



VIGILANCIA de las INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Reporte
Nacional
Nº 12
Perú 2010

Lima, noviembre de 2010



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Programa de VIGILANCIA CIUDADANA

VIGILANCIA de las INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Reporte
Nacional
Nº 12
Perú 2010

Lima, noviembre de 2010

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Félix Wong

Presidente del Directorio

Javier Azpur

Coordinador Ejecutivo

Epifanio Baca

Responsable del Programa de Vigilancia Ciudadana

Reporte Nacional N° 12 de Vigilancia de las Industrias Extractivas.

Lima, noviembre de 2010.

El Reporte Nacional N° 12 de Vigilancia de las Industrias Extractivas en el Perú es una publicación del Grupo Propuesta Ciudadana, que forma parte del Sistema Vigila Perú.

Elaborado por: **Epifanio Baca**, Responsable del Programa de Vigilancia Ciudadana

Gustavo Ávila, Analista del Programa de Vigilancia Ciudadana

Nery Roncal, Analista del Programa de Vigilancia Ciudadana

Diseño y diagramación: Renzo Espinel
Luis de la Lama

Hecho el depósito legal: 2005-3012

Grupo Propuesta Ciudadana
León de la Fuente 110, Lima 17

Impreso en el Perú



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



Esta publicación contó con el aporte de Revenue Watch Institute y Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED).



CONTENIDO



INTRODUCCIÓN	5
I. GENERACION DE LA RENTA FISCAL Y SU DISTRIBUCION EN EL SECTOR MINERO	7
1.1 Panorama de la producción y de los precios	9
1.2 El resultado de las empresas	14
1.3 Impuestos y contribuciones	15
1.4 La renta generada	17
1.5 Distribución de la renta generada a los departamentos	19
II. GENERACION DE LA RENTA FISCAL Y SU DISTRIBUCION EN EL SECTOR HIDROCARBUROS	25
2.1 Panorama de la producción y los precios	27
2.2 El valor de producción	32
2.3 Recursos para el Estado y las regiones	34
2.4 Distribución de los recursos generados en las regiones	37
III. USO DE LA RENTA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	41
3.1 Aspectos normativos sobre el uso del canon	43
3.2 Recursos disponibles al mes de octubre	46
3.3 Uso del canon en los gobiernos locales	50
3.4 Uso del canon en los gobiernos regionales	58
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	65

INTRODUCCIÓN



A la luz de los resultados el 2010 no ha sido un mal año para las empresas mineras, a pesar de algunas dudas a inicio de año. Al explotar la crisis financiera internacional en octubre del 2008, las proyecciones económicas del sector para los próximos dos años –2009 y 2010– eran poco alentadoras. Sin embargo, a partir de la segunda mitad del 2009 y más claramente a lo largo del 2010, las expectativas han variado. Los precios de los minerales se han recuperado –en un mercado internacional que no ha estado ajeno a turbulencias y nerviosismo– en algunos a niveles previos a la crisis. Dicha recuperación de los precios ha llevado en buena cuenta a que la mayor parte de las empresas mineras registren utilidades similares, e incluso superiores a las del 2008 y, por consiguiente, las transferencias del canon minero deberían mantener su nivel, así como el Aporte Voluntario.

A raíz de lo anterior algunos temas vuelven a posicionarse en la agenda pública, sobre todo en un contexto de elecciones presidenciales. ¿El Estado debe capturar parte de la renta extraordinaria que están volviendo a tener las empresas mineras? ¿Se debería mantener el acuerdo del Aporte Voluntario a partir del 2012? ¿Se debe aplicar un impuesto a las ganancias extraordinarias o aumentar las regalías mineras? ¿Se debe continuar con el esquema de distribución? Estas son preguntas que inevitablemente estarán en debate en los próximos meses.

Un tema pendiente a la fecha son evaluaciones de medio término del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo. El Ministerio de Energía y Minas da cuenta que esta realizando una evaluación, pero aun no se conocen mayores noticias al respecto. Es importante que la opinión pública evalúe si esta decisión sirvió efectivamente para utilizar dichos recursos con mayor eficacia y eficiencia para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones ubicadas en los ámbitos de su aplicación

Tan igual como en la campaña presidencial anterior, el tema de una mayor captura de la renta que obtienen las empresas mineras por parte del Estado debe ser uno que de todas maneras debe estar en la agenda pública y política. Ya existen iniciativas en el Congreso, y ya los medios de comunicación están dando cuenta al respecto. La discusión que debe ser liderada por el Gobierno, debe comprender a las empresas mineras y también a instituciones especializada, no con un afán fiscalizador, pero si con aportes técnicos.

Una segunda interrogante es ¿Hasta cuando se mantendrá el esquema de distribución del canon que a todas luces ya no es sostenible? Las situaciones de desigualdad que se observa entre los distritos productores y no productores, lindan con el absurdo, pues mientras unos pocos distritos reciben recursos que sobrepasa largamente su capacidad operativa, otros de la misma región cuentan con presupuestos modestos. En los primeros, la abundancia de presupuesto esta generando claras señales de la denominada maldición de los recursos (clientelismo, inflación, abandono del agro, no pago del impuesto predial). Por ello, es hora de corregir esta situación y correspondería en primer lugar a los actores regionales plantear la discusión y una solución. Otra manera de hacerlo, en el mediano plazo, es mediante una nueva ley de descentralización fiscal que incluya esquemas de distribución más inteligentes.

Por otra parte, la controvertida decisión de exportar el 50% de las reservas de gas de Camisea (lotes 88 y 56) hacia México poniendo en riesgo el abastecimiento del mercado interno, sigue en discusión. Al respecto, a mitad de año se anuncio la renegociación de las regalías de exportación del gas del Lote 56, para que éstas no sean inferiores a las que se pagan por el gas que se consume internamente. Asimismo el gobierno promulgó una norma, autorizando a Perupetro a renegociar con el consorcio Camisea el contrato del Lote 88, para que no se exporten esas reservas y se destinen exclusivamente al mercado interno. Sin embargo, sobre dichas negociaciones poco se sabe,

y la situación continua sin variar, con la industria nacional reclamando mayor acceso a los recursos. Esperemos que esta situación cambie, toda vez que los recursos deben beneficiar principalmente al mercado local.

Estimándose que el próximo año los gobiernos subnacionales reciban importantes recursos por las transferencias por canon, no debe de olvidarse la importancia de evaluar en que medida los gobiernos regionales, municipalidades, universidades e institutos superiores supieron aprovechar los recursos del canon. Al respecto, aun cuando algunas municipalidades y gobiernos regionales han hecho importantes esfuerzos para aumentar su capacidad de gasto de inversión para traducir los recursos del canon en obras que contribuyan al desarrollo sostenible, consideramos que la mayor parte de estos no han estado a la altura de las circunstancias, y por ende se requiere evaluaciones que permitan evaluar el impacto de dichas intervenciones. De manera complementaria, un tema que requiere un mayor análisis es ¿Cuanto están utilizando los gobiernos subnacionales las medidas que les permiten destinar recursos del canon a gasto corriente? La importante cantidad de recursos por canon requieren recursos adicionales para poder gestionarlos, situación que pareciera no esta ocurriendo y explicaría en algunos casos retrasos en la ejecución.

El Reporte N° 12 de Vigilancia de las Industrias Extractivas es posible gracias al apoyo económico de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos y Revenue Watch Institute. Asimismo, agradecemos el al esfuerzo desplegado por los equipos regionales de CEDEPAS Norte (Cajamarca y La Libertad), CIPCA (Piura), CEDEP (Ancash), CBC (Cusco), CEDEP (Ica y Moquegua), DESCO (Arequipa) y SPDA (Loreto). Expresamos nuestro agradecimiento a los funcionarios de las instituciones públicas regionales por la información brindada.

I

GENERACIÓN DE LA RENTA FISCAL Y SU DISTRIBUCIÓN EN EL SECTOR MINERO

I. GENERACIÓN DE LA RENTA FISCAL Y SU DISTRIBUCIÓN EN EL SECTOR MINERO



El año 2010 se inició con perspectivas alentadoras para el sector minero, muy distintas a las correspondientes del año anterior¹. Los efectos de la crisis financiera internacional producida a mediados del 2008, y que generaron una falta de liquidez y desconfianza en los inversionistas, se fueron diluyendo a lo largo del 2009 para el sector. Así, el 2010 comenzó con los precios minerales en alza, aunque su comportamiento ha variado en lo que va del año. Los precios del oro y de la plata están muy cerca de romper marcas históricas, a diferencia del cobre y del zinc cuya dinámica ha sido más bien irregular.

En general los precios, aunque todavía están por debajo de los máximos niveles mostrados entre los años 2007 y 2008, se sitúan por encima de los promedios históricos. Esta situación ha suscitado mejores expectativas en el sector minero². De tal manera, en el 2009, las inversiones alcanzaron los US\$ 2,579 millones, habiendo llegado al mes de julio de este año a los US\$ 2,000 millones, y estimándose que bordearán los US\$ 3,000 millones al finalizar 2010³. Incluso en algún momento se habló de que ascenderían a los US\$ 5,000 millones en el presente año⁴.

Este escenario positivo está relacionado con el interés de los diferentes actores –empresas, gobierno central, gobiernos subnacionales y organizaciones sociales– en torno a la renta que genera la industria extractiva y el reto que se les plantea de transformar estos recursos –mediante proyectos de inversión bien concebidos y eficientemente ejecutados– en la mejora del capital físico y del capital humano necesarios para sentar las bases del desarrollo sostenible.

A continuación analizaremos cuál ha sido el impacto del nuevo incremento de los precios, principalmente en las cuentas fiscales, y trataremos de esbozar algunos escenarios de lo que sucederá en los próximos años con las transferencias de recursos hacia los gobiernos subnacionales por la explotación de recursos mineros.

1.1 PANORAMA DE LA PRODUCCIÓN Y DE LOS PRECIOS

En el ámbito internacional, como producto de la crisis económica, la demanda de minerales se vio alterada, orientándose principalmente a los activos de refugio como el oro y la plata, y a los de reserva como el cobre. La demanda de oro, como activo de cobertura contra el riesgo (mayor inflación) y como activo de inversión (en sustitución de otros activos financieros), cobró mayor dinamismo a lo largo de los años 2009 y 2010.

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 su demanda 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 año⁵. En el caso de la plata la dinámica fue similar.

En lo que respecta al cobre, las buenas perspectivas de demanda global durante los primeros meses del año fueron revirtiéndose debido a los problemas financieros en algunos países de Europa, al retraso en la recu-

1 «Vigilancia de las Industrias Extractivas». Reporte Nacional N° 11, abril 2010. Grupo Propuesta Ciudadana.

2 «Los mejores precios le han devuelto rentabilidad a los proyectos». Reporte de Inflación, septiembre 2009. Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

3 Información estadística obtenida de la página web de la Sociedad Nacional de Minas, Petróleo y Energía. www.snmpe.org.pe

4 Declaraciones del viceministro de minas Fernando Gala. www.minem.gob.pe 12 de enero de 2010.

5 Reporte de Inflación, septiembre 2010. Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

peración del consumo en Estados Unidos y a los signos de desaceleración mostrados por China.

El resto de minerales, más ligados a la actividad productiva, como molibdeno, zinc, plomo, hierro y/o estaño, tuvo diversos comportamientos, asociados a la lenta recuperación del sector industrial a nivel mundial, sobre todo en ámbitos como el automotriz y el de manufactura.

Así, la producción nacional ha mostrado tendencias distintas: la del oro, plata y cobre ha sido algo menor entre los meses de enero a septiembre de 2010, en comparación con el mismo período en el 2009; mientras que minerales como el hierro y el molibdeno han respondido adecuadamente a su mayor demanda en el mercado internacional. Es necesario 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, más precisamente, en pocas empresas, por lo que variaciones tanto en la política de ex-

pansión como de extracción de estas empresas pueden modificar el panorama productivo nacional y, por consiguiente, las posteriores transferencias por canon. Por ejemplo, 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 cerca del 60% de la producción de oro⁶.

Los precios de los minerales

Nunca como ahora la atención al comportamiento de los precios de los minerales fue tanta para un país como el Perú. El claro impacto que ha tenido el incremento de dichos precios en el equilibrio productivo minero⁷, en el mercado de capitales⁸, en la recaudación fiscal⁹ y en la transferencia de recursos hacia los gobiernos regionales y municipalidades¹⁰ 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 deman-

Cuadro 1.1

Volumen de producción de principales minerales, 2001 – Septiembre 2010

En miles de toneladas

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Enero - Septiembre		
										2009	2010	Variación
Cobre	722	845	843	1,036	1,010	1,048	1,190	1,268	1,275	941	916	-2.7%
Estaño	38	39	40	42	42	38	39	39	38	28	27	-5.7%
Hierro	3,038	3,056	3,485	4,247	4,565	4,785	5,104	5,161	4,419	3,308	4,534	37.1%
Molibdeno	9	9	10	14	17	17	17	17	12	9	12	29.9%
Oro (TM)	139	158	173	173	208	203	170	180	182	138	123	-10.9%
Plata (TM)	2,571	2,870	2,924	3,060	3,206	3,471	3,494	3,686	3,854	2,872	2,718	-5.4%
Plomo	290	306	309	306	319	313	329	345	302	227	201	-11.6%
Zinc	1,057	1,233	1,374	1,209	1,202	1,203	1,444	1,603	1,509	1,104	1,126	1.9%

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (MINEM).

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

6 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.

7 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 inicios de 2010 el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) anunció que las inversiones mineras alcanzarían los US\$ 5,000 en el año.

8 El Índice General de la Bolsa de Valores de Lima creció en 25% entre enero y septiembre de 2010, impulsado principalmente por las acciones de las empresas mineras, que representan cerca del 60% del valor de todas las acciones en esta entidad.

9 Del total de tributos internos recaudados por la SUNAT en el 2007, poco más del 27% provino del sector minero.

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

da 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 los minerales una rentabilidad mayor que la de los instrumentos financieros; es decir, por un componente de especulación.

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 mercado¹¹. 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 financiero¹². Esta *nueva* característica de los minerales, y del petróleo también como veremos más adelante, ha generado que los precios vuelvan a remontar, a pesar de que la economía internacional no muestra señales muy claras de recuperación.

Mirando el cuadro 1.2, que muestra los precios de exportación promedio de los minerales, encontramos que en lo que va del 2010 se han recuperado en comparación con lo registrado en el 2009, ubicándose incluso 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 ha convertido en un refugio seguro, casi en una *inversión inequívoca*, arrastrando también a la plata¹³. Algo similar ocurre con el cobre, impulsado principalmente por las compras de China y por la debilidad del dólar.

Cuadro 1.2
Precios de exportación de los minerales promedio anual, 2001 – 2010

Mineral	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	Variación 2010 / 2009
Cobre (US\$/lb)	0.68	0.63	0.72	1.19	1.57	2.77	2.91	2.85	2.16	3.14	45%
Estaño (US\$/lb)	1.87	1.88	2.44	3.90	3.28	3.95	6.56	8.15	6.13	8.60	40%
Molibdeno (US\$/lb)	2.36	3.77	5.32	16.41	28.47	21.33	26.64	27.04	9.31	13.23	42%
Plomo (US\$/lb)	0.36	0.34	0.35	0.67	0.68	0.83	1.16	1.00	0.73	0.90	23%
Zinc (US\$/lb)	0.22	0.17	0.20	0.25	0.34	0.82	0.91	0.47	0.40	0.58	45%
Hierro (US\$/TM)	18.88	18.89	17.21	21.45	33.10	38.27	38.86	56.24	43.61	54.61	25%
Oro (US\$/Oz)	271.29	314.16	363.51	405.46	445.52	604.59	700.08	877.46	983.18	1,193.11	21%
Plata (US\$/Oz)	4.40	4.61	4.87	6.67	7.28	11.44	13.36	14.96	14.27	17.54	23%

* Los datos para el 2010 corresponden al período enero-septiembre.

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (MINEM).

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

11 «Cristal de Mira». Humberto Campodónico. www.cristaldemira.com. 3 de octubre de 2009.

12 *Ibíd.*

13 Ver «La fiebre del oro». Jürgen Schuldt. *La Republica*, 30 de septiembre de 2010.

El valor de los recursos extraídos

En suma, podemos decir que la producción en estos diez últimos años se ha mantenido en niveles crecientes. Si bien algunas unidades disminuyeron su producción por el agotamiento del recurso, esta caída fue compensada largamente no solo por la ampliación de las unidades productivas, sino por la apertura de nuevos proyectos, impulsada por el contexto internacional de precios, que ha traído como consecuencia que el valor de los recursos extraídos aumente.

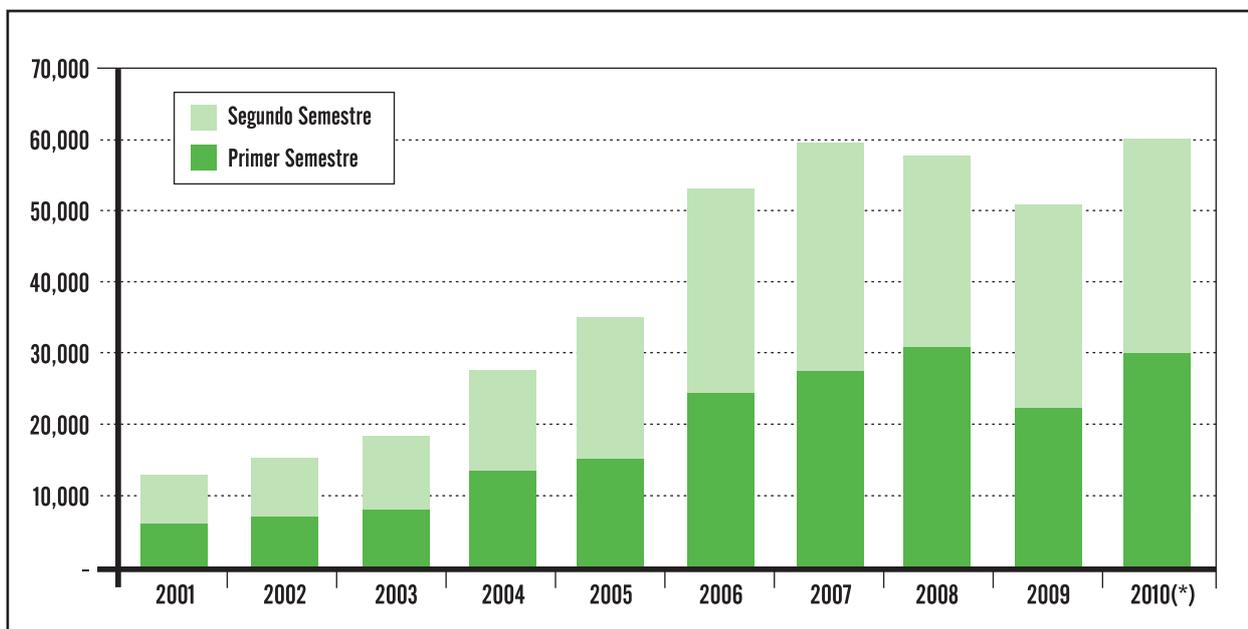
Así, el Valor de Producción Minero (VPM) –que se obtiene multiplicando el precio mensual de exportación por el volumen de extracción mensual del mineral– ha crecido de manera casi constante entre los años 2001 y 2010, con una reducción en el 2009, explicada por la caída de los precios en dicho año. Entre enero y septiembre de 2010 el VPM alcanza los S/. 44,952 millones, 27% más que en el mismo período del año anterior. El gráfico a continuación da cuenta, además, de que

regularmente el VPM es mayor en el segundo semestre que en el primero, proporción que se modificó en el 2008 como producto de la crisis internacional y que se regularizó a partir del 2009 hasta la fecha.

Desde que se cuenta con datos disponibles –año 2001– el VPM mostró tasas constantes de crecimiento, justificadas en muy buena parte por el incremento de los precios. Así, desde el 2003 hasta el 2007, este factor explicó en promedio un 80% del aumento del VPM¹⁴. La situación cambió considerablemente a mediados del 2008, cuando el VPM descendió, como resultado principalmente de la caída de los precios. Sin embargo, nuevamente muestra tasas de crecimiento y al mes de septiembre de 2010 su incremento con respecto al mismo período de 2009 es explicado en su totalidad (100%) por el aumento de los precios de los minerales.

¿Puede este indicador ser una aproximación de la dinámica del sector? Buena parte de la producción se orienta al mercado externo, por lo que para evaluar esta diná-

Gráfico 1.1
Valor de la Producción Minera 2001 – 2010
En millones de nuevos soles



* Los datos para todo el 2010 son proyectados a partir del periodo enero-septiembre.

Fuentes: MINEM; BCRP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

14 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.

mica es importante mirar las exportaciones. Encontramos que el VPM y las exportaciones muestran un comportamiento bastante similar, constituyendo estas casi un 90% del VPM en la muestra disponible entre 2001 y 2010. La diferencia puede explicarse por la demanda interna y por el intercambio de minerales entre las empresas locales y sus casas matrices¹⁵.

Por otro lado, es importante mirar en qué departamentos se concentra la actividad minera, como una primera aproximación de cuánta renta percibirá como participación, aunque ello no siempre dará resultados exactos pues, como veremos más adelante, esta participación no está en función del monto extraído de una región, sino más bien de la rentabilidad de cada empresa, la cual está condicionada por factores como sus costos unitarios, la recuperación de inversiones o be-

neficios tributarios aplicados. Muy aparte de lo mencionado –que es un debate distinto sobre la compensación que debieran 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 70% en seis departamentos: Áncash, Arequipa, Cajamarca, La Libertad, Moquegua y Pasco.

Las regiones de Arequipa y La Libertad han visto en los últimos años aumentar su participación del VPM. En el caso de Arequipa, hasta el 2006 su participación bordeaba el 6%, llegando al 15% a septiembre 2010. Similar panorama ha sucedido con La Libertad que en el mismo periodo ha pasado de 6% a 11%. Esto se explica por la ampliación y consolidación de unidades mineras como Cerro Verde y Alto Chicama respectivamente.

Cuadro 1.3

Valor de Producción Minero por departamento, 2003 – Septiembre 2010

En millones de nuevos soles

Región	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Enero - Septiembre			2010	
								2009	2010	Variac.	Particip.	Acumul.
Áncash	3,849	5,848	8,019	12,265	12,719	11,231	8,497	5,658	7,654	35%	17%	17%
Arequipa	1,377	1,861	2,266	3,455	7,547	8,321	6,749	4,707	6,735	43%	15%	32%
Cajamarca	4,053	4,546	5,549	5,806	3,881	5,450	7,741	5,637	5,329	-5%	12%	44%
La Libert.	885	1,042	2,055	4,116	4,400	5,368	5,610	4,173	4,723	13%	10%	54%
Moquegua	1,450	2,662	3,476	4,751	5,158	5,143	3,876	2,636	3,704	40%	8%	63%
Pasco	1,653	2,368	2,667	4,988	5,890	4,054	3,674	2,564	2,981	16%	7%	69%
Tacna	1,228	2,614	3,381	4,646	4,729	3,611	2,620	1,707	2,675	57%	6%	75%
Junín	557	751	870	2,016	2,336	2,081	1,871	1,294	1,803	39%	4%	79%
Puno	756	1,255	1,049	1,250	2,078	2,496	1,955	1,416	1,685	19%	4%	83%
Lima	1,102	1,670	2,042	3,717	3,987	2,995	1,411	1,284	1,516	54%	3%	86%
Cusco	309	1,129	1,339	2,454	2,554	2,094	1,716	1,088	1,451	33%	3%	90%
M. de Dios	580	723	846	1,107	1,262	1,513	1,784	982	1,467	14%	3%	93%
Ica	213	306	503	596	865	1,418	1,151	829	1,317	59%	3%	96%
Ayacucho	27	43	65	307	479	725	1,032	696	942	35%	2%	98%
Huancav.	274	410	515	930	939	889	756	527	727	38%	2%	99%
Huánuco	127	168	222	356	382	285	215	143	241	69%	1%	100%
Apurímac	15	138	163	253	252	119	36	36	-	-100%	0%	100%
TOTAL	18,456	27,536	35,025	53,013	59,458	57,793	50,693	35,378	44,952	27%	100%	

Fuente: MINEM, BCRP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

15 El coeficiente de correlación mide cuán relacionadas están dos series de datos. Mientras más se acerca a uno la correlación es fuerte. Para el caso de las exportaciones y el VPM, este es de 99.9.

1.2 EL RESULTADO DE LAS EMPRESAS

Generalmente, las utilidades de las empresas dependen en buena parte de la brecha entre *el precio de venta* y *el costo unitario*. Como hemos visto líneas arriba, los precios de los minerales registraron desde el 2004 un constante e inesperado crecimiento, lo cual se tradujo en importantes utilidades para las empresas mineras. *Otra Mirada. Análisis y propuesta de política*¹⁶ estima que entre los años 2004 y 2007¹⁷ estas obtuvieron S/. 60,000 millones de utilidades adicionales a sus proyecciones iniciales, producto solo del incremento de los precios.

Sin embargo, desde mediados de 2008, y como consecuencia de un nuevo escenario internacional, los precios de los minerales retrocedieron temporalmente, lo cual originó que las empresas buscaran reducir sus costos o externalizaran¹⁸ lo más posible dichos costos, adoptando medidas como la suspensión de operaciones o la disminución de gastos en exploración, en personal o en gasto social directo¹⁹. De esta manera, si bien su rentabilidad –*medida a través del ratio utilidad neta / patrimonio*– disminuyó en el 2009 en comparación con el 2008, esta 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%²⁰.

En lo que va del año 2010, los precios de los minerales muestran recuperación, en algunos casos con cotizaciones históricas, lo cual se ha traducido de nuevo en importantes ganancias para las empresas mineras. Los datos recogidos del portal de CONASEV²¹ dan cuenta de que las empresas del sector que muestran allí su información financiero-contable han logrado, en promedio, mejores resultados a septiembre de 2010 en comparación con el mismo período de 2009, en un rango aproximado de 38%. Las empresas como Southern Perú, Cerro Verde o Xstrata

se han beneficiado del incremento del precio del cobre. En general, la mayoría de las empresas registra logros positivos si comparamos con el periodo enero-septiembre 2009, y están cerca de sus resultados obtenidos en el mismo periodo 2009, cuando se produjeron las cotizaciones más elevadas (ver cuadro 1.4). En suma, las empresas han mejorado sus resultados en comparación al año anterior, aunque todavía por debajo de sus logros óptimos, pero sí superiores a las proyecciones de inicios de año.

Cuadro 1.4
Utilidad neta de las empresas mineras,
Enero-Septiembre 2008 – 2010
En millones de nuevos soles

Empresa	2008	2009	2010	Variación 2010-2009
Southern Perú	3,222	1,375	2,363	72%
Barrick	1,384	1,419	2,111	49%
Cerro Verde	2,358	1,392	1,920	38%
Antamina*	3,078	1,314	1,293	-2%
Yanacocha	1,109	1,508	1,263	-16%
Buenaventura	465	1,154	1,244	8%
Minsur	822	513	744	45%
Volcan	436	331	514	55%
Shougang	322	100	489	389%
Xstrata Tintaya	645	254	449	77%
Otros	761	389	1,076	
Gold Fields	-	188	312	66%
Milpo	167	92	277	200%
Ares	216	104	258	
Otros	594	108	486	
TOTAL	16,175	10,346	15,284	38%

Fuente: CONASEV.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

* La información de estas empresas ha sido estimada sobre los datos del reporte de Xstrata Plc.

16 <http://www.otramirada.pe/m%C3%A1s-estado-mejor-mercado-para-una-sociedad-emocr%C3%A1tica>.

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

18 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.

19 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.

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

21 http://www.conasev.gob.pe/eeff/eeff_x_empresa.asp

Cuadro 1.5

Estado de ganancias y pérdidas, Enero-Septiembre 2005 – 2010

En millones de nuevos soles

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ventas Netas (VN)	9,995	22,023	26,056	27,600	22,324	28,314
Costo de Ventas	(3,092)	(6,095)	(7,473)	(8,583)	(8,832)	(9,236)
Utilidad Bruta	6,908	16,030	18,552	18,826	13,149	18,965
Utilidad Operativa	6,052	14,143	16,361	15,058	11,092	16,392
Resultado antes de participación e impuestos	5,883	14,790	17,111	16,356	12,375	17,590
Participación trabajadores	(475)	(1,099)	(1,212)	(1,251)	(940)	(1,292)
Impuesto Renta	(1,565)	(3,521)	(4,268)	(4,224)	(3,256)	(4,575)
Utilidad Neta (UN)	3,844	10,171	11,040	10,881	8,179	11,723
UN / VN	38%	46%	42%	39%	37%	41%

Fuente: CONASEV.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Por otro lado, mirando a las 20 empresas mineras que figuran en el portal de CONASEV encontramos que el ratio utilidad neta / ventas netas a septiembre de 2010 alcanzó un promedio de 41%, lo que representa un incremento con respecto al 37% obtenido en el mismo periodo 2009, pero algo menor a lo registrado en el 2007 y en el 2006, cuando se ubicó en 42% y 46% respectivamente (ver cuadro 1.5). Es decir, por cada S/. 100 en ventas, S/. 41 retornan en promedio como utilidad a este grupo de empresas, porcentaje que resulta alto e interesante para las inversiones. En el caso de las empresas Antamina y Xstrata Tintaya, de acuerdo a los datos recogidos en el reporte de Xstrata Plc²², los porcentajes son de 22% y 31% respectivamente, siendo para la primera una caída pues en el mismo período de 2009 este ratio fue de 30%, y para la segunda un incremento pues su ratio fue de 21% en el primer semestre de 2009.

1.3 IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES

El sector minero, como lo mencionamos en los dos reportes anteriores, vio reducidos considerablemente tanto sus utilidades como su pago de impuestos, lo cual se

reflejó en la recaudación tributaria. Sin embargo, en lo que va del presente año el panorama se ha modificado, de la mano principalmente del incremento de los precios. De acuerdo a la información de la SUNAT²³, la tributación del sector minero de enero - agosto 2010 alcanzó los S/. 5,829 millones, lo que significó un incremento de 99% con respecto al mismo período de 2009. Producto de ello el aporte del sector a los tributos internos pasa de 10% en 2009 a 16% en 2010²⁴, tal como se ve en la última fila del cuadro 1.6. Un dato adicional a considerar es que la recaudación total de tributos internos se incrementó en dicho período en S/. 5,997, de los cuales el 48% lo explica la minería.

Es importante mencionar que entre los años 2006 y 2007, las diversas proyecciones daban cuenta de que el *boom* de los buenos 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 precios²⁵–, 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 alenta-

22 Preliminary Financial Results for the year ended 31 December 2009. Xstrata plc. 8 de febrero de 2010.

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

24 Los tributos internos constituyen los ingresos del Tesoro Público y los tributos designados a otros organismos.

25 «Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2006. Tendencias 2007».

Cuadro 1.6

Tributos internos por actividad económica, 2000 – 2010

En millones de nuevos soles

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Enero - Agosto		
											2009	2010	Variación 2010-2009
Agropec.	149	191	217	276	296	306	349	391	395	421	292	340	16%
Comercio	2,122	2,066	2,290	2,597	3,065	3,627	4,349	5,357	6,681	7,053	4,762	5,203	19%
Construcción	694	586	544	754	666	851	1,157	1,509	1,837	2,316	1,575	1,969	25%
Hidrocarb.	1,605	583	321	656	995	1,381	1,859	1,996	2,305	1,932	1,222	1,761	44%
Manufactura	4,755	6,040	6,887	7,174	7,281	7,683	8,407	8,901	9,172	9,740	6,570	7,002	7%
Minería	699	613	689	1,092	1,742	3,126	7,737	10,768	8,994	4,859	2,927	5,829	99%
Servicios	6,756	7,905	7,671	8,689	9,808	10,818	12,871	14,416	17,379	18,816	12,713	13,840	9%
Pesca	86	77	115	139	202	250	243	349	209	247	174	289	66%
Total	16,867	18,062	18,734	21,376	24,054	28,041	36,972	43,686	46,972	45,383	30,235	36,232	20%
Participación Sect. Minero	4%	3%	4%	5%	7%	11%	21%	25%	19%	11%	10%	16%	

Fuente: SUNAT.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

doras. Con el nuevo incremento que hemos descrito, las expectativas son más cautelosas, aunque en una publicación del Banco Mundial, *Global Commodity Markets*²⁶, se estima que los precios de los principales minerales van a recuperar el terreno perdido con la crisis por algunos años más, lo cual nos puede dar una idea de que las empresas seguirán teniendo buenas utilidades, lo cual se traducirá en mayores ingresos fiscales.

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 SUNAT²⁷, el IR pagado por las empresas mineras a septiembre de 2010 alcanzó los S/. 4,479 millones, 178% más con respecto al mismo período de 2009, cuando llegó a los S/. 1,614 millones. Es evidente que hay un incremento 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.

Finalmente, las regalías mineras son otro pago que realizan las empresas del sector por el uso del mineral extraído que se considera un recurso no renovable²⁸. Según la SUNAT, la contribución por este concepto alcanzó al mes de septiembre de 2010 los S/. 428.6 millones, 109% más que en el mismo período de 2009, cuando llegó a S/. 202.2 millones. Las regalías son calculadas multiplicando un porcentaje fijo por el valor del concentrado, el cual es estimado en forma aproximada mediante sus ventas²⁹. La mayor recaudación de las regalías se explica por las mayores ventas como consecuencia del incremento de los precios.

26 http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1253048544063/GDF_Jan2010_GEPweb.pdf

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

28 Las regalías mineras se pagan 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.

29 Artículo 4 del Reglamento de la Ley de Regalía Minera, DS 157-2004-EF.

Cuadro 1.7
Impuesto a la renta por actividad económica, 2000 – 2010
En millones de nuevos soles

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Enero - Septiembre		
											2009	2010	Variación 2010-2009
Agropec.	149	191	217	276	296	306	349	391	395	421	292	340	16%
Agropecuár.	24	14	15	40	43	28	34	55	38	26	19	23	17%
Comercio	457	444	518	613	675	775	1,026	1,364	1,898	1,757	1,314	1,639	25%
Construcción	94	92	81	110	142	129	189	232	295	383	281	436	55%
Hidrocarb.	79	117	29	158	273	366	666	792	921	464	338	745	120%
Manufactura	455	448	609	710	807	878	1,269	1,450	1,856	1,593	1,173	1,657	41%
Minería	161	129	240	329	586	1,288	4,335	6,439	6,056	2,609	1,614	4,479	178%
Pesca	8	10	14	33	35	49	52	73	38	39	29	95	234%
Servicios	744	998	1,099	1,754	1,934	1,802	2,394	2,854	3,819	3,820	2,862	3,924	37%
Total	2,023	2,253	2,604	3,747	4,496	5,316	9,963	13,258	14,921	10,691	7,630	12,996	70%
Participación Sect. Minero	8%	6%	9%	9%	13%	24%	44%	49%	41%	24%	21%	34%	

Fuente: SUNAT.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

1.4 LA RENTA GENERADA

Hasta aquí hemos visto la dinámica del sector en cuanto a volumen, precios, resultado financiero de las empresas y, finalmente, cómo estas variables se traducen en ingresos para el Estado. Una interrogante que surge en las zonas productoras de minerales es ¿cuánto de la riqueza generada por la actividad minera retorna a dichas zonas por concepto de canon y regalías? La pregunta 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 ello, un porcentaje de la renta que ingresa al fisco por las actividades minero-extractivas debe retornar a las regiones productoras.

Sin embargo, según el reglamento de la Ley del Canon³⁰, 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 Canon³¹ 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. Para fines del presente reporte denominaremos renta generada solo al IR que declaran las empresas mineras, puesto que este es la base del canon minero, debiendo quedar claro que el Estado recauda otros impuestos del sector.

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 CONASEV, puesto que en el primer

30 DS 005-2002-EF.

31 Ley 27506.

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 CONASEV se puede acceder a otros documentos aparte de los estados financieros, donde existe información relevante para una mejor aproximación al IR 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 una información que es protegida por la reserva tributaria, que es la *base tributaria imponible*. Pero, hay que resaltar que tanto el cálculo de esta base como el IR son «determinados de acuerdo al entendimiento, y el de sus asesores legales, de la legislación tributaria vigente»³², teniendo siempre la SUNAT la última palabra en cuanto a dicha información.

Con todo, se trata de una aproximación más cercana en el interés por conocer el IR que declaran las empresas mineras. En el cuadro 1.8 registramos las 20 empresas mineras que presentan información en la página *web* de CONASEV, las cuales representan el 62% del VPM calculado en la sección anterior. Cuando la empresa no obtuvo rentabilidad gravable no se consignan datos. Veremos que, al compararse los dos primeros semestres del 2010 y 2009, este grupo de empresas logró significativos incrementos en su pago de impuestos. El incremento del 45% en el impuesto a la renta corriente va en línea con el incremento en el pago de IR mostrado en el cuadro 1.7. Como sea, las ganancias de las empresas mineras han aumentado.

De esta manera, la renta del sector minero que se generó por el IR en el 2009 –*base del canon minero 2010*– fue de S/. 6,172 millones, 10% menos que en el año 2008, cuando alcanzó los S/. 6,868 millones. Para el año 2010, considerando los datos de la SUNAT y de CONASEV esti-

Cuadro 1.8 Impuesto a la Renta corriente, Enero-Septiembre 2009 – 2010 En millones de nuevos soles

Empresas	2010	2009	Variación 2010-2009
Southern	997.0	603.2	65%
Cerro Verde	817.6	341.1	140%
Barrick	703.6	689.3	2%
Yanacocha	591.0	664.9	-11%
Minsur	369.4	210.4	76%
Shougang	192.1	49.7	286%
Gold Fields	159.8	59.9	167%
Volcan	133.5	145.7	-8%
Milpo	85.9	44.0	95%
Buenaventura	61.3	48.7	26%
Corona	38.1	29.1	31%
Atacocha	32.4	0.4	8200%
Poderosa	24.6	19.7	25%
Raura	14.2	0.8	1631%
Santa Luisa	13.2	7.3	81%
El brocal	11.2	15.8	-29%
Castrovirreyna	0.2	-0.0	-1306%
Los Quenuales	-	-	
Morococha	-	-	
Perubar	-	-	
TOTAL	4,245.2	2,930.0	45%

Fuente: SUNAT.

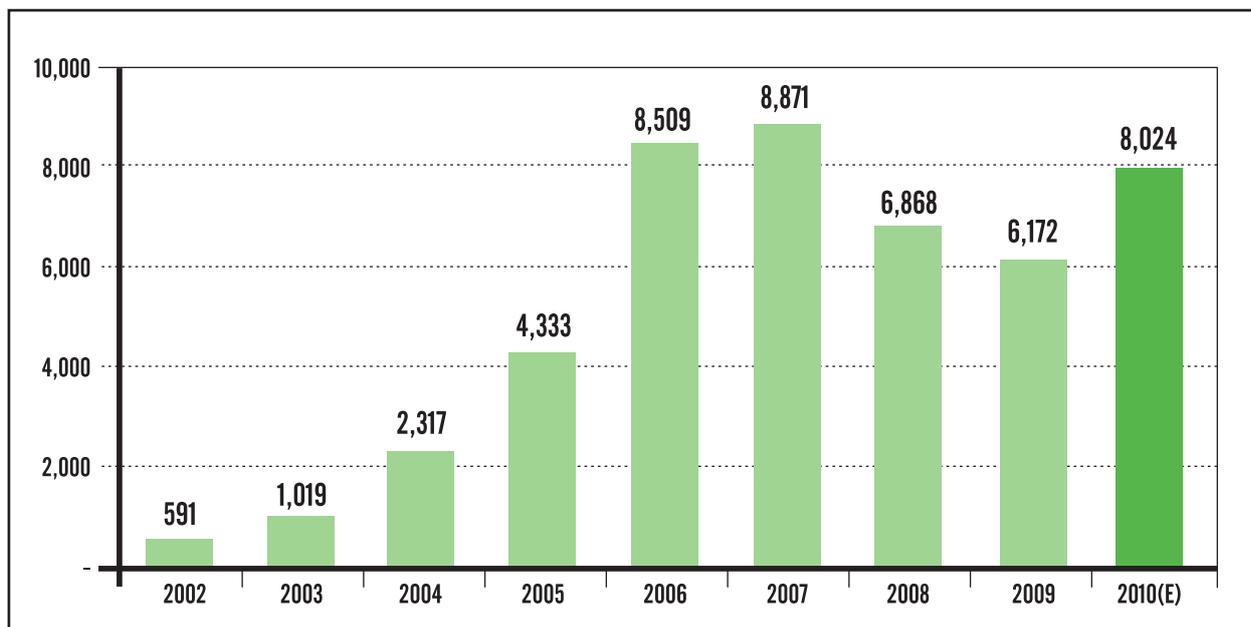
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

mamos que la renta debería estar por los S/. 8,000 millones; es decir, 30% más que en el 2009. Sería interesante complementar este cálculo con la información de empresas como Antamina, Xstrata o Ares que no están en CONASEV, para lograr una mejor y mayor aproximación de la renta generada³³.

32 Como ejemplo revisar: <http://190.216.166.155/ConsultasP8/temp/zjn2uv0x.lqy.pdf>

33 Como parte de la Reforma Financiera en Estados Unidos, todas las empresas que cotizan en bolsa en Nueva York tendrán que hacer públicos sus pagos, país por país y proyecto por proyecto. Esta iniciativa ayudaría a tener mayor y mejor información al respecto.

Gráfico 1.2
Renta generada 2002 – 2010
En millones de nuevos soles



(E): Estimado.

Fuente: SUNAT.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

1.5 DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA GENERADA A LOS DEPARTAMENTOS

Partiendo de lo anteriormente dicho, lo que correspondió transferir por canon minero en el 2010, específicamente en los primeros días de julio, fue el 50% de la renta generada en 2009 (definida anteriormente como el IR que pagan las mineras, la cual ascendió a S/. 3,086 millones, 10% menos que lo transferido en el 2009, cuando la cifra llegó a S/. 3,434 millones. Para el 2011, sobre la base de la renta generada en el 2010, se estima que el canon minero transferido alcance los S/. 4,012 millones³⁴.

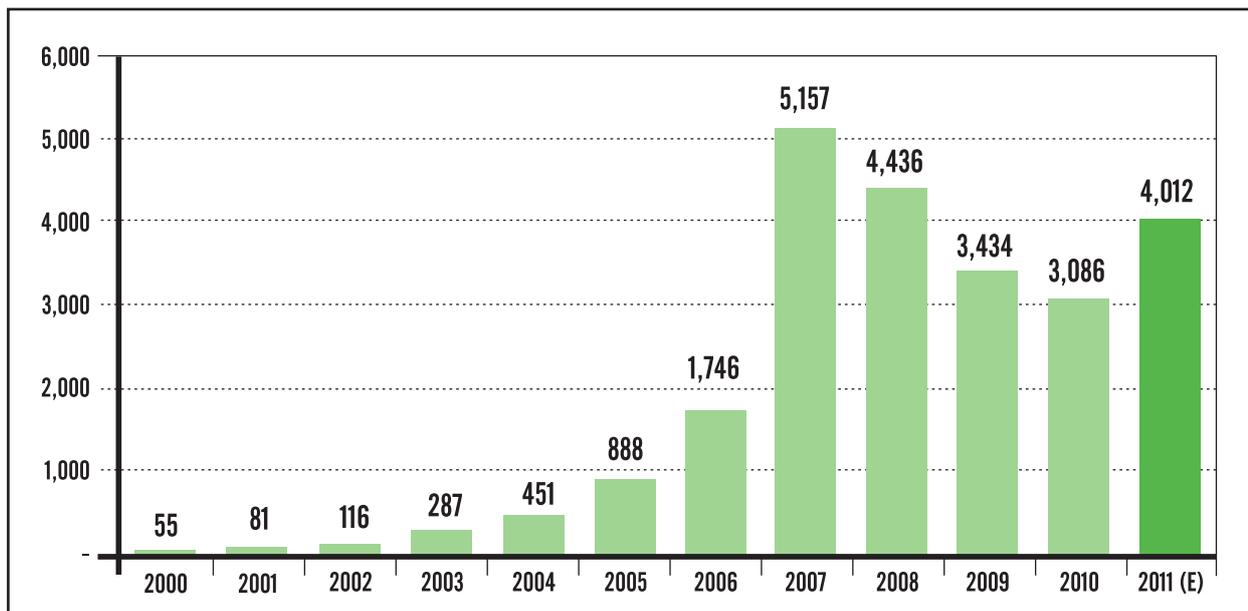
Adicionalmente, desde enero del 2009 se implementa la resolución directoral N° 013- 2008-EF/77.15, la cual determina que los fondos por canon, regalías, rentas de aduanas y participaciones, que antes eran depositados en las cuentas que tienen los gobiernos regionales y

municipalidades en el Banco de la Nación, ahora lo serían en la cuenta que la Dirección Nacional del Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene en el BCRP. De esta manera, el MEF tomó la decisión unilateral de centralizar los fondos del canon en una cuenta única bajo su control.

El artículo 7 de esta norma dispone que los recursos no ejecutados sean remunerados con los intereses respectivos. Así, desde febrero del 2009 los gobiernos regionales y municipalidades recibieron las transferencias de los intereses generados por sus fondos. A septiembre de 2010 las transferencias de intereses por canon minero ascendieron a S/. 18.3 millones: S/. 14.3 millones para las municipalidades y S/. 3.6 millones para los gobiernos regionales. Las transferencias por canon minero estimadas para el 2011 en el gráfico 1.3 no incluyen los intereses, tal como se indica en el párrafo anterior.

34 El canon minero del 2010 ha sido estimado sobre la base del IR que las empresas mineras declararon en sus estados financieros publicados en CONASEV. En el caso de empresas como Antamina y Xstrata, que no publican dichos datos, el cálculo se realizó con la información aparecida en las páginas web de sus matrices y/o accionistas.

Gráfico 1.3
Transferencia por canon minero, 2000 – 2011
En millones de nuevos soles



(E): Estimado.

Fuentes: CONASEV / SUNAT.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

¿Cómo se dio la distribución del canon minero por departamentos en el año 2010 y cuáles fueron sus variaciones respecto al año previo? Los departamentos más afectados por la disminución de recursos –sin tomar en cuenta los intereses transferidos– fueron: Arequipa (que en el 2010 recibió S/. 183 millones menos con respecto al 2009), Moquegua con S/. 140 millones menos, Tacna con S/. 108 millones menos, Puno con S/. 66 millones menos y Cusco con S/. 31 millones menos (ver cuadro 1.9). En todos los casos, a excepción de Puno, la reducción se explica por la menor utilidad que obtuvieron las principales empresas mineras producto de la caída del precio del cobre. En lo que concierne a Puno, el principal mineral que se extrae en esta región es el estaño, el cual tuvo una caída en su precio en el 2009, lo cual explica la reducción en la transferencia por canon.

Entre las regiones beneficiadas están Cajamarca y La Libertad. El incremento de recursos se explica porque en ambas el principal producto extraído es el oro, cuya cotización ha mantenido un crecimiento sostenido. En el año 2010, siete departamentos – Áncash, La Libertad,

Cajamarca, Arequipa, Moquegua, Tacna y Puno – concentraron más del 85% de los recursos transferidos por canon minero.

Un tema recurrente en los reportes anteriores ha sido la concentración de los recursos al interior de los departamentos que reciben el canon. De acuerdo a ley, el 75% del monto que corresponde al departamento es distribuido entre las municipalidades distritales y provinciales, el 20% va al gobierno regional y un 5% a las universidades públicas³⁵. Entre las municipalidades con mayores recursos por canon minero destacan las de San Marcos (Áncash) y Cajamarca, que percibieron S/. 104 millones y S/. 68 millones respectivamente, a septiembre de 2010. En el mismo período, las municipalidades de Mariscal Nieto, Santa, Cerro Colorado, Torata, Baños de Inca e Ilabaya recibieron montos por encima de S/. 30 millones por canon minero. Es decir, en lo que va del 2010, las ocho municipalidades mencionadas percibieron en conjunto S/. 400 millones, lo que representa el 17% del monto total que corresponde a las municipalidades.

35 Hay que aclarar que el 25% del canon minero que corresponde al departamento es transferido al gobierno regional. El 20% se queda en el gobierno regional y el otro 5% es transferido a las universidades públicas del departamento. En muchos casos esta transferencia, de gobierno regional a universidad pública, no se realiza de manera automática, sino con cierto retraso e incluso en ciertos casos es mostrada como un aporte educativo del gobierno regional, cuando esto está estipulado en la ley.

Cuadro 1.9

Canon minero por departamento, 2005 – 2010. En millones de nuevos soles

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variación 2010-2009	Participación 2010	Acumulado 2010
Áncash	51	349	1,628	1,319	855	782	-9%	25%	25%
La Libertad	18	54	283	265	372	422	14%	14%	39%
Cajamarca	286	355	586	183	228	412	81%	13%	52%
Arequipa	57	71	158	458	531	348	-35%	11%	64%
Moquegua	148	270	487	211	386	246	-36%	8%	72%
Tacna	151	321	773	712	307	199	-35%	6%	78%
Puno	95	118	144	173	248	182	-27%	6%	84%
Pasco	21	48	354	376	113	147	31%	5%	89%
Cusco	19	67	273	242	135	104	-23%	3%	92%
Lima	16	38	200	185	68	73	6%	2%	94%
Ica	8	27	66	69	110	67	-39%	2%	97%
Junín	7	10	111	123	39	63	62%	2%	99%
Otros	11	17	93	120	42	42	0%	1%	100%
Total	888	1,746	5,157	4,436	3,434	3,086	-10%	100%	

Fuente: Transparencia Económica

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Cuadro 1.10

Canon minero por principales municipalidades, Septiembre 2010.

En millones de nuevos soles

Municipalidad	Región	Canon minero
Distrital de San Marcos	Áncash	104.31
Provincial de Cajamarca	Cajamarca	68.69
Provincial de Mariscal Nieto	Moquegua	57.99
Provincial de Santa	Áncash	35.17
Distrital de Cerro Colorado	Arequipa	33.97
Distrital de Torata	Moquegua	33.78
Distrital de Baños del Inca	Cajamarca	33.40
Distrital de Ilabaya	Tacna	33.24
Distrital de Chavín de Huántar	Áncash	28.97
Distrital de Cnel Gregorio Albarracín	Tacna	27.19
Distrital de Independencia	Áncash	27.04
Distrital de Ite	Tacna	24.16
Distrital de Usquil	La Libertad	23.76
Distrital de Quiruvilca	La Libertad	23.44
Provincial de Ilo	Moquegua	23.33
Provincial de Huari	Áncash	23.09
Distrital de Nuevo Chimbote	Áncash	23.07
Distrital de Encañada	Cajamarca	22.79
Provincial de Sánchez Carrión	La Libertad	21.08
Provincial de Espinar	Cusco	19.95

Fuente: Transparencia Económica

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Como sabemos, las regalías mineras son recaudadas por la SUNAT y distribuidas un mes después por el MEF. El monto transferido a septiembre de 2010 asciende a S/. 390.3 millones, 153% más que en el mismo período de 2009, cuando se transfirieron S/. 154 millones. Finalmente, hay que tomar en cuenta otros recursos como el excedente del reparto de utilidades a los trabajadores, que si bien no proceden de una captura directa de renta son importantes por su magnitud³⁶. En el 2007 – provenientes del reparto de utilidades del período 2006– estos recursos representaron poco más de S/. 720 millones. No existe información global ni ordenada para los años 2008, 2009 y 2010, aunque es posible obtenerla de manera específica para algunas empresas como Antamina, Cerro Verde o Southern Perú desde la web de Fondoempleo³⁷.

¿Cuánto de la riqueza extraída retorna al Estado?

Hasta aquí hemos visto que el mineral extraído de cada unidad minera tiene un valor, que ha aumentado en proporción al incremento de los precios. Por su parte, el Estado ha capturado mayor renta a través de los impuestos que pagan las empresas, parte de la cual es transferida a las regiones productoras. Siendo así, resulta importante saber a cuánto asciende la renta que captura el Estado por la explotación de los minerales en relación al valor que se extrae; este indicador es de utilidad porque muestra qué parte de la riqueza generada queda para el Estado y, a partir de allí y realizando las comparaciones internacionales necesarias, se evalúa la pertinencia no de aplicar un impuesto a las ganancias extraordinarias.

Para ilustrar el tema planteado calculamos dos indicadores. El primero relaciona la *renta generada / valor de producción minero (RG / VPM)*, donde la primera está constituida por el impuesto a la renta de tercera categoría IR, que pagan directamente las empresas. El segundo indicador desagrega el Valor de producción en sus tres componentes principales: costo total, utilidad neta y rentas del Estado.

Como podemos ver en el cuadro 1.11, el primer indicador (ratio RG / VPM) tiene una tendencia creciente, lo que evidencia que en el período 2002-2007 el Estado ha captado una proporción creciente de la riqueza generada, lo que se explica no solo por el mejor rendimiento que obtuvieron las empresas, sino también porque algunas como Antamina, Xstrata o Cerro Verde están pagando más impuestos porque, al vencer el plazo de sus contratos de estabilidad jurídica y administrativa, ya no gozan de beneficios como la reinversión de utilidades o la depreciación acelerada. A partir del 2007 y especialmente el año 2008 el porcentaje disminuye por la caída de las utilidades de las empresas y la crisis financiera internacional. Sin embargo, a partir del 2009 este ratio volvió a recuperar, otra vez de la mano del aumento de los precios.

Cuadro 1.11
Ratio RG / VPM, 2002 – 2010
En millones de nuevos soles

	Renta generada (RG)	Valor de Producción Minero (VPM)	RG / VPM
2002	591	15,421	3.8%
2003	1,019	18,444	5.5%
2004	2,317	27,542	8.4%
2005	4,333	35,004	12.4%
2006	8,509	53,141	16.0%
2007	8,871	59,458	14.9%
2008	6,868	57,793	11.9%
2009	7,332	50,709	14.5%
2010 (E)	8,024	60,168	13.3%

(E): Estimado.

Fuentes: Transparencia Económica / CONASEV.

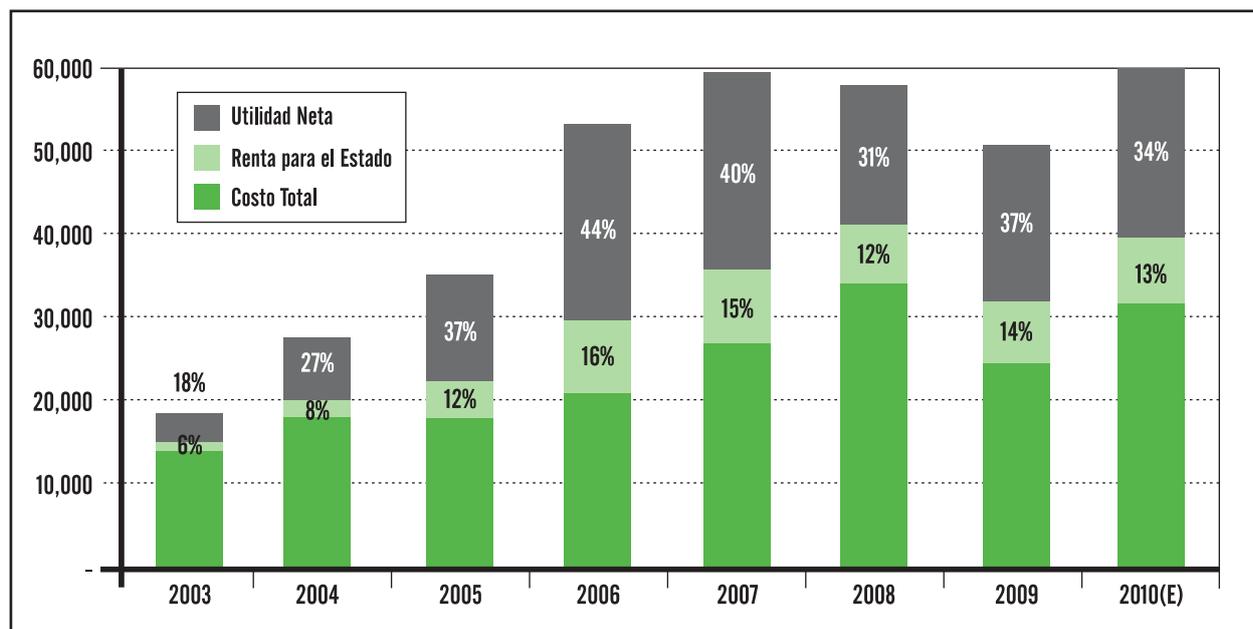
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El segundo indicador (gráfico 1.4) muestra un panorama más completo que el anterior. En efecto, de un lado nos muestra que si bien la participación del Estado en

36 El reparto de utilidades a los trabajadores ha sido de tal magnitud en los últimos dos años que ha sobrepasado los límites establecidos por ley. Cuando los trabajadores reciben hasta 18 sueldos como reparto de utilidades, el excedente pasa a formar parte de los recursos de Fondoempleo y se utilizan para capacitación de trabajadores. El fondo en mención tiene como tope las 2,200 UIT. Si aún existe excedente, estos recursos se transfieren a los gobiernos regionales para que los puedan usar de acuerdo a ley.

37 Para mirar los aportes revisar <http://www.fondoempleo.com.pe/aportantes.htm>

Gráfico 1.4 Desagregación del Valor de Producción Minero, 2003 – 2010 En millones de nuevos soles



(E): Estimado.

Fuentes: Transparencia Económica / CONASEV.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

la renta generada ha sido creciente, en los años de altos precios han sido las empresas que retuvieron una mayor parte de la riqueza generada, pues la utilidad neta con respecto al VPM ha pasado de 18% en el 2003 a 35% en promedio entre los años 2005 a 2010. Del otro lado, muestra que la participación del Estado ha disminuido con la crisis del 2008. Se estima que, en proporción, tanto la participación relativa del Estado como de las empresas disminuirá un poco en el 2010.

¿Puede el Estado capturar más renta?

En reportes anteriores dimos cuenta del fuerte impacto que tuvo el incremento de los precios en las utilidades netas³⁸ de las empresas mineras, al tiempo que en conjunto el sector presentó tasas de expansión del volumen de extracción moderadas. En ese sentido, y debido a que el incremento de las utilidades es en gran medida pro-

ducto de los mayores precios, parte de ellas constituyen ganancias extraordinarias. Tomando como base el año 2005, estimamos que estas ascendieron a S/. 10,000 millones en el 2006 y a S/. 11,700 millones en el 2007³⁹. Las primeras estimaciones de las ganancias extraordinarias las realizamos a través del VPM, asumiendo que su dinámica era similar a la de las utilidades netas. Es decir, si el incremento del VPM se explicaba por efecto de los precios, una análoga situación ocurriría con el incremento de las utilidades.

Posteriormente estimamos las ganancias extraordinarias tomando como base el VPM, pero esta vez calculando el diferencial entre los precios observados y los precios de referencia para el cálculo del Aporte Voluntario. Por este procedimiento, siempre tomando como base el año 2005, concluimos que las utilidades extraordinarias bordearon en el 2006 los S/. 7,000 millones y los S/. 11,000 millones en el 2007⁴⁰.

38 La utilidad neta es la que reciben los accionistas de la empresa.

39 Baca, Ávila y Quiñones. "Vigilancia de las Industrias Extractivas". Reporte Nacional 6, noviembre 2007.

40 "Vigilancia de las Industrias Extractivas". Reporte Nacional 7, marzo 2008. Grupo Propuesta Ciudadana.

Entre los años 2008 y 2009, la disminución del VPM se explica en buena parte por la caída de los precios. Sin embargo, la tendencia mostrada por estos en la segunda mitad del 2009 y los resultados financieros de las empresas al finalizar dicho año permiten proyectar que en el 2010 se volverían a presentar importantes utilidades y, por ende, el tema de las ganancias extraordinarias volverá a la agenda pública.

Más allá de la discusión acerca de la real magnitud que alcanzaron las ganancias extraordinarias –cuya importancia no descartamos– consideramos que debemos retomar el debate acerca de cuáles son los mecanismos (tributarios o no tributarios) más adecuados para que el Estado logre una mayor participación de las rentas extraordinarias que se generan por efecto de los precios en la explotación de recursos naturales no renovables.



GENERACIÓN DE LA RENTA FISCAL Y SU DISTRIBUCIÓN EN EL SECTOR HIDROCARBUROS

II. GENERACIÓN DE LA RENTA FISCAL Y SU DISTRIBUCIÓN EN EL SECTOR HIDROCARBUROS



Desde mediados de la década pasada la producción de hidrocarburos líquidos ha descendido, como resultado del agotamiento de las reservas del país, principalmente de las de petróleo. La entrada en producción del Proyecto Camisea –Lote 88 en julio del 2004 y Lote 56 en septiembre del 2008– y la apertura de nuevos pozos en Piura en el 2006 trajo como consecuencia que se revirtiera esta tendencia.

A la par, la creciente demanda y el incremento moderado de la oferta en un contexto de tensiones geopolíticas y bajos inventarios mundiales, aunados a una dinámica especulativa que arrastró a la mayoría de los *commodities*, determinaron un récord histórico en el precio del petróleo de US\$ 140 el barril a mediados del mes de junio del 2008, que posteriormente descendió a un valor cercano a los US\$ 35 por barril entre enero y marzo del 2009, para luego ubicarse por encima de los US\$ 70 al final del 2009. Al mes de octubre del 2010 el precio del petróleo ha oscilado entre los US\$ 75 y US\$ 80 por barril.

En el presente capítulo analizaremos los diferentes factores que marcaron la evolución de la renta que proviene de la explotación de hidrocarburos en entre enero –septiembre 2010.

2.1 PANORAMA DE LA PRODUCCIÓN Y DE LOS PRECIOS

Desde el 2005 la extracción de hidrocarburos líquidos –petróleo y líquidos de gas natural (LGN)– ha mantenido un nivel promedio. Sin embargo, en el último trimestre del 2008 la extracción de LGN registró un incremento, como producto del inicio de producción del Lote 56

ubicado en el departamento de Cusco. Situación distinta ocurre con la extracción de gas natural (GN), que desde mediados del 2004 –inicio del Proyecto Camisea, Lote 88 – presenta un comportamiento creciente en su producción, impulsado por el inicio de la extracción del recurso en el Lote 56.

En cuanto a la extracción de petróleo, esta viene disminuyendo. El agotamiento del recurso y el poco éxito de las exploraciones han llevado a que en el 2009 se extraiga el 56% de lo que se extraía 15 años atrás. Se estima que para el 2010 la producción de petróleo llegue a los 26 millones de barriles, similar a la del 2009. A septiembre de 2010 la producción de petróleo alcanzó 19.7 millones de barriles, 2% más que en el mismo período de 2009.

En el caso de los LGN, la producción presentaba una dinámica bastante similar desde octubre del 2004, fecha en la que el Lote 88 inició sus operaciones. Esta dinámica varía cuando en octubre del 2008 comienza la extracción en el Lote 56, adyacente al anterior, con lo cual se duplica la producción mensual nacional. Se estima que para el 2010 la producción de dicho recurso será similar a la del 2009. A septiembre de 2010 la producción de LGN alcanzó los 22.8 millones de barriles, 16% más que en el mismo período de 2009.

Con respecto a la extracción de GN, esta alcanzó los 174.2 millones de MMBTU⁴¹ a septiembre de 2010, 78% más que en el mismo período de 2009 cuando llegó a los 97.6 millones de MMBTU. Este incremento responde básicamente al aumento del número de consumidores de GN industrial, doméstico y vehicular. Como dato complementario tenemos que el número de consumidores de gas natural ha pasado de 19,195 en diciembre de

41 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 despidió en promedio 1,000 BTU, aunque el intervalo de valores se sitúa entre 500 y 1,500 BTU.

2009 a 29,710 en agosto de 2010, lo que significa un incremento de 55%⁴² en nueve meses.

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 7% correspondía a GN y LGN. Actualmente, el 56% proviene del petróleo, el 27% de energías renovables y el 17% de GN y LGN, siendo el objetivo que cada fuente de energía provea al mercado peruano en partes más o menos iguales⁴³.

Cuadro 2.1 Producción nacional de hidrocarburos, 2001 – Septiembre 2010 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	56.6	13.1	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
2009 – Sept (A)	97.6	19.7	19.4
2010 – Sept (B)	174.2	22.8	19.7
Variación B/A	78%	16%	2%

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.

Loreto: Es un departamento principalmente productor de petróleo, cuya extracción viene disminuyendo progresivamente pues la producción del 2009 fue 41% menos que la registrada en el 2001. En el 2006 la apertura de nuevos pozos estabilizó la extracción, la cual volvió a caer al año siguiente por el continuo agotamiento de los recursos. A septiembre de 2010 esta tendencia decreciente no se ha detenido pues se han extraído 8.5 millones de barriles, que si bien constituyen un volumen similar al obtenido en el mismo período de 2009, representa 50% menos que lo logrado en el 2001, cuando se extrajeron más de 16 millones de barriles. Su aporte a la producción nacional es de 43%, muy distante del 64% que alcanzaba el año 2001.

Piura: También es un departamento principalmente petrolero, aunque presenta un panorama distinto al de Loreto, pues el inicio de extracción en nuevos pozos durante el 2006 revirtió la tendencia negativa mostrada ese año⁴⁴, la cual continúa en el 2010, aunque con menor fuerza. A septiembre de 2010 se extrajeron 11.1 millones de barriles, cantidad similar a la del mismo período de 2009, pero 27% menor que en el 2001. Ahora el departamento aporta el 56% de la producción nacional de petróleo, cuando en el 2001 este aporte era del 32%.

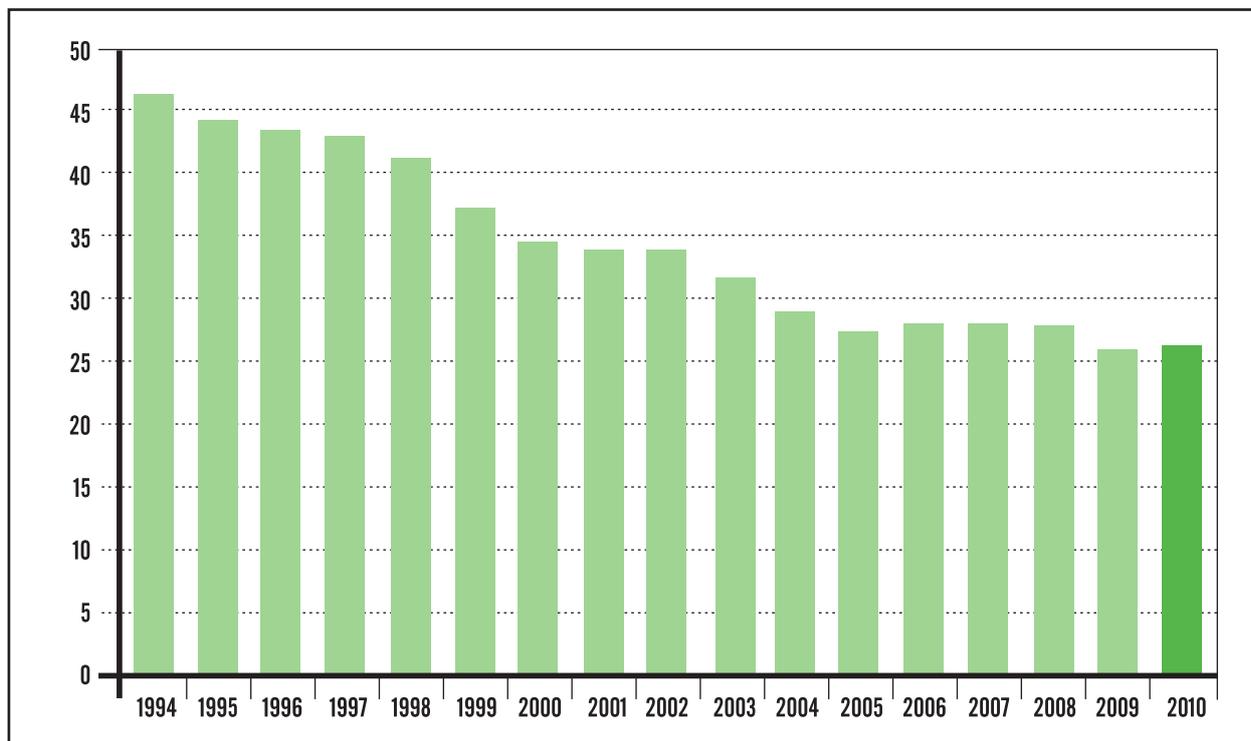
Existen algunos pozos pequeños en Ucayali, Tumbes y Huánuco, que les permiten obtener algunos recursos por canon petrolero. Los dos primeros participan también de la renta que proviene de la extracción de recursos en Loreto y en Piura respectivamente, a través del sobre canon, tema que tocaremos más adelante.

42 Informe de Distribución de Gas Natural en Lima y Callao al 30 de diciembre de 2009. <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Hidrocarburos/estadistica2009/DICIEMBRE/Volumen%20MPC..pdf>

43 Tomado de la presentación del viceministro de Minas Pedro Gamio, «Hacia una nueva matriz energética en el Perú», disponible en el portal del MINEM.

44 "Vigilancia de las Industrias Extractivas". Reporte Nacional 6, noviembre 2007. Grupo Propuesta Ciudadana.

Gráfico 2.1
Producción nacional de petróleo, 1994 – 2010
En millones de barriles



Fuente: Perupetro.
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

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 2.1. El inicio de operaciones del Lote 67 en Loreto⁴⁵ –calculado para el 2011 pero postergado para el 2013– permitiría más que duplicar la producción nacional y triplicar la producción de este departamento, lo cual se traduciría en más recursos fiscales para el gobierno central y para Loreto.

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, para luego extraer del Lote 56 primero

LGN en septiembre de 2008 y luego gas en febrero de 2010. A septiembre de este año, la extracción de gas ha sido de 156.4 millones de MMBTU, 97% más que en el mismo período de 2009; con respecto a LGN, la extracción fue de 22 millones de barriles, 17% más que en el mismo período de 2009. 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 estará influenciada en buena proporción por las variaciones de dicho precio⁴⁶.

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

46 «Camisea: la carne son los líquidos». Humberto Campodónico. www.cristaldemira.com

Cuadro 2.2

Producción regional de hidrocarburos, Enero – Septiembre 2010

Petróleo - LNG (en millones de barriles) y gas natural (en millones de MMBTU)

Región	Lote	2009			2010		
		Gas	LGN	Petróleo	Gas	LGN	Petróleo
Cusco	56	-	8.41	-	53.81	9.08	-
	88	69.90	8.30	-	102.65	13.00	-
Loreto	8	-	-	3.44	-	-	3.24
	1-AB	-	-	3.69	-	-	5.22
	31-B	-	-	0.06	-	-	0.07
	31-E	-	-	0.02	-	-	0.03
Piura	I	1.39	-	0.20	1.44	-	0.26
	II	-	-	0.16	0.00	-	0.16
	III	-	-	1.07	-	-	0.72
	IV	-	-	0.29	-	-	0.27
	IX	-	-	0.06	-	-	0.07
	V	-	-	0.04	-	-	0.05
	VII	-	-	0.09	-	-	-
	VII/VI	0.25	-	0.59	0.70	-	0.89
	X	2.62	-	3.27	3.82	-	3.56
	XIII	0.19	-	0.82	0.20	-	1.10
	XIV	-	-	-	-	-	-
	XV	-	-	0.00	-	-	0.00
	Z-2B	2.83	-	2.57	3.36	-	3.12
Tumbes	XX	-	-	0.01	-	-	0.02
	Z1	-	-	0.74	-	-	0.91
Ucayali	31-C	8.36	0.65	-	8.19	0.71	-
Huánuco	31-D	-	-	0.02	-	-	0.03
TOTAL		85.53	17.35	17.17	174.17	22.79	19.72

Fuente: Perupetro.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El comportamiento de los precios

Las empresas pagan una regalía al Estado peruano por la extracción y comercialización del recurso. Dicho pago está en función de los volúmenes extraídos, valorizados de acuerdo a una canasta de distintos recursos (crudos de petróleo diferentes) que refleja el precio in-

ternacional, modificado por razones de calidad⁴⁷, transporte u otras⁴⁸.

En reportes anteriores hemos dado cuenta del incremento del precio internacional del petróleo, el cual respondía a la relativa escasez del recurso en el mercado mundial, y a la incertidumbre, también mundial, en un

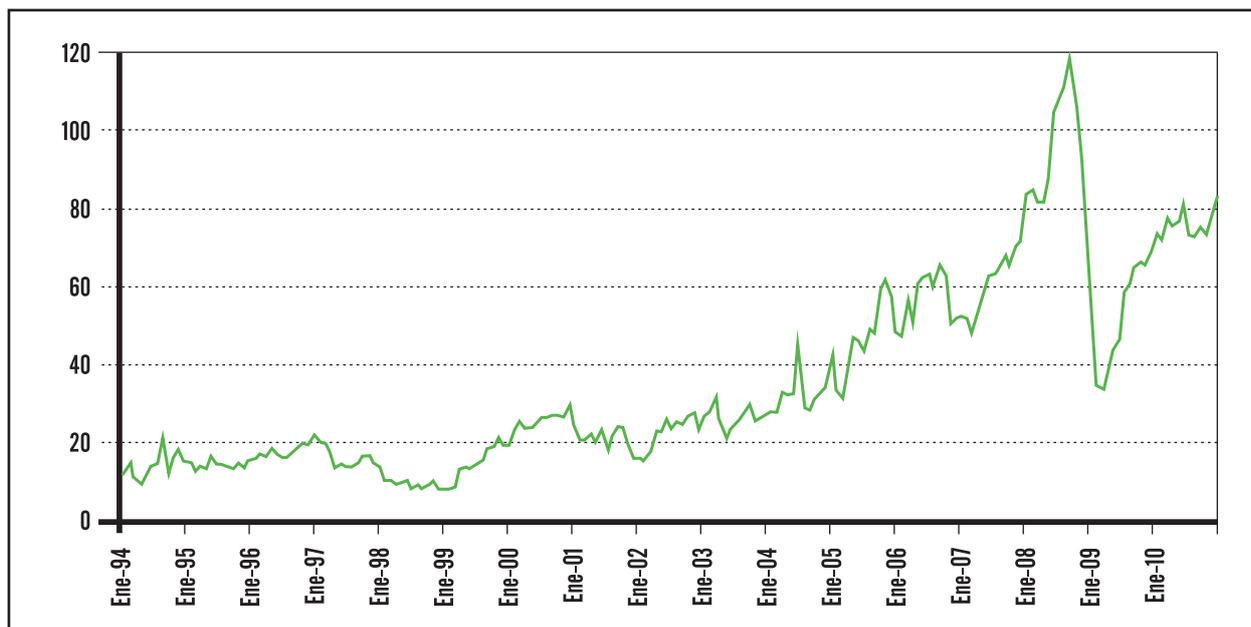
47 Hay tipos de petróleo por su densidad: extrapesado, pesado, mediano, ligero y superligero. Los petróleos ligeros son también los más requeridos en el mercado, y al mismo tiempo los de mayor precio, ya que los costos tanto de extracción como de refinación son menores en comparación con petróleos pesados.

48 «Camisea: la carne son los líquidos». Humberto Campodónico. www.cristaldemira.com

Gráfico 2.2

Precio de exportación mensual del petróleo, 1994 – Octubre 2010

En dólares por barril



Fuente: BCR.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

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 OPEP⁴⁹ 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, pensando «que los mercados de los *commodities* son un activo similar a las inversiones de capital y no entienden sus diferencias esenciales»⁵⁰.

Como producto de la crisis financiera, las expectativas de la demanda futura y el deterioro de la corriente especulativa hicieron retroceder el precio del petróleo a niveles similares a los de inicios del 2005, 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 a lo largo del 2010 entre US\$ 75 y US\$ 80 el barril.

La evolución del precio de exportación del petróleo sirve para ver su tendencia en el mercado internacional. Sin embargo, 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 han sufrido variaciones a lo largo del 2010, en respuesta al contexto mencionado.

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

50 Tomado del artículo «Se pinchó la burbuja de las materias primas» de Humberto Campodónico. 5 de septiembre del 2008 en www.cristaldemira.com

Cuadro 2.3
Canasta de precios por lote y producto,
Enero – Septiembre, 2009 – 2010

Tipo	Región	Lote	2009	2010	Variación
Gas (US\$ x MMBTU)	Cusco	56		1.5	
		88	1.6	1.6	2%
	Loreto	31-C	4.3	4.5	6%
	Piura	I	1.4	1.4	-2%
		II		1.8	
		VII/VI	1.2	1.8	51%
		X	4.0	3.9	-3%
		XIII	7.4	7.9	7%
	Z-2B	5.0	6.6	30%	
LGN (US\$ x balón)	Cusco	56	35.6	56.7	59%
		88	42.0	59.1	41%
	Ucayali	31-C	51.7	70.1	36%
Petróleo (US\$ x barril)	Huánuco	31-D	57.0	76.9	35%
	Loreto	8	47.6	67.2	41%
		1-AB	46.3	66.1	43%
		31-B	57.0	77.3	35%
		31-E	43.8	77.6	77%
	Piura	I	54.8	75.4	37%
		II	54.7	75.6	38%
		III	55.2	74.8	36%
		IV	55.2	74.8	36%
		IX	54.8	75.4	37%
		V	54.8	75.4	37%
		VII	47.1		-
		VII/VI	49.3	74.8	52%
		X	55.2	74.8	36%
		XIII	55.2	74.8	36%
	Tumbes	XV	57.1	67.1	18%
		Z-2B	57.7	78.7	36%
XX		55.2	74.8	36%	
	Z1	55.2	64.6	17%	

Fuente: Perupetro.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

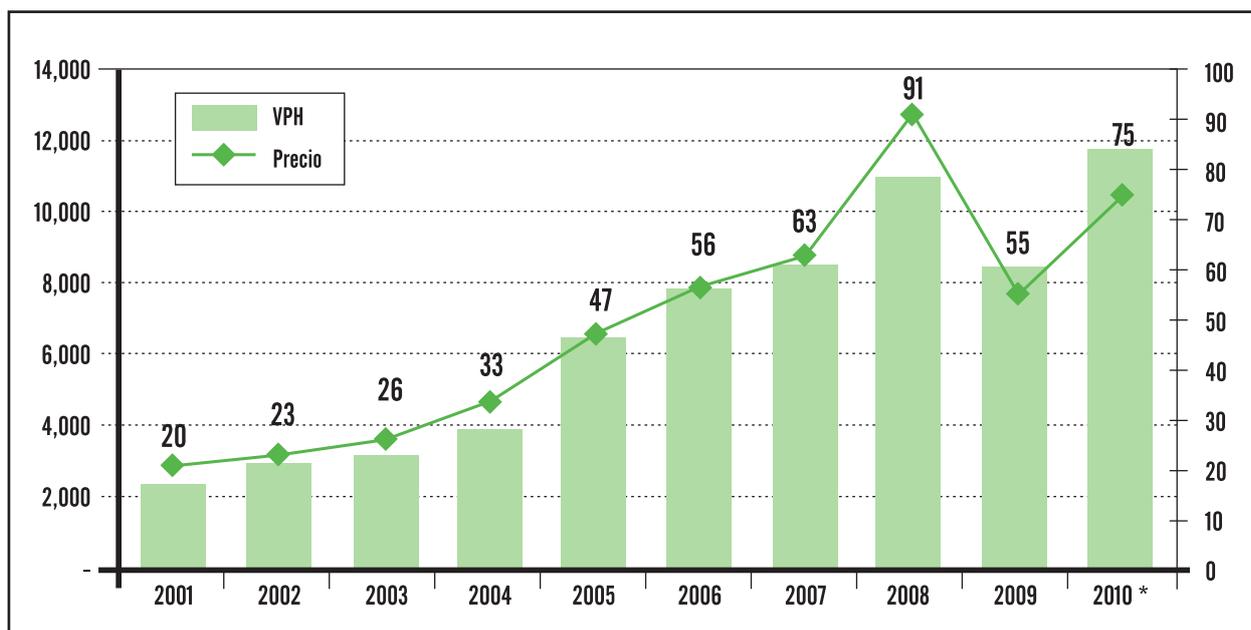
2.2 EL VALOR DE PRODUCCIÓN

Al igual que en el sector minero, una primera mirada a la dinámica del sector hidrocarburos nos la 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 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, a septiembre de 2010 el VPH –que se obtiene multiplicando el

Gráfico 2.3
VPH y precio de exportación del petróleo, 2001 – 2010
En millones de nuevos soles



* El año 2010 ha sido completado para los últimos tres meses.

Fuente: Perupetro.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

volumen del recurso extraído por el valor de la canasta asignada a cada lote— ascendió a S/. 8,715 millones (US\$ 3,079 millones), 49% más que en el mismo período de 2009, cuando llegó a S/. 5,833 millones (US\$ 1,947 millones). Este VPH mide los recursos en valor extraídos, por lo que mientras más se extraiga y/o más alto se cotice, la región involucrada recibirá más ingresos debido a su participación mediante el canon.

En el gráfico 2.3 podemos ver el comportamiento del VPH, observándose con más claridad el efecto del precio internacional. El petróleo y los LGN explican casi el 90% del VPH y, como hemos mencionado, ambos productos

dependen de las variaciones en el precio internacional del petróleo. Para el año 2010 el dato anual es una estimación nuestra.

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 10% del VPH y lo reciben los departamentos productores. Posteriormente se estableció un porcentaje adicional de 2.5% del VPH como sobrecanon petrolero⁵¹. 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 operador⁵².

51 El sobrecanon se creó para el caso específico de dos departamentos: 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 23871 del 14 de junio de 1984 eleva en 2.5% la participación y crea el sobrecanon para Tumbes. Posteriormente, también se extrae petróleo, en bajas cantidades, de Tumbes y Ucayali, por lo que Piura y Loreto reciben también sobrecanon.

52 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 2.4 observamos que a pesar de que la producción de petróleo se redujo con los años, el valor de producción se incrementó. Ello se explica, como en el caso del sector minero, por el aumento de los precios, pero además por la entrada en producción y consolidación del Proyecto Camisea, lo cual explica que el VPH se haya triplicado entre los años 2004 y 2008. Sin embargo, la caída en el precio internacional del petróleo en el 2009 origino un retroceso en el VPH, el cual se viene recuperando a lo largo del 2010 y se estima que aumente en casi 40% con respecto al año anterior. 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 cerrarían el 2010 con un incremento, principalmente explicado por el efecto del precio. Aunque su valor es bastante marginal, Ucayali y Huánuco presentan una dinámica similar, como producto del precio del recurso. Por su parte Tumbes, pequeño productor de petróleo, consolidó su producción en el segundo semestre del 2008, por lo que aún es prematuro estimar su dinámica, aunque es claro que va a empezar a recibir mayor renta por la producción en su circunscripción.

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; lo que casi se ha duplicado es la producción nacional de LGN, recuperándose también su precio, aunque sin llegar a los

niveles mostrados a mediados del 2008. Estos efectos combinados han hecho que, al mes de septiembre de 2010, el VPH se incremente en 51% con respecto al mismo período de 2009, lo que se explica en un 60% por el aumento del precio internacional del petróleo, y en un 40% por efecto del crecimiento del volumen de producción.

2.3 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.

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/. 1,581 millones al mes de agosto de 2010, 29% más que en el mismo período de 2009, cuando llegó a los S/. 1,222 millones. Se estima que para el final de 2010 los ingresos tributarios del sector alcanzarán los S/. 2,540 millones, lo cual representaría 31% más que en el 2009.

Cuadro 2.4

Valor de Producción de Hidrocarburos por departamento, 2001 – 2010*

En millones de nuevos soles y porcentaje

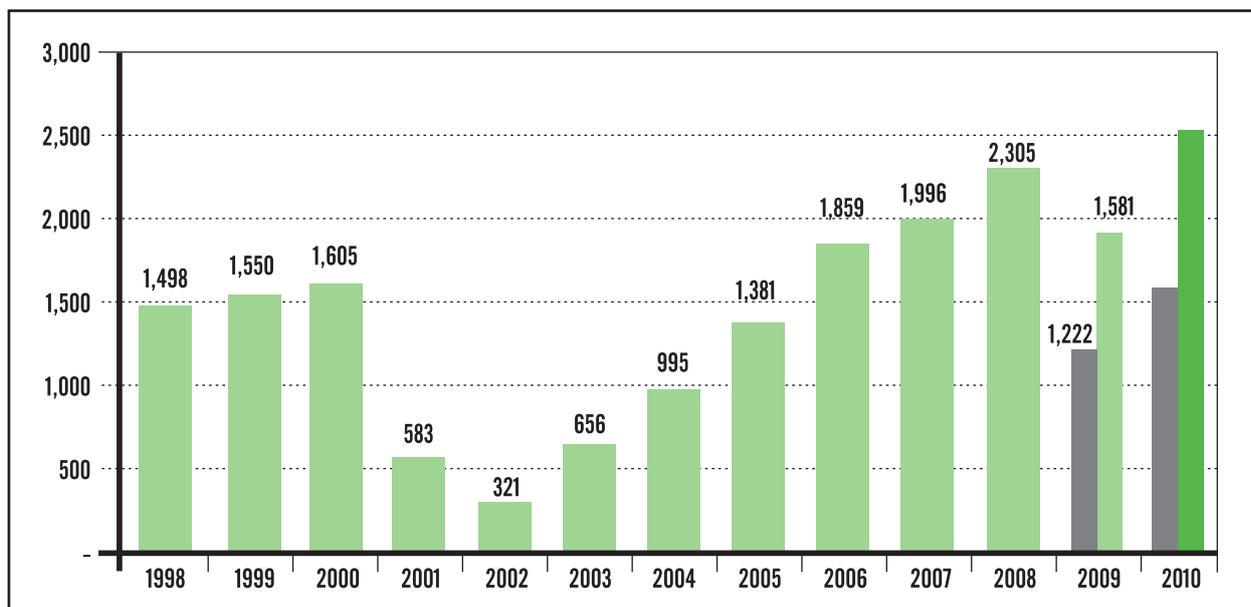
Región	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	Variación 2010 - 2009
Cusco	-	-	-	468	1,722	2,131	2,504	3,209	3,633	5,852	61
Piura	939	1,016	1,134	1,381	1,990	2,583	2,809	4,090	2,829	3,414	21%
Loreto	1,309	1,732	1,839	1,857	2,377	2,774	2,845	3,241	1,699	2,149	26%
Ucayali	138	181	223	241	349	351	364	421	321	335	4%
Huánuco	4	4	4	5	8	8	8	11	7	11	56%
Tumbes	1	1	1	1	3	1	1	6	4	6	34%
TOTAL	2,390	2,933	3,200	3,953	6,448	7,849	8,531	10,978	8,493	11,766	39%

* El año 2010 ha sido completado para los últimos tres meses.

Fuente: Perupetro.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Gráfico 2.4
Tributos internos, sector hidrocarburos, 1998 – 2010
 En millones de nuevos soles



* El año 2010 ha sido estimado. Las barras en plomo son del período enero-agosto y la azul oscura es el estimado anual para el 2010.

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, donde se establecen las condiciones de extracción y pago. Estos contratos son de dos tipos:

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

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

La regalía o la regalía equivalente, ambas estipuladas en los contratos, constituyen un porcentaje de la valo-

rización 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 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 este no depende de cuánta regalía se cobró, por lo que se deduce que la regalía *siempre* debe ser mayor que el canon.

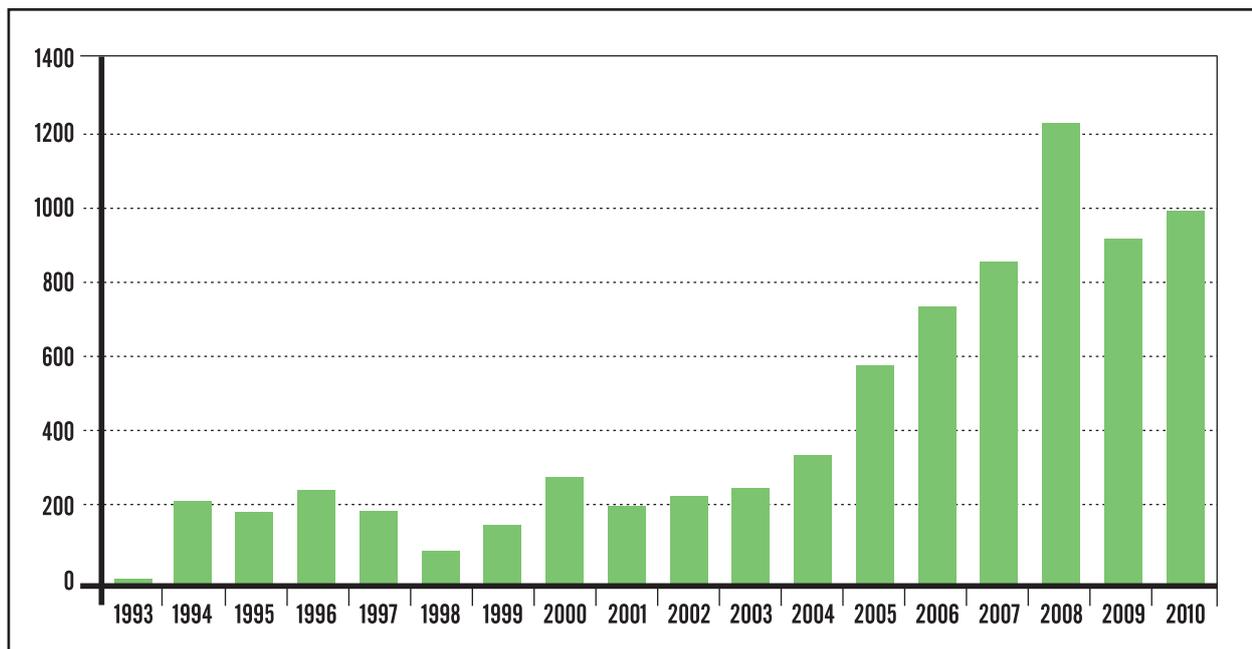
Al mes de septiembre de 2010, las regalías (incluidas las equivalentes) alcanzaron los US\$ 991 millones, estimándose que para fin de año lleguen a los US\$ 1,340 millones, lo que representaría un incremento estimado del 35% con respecto al 2009, cuando estos ingresos representaron US\$ 913 millones.

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

Gráfico 2.5

Ingresos por contratos de servicios y licencias, 1993 – Septiembre 2010

En millones de dólares



Fuente: Perupetro.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Si se comparan las regalías –ingresos para el Estado– con el VPH, estas constituyen en promedio el 32.4% de este, mostrando diferencias entre los lotes puesto que, como ya se ha dicho, 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 Estado), en el sector hidrocarburos lo que perciben las regiones por concepto de canon es un monto equivalente a un porcentaje del VPH de cada lote, que es descontado de la regalía que cobra el Estado.

Así, a septiembre 2010, el canon –calculado como porcentaje del VPH– alcanzó los US\$ 484 millones. Mencionamos que las regalías ascendieron a US\$ 998 millo-

nes, resultando el canon el 48.5% de estas. La diferencia, US\$ 514 millones, se queda en las arcas del gobierno central (ver cuadro 2.5).

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), definido 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, Ucayali⁵⁴ y Lima Provincias⁵⁵. A septiembre de 2010, de acuerdo a los datos del portal de Transparencia Económica del MEF⁵⁶ el FOCAM ascendió a S/. 223.8 millones. Este aumento se explica porque el FOCAM proviene de la renta del Proyecto Camisea que, como hemos visto en las secciones precedentes, ha

54 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.

55 En el caso de Lima están exceptuadas la provincia de Lima Metropolitana y las universidades públicas.

56 <http://transparencia-economica.mef.gob.pe>

Cuadro 2.5
Regalías y canon por lote, Septiembre 2010
En millones de dólares y porcentaje

Contrato	Lote	VPH (A)	Regalía(B)	Canon (C)	B/A	C/A	C/B
Licencia	88	908.7	338.4	169.2	37.2%	18.6%	50.0%
Licencia	56*	597.7	237.4	118.7	39.7%	19.9%	50.0%
Licencia	1-AB	345.8	104.2	43.2	30.1%	12.5%	41.5%
Servicios	Z-2B	287.1	43.9	35.9	15.3%	12.5%	81.7%
Licencia	X	282.7	88.5	35.3	31.3%	12.5%	39.9%
Licencia	8	218.7	55.7	27.3	25.5%	12.5%	49.0%
Licencia	31-C	86.7	33.5	10.8	38.6%	12.5%	32.4%
Licencia	XIII	84.9	25.7	10.6	30.3%	12.5%	41.3%
Licencia	Z-1***	69.6	4.3	8.7	6.1%	12.5%	-
Licencia	VII_VI	68.5	10.5	8.6	15.4%	12.5%	81.2%
Licencia	III	54.1	27.0	6.8	49.8%	12.5%	25.1%
Servicios	I	21.4	5.1	2.7	24.0%	12.5%	52.1%
Licencia	IV	20.1	9.5	2.5	47.4%	12.5%	26.4%
Licencia	II	11.8	6.1	1.5	51.4%	12.5%	24.3%
Licencia	31B y 31 D**	7.8	3.3	0.9	42.6%	11.7%	27.3%
Servicios	IX	5.1	3.3	0.6	64.6%	12.5%	19.4%
Servicios	V	4.0	1.1	0.5	28.1%	12.5%	44.4%
Licencia	31-E	2.2	0.3	0.3	14.9%	12.5%	83.7%
Licencia	XX	1.1	0.2	0.1	20.1%	12.5%	62.1%
Licencia	XV	0.4	0.2	0.0	40.8%	12.5%	30.7%
TOTAL		3,079	998	484	32.4%	15.7%	48.5%

Fuente: Perupetro.

Elaboración: Vigila Perú.

* La regalía que proviene del Lote 56 representa el 40% del VPH; sin embargo, en los meses de julio y agosto dicha regalía estuvo por debajo del porcentaje mencionado. Por ese motivo el ratio hallado resulta inferior al 40%.

** El ratio no es del 12.5% porque el Lote 31B presenta un canon de 12.5% y el Lote 31D –ubicado en Huánuco– presenta un canon de 10%. El promedio resulta 11.5%.

*** Llama la atención el lote Z1 ubicado en Piura, donde de acuerdo a los datos de PERUPETRO la regalía es el 6.1% del VPH, mientras que el canon es el 12.5% ¿Con que recursos se cubre la diferencia?

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, a septiembre de 2010, este departamento se benefició con S/. 94.3 millones por tal concepto.

En suma, los ingresos para las regiones por la explotación de recursos del sector hidrocarburos a septiembre de 2010 ascendieron a S/. 1401.4 millones, 13.8% menos que todo lo que se transfirió en el 2009, cuando se llegó a S/. 1,625.9 millones, mientras que S/. 1,457.4 millones fueron a parar a las arcas del gobierno cen-

tral. La suma de estos dos montos vendría a ser la renta generada, la cual alcanza los S/. 2,858.8 millones, este monto representa el 32.7% del VPH.

2.4 DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS GENERADOS EN LAS REGIONES

De los S/. 1,401.4 millones transferidos a los departamentos, S/. 1,104.5 millones se destinaron a las municipalidades distritales o provinciales. Por su parte, los gobiernos regionales captaron S/. 251.3 millones y las instituciones educativas públicas S/. 45.6 millones. Los

Cuadro 2.6

Transferencias por canon y FOCAM a los departamentos, 2010

En millones de nuevos soles

Región	Municipalidades				Gobiernos regionales				Instituciones educativas				TOTAL
	Canon gasif.	Canon petrol.	FOCAM	Total	Canon gasif.	Canon petrol.	FOCAM	Total	Canon gasif.	Canon petrol.	FOCAM	Total	
Cusco	661.7	-	-	661.7	176.4	-	-	23.6	44.1	-	-	-	685.3
Piura		169.7	-	169.7	-	-	60.6	60.6		10.8	-	10.8	241.1
Loreto		42.9	-	42.9	-	-	55.7	55.7		10.3	-	10.3	108.8
Ucayali		32.9	33.0	65.9	-	5.2	26.3	31.5		3.2	1.6	4.8	102.2
Tumbes		51.5	-	51.5	-	-	23.8	23.8		4.0	-	4.0	79.3
Ayacucho		-	31.8	31.8	-	19.1	-	19.1		-	3.9	3.9	54.9
Lima		-	28.7	28.7	-	12.0	-	12.0		-	3.9	3.9	44.7
Ica		-	27.3	27.3	-	12.9	-	12.9		-	3.9	3.9	44.1
Huancav.		-	24.3	24.3	-	12.1	-	12.1		-	3.9	3.9	40.3
Huánuco		0.7	-	0.7	-	-	-	-		-	-	-	0.7
TOTAL	661.7	297.7	145.2	1,104.5	176.4	61.3	166.4	251.3	44.1	28.2	17.3	45.6	1,401.4

Fuentes: Perupetro, Transparencia Económica.

Elaboración: Vigila Perú.

departamentos que recibieron más recursos a septiembre de 2010 por la actividad de hidrocarburos fueron Cusco (S/. 685.3 millones), Piura (S/. 241.1 millones) y Loreto (S/. 108.8 millones). Hay que señalar que al departamento de Loreto se le descontaron más de S/. 54 millones por concepto del pago de deuda, el cual es cargado a la transferencia por canon petrolero que reciben las municipalidades y el gobierno regional⁵⁷.

¿Cuánto de la riqueza extraída retorna al Estado?

A diferencia del sector minero, donde la renta que captura el Estado está en función del resultado económico financiero de la empresa, en el sector hidrocarburos la captura de la renta se hace principalmente sobre el valor de producción; es decir, sobre una base mayor. Así, los ingresos obtenidos son las regalías (incluidas las regalías equivalentes) y el impuesto a la renta. Por su parte, los otros impuestos como IGV, ISC o IR de los trabajadores son pagados por estos o cargados a los proveedores.

En el cuadro 2.7 podemos ver cómo a partir de la segunda mitad de la presente década la renta para el Estado es un porcentaje creciente del VPH, lo que se

explica principalmente por la entrada en producción del Proyecto Camisea y porque a medida que crece el precio la regalía incrementa. Así, este ratio ha pasado

Cuadro 2.7

Ratio renta para el Estado/VPH

2001 – Septiembre 2010

En millones de dólares y porcentajes

	Renta para el Estado (A)	VPH (B)	B/A
2001	248	709	35.0%
2002	237	833	28.5%
2003	304	921	33.1%
2004	419	1,171	35.8%
2005	698	1,953	35.7%
2006	937	2,411	38.9%
2007	1,111	2,757	40.3%
2008	1,524	3,774	40.4%
2009	1,051	2,875	36.6%
2010	1,008	3,079	32.7%

Fuentes: Perupetro, Transparencia Económica.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

57 Para mayor información mirar: <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site/informacionrelevante/estadisticas/canon+loreto+2010>

de 35% en el 2001 a 40.4% en el 2008, retrocediendo al final del 2009 hasta 36.6%, y hasta 32.7% a septiembre de 2010, debido principalmente a la caída del precio del petróleo.

Contando con los datos de valor de producción y renta capturada por el Estado, podemos incorporar información sobre los costos de producción estimados⁵⁸. Utilizando dicha información calculamos el indicador que consiste en desagregar el valor de producción en sus principales componentes: los costos de producción, las rentas para el Estado y la utilidad para la empresa, incluyendo esta última los gastos financieros.

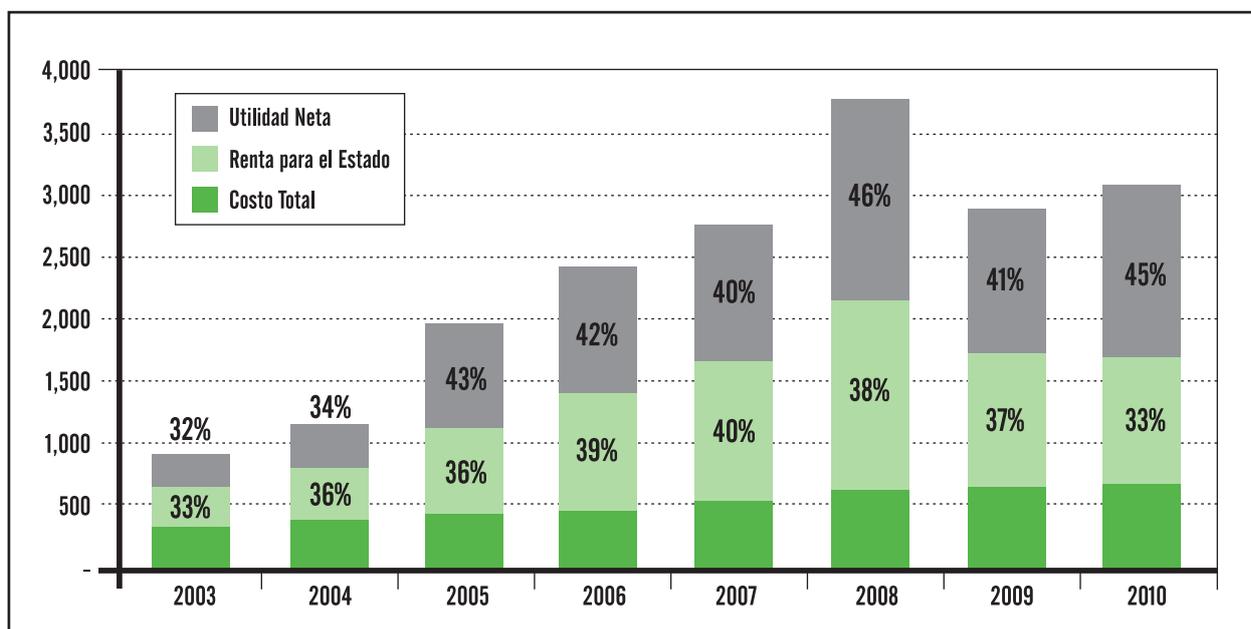
En el gráfico 2.6 se muestra cómo el incremento de los precios, que crecen a más velocidad que los costos de producción, hizo que aumentaran tanto las rentas para el Estado como la utilidad neta de la empresa, la cual a

pesar de que incluye los gastos financieros también resulta bastante alta en comparación con otros sectores. Desde que contamos con información, y mirando el gráfico, podemos observar que en este sector hay una distribución de recursos más o menos equitativa para el Estado y para la empresa, situación muy distinta a la encontrada en el sector minero.

¿Puede el Estado capturar más renta?

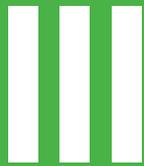
A diferencia del sector minero, en el de hidrocarburos las distintas metodologías para la captura de regalías y retribuciones consideran no solo el incremento del precio de los recursos al momento de estimar las rentas para el Estado, sino también el aumento de su volumen. En ese sentido, el Estado sí está capturando directamente el efecto del incremento en el precio del petróleo.

Gráfico 2.6
Desagregación del VPH, 2003 – Septiembre 2010
En millones de dólares



Fuentes: Perupetro, Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

58 Los costos de producción han sido estimados sobre la base del estudio «Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina», elaborado por Humberto Campodónico para la CEPAL, donde analiza la generación y distribución de la renta petrolera y minera. Para la industria petrolera se examinan los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador, México y Venezuela. Para la industria minera se trata sobre el cobre en Chile y Perú, y sobre el oro en Perú. En el caso peruano hemos tomado costos por encima del promedio de los países mencionados, toda vez que nuestro petróleo es considerado de menor calidad.



USO DE LA RENTA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

III. USO DE LA RENTA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS



3.1 ASPECTOS NORMATIVOS SOBRE EL USO DEL CANON

En los últimos años la Ley del Canon y otras normas relacionadas han sufrido modificaciones, la mayoría de las cuales se orienta a flexibilizar el uso de la renta proveniente de las industrias extractivas que, como hemos visto, en los últimos años se ha incrementado. A continuación mostramos una breve cronología del marco normativo de esta renta⁵⁹.

Origen del canon

Debe quedar claro que el canon no es un tributo adicional que pagan las empresas del sector extractivo, sino el mecanismo a través del cual las municipalidades, gobiernos regionales y las universidades públicas participan de los pagos tributarios y no tributarios que las empresas realizan al Estado por la explotación de recursos naturales.

La primera referencia al canon data de 1976, cuando se decide destinar el 10% del valor de producción del petróleo al departamento de Loreto por un período de 10 años, como canon, para compensarlo por la extracción del recurso⁶⁰. Esta primera referencia alcanza rango constitucional en la Constitución Política del Perú, cuyo artículo 121 dispone que: «Corresponde a las zonas donde los recursos naturales están ubicados, una participación adecuada en la renta que produce su explotación, en armonía con su política descentralista». Posteriormente, Ucayali, Piura y Tumbes también fueron incluidos en dicha participación, por ser zonas productoras de petróleo.

En 1985 se desarrolla en el plano legal el concepto de canon contemplado en la Constitución Política de 1979. En 1992 se emitió el DL 702 –Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero– donde por primera vez se hace mención al canon minero, definiéndolo como un porcentaje del impuesto a la renta pagado por las em-

Cuadro 3.1
Formas de participación de la renta para las zonas productoras de recursos naturales

Actividad	Tipo de participación	Conformado a partir de		
		Valor de producción	Impuesto a la renta	Derechos
Minería	Canon minero		50%	
	Regalías mineras	1% - 3% ventas		
Hidrocarburos	Canon gasífero	50% regalías	50%	
	Canon y sobrecanon petrolero	10% y 2.5%		
	FOCAM	25% regalías de gobierno nacional		
Otros	Canon hidroenergético		50%	
	Canon pesquero		50%	50%
	Canon forestal			50%

Nota: Además existen otros pagos que no son representativos en montos, como derechos mineros.

Fuente: Normas Legales.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

59 Para esta sección se han consultado los reportes de vigilancia de las industrias extractivas, el documento Defensoría N° 7 de la Defensoría del Pueblo y las diferentes leyes que hacen alusión al canon.

60 Ley 21678 del 4 de noviembre de 1976.

presas mineras. En su sexta disposición final se establece que el canon minero es el 20% de impuesto a la renta.

Con la nueva Constitución Política de 1993, el canon fue consagrado como la participación adecuada del impuesto a la renta percibido por el Estado, producto de los recursos naturales en cada zona. De esta manera se pasó de *toda* la renta a solo *parte* del impuesto a la renta. Sin embargo, en la Ley 24472 de marzo de 1986 se señalaba que el canon proviene del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado.

A pesar de los cambios señalados anteriormente, el actual marco general del canon es desarrollado por la Ley del Canon 27506, donde se contemplan además diferentes tipos de canon y es reglamentada por el DS 005-2002-EF.

Existen otros ingresos que percibe el Estado y que posteriormente son transferidos a las regiones productoras, como las regalías mineras los derechos de vigencia. A todas estas rentas se les denomina canon.

Distribución del canon

De acuerdo a la Ley 27506, el canon es un recurso que beneficia exclusivamente a los departamentos donde se produce la explotación de los recursos naturales. En el caso del canon y el sobrecanon petrolero, la distribución es particular para cada departamento involu-

Cuadro 3.2 Distribución del canon y sobrecanon petrolero

	Loreto	Ucayali*	Piura	Tumbes	Huánuco
Gob. regional	52%	20%	20%	20%	
Gob. local	40%	70%	70%	70%	100%
Universid.	5%	5%	5%	5%	-
Instit. tecnol.	3%	5%	5%	5%	-

* La distribución era antes como la de Loreto.

Fuente: Normas Legales.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

crado y beneficia a los gobiernos regionales, gobiernos locales, universidades nacionales, institutos superiores tecnológicos y pedagógicos estatales (Piura y Tumbes) e institutos de investigación de la Amazonía peruana (Loreto y Ucayali)⁶¹.

En el caso de las regalías mineras la distribución dentro del departamento se realiza diferenciando a las provincias (distritos) productoras de las no productoras. El FOCAM beneficia a los departamentos por donde pasa el ducto del gas de Camisea, como se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.3 Distribución de las regalías mineras y del FOCAM

	Regalías mineras	FOCAM
Gobierno regional	15%	30%
Gobierno local	80%	60%
Universidad pública	5%	10%

Fuente: Normas Legales.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

La distribución del canon minero, gasífero, pesquero, forestal e hidroenergético es como sigue:

Cuadro 3.4 Distribución del canon minero, gasífero, pesquero, forestal e hidroenergético

%	Beneficiario
10%	Municipalidades distritales donde se encuentra el recurso extraído
25%	Municipalidades de la provincia donde se encuentra el recurso extraído.
40%	Municipalidades del departamento donde se encuentra el recurso extraído.
25%	GR (de los cuales el 5% se destina a la universidad pública de la región).

Fuente: Normas Legales.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

61 Conviene resaltar que existen diferencias significativas en los porcentajes de distribución del canon petrolero entre regiones. Por ejemplo, mientras los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali tienen una participación de 52% de este canon, los de Piura y Tumbes participan del 20%. ¿Cómo se explica esta diferencia? Revisando las leyes sobre la distribución del canon petrolero en Piura encontramos que inicialmente la Ley 23630 (1983) señalaba que el 60% le correspondía al gobierno regional y el 40% a los gobiernos locales (y este último sería distribuido en partes iguales entre los concejos provinciales). Luego, con la Ley 27763 (2002), Ley Complementaria de Legislación del Canon y Sobrecanon para Petróleo y Gas en Piura y Tumbes, la participación de los gobiernos regionales es reducida a 20%. Finalmente, con la Ley 28277 (2004), se modifica la distribución del canon petrolero para los gobiernos locales.

Criterios de distribución del canon

Definidos los porcentajes de canon que corresponden a los niveles de gobierno, la ley establece los criterios de distribución entre las municipalidades de los departamentos. La regla general señala que el MEF construirá índices sobre la base de criterios de población y de necesidades básicas insatisfechas (NBI), de modo que, dependiendo de la combinación de dichos valores, se generará un mayor canon para uno u otro distrito. Para el caso del canon y sobrecanon petrolero, se incluyen otros criterios como producción y contaminación ambiental.

Momento de distribución del canon

Los diversos tipos de canon no son transferidos a los gobiernos regionales y municipalidades en un mismo momento a lo largo del año pues, como vimos anteriormente, estos son calculados en función a diferentes bases de referencia. En el caso del canon cuya base es el impuesto a la renta (IR) pagado por las empresas, la transferencia se hará después de que las empresas cumplan con regularizar su pago de IR de tercera categoría que, de acuerdo a las reglas tributarias, se da en abril de cada año posterior al año de referencia. Bajo esta figura están el canon minero, el pesquero, el hidroenergético y el gasífero. A esta transferencia se le suele denominar diferida y la norma establece que debe efectuarse en 12 cuotas consecutivas mensuales, de junio a mayo del siguiente año. Sin embargo, para el caso del canon minero, en los años 2007, 2008, 2009 y 2010 esta transferencia se ha realizado en una sola cuota por disposición de las leyes de presupuesto del sector público de dichos años.

Para el canon cuya base de cálculo está constituida por el valor de producción, la transferencia es mensual y al mes siguiente de su cálculo. En este caso están el canon petrolero, el gasífero, las regalías mineras y el FOCAM. El canon pesquero y el canon forestal, cuya base de cál-

culo son los derechos de vigencia, se determinan semestralmente y son transferidos al mes siguiente.

Uso del canon

La regla general para el uso del canon señala que: «Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente».

Es decir, de acuerdo a la norma, el canon debe usarse para financiar el gasto de inversión en infraestructura pública, con el objetivo de superar el déficit que existe en el país al respecto, y con la finalidad de impulsar el desarrollo económico y social a largo plazo, permitiendo el acceso ciudadano a una serie de servicios públicos básicos.

No obstante, se han dado diversas modificaciones a esta regla, las cuales han apuntado en dos direcciones:

- La posibilidad de utilizar un determinado porcentaje del canon en gastos corrientes.
- La posibilidad de utilizar los recursos del canon en todo tipo de inversión, aunque esta no sea necesariamente infraestructura.

Además de estas modificaciones, existe otra vinculada a la autorización por parte del MEF a los gobiernos regionales para poder endeudarse con cargo a los recursos que reciban por canon.

Un cambio importante introducido en los años 2009 y 2010 –en el marco de las políticas de estímulo económico para contrarrestar los efectos de la crisis financiera internacional– ha sido el aumento de 20% a 50% el porcentaje máximo que los gobiernos subnacionales podían destinar sus ingresos por canon para el mante-

Cuadro 3.5 Modificaciones a la Ley del Canon referidas al tipo de gasto

Tipo de gasto	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Licencia	88	908.7	338.4	169.2	37.2%	18.6%	50.0%
Nuevas inversiones	30%						
Mantenimiento de infraestructura					20%	50%	50%
Procesos de selección		20%	20%	20%			
Elaboración de perfiles			5%*	5%	5%	5%	
Endeudamiento – GR				30%**			

* Sin exceder el porcentaje anterior.

** Esta operación no puede comprometer más del 30% del canon del GR anual.

Fuente: Normas Legales. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

nimiento de infraestructura. En aquellos gobiernos regionales o municipalidades con altos ingresos por canon, el monto equivalente resulta grande y podría abrir las puertas para el gasto de tipo clientelista.

Por su parte, la regla para el uso del canon y sobrecanon petrolero se ha mantenido sin mayores variaciones. Sin embargo, como consecuencia de su falta de precisión, las regiones que lo reciben han venido utilizando hasta un monto equivalente al 20% en gasto corriente.

En el 2010 se dieron dos decretos de urgencia que permitieron destinar los recursos para otros fines. El DU 015 – 2010, de febrero 2010, dicta «medidas extraordinarias y urgentes destinadas a brindar atención oportuna e inmediata en las zonas afectadas por desastres de gran magnitud, declaradas en estado de emergencia por la autoridad competente, así como la rehabilitación de la infraestructura pública dañada, las cuales consisten en la aplicación de un tratamiento especial para reposición de stock, autorización para la utilización de recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalía minera para actividades de emergencia, entre otras medidas.» Dicho decreto tiene vigencia hasta el 31 de diciembre 2010 para gobiernos regionales y locales. Es de notar que no se hace referencia a los montos a destinar.

El DU 026 – 2010, que modifica el DU 079 – 2009, en el cual se dictaron medidas complementarias al Decreto de Urgencia N° 028 2006, para la ejecución del cinco por ciento (5%) de los fondos provenientes del canon y sobrecanon petrolero, bajo la modalidad de núcleo ejecutor, en las comunidades donde se explotan recursos naturales petroleros, con la finalidad de atender proyectos de inversión y apoyar líneas de acción vinculadas a la mejora en el desarrollo de capacidades de la población en situación de pobreza extrema. Se establece que los Gobiernos Regionales destinan el diez por ciento (10%) y los Gobiernos Locales destinan el cinco por ciento (5%) de los fondos que les son asignados por concepto de canon y sobrecanon petrolero. Los proyectos de inversión pública y el gasto social que se ejecuten en el marco del presente Decreto de Urgencia no podrán superar las cien (100) Unidades Impositivas Tributarias, por cada proyecto o gasto.

3.2 RECURSOS DISPONIBLES AL MES DE OCTUBRE

En los dos primeros capítulos hemos visto que los recursos provenientes de las industrias extractivas y transferidos a las municipalidades y gobiernos regionales son: canon minero, regalías mineras, canon y sobre canon petrolero, canon gasífero, FOCAM, canon hidroenergético, canon forestal y canon pesquero. Los recursos que provienen de los sectores de minería e hidrocarburos representan más del 97% de los recursos anteriormente mencionados, razón por la cual les dedicamos especial interés.

Así, las transferencias acreditadas por actividades extractivas a los departamentos –considerando municipalidades y gobiernos regionales– alcanzaron al mes de octubre 2010 los S/. 5,638 millones, monto que incluye los intereses⁶². Dicho monto es bastante similar a lo que recibieron dichas instituciones en todo el 2009: S/. 5,751 millones. Hay que considerar que por concepto de los intereses mencionados las municipalidades a octubre del 2010 recibieron S/. 43 millones y los gobiernos regionales S/. 16.7 millones, es decir en total S/. 59.7 millones.

En el portal de Transparencia Económica del MEF que publica todas las transferencias realizadas por el gobierno nacional a las diferentes entidades del Estado, 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 transferencias autorizadas, pues son las que se calculan sobre la base de los índices establecidos por la Ley del Canon. Las transferencias efectuadas tienen relación con la programación de dichos recursos en el marco del presupuesto. Por lo anterior, las transferencias presentadas en los dos primeros capítulos pueden diferir de las presentadas en este, aunque estas diferencias no son significativas.

Como se puede apreciar en el cuadro 3.6 las transferencias por canon minero son las más importantes y junto con el canon gasífero representan el 75% del total de las transferencias.

62 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 Sobrecanon, 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 hace que dichos recursos obtengan ingresos por intereses.

Cuadro 3.6

Transferencia acreditadas a octubre del 2010, por nivel de gobierno. En millones de nuevos soles

Transferencia	Municipalidades	Gob. regionales	TOTAL	Participación
Canon minero	2,346.41	879.90	3,226.31	57%
Canon gasífero	746.19	257.34	1,003.53	18%
Canon petrolero	333.39	198.60	532.00	9%
Regalía minera	375.04	74.47	449.50	8%
FOCAM	163.61	76.65	240.25	4%
Canon hidroenergético	93.23	31.54	124.78	2%
Canon pesquero	43.13	14.54	57.67	1%
Forestal	3.22	1.08	4.30	0%
TOTAL	4,104.21	1,534.13	5,638.33	

Fuente: Transparencia Económica. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En cuanto a las transferencias por departamentos, los que más reciben son Cusco y Áncash –19% y 16%–, ambos totalizan el 35% del total de las transferencias por rentas de actividades extractivas. La Libertad y Cajamarca reciben montos por encima de los S/. 400 millones, lo cual sumado al monto percibido por los dos primeros departamentos representa más de la mitad del total de los recursos transferidos.

Hay que considerar que, para fines presupuestales, los recursos transferidos a las municipalidades y gobiernos regionales como participación de las rentas que provienen de las industrias extractivas son incluidos en el Rubro 18 «Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones». Existen otros recursos incluidos en este rubro (ver cuadro 3.8), los cuales ascienden a S/. 2,548.30 millones, lo cual hace que por dicho

Cuadro 3.7

Transferencia acreditadas a octubre del 2010, por departamento. En millones de nuevos soles

Departamento	Canon						Regalía minera	FOCAM	TOTAL
	Minero	Gasífero	Petrolero	Hidroenerg.	Pesquero	Forestal			
Amazonas	0.11	-	-	-	-	0.04	0.00	-	0.16
Áncash	851.23	-	-	7.45	14.63	0.07	3.21	-	876.59
Apurímac	0.81	-	-	-	-	0.02	0.06	-	0.88
Arequipa	353.11	-	-	3.32	2.47	0.01	37.60	-	396.52
Ayacucho	34.51	-	-	-	-	0.03	10.89	58.88	104.31
Cajamarca	415.10	-	-	4.58	-	0.20	42.49	-	462.37
Callao	0.00	-	-	-	4.82	-	-	-	4.82
Cusco	105.30	1,003.53	-	5.33	-	0.12	13.85	-	1,128.12
Huancavelica	6.00	-	-	52.74	-	0.00	8.87	42.81	110.42
Huánuco	1.67	-	0.76	-	-	0.16	1.24	-	3.83
Ica	69.16	-	-	-	10.08	0.01	8.72	45.42	133.38
Junín	63.77	-	-	9.87	-	0.30	27.77	-	101.71
La Libertad	425.90	-	-	-	6.76	0.05	31.76	-	464.47
Lambayeque	0.12	-	-	-	-	0.08	0.01	-	0.20
Lima	71.76	-	-	21.73	10.12	0.01	28.10	46.11	177.83
Lima Metropolitana	1.73	-	-	0.66	-	0.00	0.13	-	2.53
Loreto	-	-	109.82	-	-	0.96	-	-	110.78
Madre de Dios	0.06	-	-	-	-	0.67	-	-	0.72
Moquegua	261.14	-	-	-	3.24	0.00	80.72	-	345.10
Pasco	148.98	-	-	11.47	-	0.06	40.30	-	200.81
Piura	0.02	-	267.30	1.18	5.44	0.16	0.00	-	274.09
Puno	186.15	-	-	5.63	-	0.01	55.28	-	247.07
San Martín	0.44	-	-	-	-	0.19	0.02	-	0.65
Tacna	229.24	-	-	0.82	0.02	0.00	58.49	-	288.58
Tumbes	-	-	88.83	-	0.08	0.02	-	-	88.92
Ucayali	-	-	65.28	-	-	1.14	-	47.04	113.46
TOTAL	3,226.31	1,003.53	532.00	124.78	57.67	4.30	449.50	240.25	5,638.33

Fuente: Transparencia Económica. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Cuadro 3.8

Transferencias acreditadas por la Fuente 18 «Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones» a octubre del 2010 por departamento
En millones de nuevos soles

Departamento	Canon				Regalía minera	FOCAM	COFIDE y otros	Fideico.	Fondo para la Igualdad	FONIPREL	FORSUR	Plan de Incentivos Mejora Gest. Municipal	Programa de Moderniz. Municipal	Renta de aduanas	TOTAL
	Minero	Gasífero	Petroler.	Hidroen.											
Amazonas	0.11	-	-	-	0.04	-	21.47	23.01	-	2.48	-	8.75	3.37	-	59.25
Áncash	851.23	-	-	7.45	14.63	-	-	21.86	-	0.15	-	15.11	9.64	1.80	925.15
Apurímac	0.81	-	-	-	-	-	-	47.53	1.56	36.48	-	9.21	4.09	-	99.76
Arequipa	353.11	-	-	3.32	2.47	-	-	25.08	-	2.44	-	12.29	10.89	5.02	452.23
Ayacucho	34.51	-	-	-	-	-	0.13	50.80	2.77	66.56	-	12.97	6.13	-	243.68
Cajamarca	415.10	-	-	4.58	-	-	0.51	7.81	-	26.67	-	25.92	12.28	-	535.56
Callao	0.00	-	-	-	4.82	-	-	29.54	-	-	-	5.09	9.26	239.03	287.74
Cusco	105.30	1,003.53	-	5.33	-	0.12	0.38	26.36	0.83	13.07	-	24.23	11.55	0.00	1,204.55
Huancavelica	6.00	-	-	52.74	-	0.00	0.03	49.83	2.45	23.39	74.99	12.09	4.50	-	277.71
Huánuco	1.67	-	0.76	-	-	0.16	0.33	24.80	0.63	43.07	-	15.04	6.77	-	94.46
Ica	69.16	-	-	-	10.08	0.01	-	7.64	-	3.47	109.14	6.85	6.72	2.23	269.42
Junín	63.77	-	-	9.87	-	0.30	0.74	32.13	1.01	34.18	-	19.42	11.66	-	200.86
La Libertad	425.90	-	-	-	6.76	0.05	0.00	68.41	0.17	12.20	-	17.70	16.18	2.13	581.26
Lambayeque	0.12	-	-	-	-	0.08	-	19.27	-	4.25	-	12.09	9.66	0.00	45.46
Lima	71.76	-	-	21.73	10.12	0.01	-	41.13	-	35.16	42.31	51.30	83.07	0.01	430.81
Lima Metropol.	1.73	-	-	0.66	-	0.00	-	177.97	-	-	-	-	-	-	180.49
Loreto	-	-	109.82	-	-	0.96	0.22	18.39	0.15	2.15	-	16.53	9.40	1.10	158.71
Madre de Dios	0.06	-	-	-	-	0.67	18.73	41.71	-	-	-	1.88	1.09	0.04	64.17
Moquegua	261.14	-	-	-	3.24	0.00	-	35.05	-	1.51	-	1.87	1.49	1.74	386.76
Pasco	148.98	-	-	11.47	-	0.06	0.18	15.10	-	11.53	-	4.94	2.48	-	235.04
Piura	0.02	-	267.30	1.18	5.44	0.16	0.03	27.57	0.17	58.90	-	24.49	15.98	7.84	409.06
Puno	186.15	-	-	5.63	-	0.01	0.19	26.98	0.81	64.97	-	27.01	11.51	1.53	380.08
San Martín	0.44	-	-	-	-	0.19	-	43.87	-	5.46	-	12.07	6.99	0.01	69.05
Tacna	229.24	-	-	0.82	0.02	0.00	-	17.99	-	-	-	2.93	3.01	7.14	319.65
Tumbes	-	-	88.83	-	0.08	0.02	-	40.39	-	-	-	2.47	2.23	1.00	135.01
Ucayali	-	-	65.28	-	-	1.14	-	11.24	-	3.65	-	7.76	4.59	0.01	140.71
TOTAL	3,226.31	1,003.53	532.00	124.78	57.67	4.30	42.93	931.45	10.57	451.73	226.45	350.00	264.54	270.63	8,186.64

Fuente: Transparencia Económica. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

rubro, al mes de octubre, se haya transferido S/. 8,186.64 millones a los departamentos.

Finalmente, tenemos que tomar en cuenta los saldos de balance del rubro, que son los recursos presupuestados y no ejecutados el año anterior, los cuales para las municipalidades y gobiernos regionales ascienden a S/. 4,993 millones. Por lo general, la mayor parte de este saldo corresponde a las regiones con altos ingresos por canon minero, canon gasífero o canon petrolero, donde los casos más saltantes son: Áncash, Tacna, Arequipa, Cajamarca y Cusco.

Así, los recursos disponibles por el rubro ascienden a S/. 13,180 millones al mes de octubre del 2010, correspondiendo S/. 8,860.9 a las municipalidades y S/. 4,318.9 a los gobiernos regionales. Aunque vale aclarar que en dicha fuente, para este año, se han incluido algunos recursos que no guardan relación con las industrias extractivas como el Fideicomiso Regional, el Plan de Incentivos para la Mejora de la Gestión Municipal o el FONIPREL. Si solo tomamos en cuenta los recursos que realmente provienen de las industrias extractivas estos superarían los S/. 10,000 millones. Ver cuadro 3.9.

Cuadro 3.9

Recursos disponibles por la Fuente 18 «Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones» a octubre del 2010 por departamento. En millones de nuevos soles

Departamento	MUNICIPALIDADES				GOBIERNOS REGIONALES				TOTAL
	Canon, sobrecan., regalías y FOCAM	Otras transfer.	Saldo de balance	TOTAL	Canon, sobrecan., regalías y FOCAM	Otras transfer.	Saldo de balance	TOTAL	
Amazonas	0.12	14.60	8.18	22.90	0.04	44.49	7.37	51.90	74.80
Áncash	614.94	26.71	773.49	1,415.14	261.65	21.86	399.34	682.85	2,097.99
Apurímac	0.67	40.85	24.29	65.81	0.21	58.03	15.79	74.03	139.84
Arequipa	301.63	30.64	405.42	737.70	94.88	25.08	29.83	149.79	887.48
Ayacucho	70.89	90.53	47.78	209.21	33.42	48.84	1.95	84.21	293.41
Cajamarca	350.06	64.90	163.90	578.86	112.31	8.29	223.10	343.70	922.55
Callao	3.60	121.83	4.90	130.34	1.22	161.09	45.67	207.98	338.31
Cusco	841.09	50.07	192.43	1,083.59	287.03	26.36	126.86	440.25	1,523.84
Huancavelica	78.73	110.06	52.75	241.54	31.69	57.23	38.60	127.52	369.06
Huánuco	3.17	65.83	14.98	83.98	0.66	24.80	2.68	28.14	112.12
Ica	96.89	120.71	84.86	302.46	36.49	15.33	37.99	89.80	392.27
Junín	78.73	67.02	67.32	213.08	22.97	32.13	48.34	103.44	316.52
La Libertad	351.99	36.24	203.98	592.21	112.48	80.55	40.85	233.88	826.08
Lambayeque	0.15	25.20	3.69	29.04	0.05	20.06	0.01	20.12	49.17
Lima	135.24	196.40	84.68	416.32	42.59	56.58	53.71	152.88	569.20
Lima Metropolitana	-	-	-	-	2.53	177.97	2.33	182.82	182.82
Loreto	47.57	29.26	16.99	93.83	63.20	18.67	65.26	147.14	240.96
Madre de Dios	0.54	3.01	0.02	3.57	0.18	60.44	36.66	97.28	100.85
Moquegua	256.06	6.61	239.43	502.10	89.04	35.05	53.07	177.16	679.27
Pasco	153.57	19.13	157.48	330.18	47.24	15.10	-	62.34	392.52
Piura	195.56	92.92	96.80	385.27	78.54	42.06	94.55	215.14	600.41
Puno	185.64	81.43	91.25	358.32	61.43	51.57	20.87	133.88	492.20
San Martín	0.49	24.27	9.95	34.71	0.16	44.14	28.82	73.11	107.82
Tacna	203.46	13.08	608.64	825.18	85.13	17.99	106.79	209.91	1,035.09
Tumbes	59.15	5.70	27.45	92.31	29.77	40.39	23.95	94.11	186.41
Ucayali	74.25	16.01	23.05	113.31	39.21	11.24	85.12	135.56	248.87
TOTAL	4,104.21	1,353.00	3,403.72	8,860.93	1,534.13	1,195.30	1,589.51	4,318.94	13,179.87

Fuente: Transparencia Económica.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

3.3 USO DEL CANON EN LOS GOBIERNOS LOCALES

A comienzos del año 2010 los gobiernos locales contaban con un Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de S/. 9,897, menor a los S/. 12,438 con los que empezaron el año 2009, debido a la decisión del gobierno nacional de tener una mayor participación presupuestal, tanto en gastos corrientes como en el de las inversiones⁶³. De esta manera, al inicio del 2010, el presupuesto para los gobiernos locales fue distribuido entre gastos corrientes (59%), gastos de capital (37%) y servicio de deuda (4%).

3.3.1 Presupuesto Modificado de Inversiones por fuente de financiamiento en los gobiernos locales

Como mencionamos anteriormente, los recursos que provienen de actividades extractivas –principalmente minería, gas y petróleo– son incluidos *presupuestalmente* dentro del Rubro 18 «Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones», aunque en las cifras obtenidas del portal de Transparencia Económica observamos que, del total de dicho rubro, las rentas extractivas representan más del 80%. Así, del total del presupuesto para las municipalidades, que al mes de octubre del 2010 asciende a S/. 20,223 millones, el Ru-

bro 18 representa el 43.5%, seguido por FONCOMUN con 19.1%.

Por otro lado, los recursos del Rubro 18 son los que más se han modificado en lo que va del año. El PIA estimaba que la transferencia por dicho rubro bordearía los S/. 2,854.3 millones; sin embargo, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) a octubre del 2010 asciende a S/. 8,792.4 millones; es decir, un incremento de más del 200%, que se explica por la incorporación de saldos de balance y de nuevos recursos para los gobiernos locales. Como vemos en el cuadro 3.10, más de la mitad del incremento del presupuesto está explicada por el incremento del Rubro 18.

Hay que considerar que la importancia del Rubro 18 en la composición del canon varía cuando se diferencia los distritos en productores y no productores: en el primer caso el peso del rubro es de 63% y en el segundo de 38%. Diez de las veinte municipalidades con mayor PIM al mes de octubre del 2010 –exceptuando a Lima Metropolitana– dependen en gran medida de los recursos de actividades extractivas, incluso en cinco de ellas el peso de estos recursos está por encima del 90% de su presupuesto total. En el 40% de las 1,717 municipalidades que se ubican en el portal de Transparencia Económica los recursos de las extractivas representan más del 50%.

Cuadro 3.10

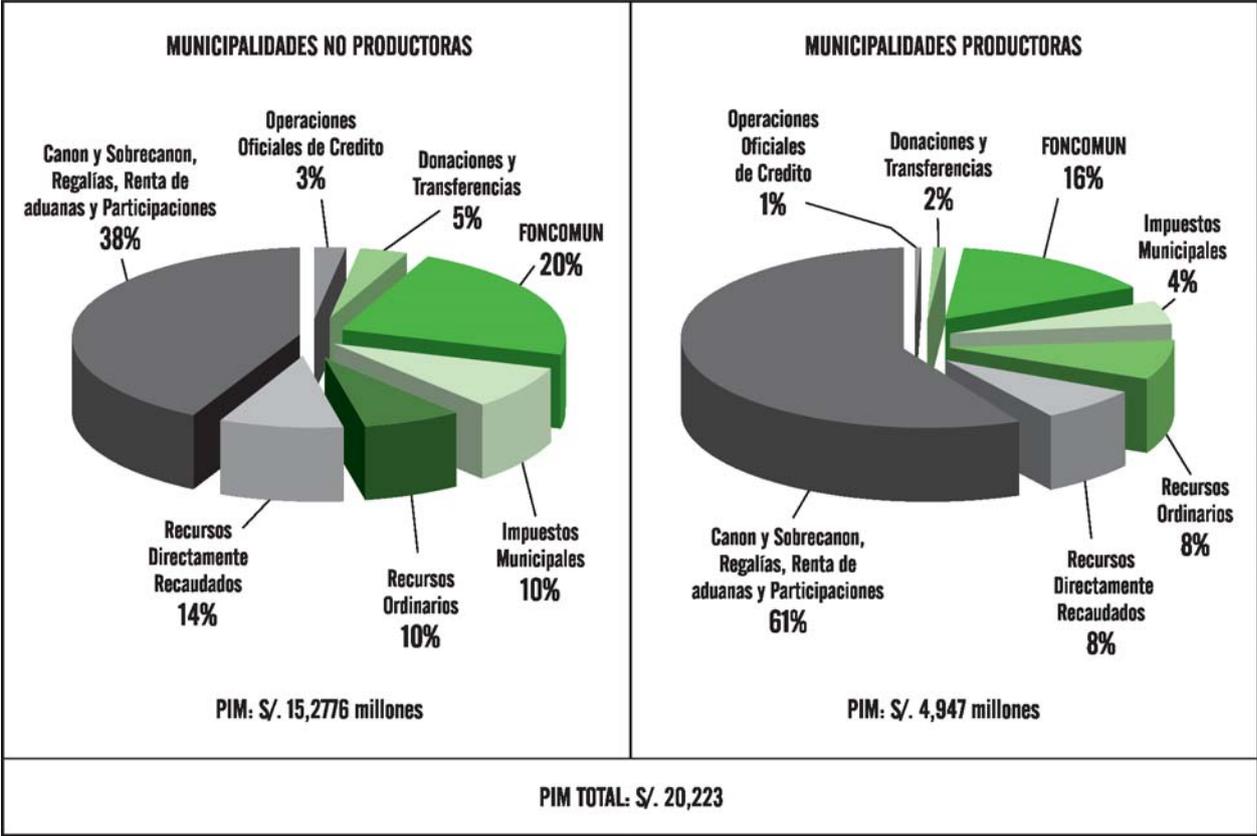
PIA, PIM de los gobiernos locales por fuente de financiamiento a octubre del 2010
En millones de nuevos soles

Rubro	PIA	PIM	Participación	Variación	
				Monto	Porc.
Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	2,854.3	8,792.6	43%	5,938.4	208%
FONCOMUN	2,944.0	3,865.6	19%	921.6	31%
Recursos directamente recaudados	1,930.8	2,589.1	13%	658.4	34%
Recursos ordinarios	758.1	1,907.0	9%	1,148.9	152%
Impuestos municipales	1,309.1	1,691.9	8%	382.8	29%
Donaciones y transferencias	91.5	908.3	4%	816.8	892%
Operaciones por operaciones oficiales de crédito	9.1	468.9	2%	459.8	5077%
TOTAL	9,896.9	20,223.4	100%	10,326.5	104%

Fuente: Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

63 <http://www.descentralizacion.org.pe/n-editorial.shtml?x=75797>

Gráfico 3.1
Composición del PIM de las municipalidades a octubre del 2010
En millones de nuevos soles



Fuente: Transparencia Económica.
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En general, observamos que los recursos que provienen de las actividades extractivas forman parte importante del presupuesto de las municipalidades, en especial de aquellas donde se ubican los recursos naturales. Así, en las principales zonas productoras

como Tacna, Moquegua, Pasco, Áncash, Cusco, Arequipa e Ica, los recursos de las actividades extractivas o, más precisamente, las del Rubro 18, explican más del 60% de todo el presupuesto de sus municipalidades.

Cuadro 3.11

Importancia del Canon (rubro 18) en el presupuesto de las municipalidades a octubre del 2010.

En millones de nuevos soles

Departamento	Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones (A)	PIM (B)	Porcentaje A / B
Tacna	792	990	80%
Moquegua	479	616	78%
Pasco	320	414	77%
Áncash	1,391	1,866	75%
Cusco	1,062	1,584	67%
Arequipa	739	1,185	62%
Ica	328	550	60%
Tumbes	107	182	59%
La Libertad	590	1,115	53%
Cajamarca	569	1,097	52%
Huancavelica	231	466	50%
Piura	411	901	46%
Puno	368	819	45%
Ayacucho	191	455	42%
Ucayali	121	349	35%
Provincia del Callao	148	429	35%
Apurímac	69	250	28%
Junín	198	720	28%
Loreto	99	398	25%
Huánuco	78	358	22%
Amazonas	21	154	14%
San Martín	37	266	14%
Madre de Dios	6	54	11%
Lima	407	4,526	9%
Lambayeque	29	481	6%
Total general	8,792	20,223	43%

Fuente: Transparencia Económica.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

3.3.2 Presupuesto Modificado de Inversiones por grupo de gasto en los gobiernos locales

El presupuesto mostrado anteriormente sustenta tres tipos de gasto en los gobiernos locales: los gastos corrientes (pago de personal, bienes y servicios y otros gastos corrientes), los gastos de capital (inversiones) y en menor

medida el servicio de deuda pública (amortizaciones) que deben pagar las municipalidades por las operaciones de endeudamiento, sobre todo con el Banco de la Nación por la adquisición de maquinaria y equipamiento.

De dicho monto presupuestado (S/. 20,223 millones al 31 de octubre del 2010), el 60.5% es destinado a gastos

Cuadro 3.12

Presupuesto de las municipalidades por fuente de financiamiento y grupo de gasto, a octubre del 2010. En millones de nuevos soles

Fuente de financiamiento	Gasto corriente	Gasto de capital	Deuda	TOTAL
Canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	997	7,787	9	8,793
FONCOMUN	2,069	1,590	207	3,866
Recursos directamente recaudados	2,045	482	63	2,589
Recursos ordinarios	894	1,013	-	1,907
Impuestos municipales	1,386	252	54	1,692
Donaciones y transferencias	150	721	38	908
Recursos operaciones oficiales de crédito	4	384	81	469
TOTAL	7,544	12,228	451	20,223

Fuente: Transparencia Económica.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

de capital, el 37.3% a gasto corriente y solo el 2.2% al pago de servicio de deuda. Con respecto al Rubro 18, el que más nos interesa, el 89% es destinado a gasto de capital y el 11% a gasto corriente. Si miramos cómo se financia el gasto de capital en los gobiernos locales encontraremos que el financiamiento proviene en un 64% del Rubro 18 y en un 13% del FONCOMUN.

Como acabamos de ver, y tal como lo establece el marco legal, los recursos que provienen de las industrias extractivas –incluidos en el Rubro 18– se orientan principalmente a gastos de capital; es decir, a financiar proyectos de inversión, a pesar de las flexibilizaciones dadas en el marco legal que buscan orientarlo en parte a gastos corrientes. Hay que recordar que dentro de dicho rubro no solo hay recursos que provienen de las industrias extractivas, sino de origen diverso como

COFIDE, FONIPREL, Plan de Incentivo Municipal, FOR-SUR, entre otros. Sin embargo, una mirada desagregada al Rubro 18 nos permite ver que está compuesto casi en un 90% por recursos que provienen de la actividad extractiva, por lo que podemos deducir hacia dónde se destinan principalmente dichos recursos.

Por otro lado, si miramos el presupuesto de inversiones por departamentos (que representan el 99% de los gastos de capital) encontraremos diferentes grados de dependencia de los recursos de las industrias extractivas. En los departamentos de Tacna, Pasco y Moquegua más del 90% de las inversiones se financian con recursos que provienen de la industria extractiva (ver cuadro 3.13). En promedio, en 18 de los 25 departamentos, los recursos del Rubro 18 significan más del 40% de las inversiones.

Cuadro 3.13

Importancia del Canon (rubro 18) en el presupuesto de inversiones de gobiernos locales, a octubre del 2010.
En millones de nuevos soles

Departamento	Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones (A)	PIM Inversiones (B)	Porcentaje A / B
Tacna	792	990	80%
Moquegua	479	616	78%
Pasco	320	414	77%
Áncash	1,391	1,866	75%
Cusco	1,062	1,584	67%
Arequipa	739	1,185	62%
Ica	328	550	60%
Tumbes	107	182	59%
La Libertad	590	1,115	53%
Cajamarca	569	1,097	52%
Huancavelica	231	466	50%
Piura	411	901	46%
Puno	368	819	45%
Ayacucho	191	455	42%
Ucayali	121	349	35%
Provincia del Callao	148	429	35%
Apurímac	69	250	28%
Junín	198	720	28%
Loreto	99	398	25%
Huánuco	78	358	22%
Amazonas	21	154	14%
San Martín	37	266	14%
Madre de Dios	6	54	11%
Lima	407	4,526	9%
Lambayeque	29	481	6%
Total general	8,792	20,223	43%

Fuente: Transparencia Económica.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

3.3.3 Presupuesto modificado de inversiones por funciones en los gobiernos locales

Hemos visto que de los S/. 12,097 millones presupuestados para inversiones por parte de las municipalidades, el 64% está financiado con recursos del Rubro 18 que, provienen principalmente de las actividades ex-

tractivas. Mirando el cuadro 3.14 vemos que los recursos están orientados principalmente hacia proyectos en Transporte (27.5%), Educación, Cultura y Deporte (18.8%), Salud y Saneamiento (16.6%) y Agropecuaria (12.8%), los cuales suman en total 73.3%, panorama que no ha variado significativamente respecto a los dos años anteriores.

Cuadro 3.14

Presupuesto de inversiones financiadas con el Rubro 18 según funciones, 2008 - Octubre 2010.

En millones de nuevos soles

Función	2008	2009	2010	Participación 2010
Transporte	2,348.27	2,311.51	1,982.23	26%
Educación, cultura y deporte	1,547.18	1,738.39	1,407.00	18%
Salud y saneamiento	1,423.78	1,533.83	1,428.48	19%
Agropecuaria	889.70	1,183.88	1,023.09	13%
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	694.85	776.85	558.77	7%
Medio ambiente	578.52	433.49	346.78	4%
Energía	320.82	271.55	222.17	3%
Protección social	301.37	260.21	221.52	3%
Vivienda y desarrollo urbano	274.26	213.56	175.29	2%
Orden público y seguridad	33.55	190.86	129.49	2%
Industria, comercio y servicios		165.10	125.17	2%
Turismo		87.89	52.84	1%
Pesca		34.70	19.64	0%
Comunicaciones		32.30	17.95	0%
Previsión social		3.30	8.71	0%
Deuda pública		0.17	0.06	0%
TOTAL	8,412.30	9,237.60	7,719.20	
Transp, salud y saneam, educac y agropec (TSSEA)	6,208.93	6,767.60	5,840.81	
Participación TSSEA	74%	73%	76%	

Nota: Para realizar la comparación de los años 2009 y 2010 con el 2008 hemos realizado algunas agregaciones.

Fuente: Transparencia Económica.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Sobre el destino final de los recursos que provienen de las actividades extractivas se ha dicho mucho, como que las 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 a la luz de las cifras tres cuartas partes de los recursos en los últimos años se enmarcan en proyectos de las funciones anteriormente mencionadas.

3.3.4 Avance en la ejecución de las inversiones en los gobiernos locales

Al mes de octubre, el presupuesto para inversiones de los gobiernos locales alcanzó los S/. 12,097 millones, monto 3.3 veces mayor al presupuesto inicial que llegó a S/. 3,637 millones, lo que se explica principalmente por la incorporación de los saldos presupuestales no

ejecutados el año anterior. Es importante tomar en cuenta este hecho al momento de evaluar el desempeño de las municipalidades en la ejecución de las inversiones, pues dichas modificaciones presupuestales representan un *replanteamiento* al momento de gestionar las inversiones.

La ejecución de las inversiones al mes de octubre presenta un avance promedio del 58%, con las municipalidades de Callao y Lambayeque mostrando un avance mayor al 70%. Asimismo en 11 departamentos las municipalidades tienen un avance de entre 60% y 70%, en 10 entre 50% y 60% y en dos –Tacna y Moquegua– el avance es menor al 50%.

Sin embargo, para tener un mejor panorama de cómo va el avance en la ejecución de las inversiones, hay que considerar no solo el presente período, sino también el mismo período del año anterior. Así encontramos que

las municipalidades en promedio han ejecutado 12% más que en período similar del año anterior, destacando las municipalidades de Cajamarca, Ica y La Libertad, que han incrementado su gasto en más de 40%, y las de San Martín, Arequipa y Lima que han avanzado más del 30%. En la vereda del frente están Callao, Pasco, Amazonas y Loreto, que han contraído su gasto en más del 20%; también tenemos a municipalidades de

regiones como Moquegua, Tacna, Cajamarca y Ancash con avances por debajo del promedio.

Un indicador que ayuda a comprender el desempeño en la ejecución de las inversiones es la relación entre el avance de ejecución del gasto y la dependencia del presupuesto municipal respecto a los recursos del canon⁶⁴. La hipótesis es que el avance en la ejecución del

Cuadro 3.15

Avance en la ejecución de las inversiones en las municipalidades por departamento. Enero-October 2009-2010. En millones de nuevos soles

Departamento	2010			2009	Avance ejecución Oct 2010	Variación 2010 / 2009
	PIA	PIM	Ejecutado	Ejecutado		
Amazonas	25	79	53	75	68%	-29%
Áncash	263	1,447	729	724	50%	1%
Apurímac	40	154	87	79	57%	11%
Arequipa	201	799	419	321	52%	31%
Ayacucho	89	320	184	164	57%	13%
Cajamarca	153	750	376	258	50%	46%
Callao	43	78	61	79	79%	-23%
Cusco	666	1,147	726	674	63%	8%
Huancavelica	108	335	195	165	58%	18%
Huánuco	45	205	132	143	64%	-8%
Ica	108	376	206	144	55%	44%
Junín	100	474	244	249	52%	-2%
La Libertad	267	777	420	300	54%	40%
Lambayeque	45	298	211	186	71%	13%
Lima	530	1,664	1,124	862	68%	30%
Loreto	63	148	99	139	66%	-29%
Madre de Dios	7	23	16	13	68%	17%
Moquegua	120	445	211	225	47%	-7%
Pasco	63	325	183	252	56%	-27%
Piura	192	506	305	322	60%	-5%
Puno	276	573	363	302	63%	20%
San Martín	32	131	89	67	68%	32%
Tacna	84	710	338	327	48%	3%
Tumbes	41	109	75	71	69%	7%
Ucayali	75	224	137	112	61%	23%
TOTAL	3,637	12,097	6,987	6,255	58%	12%

Fuente: Transparencia Económica.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

64 Medido como la proporción entre el presupuesto de inversiones financiado con el Rubro 18 entre el presupuesto de inversiones total, expresado en porcentaje.

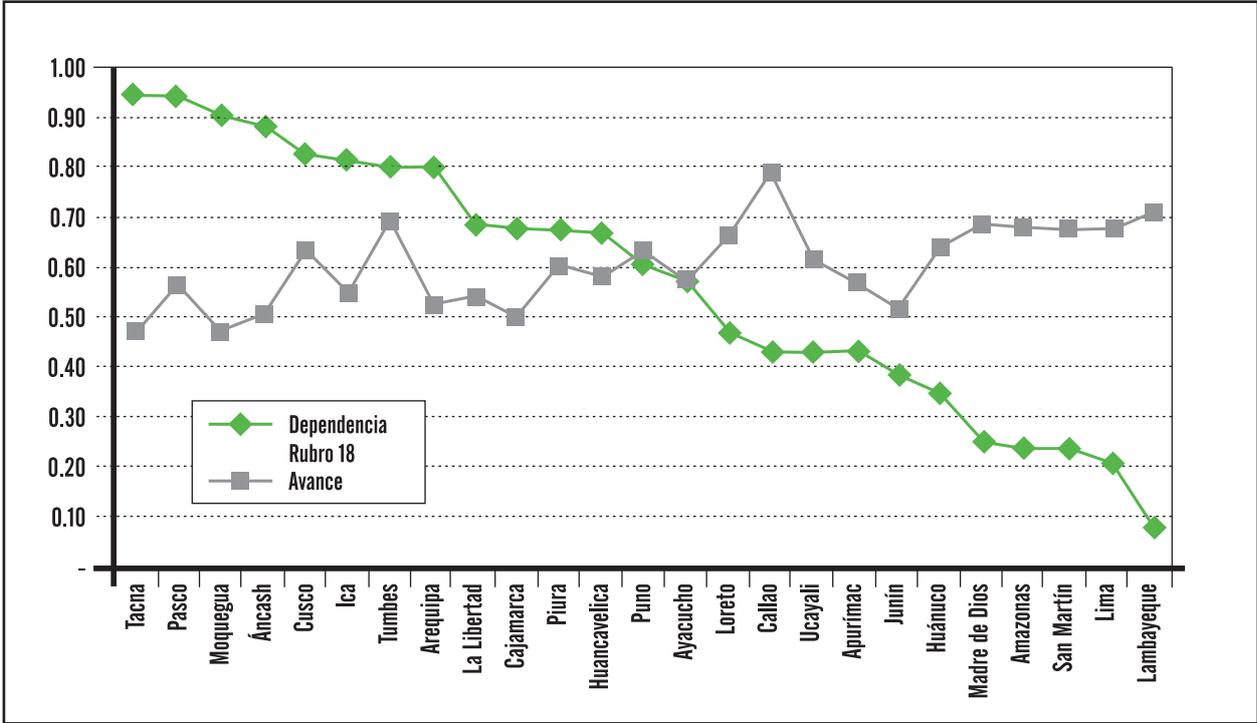
gasto tiende a ser baja cuando una municipalidad es altamente dependiente de los recursos del rubro 18 destinados principalmente para gastos de capital. Los datos del cuadro 3.15 y del grafico 3.2 corroboran de manera general la hipótesis planteada. Es decir, las municipalidades que están a la zaga en la ejecución de las inversiones son aquellas de los departamentos que reciben importantes recursos por canon, como Áncash, Arequipa, Cajamarca, La Libertad, Moquegua y Tacna.

La baja ejecución que muestran las municipalidades de estos departamentos se explica por varios factores: a) abundantes recursos que llegan en forma inesperada y encuentra a instituciones no preparadas y sin experiencia para gestionarlos, b) las exigencias iniciales del SNIP eran muy altas para las capacidades institucionales de estas municipalidades generalmente pequeñas y

ubicadas en zonas alejadas, c) el canon minero se transfiriere recién a mediados de año lo que dificulta la planificación presupuestaria, d) el canon no financia gasto operativo lo que lleva a situaciones paradójicas de municipalidades con mucho presupuesto para gasto de capital y muy poco para administrarlos, e) ausencia de programas de fortalecimiento institucional y asistencia técnica para mejorar la capacidad de gestión de estas instituciones.

Sin embargo, el desempeño de las municipalidades es bien heterogéneo. Hay desde las que tienen un buen desempeño hasta las que son claramente deficientes pasando por las que hacer un trabajo regular en medio de las dificultades descritas. Un ejemplo claro de municipalidad distrital con alto presupuesto que ha sabido enfrentar el reto es la de Echarate en el Cusco.

Gráfico 3.2
Avance en la ejecución de inversiones y dependencia de los recursos del Canon (Rubro 18)
en Municipalidades por departamento. Octubre 2010.
En porcentajes



Fuente: Transparencia Económica.
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

3.4 USO DEL CANON EN LOS GOBIERNOS REGIONALES

En el ítem 1 del presente capítulo se ha visto que los diferentes cambios normativos en torno al canon han sido básicamente para orientar su uso entre los receptores de estos recursos. Uno de los tres receptores de recursos provenientes de las actividades extractivas es el gobierno regional, pero no todos ellos reciben dichos recursos, aunque todos reciben recursos del Rubro 18, pues como vimos anteriormente, en este rubro se cargan otros recursos como el FONIPREL, Fideicomisos regionales, Plan de incentivos, etc. que no guardan relación con las industrias extractivas. No obstante, siendo los recursos del canon los más importantes de este rubro, lo usaremos para hacer seguimiento al uso de los recursos del canon.

3.4.1 Presupuesto del canon por grupo de gasto

El presupuesto de apertura (PIA) de los gobiernos regionales⁶⁵ para el 2010 y por toda fuente de financiamiento fue de S/. 13 mil millones; sin embargo, al 31 de octubre y con las modificaciones presupuestales el monto llegó a S/. 19.6 mil millones; es decir, se incrementó en 50.7%. Por su parte, a octubre, el presupuesto del Rubro 18 (el cual estamos tomando para el análisis) se había más que triplicado (aumentó en 3.6 veces), pasando de S/. 1,362.3 millones a S/. 4,767.7 millones.

De otro lado, los gobiernos regionales con mayores recursos a octubre del 2010 son Áncash, Cusco y Cajamarca, quienes en conjunto concentran cerca de un tercio del presupuesto total para este nivel de gobierno.

De cada S/. 100 por recursos de canon que tienen presupuestados los gobiernos regionales, S/. 90.6 son usados para gastos de capital, S/. 9.1 para gasto corriente y solo S/. 0.3 (30 céntimos) para pagar deuda (ver gráfico 3.3). No obstante, es preciso indicar que solo tres de veinticinco gobiernos regionales han obtenido deuda a cargo de los recursos del canon: Cajamarca, Cusco y Loreto, quienes actualmente solo están pagando el interés de las deudas (excepto Loreto), por tratarse de

deudas blandas. Seguro que este porcentaje se incrementará cuando estos gobiernos regionales empiecen a pagar parte del principal.

Asimismo, hay algunos gobiernos regionales que pagan personal y obligaciones sociales con recursos del canon; tales son los casos de Callao, Loreto, Cusco y Ucayali, entre los más importantes. Existen 22 gobiernos regionales que están autorizados a financiar el pago de docentes con los recursos del canon (Decreto de Urgencia 040-2010); sin embargo, algunos tipos de recursos que se rigen por su propia ley. Así por ejemplo, en el caso del Callao, los mayores recursos del Rubro 18 provienen de la renta de aduanas, que tiene su propia norma de uso y distribución (Ley 27613); Loreto y Ucayali se rigen por la Ley del Canon Petrolero. Ambas leyes permiten el uso de estos recursos en gasto de planilla, es decir para el pago de personal. De todos los gobiernos regionales que destinan recursos para el pago de planillas Cusco es el que tiene la cifra más alta; esto se debe a que tiene el mayor número de plazas docentes (737) con autorización de pagarse con recursos del canon.

Cuadro 3.16
Uso del canon (Rubro 18) según grupo de gasto
En millones de nuevos soles

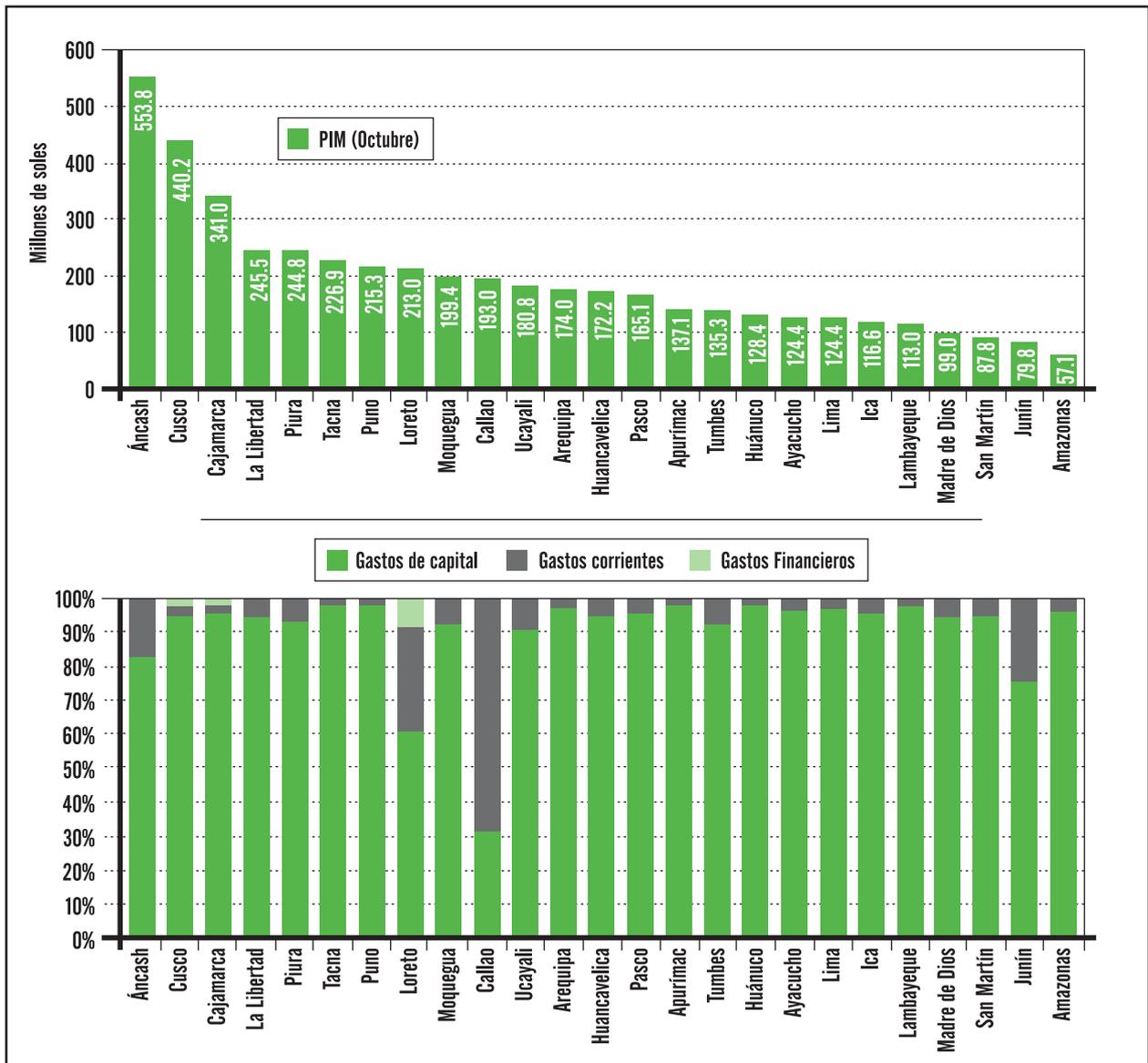
Grupo de gasto	PIM (a octubre)	Participación (%)
Gastos corrientes	431.7	9.1
Personal y obligaciones sociales	49.6	1.0
Obligaciones previsionales	5.0	0.1
Bienes y servicios	351.2	7.4
Otros gastos corrientes	25.9	0.5
Gastos de capital	4,320.0	90.6
Inversiones	4,018.9	84.3
Inversiones financieras	2.8	0.1
Otros gastos de capital	298.4	6.3
Gasto financiero	16.0	0.3
Servicio de deuda	16.0	0.3
Total	4,767.7	100.0

Fuente: Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

65 Está excluida la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual en el sistema del SIAF aparece en este sector.

Gráfico 3.3

Presupuesto del Rubro 18 y distribución por grupo de gasto según gobierno regional



Fuente: Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

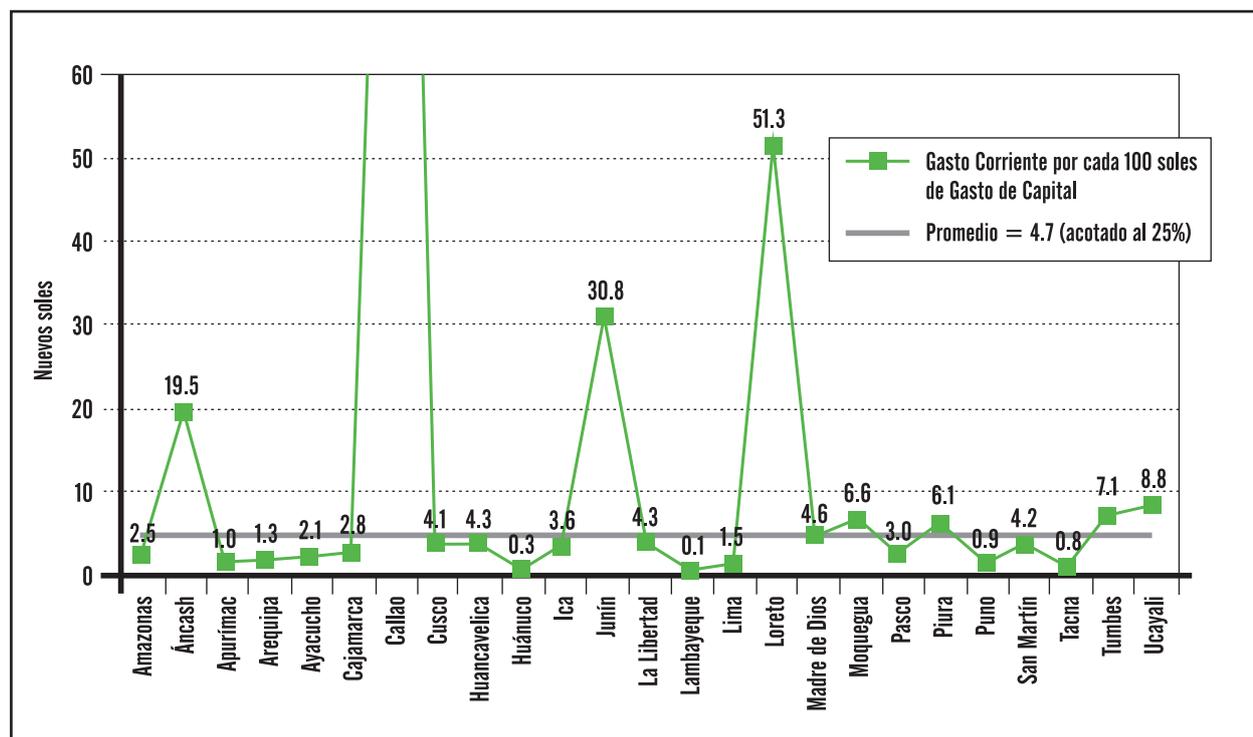
La proporción del gasto corriente respecto al gasto de capital en el Rubro 18 no es la misma en todos los gobiernos regionales, ni siquiera en aquellos cuya renta proviene principalmente de un mismo recurso, como Áncash, Cajamarca, Moquegua, Arequipa, Pasco, La Libertad y Tacna, que tienen como principal ingreso el canon minero; o Piura y Loreto, perceptores de canon petrolero principalmente. Áncash tiene S/. 19.5 de gasto corriente por cada S/. 100 de gasto de capital (principalmente inversiones), mientras que, en el otro extremo, Tacna tiene S/ 0.8 (80 céntimos) por cada S/. 100 de

gasto de capital, tal como se aprecia en el gráfico 3.4. Estos datos nos permiten afirmar que la mayor parte de los gobiernos regionales receptores de canon habrían hecho poco uso de lo que la ley permite: utilizar al menos el 20% de los recursos del canon para el mantenimiento de la infraestructura (gasto corriente). Este es un tema que requiere un mayor análisis utilizando los datos del gasto ejecutado de un año completo.

¿Tiene algo que ver este resultado con el avance de ejecución del gasto? A primera vista pareciera que sí, ya

Gráfico 3.4

Gasto corriente promedio por cada S/. 100 de gasto de capital, según gobierno regional, a octubre 2010.



Fuentes: SIAF-MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

que Callao, Loreto y Junín, coincidentemente, muestran también los mayores avances en ejecución de los recursos del Rubro 18, tanto a nivel total como de las inversiones. Sin embargo, buena parte de los recursos por canon de los dos primeros van a gastos corrientes y el resto a pagar deuda (caso de Loreto), lo que hace subir la proporción y el avance en su ejecución. Mientras que en Junín, más de la mitad del Rubro 18 proviene de los fideicomisos cuyo uso ya está predeterminado (o al menos ya iniciada la fase de inversión).

3.4.2 Destino de los recursos del canon

Ahora vemos cuál es destino de los recursos del Rubro 18, es decir, que tipo de proyectos y en que funciones se realizan. El cuadro 3.17, que detalla la estructura del presupuesto por funciones, muestra que las tres primeras funciones concentran más del 56% del presupuesto del Rubro 18, situación que no ha variado considerablemente en los últimos cinco años.

Lo que sí ha cambiado y que no se visualiza en el cuadro es que hasta el 2009 los mayores montos estaban concentrados en la función Transporte y ahora están en Salud y en Saneamiento. Uniendo estas dos últimas funciones (para que tenga sentido la comparación con años anteriores, cuando eran una sola función) su participación llega al 27.5%. Este hecho marca un hito en la orientación del gasto por parte de los gobiernos regionales, más aún cuando en los gobiernos locales esta función (Transporte) sigue siendo la que recibe mayor atención.

De otro lado, tenemos funciones como Industria, Comercio o Trabajo, que ahora forman parte de las competencias de los gobiernos regionales, pero que reciben poca atención por parte de estos (aunque estas funciones perciben recursos de otras fuentes, es bastante sabido que su presupuesto es exiguo para cumplir con las acciones encomendadas).

Cuadro 3.17
Uso del canon (Rubro 18) según funciones
En millones de nuevos soles

Función	PIM (millones)	Participación
Transporte	1,080.4	22.7%
Educación	911.5	19.1%
Saneamiento	688.1	14.4%
Salud	623.0	13.1%
Agropecuaria	596.4	12.5%
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	366.7	7.7%
Energía	127.7	2.7%
Orden público y seguridad	101.7	2.1%
Cultura y deporte	64.2	1.3%
Protección social	60.0	1.3%
Medio ambiente	55.4	1.2%
Pesca	20.8	0.4%
Turismo	19.9	0.4%
Vivienda y desarrollo urbano	19.2	0.4%
Deuda pública	16.0	0.3%
Otros	16.7	0.4%
Total	4,767.7	100.0%

Fuentes: SIAF-MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

3.4.3 Avance en la ejecución de 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 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, vemos que el avance es de 44% (recordemos que este año las transferencias por canon minero, principal componente del

rubro en muchos gobiernos regionales, se dieron recién en agosto). Sin embargo, las tres principales funciones (con mayores recursos) están por encima de este promedio; además, en conjunto han ejecutado el 62% del monto total gastado.

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 1.8 veces más (casi el doble) que el presupuesto inicial previsto.

Cuadro 3.18

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

En millones de nuevos soles y porcentajes

Función	PIA	PIM	Ejecución (Devengado)	Avance de ejecución, según:	
				PIA	PIM
Transporte	135.10	956.98	471.69	349%	49%
Educación	115.69	682.61	351.68	304%	52%
Saneamiento	131.44	645.99	284.37	216%	44%
Salud	147.80	612.95	172.72	117%	28%
Agropecuaria	182.89	576.52	288.83	158%	50%
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	102.78	140.50	74.32	72%	53%
Energía	61.24	126.90	29.58	48%	23%
Orden público y seguridad	14.70	59.63	14.08	96%	24%
Cultura y deporte	10.50	58.01	21.10	201%	36%
Medio ambiente	12.85	53.06	25.53	199%	48%
Protección social	13.13	34.94	19.16	146%	55%
Pesca	3.62	19.24	6.32	175%	33%
Turismo	34.81	19.08	7.69	22%	40%
Vivienda y desarrollo urbano	2.13	18.34	3.65	171%	20%
Defensa y seguridad nacional		4.51	3.03		67%
Industria	4.97	3.63	1.94	39%	53%
Justicia		3.06	3.01		99%
Comercio	0.61	2.62	0.09	14%	3%
Minería		0.25	0.05		20%
Relaciones exteriores		0.03	0.03		98%
Trabajo	0.01	0.03	0.02	480%	86%
Comunicaciones		0.02	0.00		0%
Total	974.25	4,018.89	1,778.88	183%	44%

Fuentes: SIAF-MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

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 cuatro tipos, de acuerdo al presupuesto que manejan, tal como se muestra en el cuadro 3.19.

En el primer grupo están tres gobiernos regionales con presupuestos de inversiones mayores a S/. 300 millones: Áncash, Cusco y Cajamarca, de los cuales el que mayor monto ha ejecutado es Cusco, lo que le coloca en el primer lugar, con siete puntos porcentuales por encima del promedio. Cajamarca ha ejecuta-

do menos recursos en este grupo (solo 37%), siendo superado incluso por Áncash, que tiene el presupuesto más alto de este grupo y de todos los gobiernos regionales.

En un segundo grupo están aquellos gobiernos regionales que manejan presupuestos entre S/. 200 y S/. 300 millones: Piura, Tacna y Puno. Destaca aquí el Gobierno Regional de Piura por tener el mayor monto presupuestal y también el mayor monto de ejecución. Los otros dos gobiernos regionales están lejos del promedio del grupo, siendo Puno el que presenta los menores avances (ver cuadro 3.19).

Cuadro 3.19

Avance en la ejecución del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales . (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Rango según PIM (En millones)	Gobierno regional	PIM	Ejecución	Avance	Promedio de grupo*
Mayor a 300	Áncash	430.8	170.7	40%	42%
	Cusco	357.1	174.7	49%	
	Cajamarca	300.6	112.6	37%	
200-300	Piura	223.9	129.0	58%	41%
	Tacna	213.7	77.6	36%	
	Puno	203.9	67.9	33%	
100-200	La Libertad	197.2	61.9	31%	37%
	Moquegua	172.7	76.9	45%	
	Huancavelica	157.6	78.7	50%	
	Pasco	150.3	36.6	24%	
	Ucayali	150.0	87.4	58%	
	Arequipa	148.6	69.9	47%	
	Apurímac	135.2	39.8	29%	
	Huánuco	128.0	25.3	20%	
	Tumbes	126.3	45.8	36%	
	Loreto	123.3	110.0	89%	
	Ayacucho	121.7	58.0	48%	
	Lima	118.9	49.4	42%	
	Lambayeque	112.9	18.0	16%	
Ica	107.6	38.0	35%		
Menos de 100	San Martín	84.3	75.2	89%	73%
	Madre de Dios	82.7	51.2	62%	
	Callao	58.8	47.2	80%	
	Junín	57.3	41.3	72%	
	Amazonas	55.6	35.6	64%	
Total		4,018.9	1,778.9	44%	

* Promedio geométrico

Fuentes: SIAF-MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El tercer grupo acoge a gobiernos regionales con presupuestos de inversiones entre S/. 100 y S/. 200 millones. A la vez que constituyen mayoría son también aquellos con el menor avance (37%). También son los principales responsables de que el gasto de inversiones del Rubro 18 de los 25 gobiernos regionales llegue apenas al 44%. En este grupo destaca por su eficacia el Gobierno Regional de Loreto que, a octubre, tiene un avance de 89%. En el otro extremo están Lambayeque y Huánuco, con avances de 16% y 20% respectivamente.

Finalmente, hay un cuarto grupo de gobiernos regionales, aquellos cuyo presupuesto de inversiones del Rubro 18 es menor a S/. 100 millones. Aquí están varios que no perciben renta por actividades extractivas, como Amazonas, Madre de Dios, San Martín o Callao; la excepción es Junín. Estos gobiernos regionales reciben otras partidas incorporadas en el Rubro 18, como participaciones, fideicomisos o renta de aduanas (caso de Callao). Estos recursos tienen otra lógica de distribución y un proceso y destino específicos (caso de los

fideicomisos). Quizá esto sea lo que más explique por qué este grupo tiene los mayores avances entre todos los gobiernos regionales, conjuntamente con los montos que manejan, los cuales son mucho menores que los del primer grupo (el presupuesto total de este grupo es muy parecido al que maneja solo el Gobierno Regional de Cajamarca o el de Cusco).

En suma, esto nos dice que no podemos hablar de eficacia mirando solo el monto ejecutado y comparándolo con el presupuesto modificado, sino que hay varias variables a tomar en cuenta y que debemos considerar cada vez que evaluamos el reempeño de los gobiernos regionales en la gestión del gasto de inversión, y en general cualquier análisis presupuestal.



CONCLUSIONES

GENERACION DE LA RENTA EN EL SECTOR MINERO

1. En el 2010, a pesar de que la producción ha mostrado cierto estancamiento, el sector minería ha continuado su senda de recuperación impulsada por los precios principalmente. Así, el valor de la producción minera (VPM) aumento en 27% entre enero - septiembre 2010 con respecto al mismo periodo de 2009.
2. Las utilidades de las empresas mineras crecieron no sólo por la pronta recuperación de los precios de los minerales en el mercado internacional, sino por las medidas tomadas para optimizar los costos. De acuerdo a datos de CONASEV se estima que entre enero - septiembre 2010 las utilidades de las empresas mineras aumentaron en 38% con respecto al mismo periodo 2009, resultado que pocos esperaban.
3. La tributación del sector minero se incremento en 99% entre enero – septiembre 2010 con respecto al mismo periodo 2009, según datos de SUNAT. En el caso del impuesto a la renta, base del canon minero, el incremento fue del 178%. Este escenario es muy distinto a lo mostrado en el 2009, donde más bien los aportes de la minería al fisco se redujeron.
4. Se estima que el impuesto a la renta a pagar por las empresas mineras, base del canon minero a transferirse en el 2011, alcance los S/. 8,000, estimándose que el canon minero este cercano por los S/. 4,000 millones, es decir, 30% mas que lo transferido en el 2010.
5. La renta generada por el sector minero capturada por el Estado en relación al Valor de Producción Minero se ha recuperado, producto principalmente de los mejores precios en los mercados interna-

cionales de los minerales. Se estima que este ratio para el 2010 sea 13.5%, algo menor al registrado en el 2009 cuando alcanzó los 14.5%.

6. El Aporte Voluntario correspondiente al ejercicio fiscal 2010 y a transferirse en el 2011 debe concretarse porque, si bien los precios de los minerales retrocedieron en el 2008 e iniciaron el 2009 en niveles bajos, estos se recuperaron a lo largo del año, ubicándose por encima de los *precios de referencia*.
7. Los precios de los minerales se han incrementando nuevamente, trayendo como consecuencia que las utilidades de las empresas se ubiquen en niveles por encima de los esperados por ellas mismas. Por consiguiente, el debate sobre mecanismos de mayor captura de renta por parte del Estado ya está de vuelta, esta vez con más países que optaron por ese camino.

GENERACION DE LA RENTA EN EL SECTOR HIDROCARBUROS

8. La extracción de petróleo viene disminuyendo debido al agotamiento del recurso y al poco éxito en las exploraciones, lo cual ha llevado a extraer actualmente la mitad de lo que se extraía en 1995. La producción nacional de LGN mostraba un estancamiento hasta octubre del 2008, fecha en que el lote 56 inicia operaciones, duplicando la producción. Finalmente el gas natural GN, continua incrementando su producción gracias al impulso de la fuerte demanda industrial, domestica y vehicular, además de la exportación.
9. La canasta de referencia de precios de los hidrocarburos registró importantes cambios desde mediados del 2008 de la mano de las variaciones del precio del petróleo en el mercado internacional. Así, el precio del petróleo se ubica entre US\$ 75 y US\$ 80 el barril en promedio en lo que va del 2010, cuando en el 2009 promedio los US\$ 65.

10. El valor de la producción de los hidrocarburos (VPH) a septiembre 2010 ascendió a S/. 8,715 millones (US\$ 3,079 millones), 49% más que en el mismo período de 2009, cuando llegó a S/. 5,833 millones (US\$ 1,947 millones). Esto se explica no solo por el incremento del precio, sino también por la mayor producción de LGN del proyecto Camisea.
11. Al mes de septiembre de 2010, las regalías (incluidas las equivalentes) alcanzaron los US\$ 991 millones, estimándose que para fin de año lleguen a los US\$ 1,340 millones, lo que representaría un incremento estimado del 35% con respecto al 2009, cuando estos ingresos representaron US\$ 913 millones.

USO DEL CANON

11. La Ley del Canon y otras normas relacionadas a su uso, han sufrido modificaciones constantes, no obstante, las modificaciones de los últimos dos años (2009-2010) se caracterizan porque buscan agilizar el uso de dichos recursos para financiar proyectos de inversión y otros gastos. Una señal de ello es el incremento de 20% a 50% del uso de los recursos del canon en mantenimiento de infraestructura, también está el uso del canon para el pago de servicio de deuda, para financiar proyectos de Núcleos Ejecutores y también para hacer frente a las emergencias por desastres naturales.
12. Las transferencias acreditadas por actividades extractivas a los departamentos –considerando municipalidades y gobiernos regionales– alcanzaron al mes de octubre los S/. 5,638 millones (incluye intereses). Dicho monto es bastante similar a lo captado por dichas instituciones en todo el 2009 cuando recibieron S/. 5,751 millones. Además, los recursos provenientes del canon minero y gasífero representan el 75% del total de las transferencias por actividades extractivas.
13. Cuatro departamentos (de un total de 24 y una provincia constitucional) concentran más del 50% de los recursos transferidos por canon el año 2010. Estos según orden son: Cusco, Ancash, La Libertad y Cajamarca. El dato nuevo este año es que Cusco tuvo mayores transferencias que Ancash gracias al aumento del canon gasífero; estos dos departamentos juntos reciben el 35% del total de transferencias.
14. El presupuesto inicial (PIA) del Rubro 18 de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, a octubre del 2010, luego de las modificaciones introducidas ha aumentado fuertemente, en 250% y 208%, respectivamente. Un cambio de esta dimensión en el presupuesto - que se explica principalmente por la incorporación de los saldos de balance del año anterior – constituye un factor que distorsiona la gestión presupuestal de las entidades que reciben altos ingresos por canon.
15. En los gobiernos locales el 89% de los recursos del canon son utilizados en gastos de capital (específicamente inversiones), en los gobiernos regionales el porcentaje es similar (90%). Sin embargo, en los gobiernos regionales el promedio escande diferencias importantes: a) sólo el gobierno regional de Ancash (y Junín en menor medida) utilizan el 16% del canon para mantenimiento de infraestructura, en los demás gobiernos regionales el porcentaje está por debajo del 5%, lo cual muestra que en la práctica se hace poco uso del gasto para mantenimiento de infraestructura; b) sólo el Callao emplea la mayor parte de la Renta de aduanas (el 68%) para gasto corriente porque Ley lo permite, y Loreto utiliza el 32% del canon petrolero en gasto corriente por la misma razón.
16. La orientación del gasto de inversiones del canon (rubro 18) por funciones en los gobiernos regionales y gobiernos locales, no ha variado considerablemente en los últimos años. Más de las ¾ partes de los recursos del canon financian proyectos en las funciones de Transportes, Educación y cultura, Salud y Saneamiento y Agropecuaria. Entre estas, la función Transporte es la que tiene el mayor porcentaje del presupuesto de inversiones, sin embargo, en el año 2010 la función salud y saneamiento (que tienen 27.5% del total) la ha superado en 5 punto porcentuales.
17. En el rubro 18 (canon y sobre canon, regalías, renta de aduanas y participaciones) principal componente de la fuente Recursos determinados de los gobiernos regionales y municipalidades, el

- MEF ha venido incluyendo transferencias de naturaleza diferente a las originales vinculadas a la explotación de recursos naturales, con lo cual ha hecho prácticamente imposible hacer seguimiento al uso del canon y las regalías mineras. El resultado es una desmejora en transparencia presupuestal que debe ser revisado.
18. El avance de ejecución de inversiones (medida por el ratio gasto devengado entre el presupuesto modificado) de los gobiernos locales, al mes de octubre, es en promedio superior al de los gobiernos regionales (58% vs. 44%). Las municipalidades han ejecutado en promedio 12% más que en período similar del año anterior, destacando las municipalidades de Cajamarca, Ica y La Libertad, que incrementaron su gasto en más de 40%; en cambio las de Callao, Pasco, Amazonas y Loreto, que han contraído su gasto en más del 20%.
 19. La inclusión de modificaciones cada vez más grandes en el presupuesto de apertura de los gobiernos subnacionales, especialmente para el financiamiento de las inversiones, ha venido produciendo una distorsión que además de complicar la gestión presupuestal debilita la validez del indicador que utiliza el SIAF-MEF para medir el desempeño de estas entidades en la gestión del presupuesto y de las inversiones. Por ello, es incorrecto medir la eficacia en el gasto comparando el gasto devengado con el presupuesto modificado.
 2. El MEF y el Congreso de la República deberían evaluar medidas para disminuir la volatilidad en las transferencias de los recursos del canon y establecer mecanismos de ahorro intergeneracional en periodos de abundancia.
 3. Una parte de los ingresos adicionales captados por la aplicación de un impuesto a las ganancias extraordinarias o de un porcentaje mayor de regalías mineras, deberían emplearse para la constitución de un fondo concursable que financie proyectos de investigación descentralizados que produzcan innovación tecnológica en función a la demanda de las empresas y las organizaciones de productores agrarios.
 4. Para medir el desempeño de los gobiernos subnacionales en la gestión del presupuesto y las inversiones debería utilizarse un juego de indicadores que comparen el gasto ejecutado de un año con el presupuesto de apertura y el presupuesto modificado. Pero además, se debe comparar el gasto ejecutado con las transferencias presupuestales de un período de gobierno.
 5. Los problemas asociados a la distribución del canon a las regiones deberían ser discutidos y resueltos en el marco de una nueva Ley de descentralización fiscal, tal como lo han propuesto la Asamblea Nacional de gobiernos regionales y la Red de Municipalidades rurales del Perú. El proceso electoral que se avecina es una buena oportunidad para poner en el debate público estas propuestas.

RECOMENDACIONES

1. El Congreso de la República debería discutir los mecanismos (tributarios y no tributarios) más adecuados para que el Estado logre una mayor participación de las rentas extraordinarias que generan las actividades extractivas por efecto del aumento de los precios, siendo el caso del oro el que ya no deja duda de la necesidad de una decisión al respecto.
6. El MEF debería diferenciar las transferencias por la explotación de recursos naturales de las otras (como era originalmente el rubro 18), de los otros recursos determinados tales como FONIPREL, FOR-SUR, Plan de Incentivos, Programa de Modernización, entre otros, y aquellos recursos coyunturales que pueden venir en el futuro, pero que no tengan que ver con las actividades extractivas.

REPORTE NACIONAL Nº 12
DE VIGILANCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS
se terminó de imprimir en noviembre del 2010
en los talleres de LETTERA GRÁFICA

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Instituto de Estudios Peruanos - IEP



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



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 NORTE



Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA



Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS

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