00
	31-D	-	-	0.05	-	-	0.05
Loreto	8	-	-	3.54	-	-	3.48
	67	-	-	-	-	-	-
	95	-	-	-	-	-	0.01
	102	-	-	-	-	-	0.05
	1-AB	-	-	5.63	-	-	5.41
	31-B	-	-	0.07	-	-	0.06
	31-C	10.87	0.98	-	5.17	0.84	-
	31-E	-	-	0.03	-	-	0.04
Piura	I	2.10	-	0.46	2.40	-	0.49
	II	0.37	-	0.16	0.42	-	0.15
	III	-	-	0.82	-	-	0.71
	IV	-	-	0.28	-	-	0.26
	IX	-	-	0.08	-	-	0.07
	V	-	-	0.05	-	-	0.05
	VII	-	-	-	-	-	-
	VII/VI	1.34	-	1.22	1.25	-	1.26
	X	4.46	-	5.18	2.78	-	4.22
	XIII	1.16	-	1.22	2.40	-	1.82
	XIV	-	-	-	-	-	-
	XV	-	-	0.05	-	-	0.03
	XX	-	-	0.01	-	-	0.01
	Z1	-	-	1.22	-	-	0.99
Z-2B	3.52	0.47	4.31	1.49	0.48	3.73	
Z-6	-	-	-	-	-	-	
Total		432.45	30.06	24.40	462.74	38.19	22.90

Fuente: Perupetro.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

7% más que en el 2012; con respecto a LGN, la extracción fue de 38.2 millones de barriles, 27% más que el 2012. 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, pues su precio está amarrado al precio internacional del petróleo; por ende, la renta que se deriva de la extracción de los recursos de Camisea es-

tará influenciada en buena proporción por las variaciones de dicho precio⁴⁴.

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,

44 Humberto Campodónico. *Camisea: la carne son los líquidos*. www.cristaldemira.com

valorizados de acuerdo a una canasta de distintos productos (crudos de petróleo diferentes) que refleja el precio internacional, modificado por razones de calidad⁴⁵, transporte u otras⁴⁶.

En reportes anteriores hemos resaltamos el incremento del precio internacional del petróleo, el mismo que respondía a la relativa escasez del recurso en el mercado mundial, y a la incertidumbre mundial, en un contexto de inseguridad y conflicto en zonas productoras del Medio Oriente. Adicionalmente, la recesión en los Estados Unidos –que trajo como consecuencia la caída del dólar– y la negativa de la OPEP⁴⁷ a elevar su producción llevaron a que al final del primer semestre del 2008 el precio del petróleo alcanzara los US\$ 145 por barril.

Sin embargo, dicho precio –que se pensó que llegaría a US\$ 200 por barril a finales del 2008– no era sostenible, puesto que el incremento de los últimos meses se debía a una corriente especulativa de los inversionistas, quienes vieron en las materias primas, en los minerales y, en el petróleo principalmente, una oportunidad de negocio, bajo la lógica «que los mercados de los *commodities*

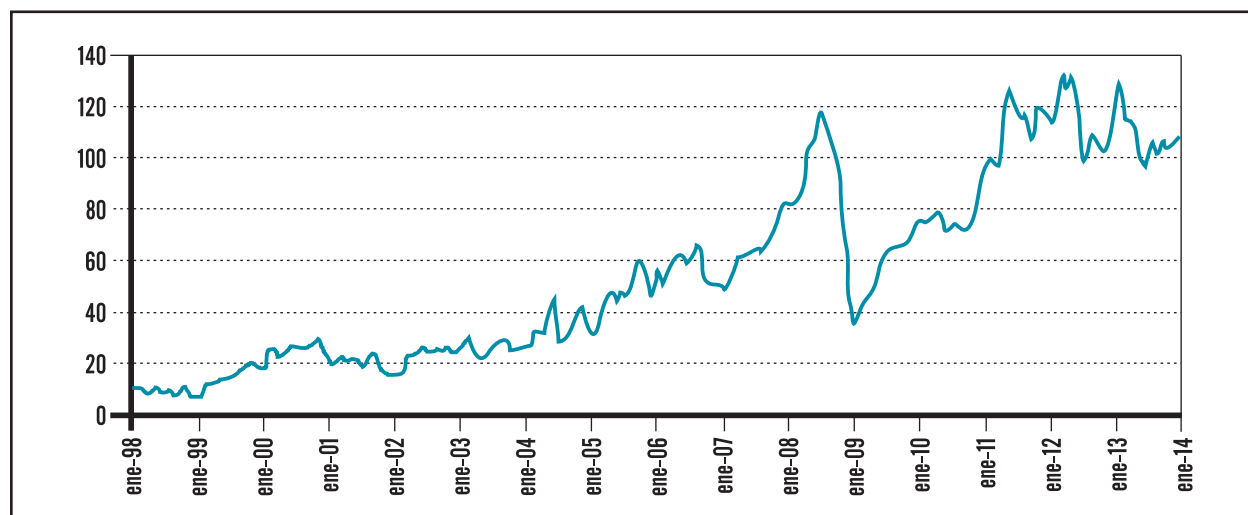
son un activo similar a las inversiones de capital y no entienden sus diferencias esenciales”⁴⁸.

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, promediando entre 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 ha registrado un incremento debido a algunos indicios de mejora, sobre todo en la economía americana, ubicándose desde el 2011 en adelante entre US\$ 100 y US\$ 110 el barril. (Ver gráfico 1.9)

La evolución del precio de exportación del petróleo sirve para ver su tendencia en el mercado internacional. Sin embargo, de acuerdo a la norma vigente, para cada pozo existe una canasta de precios que valoriza el recurso extraído, en función –como ya lo mencionamos– de la cotización internacional, de la calidad del recurso, del transporte y de otros factores. Así, los valores de estas canastas en los últimos años han sufrido variaciones, en respuesta al contexto mencionado⁴⁹.

Gráfico 1.9

Precio de exportación mensual del petróleo, 1998 – febrero 2014. En dólares por barril



Fuente: Perupetro.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

45 Existen diferentes tipos de petróleo por su densidad: extrapesado, pesado, mediano, ligero y superligero. Los petróleos ligeros son los más requeridos en el mercado, y al mismo tiempo los de mayor precio, ya que los costos tanto de extracción como de refinación son menores en comparación con petróleos pesados.

46 Humberto Campodónico. *Camisea: la carne son los líquidos*. <www.cristaldemira.com>

47 Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), creada como instrumento de defensa de los precios, agrupa a países productores de petróleo.

48 Humberto Campodónico. *Se pinchó la burbuja de las materias primas*. 5 de septiembre del 2008. <www.cristaldemira.com>

49 DECRETO SUPREMO N° 049-93-EM

Cuadro 1.11
Canasta de precios de Petróleo, LGN y Gas Natural. Por lote y producto 2012 - 2013

Tipo	Región	Lote	2012	2013	Variación
Gas	Cusco	56	2.70	2.74	2%
		88	1.75	2.11	21%
	Loreto	31-C	5.10	5.39	6%
	Piura	I	1.49	2.14	43%
		II	2.03	2.28	13%
		VII/VI	1.93	1.94	0%
		X	6.16	5.94	-4%
		XIII	4.03	1.78	-56%
Z-2B		9.81	9.37	-4%	
LGN	Cusco	56	63.74	61.62	-3%
		88	63.74	61.63	-3%
	Ucayali	31-C	75.12	81.02	8%
	Piura	Z-2B	69.31	65.38	-6%
Petróleo	Huánuco	131		110.86	
		31-D	104.59	105.17	1%
	Loreto	8	103.12	93.40	-9%
		67		82.60	
		95		102.03	
		102		91.02	
		1-AB	100.55	91.01	-9%
		31-B	104.59	105.05	0%
		31-E	109.44	105.25	-4%
	Piura	I	109.46	105.96	-3%
		II	110.54	104.54	-5%
		III	109.29	106.39	-3%
		IV	109.29	106.39	-3%
		IX	109.46	106.54	-3%
		V	109.46	106.54	-3%
		VII/VI	109.29	106.39	-3%
		X	109.29	106.39	-3%
		XIII	109.29	106.39	-3%
		XV	110.15	106.11	-4%
		Z-2B	114.11	105.65	-7%
	Tumbes	XX	109.29	106.39	-3%
		Z1	109.29	105.92	-3%

Fuente: Perupetro.
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

1.7 VALOR DE PRODUCCION

Al igual que en el sector minero, 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 Perupetro, debido a que parte de las transferencias están asociadas a la extracción de los recursos –canon petrolero y gasífero– y se estiman como un porcentaje del VPH.

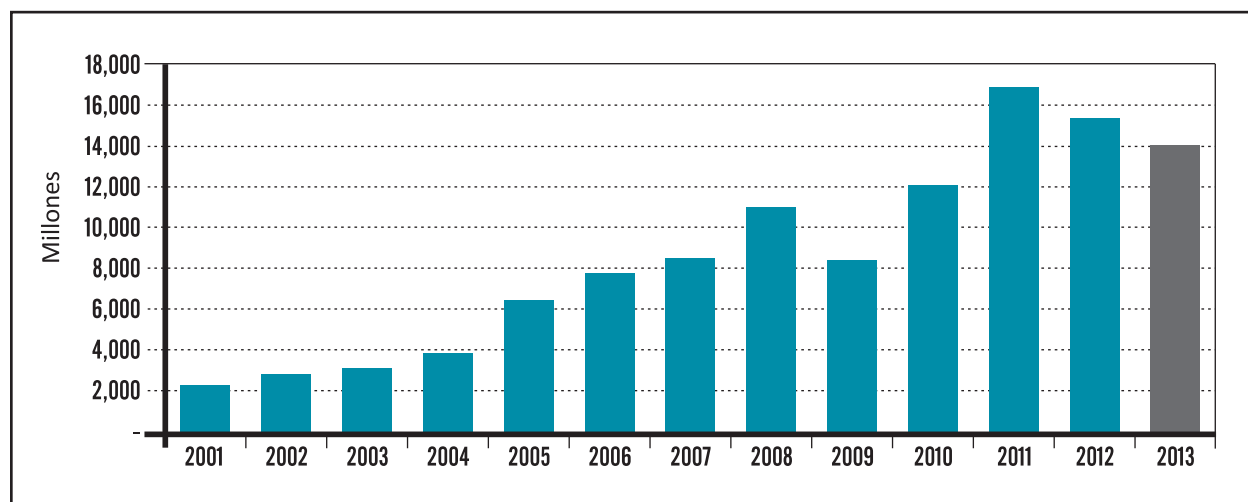
Así, de acuerdo a los datos de Perupetro, en el 2013 el VPH –que se obtiene multiplicando el volumen del recurso extraído por el valor de la canasta asignada a cada lote– ascendió a S/. 14,097 millones (US\$ 5,630 millones), 8% menos que en el 2012, cuando llegó a S/. 15,328 millones (US\$ 5,630 millones). Este VPH mide los recursos en valor 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 1.10 podemos ver el comportamiento del VPH, observándose la relación que tiene con el precio internacional del petróleo. El VPH es explicado principalmente por la producción de petróleo y los LGN, donde ambos productos explican casi el 90% del VPH y, como hemos mencionado, ambos productos dependen de las variaciones en el precio internacional del petróleo.

Como ya hemos señalado, un porcentaje del VPH retorna a la región productora bajo la figura de canon, petrolero o gasífero. El primero está conformado por el 15% del VPH, además de un porcentaje del IR, y lo reciben los departamentos productores. Posteriormente, se estableció un porcentaje adicional de 3.75% del VPH como sobrecanon petrolero⁵⁰. 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 operador⁵¹.

Gráfico 1.10
Valor de Producción de Hidrocarburos, 2001- 2013
En millones de nuevos soles



Fuente: Perupetro

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

50 El sobrecanon se creó para el caso específico de los departamentos de Ucayali y Tumbes. En 1976 se destinó como canon el 10% del valor de producción del petróleo al departamento de Loreto, por un período de diez años. En 1981 se amplía el horizonte temporal hasta el agotamiento del recurso. Cuando se creó el departamento de Ucayali, separándolo de Loreto, quedó sin canon petrolero. Por ello, la Ley de Presupuesto 1982 creó el sobrecanon, equivalente al 2.5% del valor de la producción petrolera. En 1983, luego del Fenómeno del Niño, se estableció como participación el 10% de la renta que produce la explotación de petróleo y gas en Tumbes y Piura, hasta la extinción de los recursos. La Ley N° 23871 del 14 de junio de 1984 eleva en 2.5% la participación y crea el sobrecanon para Tumbes. Posteriormente, se extrae petróleo en bajas cantidades de Tumbes y Ucayali, por lo que Piura y Loreto reciben a su vez sobrecanon. En junio 2011 se dio la ley de homologación del canon petrolero la cual estableció que el canon petrolero se define como 15% del valor de producción y 50% IR que pagan las empresas petroleras.

51 Las regalías que paga el operador del Proyecto Camisea, liderado por Pluspetrol, ascienden a 37.24% del VPH, por lo cual las regalías que retornan a Cusco constituyen el 18.62% del VPH.

En el cuadro 1.12 observamos el incremento del valor de producción con el paso de los años. Lo cual es explicado, como en el caso del sector minero, por el aumento de los precios, y por la entrada en producción y consolidación del Proyecto Camisea, gracias al cual el VPH se triplicó entre los años 2004 y 2010. Sin embargo, la caída en el precio internacional del petróleo en el 2009 originó un retroceso en el VPH, el cual se ha recuperado en los años siguientes. El VPH de Cusco es el que mostraría un mayor incremento, no solo por la subida de los precios sino además por el crecimiento del volumen de producción.

Piura y Loreto cierran el 2010 con un incremento, explicado, principalmente, por el efecto del precio. Aunque su valor es bastante marginal, Ucayali y Huánuco presentan una dinámica distinta, explicado el primero por la menor producción y el segundo por el efecto del precio. Por su parte, Tumbes, pequeño productor de petróleo, consolidó su producción a lo largo del 2010, lo cual se ha traducido en un mayor valor de producción.

El incremento o disminución del VPH en las regiones se explica por las variaciones del precio o del volumen extraído. Hemos mencionado que la extracción nacional de petróleo continúa disminuyendo; la de LGN se ha incrementado, recuperándose también su precio, aunque sin llegar a los niveles mostrados a mediados del 2008, sigue mostrando niveles altos. Estos efectos combinados

han hecho que en el 2013, el VPH se reduzca en 8% con respecto al 2012, lo que se explica en su totalidad por el descenso del precio internacional del petróleo.

1.8 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 del resultado económico financiero de las empresas, en el sector hidrocarburos, las regiones reciben un porcentaje del valor de producción, beneficiándose así de manera más directa del efecto del incremento de los precios o de los volúmenes de extracción. Cabe precisar que de acuerdo a la Ley N° 29693, Ley que homologa el canon petrolero con el canon gasífero, el canon petrolero también se conforma del 50% del IR que pagan las empresas operadoras de los lotes petroleros⁵².

La recaudación tributaria

La dinámica del sector hidrocarburos permite capturar importantes recursos para la caja fiscal, pero no en la magnitud de otros sectores como servicios, minería, comercio o manufactura. La recaudación por tributos internos en el sector alcanzó los S/. 4,369 millones en el 2013, 2% menos que en el 2012, cuando llegó a los S/. 4,445 millones.

Cuadro 1.12

Valor de Producción de Hidrocarburos por departamento, 2004- 2013 Millones de nuevos soles y porcentaje

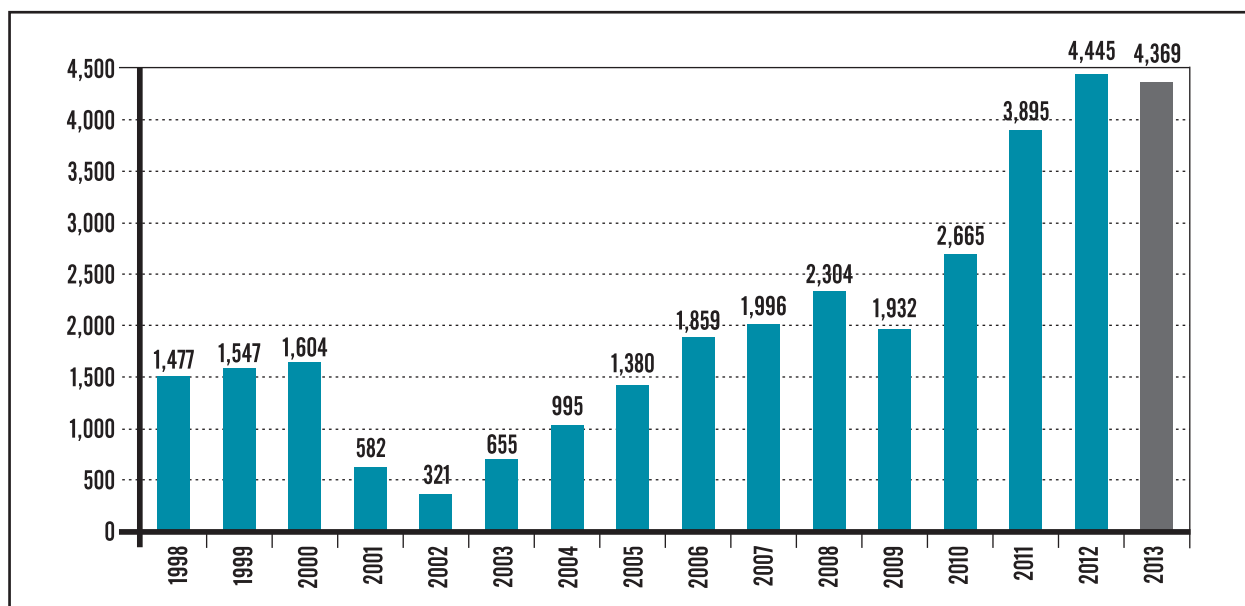
Región	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variación 2013 – 2012
Cusco	468	1,722	2,131	2,504	3,209	3,633	5,963	8,926	8,018	8,594	7%
Piura	1,381	1,993	2,585	2,811	3,921	2,657	3,292	4,431	4,298	2,779	-35%
Loreto	1,814	2,377	2,774	2,845	3,241	1,698	2,177	2,745	2,316	2,261	-2%
Ucayali	284	349	351	364	421	322	307	301	327	259	-21%
Tumbes	-	-	-	-	174	177	312	412	357	202	-43%
Huanuco	5	8	8	8	11	7	11	15	13	2	-84%
Total	3,953	6,448	7,849	8,531	10,978	8,493	12,062	16,830	15,329	14,097	-8%

Fuente: Perupetro

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

52 Normas Legales. 2 de junio de 2011. <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29693.pdf>>

Gráfico 1.11
Tributos internos, sector hidrocarburos, 1998 – 2013
En millones de nuevos soles



Fuente: SUNAT
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Recursos generados

Al igual que en el sector minero, el Estado recauda impuestos y regalías por la extracción de recursos como petróleo, LGN o GN. A través de Perupetro firma contratos de explotación y exploración con las empresas, los cuales 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 éstas 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 hidrocarburos⁵³, es

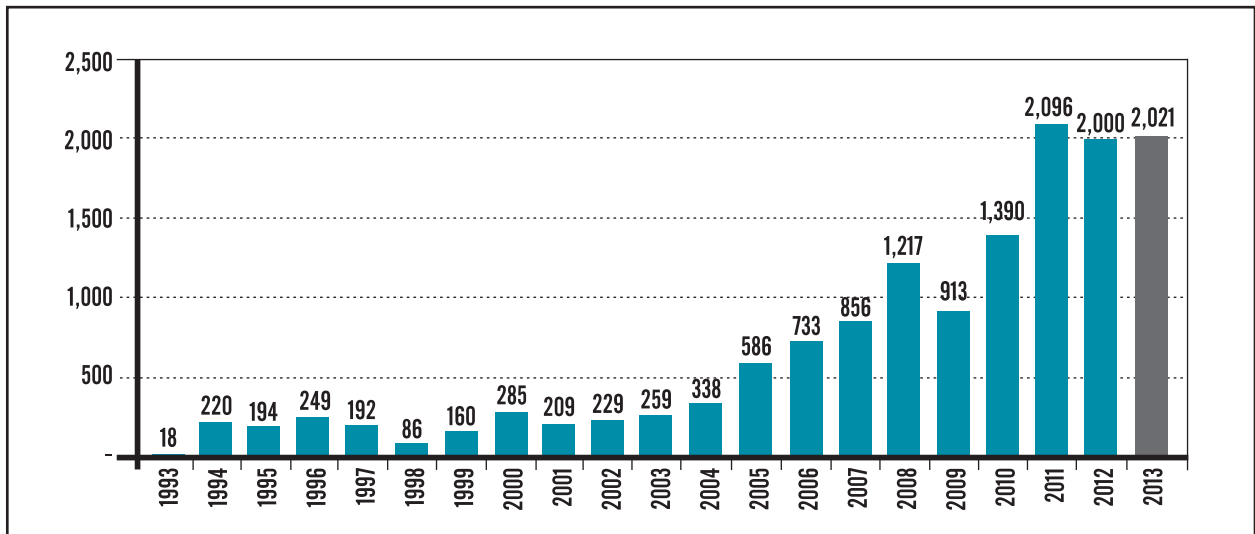
decir el VPH. La determinación de esta regalía no es estándar, sino que varía de acuerdo al contrato y es además estimada por diferentes metodologías. Existen hasta cuatro de ellas: factor R, producción acumulada por yacimiento con ajuste por precios, por escalas de producción y por resultado económico. Es importante precisar que, luego de que el Estado recauda –o determina– la regalía o la regalía equivalente, transfiere el canon, el cual es un monto equivalente a un porcentaje del VPH. Es decir, a la regalía obtenida por el Estado se le descuenta el porcentaje del canon, con la salvedad de que éste no depende de cuánta regalía se cobró, por lo que se deduce que la regalía *siempre* debe ser mayor que el canon. En el 2013, las regalías (incluidas las equivalentes) alcanzaron los US\$ 2,021 millones, monto similar al 2012, cuando estos ingresos representaron US\$ 2,000 millones.

Cabe resaltar que los datos de las regalías y regalías equivalente son publicados en dólares por Perupetro en su página web⁵⁴, los cuales son presentados en un cuadro de ingresos para el Estado. Por tal motivo la información de comparación entre regalías, VPH y canon serán en dólares.

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

54 Perupetro. *Ingresos al Fisco*. <<http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site/Informacion%20Relevante/Estadisticas/Ingresos%20al%20Fisco>>

Gráfico 1.12
Ingresos por contratos de servicios y licencias, 1993 –2013
En millones de dólares



Fuente: SUNAT
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Si en el 2013, se comparan las regalías –ingresos para el Estado– con el VPH, éstas constituyen en promedio el 36% del VPH, mostrando diferencias entre lotes puesto que, como se mencionó anteriormente, cada uno tiene un contrato diferente que fija topes distintos a las regalías por cobrar. A diferencia del sector minero, donde el IR pagado por las empresas se reparte en igual proporción (el 50% del IR se distribuye a las regiones como canon minero y el 50% restante se queda en las arcas del gobierno central), en el sector hidrocarburos, además del 50% del IR, las regiones reciben también, en el marco del canon, un monto equivalente a un porcentaje del VPH de cada lote, que es descontado de la regalía que cobra el Estado.

Así, en el 2013, el canon –calculado como porcentaje del VPH y del IR– alcanzó los US\$ 1,115 millones. Asimismo, las regalías ascendieron a US\$ 2,020 millones, resultando el canon el 48.5% de las regalías. La diferencia, US\$ 905 millones, se queda en las arcas del gobierno central.

Por otra parte, las regiones por donde pasan los ductos del gas de Camisea lograron una participación en los recursos que van al gobierno central. Se trata del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), de-

finido como una compensación, que se constituye con el 25% de las regalías que recibe el gobierno central. Este fondo beneficia a los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Ica, Ucayali⁵⁵ y Lima Provincias⁵⁶. En el 2013, de acuerdo a los datos del portal de Transparencia Económica del MEF⁵⁷ el FOCAM ascendió a S/. 498.5 millones, superior a los S/. 428.3 millones transferidos en el 2012. Este aumento se explica porque el FOCAM proviene de la renta del Proyecto Camisea que, como hemos visto en las secciones precedentes, ha mostrado un aumento. Adicionalmente, pero solo para el departamento de Cusco, a partir de febrero del 2007 se comenzó a transferir el 50% del Impuesto a la Renta que pagó el operador de Camisea, como parte del canon gasífero. Así, en el 2013, este departamento se benefició con S/. 668.5 millones por tal concepto.

En suma, los ingresos para las regiones por la explotación de recursos del sector hidrocarburos en el 2013 ascendieron a S/. 4,202 millones, mientras que S/. 3,130.4 millones fueron a parar a las arcas del gobierno central. La suma de estos dos montos vendría a ser la renta generada, la cual alcanza los S/. 7,332.4 millones, este monto representa el 48% del VPH.

55 Producto de sus reclamos, el departamento de Ucayali también ha logrado acceder al 2.5% de lo que recibe el gobierno central, como compensación porque una parte de su territorio, colindante con el Cusco, es impactada por las actividades del Proyecto Camisea.
 56 En el caso de Lima están exceptuadas la provincia de Lima Metropolitana y las universidades públicas.
 57 *Transparencia Económica*. Ministerio de Economía y Finanzas. <<http://transparencia-economica.mef.gob.pe>>

Cuadro 1.13
Regalías y canon por lote, 2013
En dólares y porcentaje

Contrato	Lote	VPH	Regalías	Canon	B / A	C / A	C / B
		(A)	(B)	(C)			
Licencia	8	324,801,205	82,040,828	60,900,226	25%	18.75%	74%
Licencia	56	1,475,311,536	620,743,942	310,371,971	42%	21.04%	50%
Licencia	67	1,172,737	211,543	219,888	18%	18.75%	-
Licencia	88	1,680,086,729	682,973,832	341,486,916	41%	20.33%	50%
Licencia	95	606,040	30,302	113,633	5%	18.75%	-
Licencia	102	4,730,938	236,353	887,051	5%	18.75%	-
Licencia	131	290,132	68,123	43,520	23%	15.00%	64%
Licencia	1-AB	493,364,675	147,788,976	92,505,876	30%	18.75%	63%
Licencia	31-B y 31-D	11,390,851	4,790,979	1,959,233	42%	17.20%	41%
Licencia	31-C	95,375,355	49,765,630	17,882,879	52%	18.75%	36%
Licencia	31-E	3,979,586	597,981	746,172	15%	18.75%	-
Servicio	I	57,053,522	12,091,341	10,697,535	21%	18.75%	88%
Licencia	II	17,116,040	8,657,538	3,209,258	51%	18.75%	37%
Licencia	III	75,545,759	37,414,831	14,164,830	50%	18.75%	38%
Licencia	IV	27,668,298	13,538,210	5,187,806	49%	18.75%	38%
Servicio	IX	7,944,644	5,468,052	1,489,621	69%	18.75%	27%
Servicio	V	5,119,147	1,897,491	959,840	37%	18.75%	51%
Licencia	VII/VI	136,993,598	17,212,377	25,686,300	13%	18.75%	-
Licencia	X	465,804,505	196,769,472	87,338,345	42%	18.75%	44%
Licencia	XIII	197,881,118	62,913,326	37,102,710	32%	18.75%	59%
Licencia	XV	3,361,378	1,351,921	630,258	40%	18.75%	47%
Licencia	XX	1,191,243	252,372	223,358	21%	18.75%	89%
Licencia	Z1	105,501,102	5,308,098	19,781,457	5%	18.75%	-
Servicio	Z-2B	438,529,381	68,813,553	82,224,259	16%	18.75%	-
Total		5,630,819,521	2,020,937,071	1,115,812,941	36%	20%	55%

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 además a cuánto ascendieron los recursos de las regiones en el 2013, agregando los recursos que no llegaron a utilizar en el 2012, conocidos como saldo de balance presupuestal⁵⁸.

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 IR de las empresas mineras), el

canon petrolero (18.75% del VPH y 50% del IR de las empresas petroleras), 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 FOCAM, que constituyen transferencias asociadas a la contraprestación de los recursos y compensación respectivamente.

Así, las transferencias acreditadas por actividades extractivas a los departamentos –considerando municipalidades, gobiernos regionales y universidades⁵⁹– alcanzaron al mes de diciembre del 2013 los S/. 8,767.7 millones, el cual incluye los intereses generados⁶⁰. Dicho monto es menor al que recibieron las instituciones mencionadas el año 2012 cuando alcanzó los S/. 9,663, explicado principalmente por la caída del canon minero.

Cuadro 2.1

Transferencias acreditadas a los niveles local y regional por actividades extractivas - 2013

Millones de nuevos soles

	Municipalidades	Gobiernos Regionales	Universidad Publica	Total
Canon Minero	2,910.3	785.8	-	3,696.1
Canon Gasífero	1,830.8	492.7	-	2,323.5
Canon Petrolero	807.9	480.3	82.2	1,370.5
Regalía Minera	413.1	89.6	25.1	527.8
FOCAM	322.2	137.0	46.2	505.3
Canon Hidroenergético	159.7	46.8	-	206.5
Canon Pesquero	97.5	40.5	-	138.0
Canon Forestal	0.0	0.1	-	0.1
Total	6,541.5	2,072.8	153.5	8,767.9

Fuentes: Transparencia Económica

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

58 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. Incluye también las devoluciones por pagos realizados con cargo a los ejercicios cerrados.

59 Las transferencias por canon minero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal para las universidades están incluidos en las transferencias a los gobiernos regionales, que de acuerdo a norma tienen hasta 5 días para transferir dichos recursos a los beneficiados finales. Artículo 17º de la Ley Nº 29626.

60 Recordemos que el MEF tomó la decisión unilateral de centralizar los fondos del canon en una cuenta única bajo su control; según Resolución Directoral N° 013-2008-EF/ 77.15, que establece procedimiento para la centralización progresiva de fondos del Rubro 18 Canon y Sobrecañon, Regalías, Rentas de Aduanas y Participaciones (en adelante canon) en la Cuenta Principal de la Dirección Nacional del Tesoro Público; y la Resolución Directoral N° 014-2008-EF/77.15, que precisan y modifican disposiciones de la R.D. N° 013- 2008-EF/77.15. Este mecanismo permite a dichos recursos obtener ingresos adicionales por intereses.

Se debe considerar que la consulta de transferencias del portal de Transparencia Económica presenta todas las transferencias realizadas por el gobierno nacional a las diferentes entidades del Estado. Allí aparecen dos categorías de transferencias, autorizadas y acreditadas. Las primeras son las programadas inicialmente, mientras las segundas son las efectuadas. Para los primeros dos capítulos hemos tomado como referencia las autorizadas, porque son calculadas sobre la base de los índices establecidos por la Ley del canon. Las efectuadas, más bien tienen relación con la programación de dichos recursos en el marco del presupuesto. Por lo mencionado anteriormente, las transferencias presentadas en los dos primeros capítulos pueden diferir de las presentadas en el capítulo tercero, aunque las diferencias no son significativas.

Los departamentos –considerando los recursos que van a las municipalidades y gobiernos regionales- que más transferencias reciben son: Cusco y Ancash, con 28% y

12%, respectivamente, los cuales concentran el 40% del total de transferencias por actividades extractivas. Piura, Cajamarca y Arequipa, reciben montos por encima de los S/. 500 millones, los cuales sumados a los anteriores, indican que los cinco departamentos concentran más del 60% de todos los recursos transferidos. Ver cuadro 2.2.

Se debe 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 Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones”, dentro del cual son agrupados con otro tipo de recursos. Estos otros recursos –que se muestran en el cuadro 2.3– ascienden a S/. 2,106.3 millones, lo cual hace que al mes de diciembre del 2013 por el rubro 18 se les transfiera S/. 10,720.6 millones. Por tanto, un cálculo correcto de las transferencias por actividades extractivas debe considerar esta diferencia.

Cuadro 2.2

Transferencias acreditadas por actividades extractivas 2013 por departamento. Millones de nuevos soles

Departamento	CANON						Regalía Minera	FOCAM	Total
	Minero	Gasífero	Petrolero	Hidroenerg.	Pesquero	Forestal			
Amazonas	0.0	-	-	-	-	0.0	0.0	-	0.0
Ancash	964.9	-	-	13.2	35.2	0.0	4.6	-	1,017.9
Apurímac	11.2	-	-	-	-	0.0	2.3	-	13.6
Arequipa	434.2	-	-	3.6	7.3	0.0	29.4	-	474.5
Ayacucho	16.9	-	-	-	-	0.0	9.1	108.5	134.5
Cajamarca	502.6	-	-	6.3	-	0.0	91.9	-	600.7
Callao	0.0	-	-	-	15.9	-	-	-	15.9
Cusco	44.4	2,323.5	-	6.8	-	0.0	22.2	-	2,396.8
Huancavelica	9.6	-	-	82.5	-	0.0	6.8	80.7	179.6
Huánuco	1.1	-	1.9	-	-	0.0	1.4	-	4.4
Ica	180.9	-	-	-	28.0	0.0	40.0	90.7	339.6
Junín	61.9	-	-	19.0	-	0.0	25.4	-	106.4
La Libertad	524.2	-	-	-	10.8	0.0	44.4	-	579.4
Lambayeque	0.1	-	-	-	-	0.0	0.0	-	0.1
Lima	100.2	-	-	45.5	26.0	0.0	30.6	88.1	290.3
Loreto	-	-	300.9	-	-	0.0	-	-	300.9
Madre de Dios	1.6	-	-	-	-	0.0	-	-	1.6
Moquegua	286.7	-	-	-	9.0	0.0	60.9	-	356.6
Pasco	87.6	-	-	18.6	-	0.0	33.4	-	139.5
Piura	5.9	-	658.9	1.4	5.6	0.0	0.2	-	672.0
Puno	211.6	-	-	8.8	-	0.0	47.2	-	267.6
San Martín	0.5	-	-	-	-	0.0	0.1	-	0.7
Tacna	250.0	-	-	0.8	0.0	0.0	52.9	-	303.8
Tumbes	-	-	202.5	-	0.1	0.0	-	-	202.6
Ucayali	-	-	124.1	-	-	0.0	-	91.2	215.2
Total	3,696.1	2,323.5	1,288.3	206.5	138.0	0.1	502.7	459.2	8,614.3

Fuentes: Transparencia Económica

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Cuadro 2.3
Transferencias acreditadas por la fuente 18 “Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de aduanas y Participaciones”. Por departamento 2013. Millones de nuevos soles

Departamento	CANON							Regalía Minera	FOCAM	Fideicomiso Regional	Plan de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal	Renta de Aduanas	FONIPREL	Canon Regional	COFIDE	Participaciones ley 15686 y complementarias	Otras 1/	Total
	Minero	Gasífero	Petrolero	Hydroenerg.	Pesquero	Forestal												
Amazonas	0.0	-	-	-	-	0.0	0.0	-	6	30	-	1	-	1	-	1	40.0	
Ancash	964.9	-	-	13.2	35.2	0.0	4.6	-	-	41	2	5	-	-	25	5	1,100.8	
Apurímac	11.2	-	-	-	-	0.0	2.3	-	1	28	-	11	-	-	-	0	54.1	
Arequipa	434.2	-	-	3.6	7.3	0.0	29.4	-	15	31	21	2	-	-	-	2	547.8	
Ayacucho	16.9	-	-	-	-	0.0	9.1	108.5	-	47	-	41	-	0	-	3	228.4	
Cajamarca	502.6	-	-	6.3	-	0.0	91.9	-	-	86	-	4	79	0	-	-	770.4	
Callao	0.0	-	-	-	15.9	-	-	-	0	19	369	-	-	-	-	0	404.5	
Cusco	44.4	2,323.5	-	6.8	-	0.0	22.2	-	0	61	0	18	-	0	-	13	2,502.3	
Huancavelica	9.6	-	-	82.5	-	0.0	6.8	80.7	1	33	-	11	-	0	-	-	225.4	
Huanuco	1.1	-	1.9	-	-	0.0	1.4	-	11	55	-	15	-	0	-	-	84.7	
Ica	180.9	-	-	-	28.0	0.0	40.0	90.7	20	21	3	0	-	-	-	4	393.0	
Junín	61.9	-	-	19.0	-	0.0	25.4	-	2	70	-	8	-	0	-	2	190.6	
La Libertad	524.2	-	-	-	10.8	0.0	44.4	-	-	67	5	13	-	0	-	1	665.5	
Lambayeque	0.1	-	-	-	-	0.0	0.0	-	1	45	0	(1)	-	-	-	1	47.2	
Lima	100.2	-	-	45.5	26.0	0.0	30.6	88.1	-	142	0	6	-	-	-	4	446.9	
Loreto	-	-	300.9	-	-	0.0	-	-	-	52	1	0	52	0	-	0	407.0	
Madre de Dios	1.6	-	-	-	-	0.0	-	-	-	6	0	0	-	0	-	-	7.3	
Moquegua	286.7	-	-	-	9.0	0.0	60.9	-	-	4	3	-	-	-	-	-	364.2	
Pasco	87.6	-	-	18.6	-	0.0	33.4	-	1	16	-	2	-	0	-	0	157.9	
Piura	5.9	-	658.9	1.4	5.6	0.0	0.2	-	22	75	11	18	-	0	-	1	799.1	
Puno	211.6	-	-	8.8	-	0.0	47.2	-	10	79	3	22	-	0	-	1	383.8	
San Martín	0.5	-	-	-	-	0.0	0.1	-	-	54	0	12	-	46	-	-	112.5	
Tacna	250.0	-	-	0.8	0.0	0.0	52.9	-	14	5	9	0	-	-	-	-	332.1	
Tumbes	-	-	202.5	-	0.1	0.0	-	-	-	7	1	-	-	-	-	-	210.4	
Ucayali	-	-	124.1	-	-	0.0	-	91.2	-	25	0	5	-	-	-	-	244.9	
Total	3,696.1	2,323.5	1,288.3	206.5	138.0	0.1	502.7	459.2	103.2	1,100.0	429.4	193.9	131.6	47.0	25.2	38.0	10,720.6	

1/ Incluye transferencias de recursos por Saldo de Transferencias, Seguridad Ciudadana, FORSUR y BOI (Bono de Incentivo por la ejecución)
Fuente: Transparencia Económica

2.2 RECURSOS DISPONIBLES

A las transferencias antes mencionadas, tenemos que sumar los Saldos de Balance del Rubro 18 del año anterior, que son recursos presupuestados y no ejecutados el año 2012, los cuales asciende a S/.1,602 millones para las municipalidades y gobiernos regionales. Por lo general, la mayor parte de este saldo corresponde a los gobiernos regionales que tienen altos ingresos por canon minero, canon gasífero o canon petrolero, donde los casos más saltantes son: Ancash, Tacna, Arequipa, Cajamarca y Cusco.

Así, los recursos disponibles por el Rubro 18 ascienden a S/. 12,284 millones al mes de diciembre 2013, correspondiendo S/. 9,293 a las municipalidades y S/. 2,992 a los gobiernos regionales (ver cuadro 2.4). Aunque reiteramos que, en dicha fuente se incluyen los otros recursos que, tal como indica el cuadro 2.3, no guardan relación con las industrias extractivas, entre ellos el Fideicomiso Regional, el Plan de Incentivos para la Mejora de la Gestión Municipal o el FONIPREL. Si tomamos en cuenta solo los recursos que realmente provienen de las industrias extractivas el monto asciende a S/. 10,216 millones.

Cuadro 2.4

Recursos disponibles por el Rubro 18 “Canon y sobrecanon, Regalías, Renta de aduanas y Participaciones”. Por departamento 2013.
Millones de nuevos soles

Departamento	LOCAL			REGIONAL			Total
	Canon, sobrecanon regalías y FOCAM	Otras Transferencias	Saldo de Balance	Canon, sobrecanon regalías y FOCAM	Otras Transferencias	Saldo de Balance	
Amazonas	0	31	4	0	8	-	43
Ancash	794	74	77	224	4	1	1,175
Apurímac	11	39	11	2	1	-	65
Arequipa	377	56	145	97	15	13	704
Ayacucho	90	91	39	45	0	11	276
Cajamarca	479	91	72	122	79	45	887
Callao	13	184	11	3	205	7	423
Cusco	1,883	79	142	513	14	7	2,638
Huancavelica	132	45	20	47	1	5	250
Huánuco	4	69	16	0	11	-	100
Ica	260	29	56	80	20	54	499
Junín	84	78	51	23	4	2	241
La libertad	460	85	52	119	-	51	768
Lambayeque	0	46	10	0	0	2	58
Lima	225	152	87	66	-	8	538
Loreto	130	54	22	171	52	20	448
Madre de dios	1	6	0	0	0	-	7
Moquegua	281	8	100	76	-	5	469
Pasco	112	17	15	28	1	0	173
Piura	478	99	31	194	27	67	897
Puno	211	105	11	57	10	-1	392
San Martín	1	65	13	0	46	36	161
Tacna	235	15	162	69	14	33	528
Tumbes	141	8	6	62	-	0	217
Ucayali	140	30	40	75	-	40	325
Total	6,542	1,556	1,195	2,073	512	407	12,284

Fuentes: 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 visto los recursos provenientes de las actividades extractivas, los montos transferidos y lo que efectivamente disponen los gobiernos subnacionales (GSN) (transferencias + saldos de balance). La programación presupuestal de los GSN, consistente en la elaboración del presupuesto de apertura (PIA en la jerga presupuestal) se basa en los techos presupuestales que brinda el MEF en base a las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual. Sin embargo, al iniciar el ejercicio presupuestal se realizan modificaciones al presupuesto inicial, el cual se conoce como PIM. Dichas modificaciones, se producen principalmente, por la inclusión de los saldos de balance del año anterior, pero también de otros recursos.

Un aspecto que señalamos anteriormente es que el Rubro 18, incorpora recursos que no provienen de la renta que generan las actividades extractivas, como los Fideicomisos, FONIPREL, Plan de Incentivos Municipales, entre otros. Los recursos del canon, provenientes de las industrias extractivas, son los más importantes de este rubro, representando el 90% de las transferencias para el caso de los gobiernos regionales y el 68% para los gobiernos locales.

3.1 CAMBIOS NORMATIVOS EN EL USO DEL CANON PARA EL PERIODO 2013

Para el año 2013 se decretaron algunas normas con la finalidad de ordenar la distribución y uso del canon, sobrecanon y regalías mineras.

En la Ley de Presupuesto del Sector Público del Año Fiscal 2013, Ley Nº 29951, se establece lo siguiente:

Las universidades públicas, institutos tecnológicos y pedagógicos, durante el año 2013, pueden destinar sus recursos por concepto de canon y sobre-

canon, 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.

Asimismo, durante el año fiscal 2013, los recursos a los que hace referencia el párrafo precedente pueden destinarse al financiamiento de proyectos de inversión pública vinculados directamente con los fines de las universidades públicas y para el desarrollo de su infraestructura y equipamiento, y que no contemplen intervenciones con fines empresariales.

Estos recursos no pueden utilizarse, en ningún caso, para el pago de remuneraciones o retribuciones de cualquier índole. Las universidades públicas podrán utilizar los recursos provenientes de las transferencias por concepto de canon, sobrecanon y regalías mineras, para financiar la elaboración de sus estudios de pre inversión, en sus etapas de perfil y factibilidad de los proyectos de inversión pública, en el marco del Sistema de Inversión Pública, hasta el 5%.

Por otro lado, en la misma ley también hay otra disposición que da cuenta:

Encárguese al Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Viceministerio de Economía, la conducción y financiamiento de un Informe de Evaluación sobre "Impactos del Canon y Regalía Minera destinado a las Universidades Públicas en la Investigación Científica y Tecnológica y en el Desarrollo Regional: Análisis y propuestas normativas". El Informe debe presentarse ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República hasta el 30 de setiembre de 2013.

3.2 USO DEL CANON EN LOS GOBIERNOS REGIONALES

3.2.1 Programación del presupuesto por fuente de financiamiento

El año 2013 los gobiernos regionales obtuvieron un presupuesto total modificado de S/. 25,330.9 millones, monto superior en 7.3% al obtenido a fines del 2012, de S/. 23,614.0 millones. La fuente principal que sustenta el presupuesto de los gobiernos regionales son los recursos ordinarios con un promedio del 70% del total en el 2012 y el 2013. En segundo lugar, están los recursos del Rubro 18 «Canon, regalías, renta de aduanas, participaciones»; que alcanzó la suma de S/. 3,970.8 millones, cifra que representa el 15.7% del presupuesto total, y que es menor a lo que registraron en el 2012, cuando dichos recursos alcanzaron los S/. 4,684 millones. Lo cual es explicado como vimos en la primera sección por la caída en buena cuenta del canon minero.

Tal como sucedió en el 2012, el presupuesto de apertura de los gobiernos regionales de la fuente canon (Rubro 18) se incrementó debido a la incorporación de los saldos de balance del año anterior y por las transferencias del FONIPREL, Fideicomisos Regionales y Rentas de Aduanas.

En primer lugar, las transferencias de recursos vinculadas a las actividades extractivas que se incorporaron en este Rubro 18, suman S/. 2,387 millones, monto menor en 11% a lo transferido el año anterior. A fines del 2008, y en mayor medida a partir del 2009, se comenzaron a transferir a los gobiernos regionales otros recursos como FONIPREL, los Fideicomisos Regionales y las participaciones del FORSUR (para Lima), incorporándolos como modificaciones presupuestales dentro del Rubro 18. En el 2013 estas transferencias sumaron S/. 535 millones, mientras que en el 2012 fueron de S/.767 millones.

Los saldos de balance del Rubro 18 del año anterior son otro componente importante del presupuesto y corresponden a los recursos presupuestados y no ejecutados el año anterior. El saldo de balance incorporado al presupuesto 2013 asciende a S/.1,302 millones. Por lo general, la mayor parte de este saldo corresponde a los gobiernos regionales que tienen altos ingresos por canon minero, canon gasífero o petrolero, los casos más saltantes son Cusco, Ancash, Arequipa, Cajamarca y La Libertad.

Como hemos mencionado, a lo largo del año se van incrementando los recursos, los cuales incrementan el presupuesto. En el 2013, la fuente de financiamiento que más se incrementó, fue el rubro Recursos Ordinarios, cuyo PIA fue de S/..14,234 millones, pero que cerró el año con un PIM de S/..18,414 millones.

Cuadro 3.1
Distribución del PIM por fuente/rubro de financiamiento 2012 - 2013
En porcentajes y millones de nuevos soles

Fuente/Rubro de Financiamiento	2012		2013	
	PIM	Participación	PIM	Participación
Recursos Ordinarios	16,217	69%	18,414	73%
Recursos Directamente Recaudados	824	3%	853	3%
Donaciones y Transferencias	1,535	7%	1,544	6%
Rubro 18: Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones	4,684	20%	3,971	16%
Transferencias por actividades extractivas	2,387		2,134	
Otras transferencias (FONIPREL, FIDEICOMISOS, RENTAS DE ADUANAS)	767		535	
Saldos de Balance	1,530		1,302	
Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito	355	2%	550	2%
Total	23,614	100%	25,331	100%

Fuente: MEF - SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Cuadro 3.2

Variación del PIM respecto del PIA, por fuente de financiamiento 2012 - 2013

En Millones de soles y Porcentajes

	2012			2013		
	PIA	PIM	Diferencia	PIA	PIM	Diferencia
Recursos Ordinarios	11,893	16,217	4,324	14,234	18,414	4,179
Recursos Directamente Recaudados	551	824	273	534	853	319
Donaciones y Transferencias	1	1,535	1,534	4	1,544	1,540
Canon y sobrecanon, regalías, Renta de aduanas y participaciones	2,142	4,684	2,542	2,755	3,971	1,215
Recursos por operaciones oficiales de crédito	202	355	152	106	550	444
Total	14,789	23,614	8,825	17,634	25,331	7,697

Fuente: MEF - SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Se debe mencionar que la fuente Donaciones y Transferencias que representa poco más de S/.1,544 millones del presupuesto total, también incluyen recursos provenientes de las industrias extractivas, nos referimos al remanente del Fondo Nacional de Capacitación Laboral y Promoción del Empleo (Fondoempleo). Las empresas mineras con utilidades netas positivas, por Ley deben distribuir el 8% de la utilidad neta del ejercicio fiscal entre los trabajadores, 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 queda un excedente, las empresas deben transferir dicho excedente a los gobiernos regionales para el financiamiento de proyectos de infraestructura.

En algunos gobiernos regionales tales como Ancash, Cajamarca, Moquegua, Arequipa donde las empresas como Antamina, Yanacocha, Southern, y Cerro Verde han generado grandes utilidades en los últimos años, los excedentes transferidos han alcanzado montos elevados, sobretodo en el caso de Ancash.

En suma, después de Recursos Ordinarios, los recursos del Rubro 18 (donde se ubican los recursos provenientes de las industrias extractivas) son una fuente importante de financiamiento del presupuesto total de los

gobiernos regionales. Sin embargo, la inclusión en dicho rubro de otros recursos, que no provienen necesariamente de la industria extractiva, complica un seguimiento de cuál es el destino final de dichos recursos, tal como veremos más adelante.

3.2.2 Programación del presupuesto de inversiones por fuente de financiamiento

Del presupuesto total que manejaron los gobiernos regionales en el 2013, que ascendió a S/. 25,331 millones, S/. 9,083 millones fueron destinados a inversiones. Tales inversiones, tienen a los Recursos Ordinarios como principal fuente de financiamiento, pues el 51% del total de las inversiones regionales es financiado a través de dichos recursos. Luego viene el Rubro 18, cuyo principal componente son las transferencias asociadas a las industrias extractivas, y que financió el 33% de las inversiones regionales. Hasta el 2012 las inversiones de los gobiernos regionales se financiaron con recursos provenientes principalmente del Rubro 18, es decir, con recursos que provenían de las industrias extractivas. La continua reducción del canon ha disminuido su participación en el financiamiento de las inversiones regionales.

Por otro lado, los recursos del Rubro 18 son los segundos que más se han modificado. El PIA estimaba que la transferencia por dicho rubro bordearía los

Cuadro 3.3

PIA, PIM de Inversiones de los Gobiernos Regionales por fuente de financiamiento. 2013

Millones de nuevos soles

	PIA	PIM	Participación		Variación (PIM/PIA)	
			PIA	PIM	Monto	%
Recursos Ordinarios	2,617	4,603	54%	51%	1,987	76%
Recursos Directamente Recaudados	69	213	1%	2%	144	210%
Donaciones y Transferencias	4	694	0%	8%	690	17977%
Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones	2,072	3,023	43%	33%	951	46%
Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito	106	550	2%	6%	444	417%
Total	4,867	9,083	100%	100%	4,216	87%

Fuente: MEF - SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

S/. 2,072 millones; sin embargo, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) a diciembre del 2013 asciende a S/.3,023 millones; es decir, un incremento de 46%, que se explica por la incorporación de saldos de balance y de nuevos recursos para los gobiernos regionales. Cabe precisar, que este incremento se considera “pequeño” en la medida que años atrás esta fuente de financiamiento se incrementó más que el doble⁶¹. Incluso en el año 2010 el incremento fue de alrededor del 340%.

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 donde se ubican los recursos naturales. Así, en las principales zonas productoras como Ica, Cusco, Tacna, Tumbes o Cajamarca, los recursos de las actividades extractivas o, más precisamente, las del

Rubro 18, explican más del 50% de todo el presupuesto.

Es importante precisar, como hemos visto en los cuadros anteriores, que el peso de la renta extractiva en el financiamiento de las inversiones en los gobiernos regionales se ha reducido, pues en promedio son el 33%. Hasta el año 2012 estas financiaban más del 40% de las inversiones, incluso entre los años 2009 y 2010 estos recursos financiaron más del 50%. La tendencia es que los recursos del canon, y por ende del Rubro 18 disminuyan, y su peso también. Así, son cada vez menos los gobiernos regionales con alta dependencia de los recursos del canon para sus inversiones. En el gráfico 3.1 podemos ver que cada vez son menos los gobiernos regionales que financian al menos el 40% de sus inversiones con recursos del Rubro 18, que es donde están los recursos del canon.

61 Para revisar la situación de los anteriores años revisar los reportes 11, 13, 15 y 17.

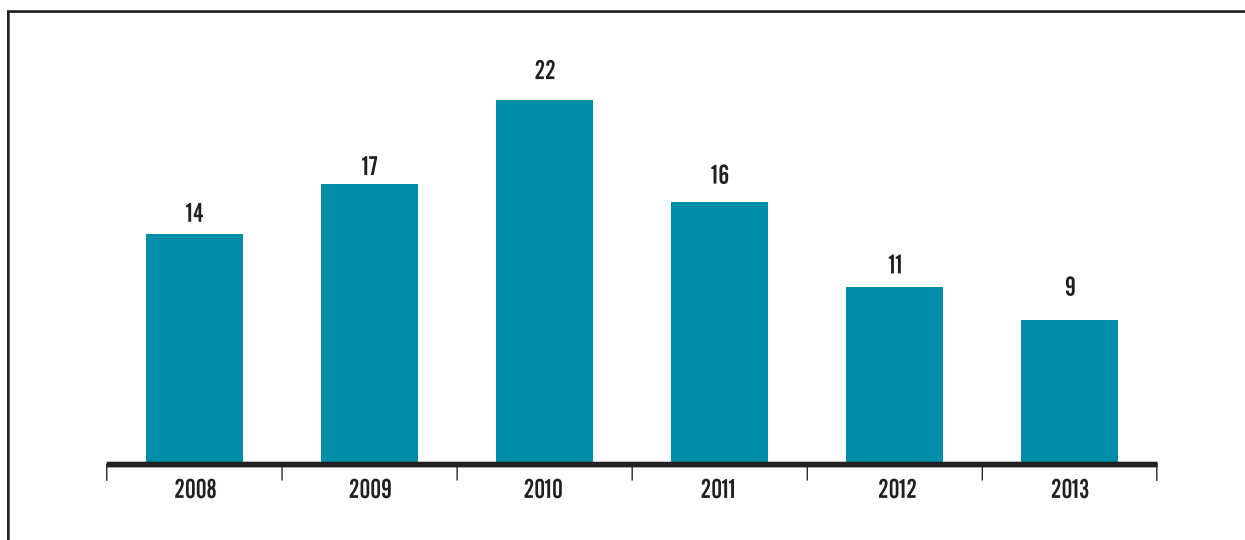
Cuadro 3.4
Importancia del Canon (rubro 18) en el presupuesto de los gobiernos regionales - 2013.
Millones de nuevos soles

	PIM Rubro 18 (A)	PIM (B)	B/A
Amazonas	11.1	257.0	4%
Ancash	171.9	364.3	47%
Apurímac	31.9	335.2	10%
Arequipa	181.6	683.2	27%
Ayacucho	80.5	415.3	19%
Cajamarca	187.8	363.1	52%
Cusco	678.0	1,029.6	66%
Huancavelica	55.6	234.4	24%
Huánuco	29.9	298.8	10%
Ica	246.8	322.2	77%
Junín	37.9	249.4	15%
La Libertad	89.7	216.2	42%
Lambayeque	5.9	391.4	2%
Loreto	115.9	370.1	31%
Madre de dios	1.3	134.9	1%
Moquegua	108.1	309.2	35%
Pasco	62.8	354.4	18%
Piura	204.0	483.1	42%
Puno	105.3	407.0	26%
San Martín	93.5	514.7	18%
Tacna	162.4	252.6	64%
Tumbes	90.9	161.6	56%
Ucayali	89.8	244.3	37%
Lima	115.4	253.9	45%
Callao	61.3	382.5	16%
MM Lima	3.5	54.8	6%
Total	3,023.2	9,083.2	33%

Fuente: MEF - SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Grafico 3.1

Gobiernos regionales que financian al menos el 40% de su presupuesto del inversiones con el Rubro 18. 2008 - 2013



Fuente: MEF - SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

3.2.3 Presupuesto modificado de inversiones por funciones en los gobiernos regionales

Hemos visto que de los S/. 9,083.2 millones presupuestados para inversiones por parte de los gobiernos regionales, el 33% está financiado con recursos del Rubro 18 que, provienen principalmente de las actividades extractivas. Mirando el cuadro 3.5 vemos que los recursos están orientados principalmente hacia proyectos en Transporte (27.9%), Salud (17.1%), Educación (17.1%), Agropecuaria (13.4%) y Saneamiento (9.4%), los cuales suman en total 84.9%, panorama que no ha variado significativamente respecto a los años anteriores. De lo anterior podemos decir que buena parte de los recursos que provienen de las ac-

tividades extractivas se están orientando a las cinco funciones mencionadas, cuyo objetivo es reducir las importantes brechas de infraestructura que existen en dichas regiones.

Sobre el destino final de los recursos que provienen de las actividades extractivas se ha dicho mucho, como que los gobiernos regionales o municipalidades no saben gastar o que realizan proyectos innecesarios. Si bien la llegada inesperada de ingentes recursos y el apresuramiento por gastarlos ha llevado a realizar proyectos sobredimensionados o no prioritarios, lo cierto es que, en los últimos años, a la luz de las cifras más de cuatro quintas partes de los recursos se enmarcan en proyectos de las funciones anteriormente mencionadas.

Cuadro 3.5
Presupuesto de inversiones según funciones, 2010 - 2013.
En millones de nuevos soles

	2010	2011	2012	2013	Participación 2013
Transporte	2,434	2,143	2,297	2,535	27.9%
Salud	1,274	915	1,271	1,554	17.1%
Educación	1,157	1,165	1,544	1,552	17.1%
Agropecuaria	1,024	958	1,280	1,214	13.4%
Saneamiento	1,084	1,240	936	855	9.4%
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	325	279	582	441	4.9%
Orden público y seguridad	137	125	212	249	2.7%
Cultura y deporte	121	128	114	176	1.9%
Energía	267	251	246	169	1.9%
Medio ambiente	109	88	87	109	1.2%
Turismo	46	49	72	72	0.8%
Vivienda y desarrollo urbano	37	29	28	35	0.4%
Comunicaciones	1	3	8	28	0.3%
Comercio	6	7	18	26	0.3%
Protección social	56	29	28	19	0.2%
Pesca	28	14	17	17	0.2%
Justicia	5	10	11	11	0.1%
Defensa y seguridad nacional	8	1	6	10	0.1%
Trabajo	3	3	3	4	0.0%
Minería	7	6	5	3	0.0%
Industria	6	2	2	2	0.0%
Previsión social	0	0.1	0	-	0.0%
Total	8,135	7,445	8,767	9,083	
Trans, Salud y Saneam, educ y agrop. (TSSEA)	6,973	6,421	7,328	7,711	
Participación TSSEA	85.7%	86.2%	83.6%	84.9%	

Fuente: MEF - SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

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

Al mes de diciembre 2013, el presupuesto para inversiones de los gobiernos regionales alcanzó los S/. 9,083 millones, monto 87% mayor al presupuesto inicial que llegó a S/. 4,867.4 millones, lo que se explica principalmente por la incorporación de los saldos presupuestales no ejecutados el año anterior y de las señaladas anteriormente como FONIPREL o Fideicomisos. Es importante tomar en cuenta este hecho al momento de evaluar el desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución de las inversiones,

pues dichas modificaciones presupuestales representan un replanteamiento al momento de gestionar las inversiones.

Para medir el desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución de presupuesto de inversiones, usaremos dos ratios: uno que mide la eficacia en el gasto respecto del presupuesto modificado y el otro respecto del presupuesto de apertura.

En este sentido, si comparamos la ejecución (en su fase devengada) con el presupuesto modificado de inversiones, vemos que el avance es de 78.6%. Es decir de los

S/. 9,083 millones destinados a inversiones por parte de los gobiernos regionales, estos lograron ejecutar, en el 2013, S/. 7,143 millones. Sin embargo, en una mirada a través de funciones, sobre todo de las que cuentan con mayores recursos, estas muestran avances en la ejecución que están por encima del promedio.

Ahora, si comparamos la ejecución con el presupuesto de apertura, con el cual se hace la planificación anual del gasto fiscal, vemos que los gobiernos regionales han ejecutado casi 1.5 veces más que el presupuesto inicial previsto.

Sin embargo, los gobiernos regionales no son todos iguales, como tampoco lo son los presupuestos que manejan. Entonces, para poder visualizar mejor el

desempeño de los gobiernos regionales se les ha clasificado en cinco tipos, de acuerdo al presupuesto que manejan, tal como se muestra en el cuadro 3.7. En el primer grupo están los gobiernos regionales con presupuestos de inversiones mayores a S/. 500 millones: Cusco, Arequipa y San Martín, de los cuales el que mayor monto ha ejecutado es Cusco, aunque por debajo del promedio de su grupo y a nivel nacional. En un segundo grupo están aquellos gobiernos regionales que manejan presupuestos entre S/. 300 y S/. 500 millones. Destaca aquí el Gobierno Regional de Ancash por tener el mayor porcentaje de ejecución. Otros gobiernos regionales como Piura, Ayacucho, Callao y Loreto están por encima del promedio del grupo y por encima del promedio del conjunto.

Cuadro 3.6

Avance en la ejecución de inversiones de los gobiernos regionales según funciones. 2013.

En millones de nuevos soles y porcentajes

Función	PIA	PIM	Gasto	Avance de ejecución, según	
				PIA	PIM
Transporte	1,100	2,535	2,030	184.6%	80.1%
Salud	1,236	1,554	1,314	106.3%	84.5%
Educación	694	1,552	1,167	168.1%	75.2%
Agropecuaria	765	1,214	886	115.7%	73.0%
Saneamiento	366	855	640	174.7%	74.8%
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	239	441	388	162.5%	88.0%
Orden público y seguridad	67	249	175	260.9%	70.5%
Cultura y deporte	25	176	141	556.6%	80.3%
Energía	95	169	139	146.8%	82.0%
Ambiente	101	109	80	79.2%	73.0%
Turismo	72	72	57	79.6%	79.7%
Vivienda y desarrollo urbano	33	35	28	84.6%	80.2%
Comunicaciones	2	28	24	1207.3%	85.4%
Comercio	27	26	17	64.7%	67.0%
Protección social	10	19	15	144.3%	76.9%
Pesca	7	17	14	216.7%	82.9%
Justicia	0	11	11		99.0%
Defensa y seguridad nacional	22	10	9	39.8%	88.4%
Trabajo	3	4	3	85.4%	66.9%
Minería	1	3	2	183.8%	70.5%
Industria	2	2	2	140.6%	97.4%
Relaciones exteriores	0	0	0		100.0%
Total	4,867	9,083	7,143	146.8%	78.6%

Fuente: MEF - SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Cuadro 3.7

Avance en la ejecución del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales. 2013.

En millones de nuevos soles y porcentajes

	Pliego	PIM	Gasto	Avance	Promedio de Grupo*
Mayor a 500	CUSCO	1,030	662	64%	68.8%
	AREQUIPA	683	454	66%	
	SAN MARTIN	515	392	76%	
300-500	PIURA	483	413	85%	79.1%
	AYACUCHO	415	356	86%	
	PUNO	407	313	77%	
	LAMBAYEQUE	391	297	76%	
	CALLAO	383	336	88%	
	LORETO	370	310	84%	
	ANCASH	364	361	99%	
	CAJAMARCA	363	263	73%	
	PASCO	354	274	77%	
	APURIMAC	335	222	66%	
	ICA	322	219	68%	
	MOQUEGUA	309	237	77%	
200-300	HUANUCO	299	247	83%	87.4%
	AMAZONAS	257	245	95%	
	LIMA	254	234	92%	
	TACNA	253	194	77%	
	JUNIN	249	227	91%	
	UCAYALI	244	205	84%	
	HUANCAVELICA	234	221	94%	
LA LIBERTAD	216	183	85%		
Menos de 200	TUMBES	162	120	74%	73.2%
	MADRE DE DIOS	135	128	95%	
	MM DE LIMA	55	31	56%	

*Promedio Geométrico

Fuente: MEF - SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

El tercer grupo acoge a gobiernos regionales con presupuestos de inversiones entre S/. 200 y S/. 300 millones. Una característica de este grupo de gobiernos regionales es que son los que presentan un mayor avance, todos por encima del promedio global y en buena parte responsables de que el gasto de inversiones llegue al 78.6%. Destacan el avance en la ejecución de los GR de Amazonas, Junín y Huancavelica por encima del 90%.

Finalmente, el último grupo cuyo presupuesto de inversiones es menor a S/. 200 millones, está conformado mayormente por gobiernos que no perciben renta por actividades extractivas, como Tumbes, Madre de Dios o la Municipalidad Metropolitana de Lima, pero que reciben otras transferencias incorporadas en el Rubro 18, como participaciones o fideicomisos. Estos recursos tienen otra lógica de distribución y un proceso y destino

específicos (caso de los fideicomisos). Podría ser esta la razón por la que Madre de Dios presenta importante avance en la ejecución.

En suma, lo anterior nos dice que no podemos hablar de eficacia mirando solo el monto ejecutado y comparándolo con el presupuesto modificado, sino que existen varias variables a tomar en cuenta y que debemos considerar

cada vez que evaluamos el desempeño de los gobiernos regionales en la gestión del gasto de inversión, y en general cualquier análisis presupuestal. Por eso en el cuadro 3.8 mostramos la ejecución año tras año, desde el 2006 al 2013, de los gobiernos regionales, donde observamos que generalmente la ejecución de las inversiones en dicho periodo se ha multiplicado por cinco veces y las variaciones anuales en su mayoría muestran tasas positivas.

Cuadro 3.8

Ejecución del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales. 2006 - 2013

En millones de nuevos soles y número de veces

Gobierno Regional	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variación porcentual			Veces el 2006
									2011 / 2012	2013 / 2012	2013 / 2012	
Amazonas	40	93	106	144	117	124	222	245	6%	79%	10%	6.2
Ancash	35	124	133	285	529	639	690	361	21%	8%	-48%	10.3
Apurimac	30	58	77	72	138	111	178	222	-20%	61%	25%	7.4
Arequipa	71	136	183	302	286	310	364	454	8%	18%	25%	6.4
Ayacucho	53	115	97	124	183	138	238	356	-25%	73%	49%	6.7
Cajamarca	127	92	67	165	265	428	357	263	61%	-17%	-26%	2.1
Cusco	100	137	227	304	281	241	604	662	-14%	150%	10%	6.6
Huancavelica	44	88	131	112	159	154	222	221	-3%	44%	0%	5.0
Huanuco	28	62	68	74	106	194	294	247	83%	52%	-16%	8.9
Ica	26	26	54	57	106	114	126	219	8%	10%	74%	8.6
Junin	64	49	108	158	127	147	231	227	15%	57%	-2%	3.5
La Libertad	53	116	195	182	202	161	117	183	-20%	-27%	56%	3.5
Lambayeque	82	132	176	153	100	128	212	297	29%	65%	40%	3.6
Loreto	89	82	54	113	315	345	374	310	9%	9%	-17%	3.5
Madre de Dios	11	32	47	80	138	94	116	128	-31%	23%	10%	11.8
Moquegua	67	72	79	184	155	87	116	237	-44%	34%	103%	3.5
Pasco	44	67	78	169	79	114	158	274	44%	39%	74%	6.2
Piura	137	153	151	201	329	193	351	413	-41%	81%	18%	3.0
Puno	38	92	89	190	185	114	211	313	-38%	85%	48%	8.3
San Martín	46	112	231	219	222	260	351	392	17%	35%	12%	8.5
Tacna	71	74	89	136	126	72	159	194	-42%	120%	22%	2.7
Tumbes	25	31	52	79	110	128	213	120	17%	66%	-44%	4.7
Ucayali	64	40	81	121	143	136	128	205	-4%	-6%	60%	3.2
Lima	21	32	71	114	150	100	184	234	-33%	83%	27%	11.3
Callao	49	30	54	94	132	120	364	336	-9%	205%	-8%	6.9
Lima Metropolitana	11	48	45	139	273	11	74	31	-96%	567%	-59%	2.7
Total	1,424	2,093	2,741	3,969	4,955	4,663	6,653	7,143	-6%	43%	7%	5.0

Fuente: MEF - SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana



Generación de la renta del sector minero

1. En el año 2013 la producción de los principales minerales, oro, plata, zinc y cobre, presentaron incrementos moderados, con excepción del oro. Por otro lado, el valor de producción minera disminuyó en 10% con respecto al del 2012, pasando de S/. 70,942 millones a S/. 63,878 millones; dicha disminución se explica tanto por la disminución de los precios internacionales como 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. Datos de la Superintendencia de Mercado de Valores nos permiten estimar que las utilidades de las empresas mineras en el 2013 disminuyeron en 20% en comparación con el 2012. Esta disminución trae como consecuencia que la rentabilidad de las empresas también se vea afectada. Así, el ratio utilidad neta / ventas netas fue de 28%, lo que significa una disminución de 4 puntos porcentuales respecto al 2012, lejos de valores por encima del 30% que presento entre los años 2005 y 2012.
3. Los tributos internos de la economía peruana en el 2013 crecieron en 6 % respecto al año previo, mientras en el sector minero disminuyeron en 32%, según información de la SUNAT. El principal tributo del sector minero, el Impuesto a la Renta, disminuyó en 49%. Este resultado nos da una idea de que el canon minero a ser transferido en el 2014 sera menor, aunque no necesariamente en dicha magnitud.
4. Producto de los cambios legislativos realizados en el 2011 se recaudó en el 2013, por concepto de Regalía Minera, Impuesto Especial a la Minería y

Gravamen Minero, un total de S/. 1,663.7 millones. En particular, el Impuesto Especial y el Gravamen minero han generado S/. 1,383 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 continua es la falta de transparencia en el manejo de estos fondos por parte del gobierno nacional.

5. Las áreas de influencia directa de las operaciones mineras reciben recursos para proyectos sociales, algunos con fondos de las mismas empresas mineras (Actividades de Desarrollo Sostenible) y otros con recursos publicos (Fondos Sociales) o cuasi publicos (Aporte Voluntario). Estos recursos entre los años 2007 – 2012 ascienden a S/. 4,875 millones. El manejo de estos recursos requiere un seguimiento y evaluación mayor con la finalidad de asegurar su complementariedad con otros recursos – publicos y privados – que permitan lograr mejores impactos.

Generación de la renta del sector hidrocarburos

6. La producción nacional de petróleo en el año 2013 ha disminuido un 6% en comparación con el 2012. 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 reservas de importante magnitud que reviertan la tendencia decreciente que viene años atrás.
7. La producción nacional de líquidos de gas natural (LGN) del 2012 aumento en 27% con respecto a la del 2012. Por otro lado, la producción de gas natural (GN) aumentó en 7%, principalmente por la extracción de los lotes 88 y 56.

8. El Valor de Producción Hidrocarburos (VPH) en el 2012 fue de S/.14,097 millones, 8% menos comparando el VPH del 2012. Esto se explica principalmente por la caída en la producción de petróleo y por la reducción del precio de dicho producto. Durante el 2013 el precio del petróleo ha oscilado entre US\$ 91 y US\$ 105 el barril.
9. En el 2013, las regalías petroleras, incluyendo las equivalentes, recaudadas por el Estado alcanzaron los US\$ 2,021 millones, monto bastante similar al que recaudo en el 2012 cuando ascendió a US\$ 2,000 millones.
13. En el 2013 el avance en la ejecución de las inversiones en los gobiernos regionales fue en promedio de 78.6%, cifra muy similar a la del 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 Áncash, Amazonas, Lima y Madre de Dios, y los de menor desempeño son Cusco, Arequipa, Cajamarca y Tumbes.

Uso de la renta

10. Las transferencias acreditadas por canon a los departamentos (gobierno regional + gobierno local) llegaron a S/. 8,767.9 millones para el 2013. Este monto es inferior en 9% al registrado en el 2012, cuando fue de S/. 9,663 millones. Entre estos ingresos, los recursos provenientes del canon minero y gasífero representan el 69% del total de las transferencias provenientes de las industrias extractivas.
11. Cinco de los veinticuatro departamentos concentran más del 60% de los recursos transferidos por canon, los cuales según orden de importancia son Cusco, Áncash, Piura, Cajamarca y La Libertad. Producto de la mayor producción en el Proyecto Camisea, el Cusco ha recibido un total de S/. 2,396 millones lo que representa el 28% de las transferencias totales del año 2013.
12. El presupuesto inicial de apertura (PIA) de los gobiernos regionales de 2013 financiado con el Rubro 18 ascendió a S/. 2,142 millones. Luego de las modificaciones al presupuesto (PIM), alcanzó los S/. 4,684 millones, lo que significa un incremento de 119% en el presupuesto.
14. La orientación del gasto de inversiones por funciones en los gobiernos regionales no ha variado considerablemente en los últimos años. Así, el 84.9% de los recursos se orientaron a financiar proyectos de transporte, educación, salud y saneamiento y agropecuarios. La función que cuenta con mayor presupuesto es transporte (27.9%), seguido de salud (18%) y educación (17.1%).
15. Los saldos de balance del Rubro 18 (Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones) del año 2013 ascienden a S/. 1,602 millones, de los cuales el 75% corresponde a las municipalidades y el 25% a los gobiernos regionales. Este monto es pequeño comparado con el del año 2012, en el cual los saldos de balance llegaron a S/.11,137. Los saldos se han contraído por la caída del canon.
16. En el Rubro 18 (Canon y Sobrecanon, 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 corregido por el MEF.

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