

Vigilancia de las INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Reporte Nacional

N° 21

Balance 2016

Lima, setiembre 2017

Con el apoyo de:



Natural
Resource
Governance
Institute

Brot
für die Welt

Vigilancia de las **INDUSTRIAS EXTRACTIVAS**

Reporte Nacional

N° 21

Balance 2016

Lima, setiembre 2017

Con el apoyo de:



Natural
Resource
Governance
Institute

Brot
für die Welt

Reporte Nacional N° 21 de Vigilancia de las Industrias Extractivas (Balance 2016).

Autores:

Pedro Llanos Paredes
Epifanio Baca Tupayachi
Carlos Quiñones Huayna

Editado por:

Grupo Propuesta Ciudadana
Calle Baca Flor 194, Lima 17
264-1414 / 264-1418
www.propuestaciudadana.org.pe
proquest@propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Directorio:

Federico Tenorio Calderón

Coordinador Ejecutivo:

Álvaro Campana Ocampo

Corrección de estilo:

Marusia Ruiz-Caro Reyes

Cuidado de edición:

Mabel Abanto Yllescas
Nelly Carrasco Camones.

Diseño y diagramación:

Renzo Espinel
Luis de la Lama.

1a edición - setiembre de 2017

750 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-13968

Se terminó de imprimir en octubre de 2017 en:

Lettera Gráfica S.A.C.
Av. La Arboleda 431, Ate, Lima - Perú
Teléfono: 340-2200



Esta publicación contó con el aporte de
Natural Resource Governance Institute
y Pan para el Mundo.

Brot
für die Welt

ÍNDICE

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	5
PRESENTACIÓN	7
I. GESTIÓN DE LA RENTA EXTRACTIVA	9
1. Generación de renta en el sector extractivo.....	9
1.1 Sector minero.....	9
1.1.1 Producción de minerales.....	9
1.1.2 Inversiones.....	12
1.1.3 Los precios de los minerales.....	13
1.1.4 Valor de los recursos extraídos.....	15
1.1.5 Resultados de las empresas.....	19
1.1.6 Impuestos y contribuciones.....	21
1.1.7 La renta minera	26
1.2 Sector hidrocarburos.....	28
1.2.1 Producción de hidrocarburos.....	28
1.2.2 Precios de los hidrocarburos	30
1.2.3 Valor de los recursos extraídos.....	32
1.2.4 Impuestos y contribuciones.....	34
1.2.5 La renta de los hidrocarburos	34
2. Distribución de la renta	38
2.1 Transferencias a nivel subnacional	38
2.2 ¿Cuáles son los departamentos que más participan en la distribución de renta?.....	43
3. Uso de la renta extractiva en los gobiernos regionales.....	44
3.1 Programación del presupuesto por fuente de financiamiento	44
3.2 Programación del presupuesto de inversiones por fuente de financiamiento	46
3.3 Presupuesto modificado de inversiones por funciones en los gobiernos regionales.....	48
3.4 Avance en la ejecución de las inversiones en los gobiernos regionales.....	50
II. DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	57
4. Devoluciones y tributación minera.....	57
4.1 ¿Qué son las devoluciones mineras?	57
4.2 Recaudación y devoluciones hacia el fin del superciclo	57
4.3 Factores que están detrás de la reducción de la tributación.....	58
4.4 Conclusión.....	61
5. Diversificación productiva e industrias extractivas	61
5.1 La maldición de los recursos naturales.....	61
5.2 Análisis comparativo de la matriz productiva.....	63
5.3 Evolución de la productividad laboral.....	70
5.4 Una mirada a la productividad regional.....	71
5.5 Reflexiones finales: la necesidad de aprender de la historia	74

6. Transparencia ambiental en el sector minero del Perú.....	74
6.1 ¿Qué tipo de información ambiental es pública?	75
6.1.1 Declaración Anual Consolidada	76
6.1.2 Compromisos en el marco de los estudios de impacto ambiental	77
6.1.3 Aporte por regulación	80
6.1.4 Pagos por fiscalización	81
6.1.5 Multas	83
6.2 ¿Qué información está disponible?	84
6.2.1 Declaración Anual Consolidada	84
6.2.2 Multas	89
6.2.3 Aporte por regulación	90
6.3 Conclusiones y recomendaciones	90
ANEXOS	93

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BTU	unidad térmica británica (por sus siglas en inglés)
BVL	Bolsa de Valores de Lima
DAC	Declaración Anual Consolidada
EIA	estudios de impacto ambiental
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
FOCAM	Fondo de Compensación de Camisea
GEM	gravamen especial a la minería
IEM	impuesto especial a la minería
IGV	impuesto general a las ventas
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IR	impuesto a la renta
LGN	líquidos de gas natural
MBPD	mil barriles por día
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MMBTU	millones de unidades térmicas británicas (por sus siglas en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de Inversión en Energía y Minería
PEA	población económicamente activa
PBI	producto bruto interno
PIA	presupuesto institucional de apertura
PIM	presupuesto institucional modificado
PNDP	Plan Nacional de Diversificación Productiva
RINA	Registro de Infractores Ambientales
RM	regalías mineras
SEAL	Sistema de Evaluación Ambiental en Línea
SMV	Superintendencia de Mercados y Valores
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TMF	toneladas métricas finas
UIT	unidades impositivas tributarias
VPH	valor de la producción de hidrocarburos
VPM	valor de la producción minera
WTI	West Texas Intermediate

PRESENTACIÓN

Habiendo transcurrido ya al menos cuatro años del llamado fin del superciclo del precio de los *commodities*, llegamos al 2016 con la consolidación de algunas tendencias señaladas en nuestro reporte anterior. Por el lado de los precios de los minerales, la caída de los últimos años parecen haber establecido un “nuevo normal” que presentaría cierta estabilidad hacia adelante. Atrás quedó la época del oro a 1500 dólares la onza o el cobre a más de cuatro dólares la libra; sin embargo, este último viene recuperando su valor y ha despertado el entusiasmo de los inversionistas y ha mejorado las proyecciones para la economía peruana. Tan es así, que el Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021 lo incorpora como una variable fundamental para la esperada recuperación del crecimiento para el año 2018.

Localmente, las industrias extractivas han intentado compensar la caída de los precios con mayores niveles de producción. En el sector minero la puesta en marcha de importantes proyectos han configurado un auge productivo; nos referimos a proyectos como Las Bambas, Ampliación Cerro Verde, Toromocho, Antapaccay y Constanza, que han permitido un impacto significativo en la participación del sector en el PBI nacional y en la canasta exportadora.

Paradójicamente, este auge productivo ha venido acompañado de mínimos niveles de tributación del sector minero. A los menores precios de los minerales se sumaron otros factores como el beneficio de la depreciación acelerada y el incremento de los costos financieros, que determinaron bajas utilidades e incluso la ausencia de ellas en los grandes proyectos antes mencionados. Consiguientemente, la recaudación por impuesto a la renta registró su nivel más bajo, dando como resultado que la tributación del sector sea negativa, es decir, que los pagos tributarios y no tributarios del sector sean menores a las devoluciones por impuesto general a las ventas (IGV) que reciben las empresas mineras.

En el sector hidrocarburos, es posible identificar una menor extracción de petróleo y una importancia creciente en la producción de líquidos de gas natural (LGN) y gas natural. Si bien a nivel agregado se producen cada vez más barriles, al igual que en el caso minero, la caída en los precios del gas exportado a México ha reducido ostensiblemente las regalías y el impuesto a la renta que recibe el Estado. No obstante, dado que la captura de renta del sector hidrocarburos se establece sobre el valor de las ventas y sobre la utilidad neta, esta caída en la participación del Estado ha sido menos abrupta.

En este nuevo contexto y como consecuencia de lo anterior se observa una reducción de las transferencias acreditadas hacia los gobiernos subnacionales por concepto de canon. Esta situación los ha llevado a recurrir a fuentes alternativas para financiar sus inversiones, como es el endeudamiento, el cual creció de manera acelerada en varios gobiernos regionales, lo que tendrá impactos en el margen de maniobra de las gestiones venideras.

Este reporte incorpora tres temas nuevos vinculados a las industrias extractivas: el de las devoluciones de impuestos y sus consecuencias, los avances y retrocesos en el proceso de diversificación productiva y la transparencia ambiental en el sector minero.

Bajo el principio que los impuestos no se exportan la Sunat devuelve el IGV que las empresas pagaron por la compra de insumos, equipos y servicios para su proceso productivo. En años anteriores esta práctica no causó problemas dado las elevadas utilidades que obtenían las empresas que se traducían en pagos por impuesto a la renta también sustantivos; pero en la nueva realidad descrita, el 2016 fue el primer año en el que se aprecia una recaudación neta negativa del sector minero, ello aún si consideramos los aportes por regalías, gravamen minero e impuesto especial.

A nivel agregado, es posible identificar a la economía peruana como una particularmente dependiente del precio de los commodities y, por esa vía, sumamente vulnerable a shocks externos. Realizando un balance comparativo de lo avanzado en términos de modernización de la matriz productiva y la canasta exportadora, podemos observar cómo el Perú ancló su dependencia de los sectores minero e hidrocarburífero, quedando a la zaga de los países que han logrado un mayor desarrollo económico basado en la manufactura, el turismo y otros sectores que generan mayor empleo y valor agregado.

Finalmente, presentamos información sobre los gastos ambientales agregados del sector y de algunas empresas, ello debido a las barreras normativas que todavía existen para transparentar la información sobre un tema altamente sensible y relevante para la sostenibilidad de esta industria. Como integrantes de la sociedad civil en la iniciativa EITI hemos puesto este tema en la agenda y esperamos que el sexto informe de conciliación nacional traiga mejoras en este sentido.

La publicación de este Reporte 21 de Vigilancia de las Industrias Extractivas es posible gracias al apoyo de Natural Resource Governance Institute y de Pan para el Mundo.

I. GESTIÓN DE LA RENTA EXTRACTIVA

1. GENERACIÓN DE RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO

1.1 Sector minero

1.1.1 Producción de minerales

Nuestro punto de partida será el análisis de la evolución de la producción y la participación del sector minero en el producto bruto interno (PBI) y en el total de las exportaciones peruanas, así como del volumen de producción de los principales minerales.

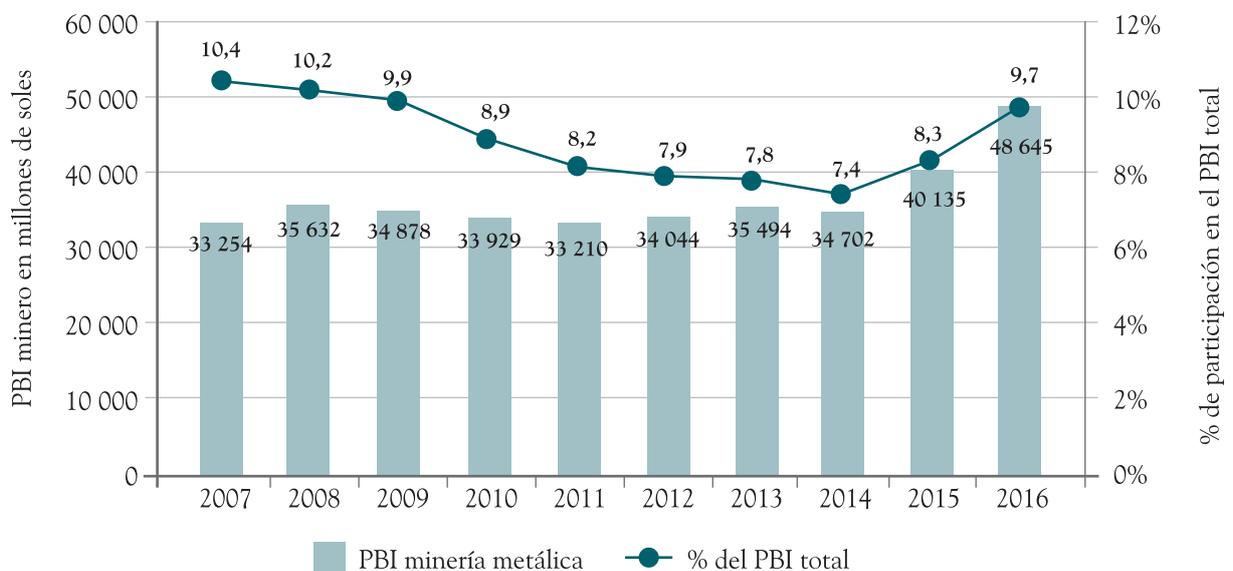
Como se puede observar en el gráfico 1, en términos absolutos, el PBI minero no ha variado significativamente entre los años 2007 y 2014. A partir del 2015 se produjo un salto productivo que ha marcado una tendencia creciente, cuyo resultado es un incremento del 40% del PBI minero entre los años 2014 y 2016. Este punto de inflexión se explica, sobre todo, por las inversiones en dos grandes proyectos: Las Bambas, en Apurímac, y la ampliación de Cerro Verde, en Arequipa.

Por otro lado, la participación del sector minero en el PBI nacional ha disminuido desde el 2009, producto del relativo estancamiento de la producción minera y por el crecimiento de otros sectores como comercio, manufactura y otros servicios. Sin embargo, debido al salto productivo antes indicado, la participación del sector en la economía nacional aumentó de manera considerable en el mismo periodo (2014-2016).

Gráfico 1

PBI del sector minero y participación en el PBI total, 2007-2016

(Millones de soles y porcentaje)



Fuente: INEI.

El impulso minero se agotó en el año 2017, debido a que estos grandes proyectos alcanzaron su máximo nivel de producción, de tal modo que, si no entran en operación nuevos proyectos, la participación relativa del sector en el PBI tenderá a mantenerse e incluso a disminuir en los próximos años.

Las exportaciones mineras, que presentaban una tendencia decreciente desde el año 2012 como resultado de la caída de los precios, se han recuperado en el último año, tanto en términos absolutos como en relación con el total de exportaciones (ver gráfico 2). El aumento de su participación relativa el año 2015, a pesar de su disminución en términos absolutos, se debió a que en dicho año las exportaciones de petróleo se redujeron aproximadamente en un 50%, lo que incrementó el peso relativo de las exportaciones mineras. Por otro lado, el crecimiento del 2016 ocurrió por efecto de la entrada en producción de los proyectos de Las Bambas y la ampliación de Cerro Verde.

Gráfico 2

Participación del sector minero en el total de las exportaciones, 2001-2016

(Millones de dólares y porcentaje)



Fuente: Sunat.

Con excepción del caso del cobre, el volumen de producción de los principales minerales en el año 2016 presentó variaciones negativas con respecto al 2015 (ver cuadro 1). En el contexto de un nuevo momento para el sector minero, posterior al auge de los precios, el molibdeno y el oro son los minerales que tendieron a la baja con 18% y 15% de caída, respectivamente. En cambio, el volumen producido de cobre presentó una tasa de crecimiento del 26%, impulsado por el inicio de operaciones de los dos proyectos mencionados. La tendencia decreciente de la producción de oro tiene varios años y está asociada al agotamiento de las reservas de los principales proyectos auríferos.

Cuadro 1

Volumen de producción de los principales minerales, 2006-2016

(Miles de toneladas y toneladas para oro y plata)

Minerales	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variación 2016/2015
Cobre	1048	1191	1268	1275	1247	1235	1299	1376	1380	1705	2154	26%
Oro	203	170	180	182	163	166	162	151	140	139	119	-15%
Zinc	1184	1444	1603	1509	1471	1256	1281	1351	1319	1421	1216	-14%
Plata	3471	3494	3686	3854	3637	3430	3481	3674	3778	4091	4002	-2%
Plomo	313	329	345	302	262	230	249	266	278	316	288	-9%
Hierro	4785	5104	5161	4419	6043	7011	6685	6681	7193	7321	7080	-3%
Estaño	38	39	39	38	34	29	26	23	23	20	17	-12%
Molibdeno	17	17	17	12	17	19	17	18	17	20	17	-18%

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (Minem).

La producción de cobre en los próximos años¹

El cobre fue el único mineral que presentó altas tasas de crecimiento en el 2016 (26%) como resultado de la producción del proyecto Las Bambas, que inició operaciones comerciales en el primer trimestre del mismo año, y de la ampliación de Cerro Verde, con la cual esta empresa pasó de producir 208 000 toneladas métricas finas (TMF) a 477 000 TMF en el 2016. Se esperaría que la producción de Las Bambas continúe al alza en el 2017 y se prevé la entrada en funcionamiento de la mina Toquepala, operada por Southern, en el 2018, lo que elevaría algo más la producción del mineral.

Cuadro 2

Producción de cobre, 2015-2018

(Miles de TMF)

Empresas	2015	2016	2017*	2018*
Antamina	412	448	430	440
Southern Perú	298	288	312	366
Cerro Verde	208	477	525	538
Antapaccay	203	223	230	230
Toromocho	182	159	200	220
Constancia	106	137	130	130
Las Bambas	7	344	460	500
Resto de empresas	212	220	235	242
Total	1628	2296	2522	2666

* Proyección.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

1 BCRP. Reporte de Inflación. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2017-2018. Diciembre de 2016.

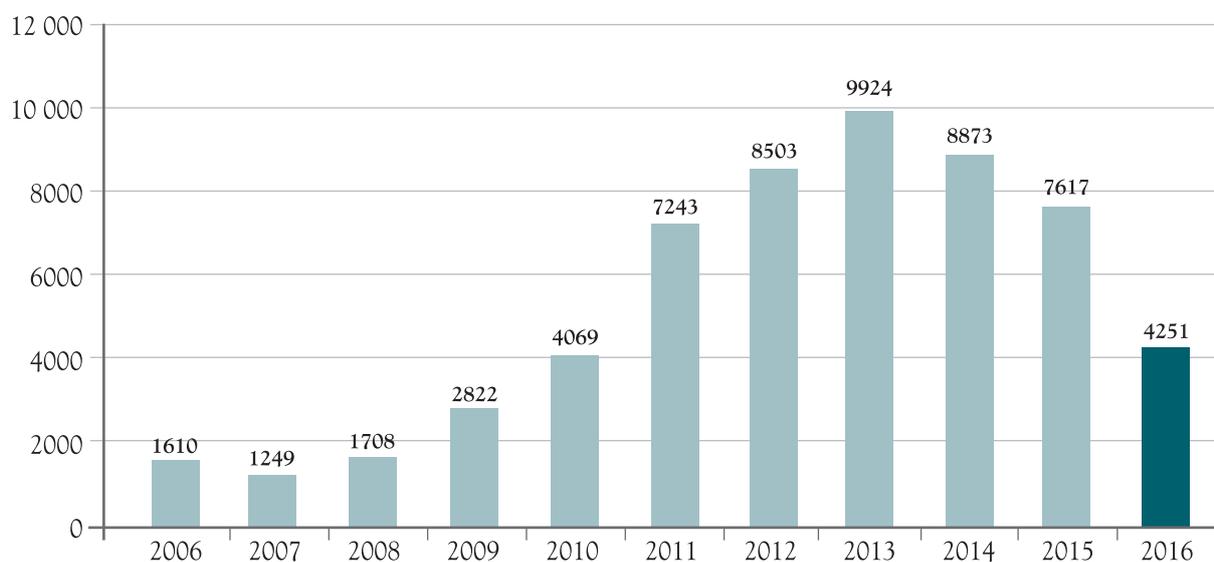
1.1.2 Inversiones

El monto invertido en el sector minero en la última década alcanzó la cifra más alta en el año 2013 con 9924 millones de dólares. A partir de allí se produce una disminución constante, de 10% en el año 2014, 14% el año 2015 y 44% en el 2016. Esta fuerte caída en el último año se explica en un 79% por la conclusión de la etapa de construcción de infraestructura de los proyectos Las Bambas y Cerro Verde, principales fuentes de inversión del último quinquenio (Ver gráfico 3).

Gráfico 3

Inversiones en minería, 2006-2016

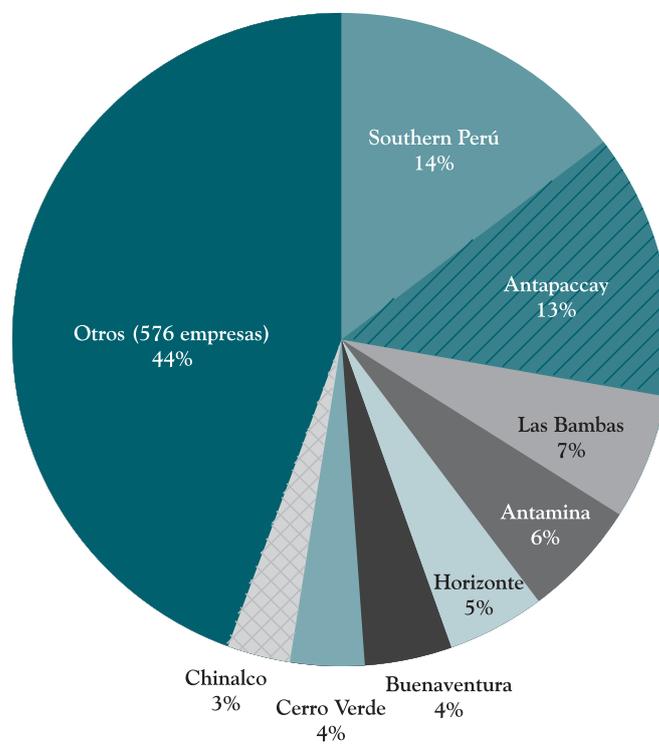
(Millones de dólares)



Fuente: Minem.

Mientras que en el año 2015, 41% de la inversión estuvo concentrada en los proyectos de la Sociedad Minera Cerro Verde en Arequipa (1617 millones de dólares) y de la Minera Las Bambas en Apurímac (1504 millones de dólares), el 2016 ambos proyectos disminuyeron su inversión a 154 millones de dólares y 299 millones de dólares respectivamente. Con esto, Southern y Antapaccay pasaron a los primeros lugares, lo que explica el 26% de la inversión total (Ver gráfico 4).

Gráfico 4
Inversiones en minería por principales empresas, 2016
 (Porcentaje)



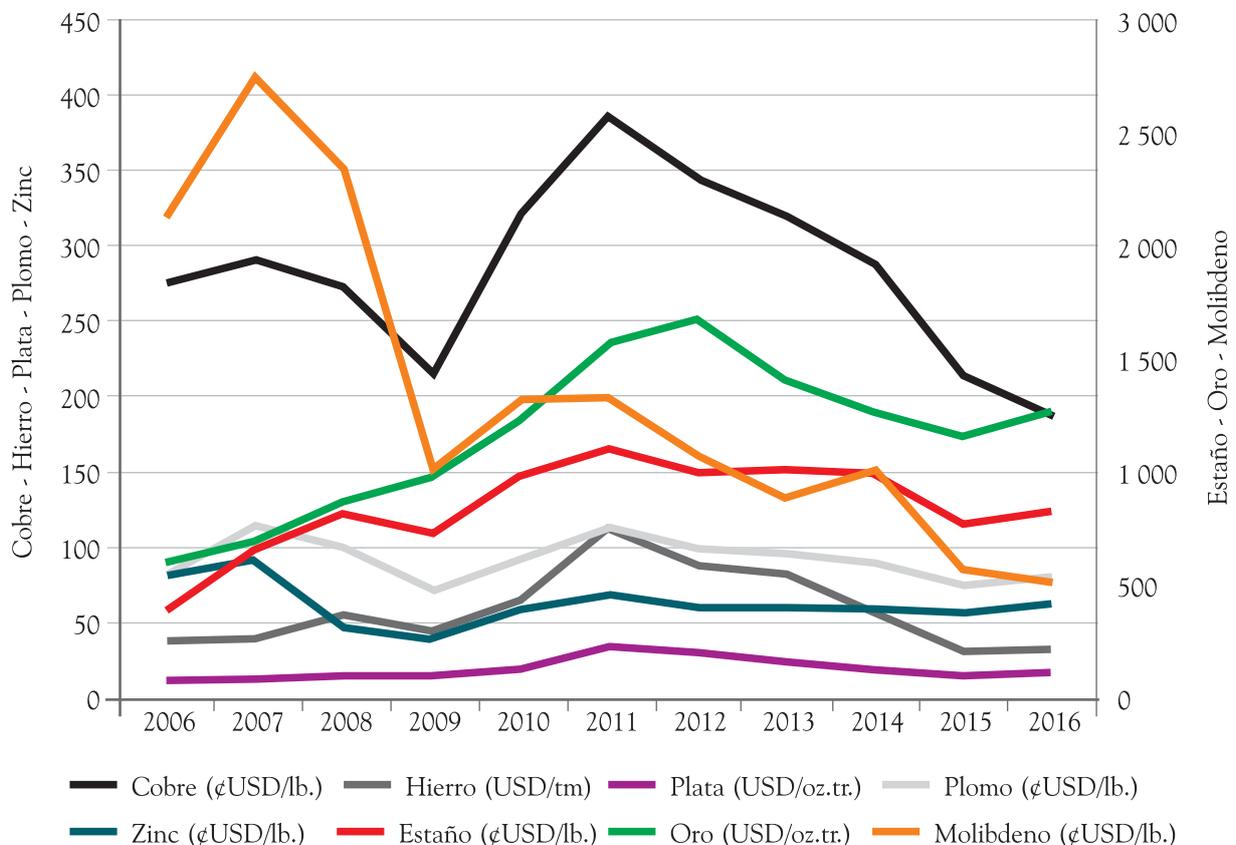
Fuente: Minem.

1.1.3 Los precios de los minerales

La mayor demanda real de países de Asia, en especial de China, sumada a la del sector especulativo, que vio en las materias primas una oportunidad de inversión entre el 2004 y el 2011, provocaron el alza de los precios de los minerales. En el contexto actual, con una menor demanda real, estos se han reducido.

A diferencia de años anteriores, en el 2016 los precios de los minerales se recuperaron levemente, con excepción de los del cobre y el molibdeno. El precio del cobre se redujo por quinto año consecutivo, esta vez en 13%. Sin embargo, en los últimos dos meses del año se registró un aumento considerable: en diciembre, el precio creció en 28% con respecto al mismo mes del año anterior. Según los especialistas, esta ligera subida se debe a las crecientes expectativas de mayor gasto en infraestructura en Estados Unidos.

Gráfico 5

Precios de exportación de los minerales promedio anual, 2006-2016

Fuente: BCRP.

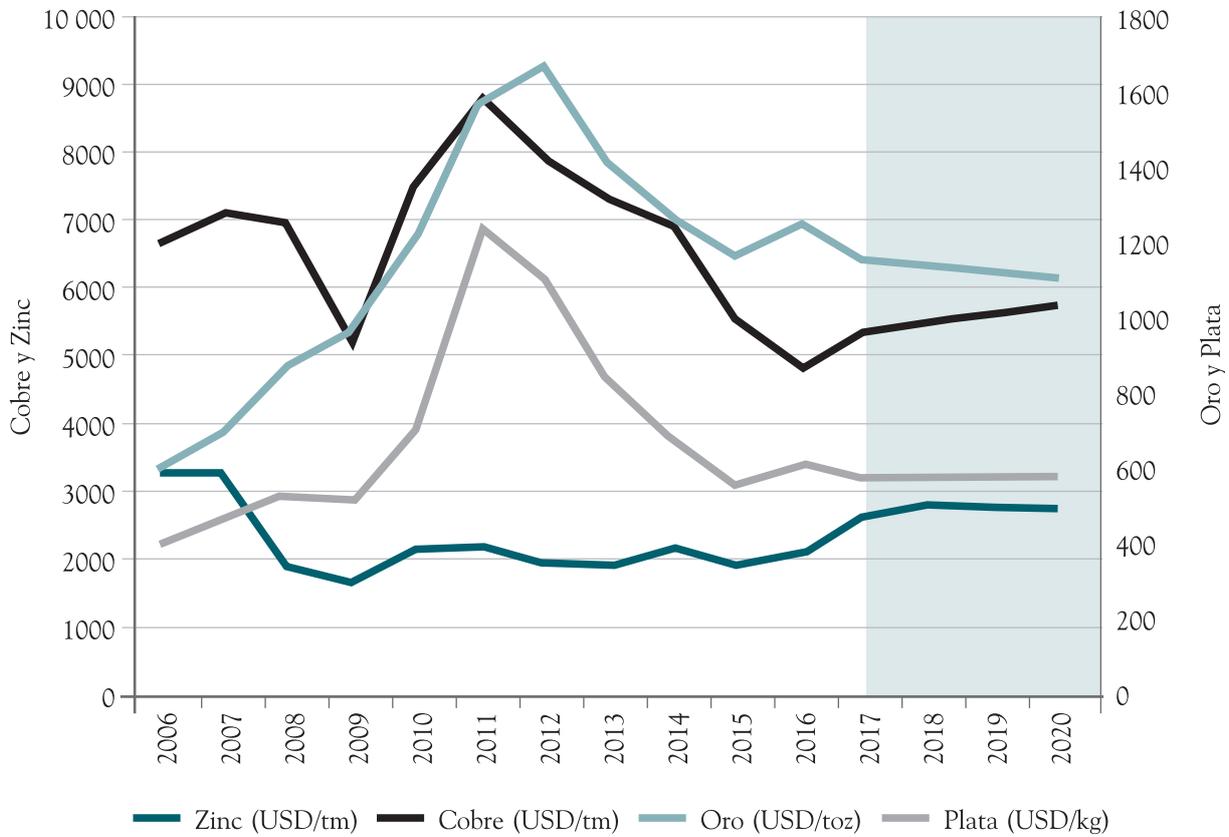
Dado que la dinámica del sector minero se tradujo en importantes utilidades para las empresas e ingresos para el Estado peruano, la posible recuperación de los precios en el mediano plazo despierta mucho interés. Hacia el futuro, las proyecciones del Banco Mundial sugieren que los precios se estabilizarán en niveles similares a los actuales y se mantendrán así por lo menos durante dos años.²

En el caso del cobre hubo un incremento del precio entre octubre de 2016 y febrero-marzo del 2017 que alimentó las expectativas de los inversionistas;³ las proyecciones del Banco Mundial indican que la mejora se mantendría en los próximos dos años. Las variaciones actuales oscilan entre 5500 y 6000 dólares por tonelada, en función de las proyecciones de la demanda China y de Estados Unidos, así como del comportamiento de la oferta.

2 <[http://knoema.es/wxgcxde/commodity-prices-forecast-2015-2019-charts-and-tables?variable=Copper%20\(US%20cents%2F1b\)](http://knoema.es/wxgcxde/commodity-prices-forecast-2015-2019-charts-and-tables?variable=Copper%20(US%20cents%2F1b))>.

3 <<http://gestion.pe/empresas/southern-casi-triplico-utilidad-cuarto-trimestre-precios-cobre-y-mas-produccion-2181072>>.

Gráfico 6
Proyección de los precios de los minerales, 2006-2020



Nota: Los datos para los años 2017 a 2020 son estimados.
 Fuente: Banco Mundial.

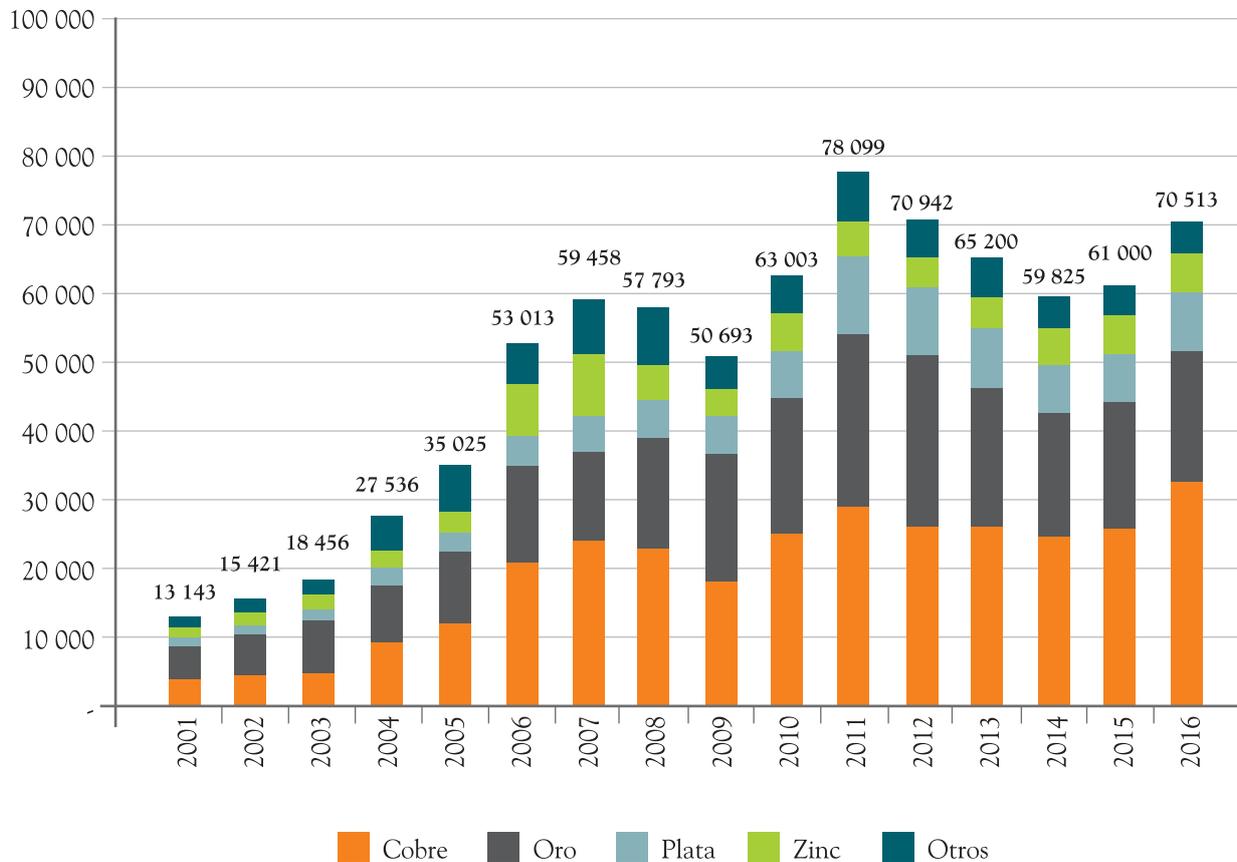
1.1.4 Valor de los recursos extraídos

El valor de la producción minera (VPM) —que se obtiene de multiplicar el precio de exportación por el volumen de extracción del mineral— creció de manera casi constante entre los años 2001 y 2011, con una reducción entre el 2008 y el 2009, que se explica por la caída de los precios producto de la crisis financiera internacional en el 2008, y se ha reducido entre los años 2012 y 2015 por el fin del superciclo de los precios de los minerales. A partir del 2015 se inició la recuperación debido al efecto cantidad por el aumento de la producción de cobre, como se ha visto anteriormente. La entrada en operación de Las Bambas y de Cerro Verde ha llevado a que el valor de la producción aumente en 25% en el 2016 (ver gráfico 7).

Gráfico 7

Valor de la producción minera por mineral, 2001-2016

(Millones de soles)



Nota: Otros incluye plomo, estaño, molibdeno y hierro.

Fuente: BCRP y Minem.

Esta variable es una medida aproximada de la dinámica del sector: mientras mayor es el valor de los recursos extraídos, se espera un mayor volumen de ventas, mayor utilidad para las empresas y mayor recaudación para el Estado como dueño de los recursos.

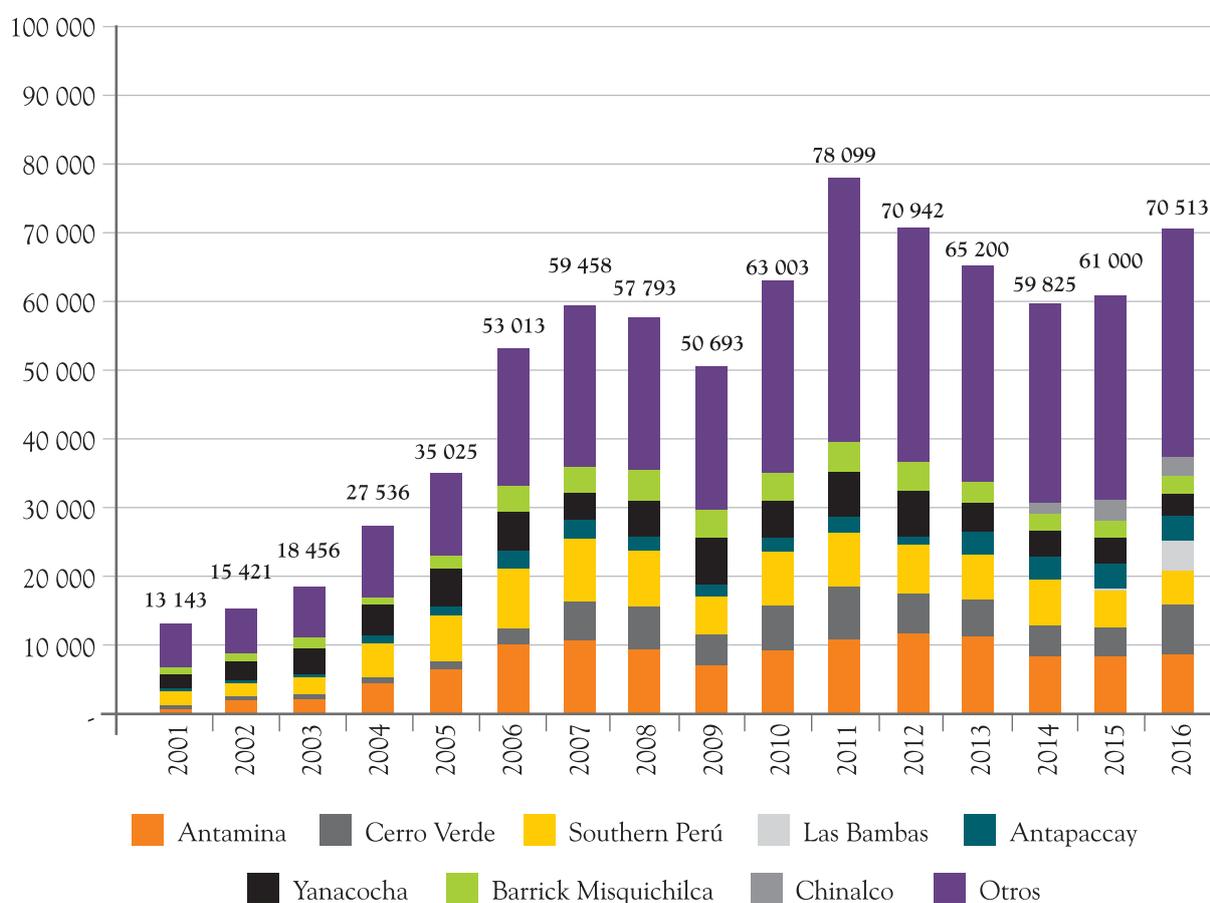
En los últimos años, más del 90% del VPM se explica por la extracción de cobre, oro, plata y zinc, y destacan los dos primeros. Para tener una idea de su importancia, en el año 2016 representaron el 46% y el 27% del VPM, respectivamente. Asimismo, el valor de la producción está concentrado en pocas empresas: solo ocho titulares mineros reportados como productores en el año 2015 respondieron por el 52% del valor de la producción y, en línea con lo anterior, se trata principalmente de empresas mineras de cobre y oro. Dicho porcentaje se incrementó en un punto porcentual en el 2016 (ver gráfico 8).

En síntesis, el sector minero está altamente concentrado (entre seis y siete compañías determinan más del 50% de la dinámica del sector), tanto si se analiza por empresas como por tipo de mineral. Así, lo que suceda con la producción o con el precio de los cuatro minerales mencionados, en especial del cobre y el oro, tendrá un impacto relevante en el sector. En el 2016, el efecto del aumento del cobre producido cobró fuerza, ya que su valor de producción se incrementó en casi 25%.

Gráfico 8

Valor de la producción minera por empresa, 2001-2016

(Millones de soles)



Nota: Otros incluye en promedio 240 empresas de diverso tamaño. En el caso de Antapaccay, entre los años 2001 y 2012 se considera la producción de Xstrata Tintaya.

Fuente: BCRP y Minem.

¿Cómo se distribuye la producción minera en el territorio nacional y cuál ha sido su evolución en la última década? Esta es la interrogante que abordamos seguidamente y para lo cual hemos elaborado el gráfico 9. El indicador que utilizamos es el valor de la producción minera generado por departamentos, el cual hemos agrupado por macrorregiones para visualizar su evolución en el tiempo, tomando los datos para los años 2005, 2010 y 2016.⁴

Estos muestran que en los últimos diez años, el valor de la producción minera de las macrorregiones sur y centro crece de manera continua, mientras que en el norte, si bien aumenta el VPM, su participación relativa disminuye respecto del valor de la producción minera total. El caso del sur responde al surgimiento de nuevas regiones mineras, como es el caso de Apurímac, con su flamante proyecto Las Bambas; también está la creciente importancia de Arequipa, con la ampliación de la unidad minera Cerro Verde, y otros proyectos como Constanza y Antapaccay en el Cusco. La mayor importancia del centro se explica por la entrada en producción del proyecto Toromocho en Junín.

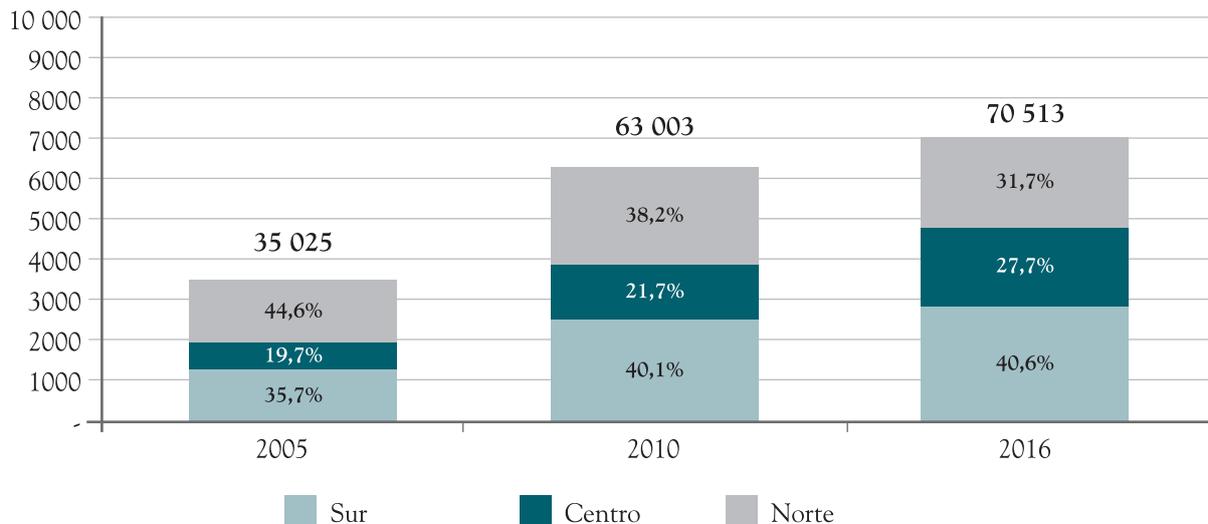
⁴ La región norte comprende los departamentos de Áncash, Cajamarca y La Libertad; la región centro comprende los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima y Pasco; y la región sur comprende los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna.

No necesariamente aquellos territorios con mayor valor de producción recibirán más canon y regalías debido a que los grandes proyectos como Las Bambas, Cerro Verde y Toromocho o no pagan el impuesto a la renta o sus pagos son pequeños como consecuencia del beneficio de depreciación acelerada y la recuperación de sus inversiones. De manera más general, la participación de los departamentos en la renta minera no depende del volumen del mineral extraído sino de la rentabilidad de cada empresa.

Gráfico 9

Valor de la producción minera por macrorregiones, 2005, 2015 - 2016

(Millones de soles y porcentajes)

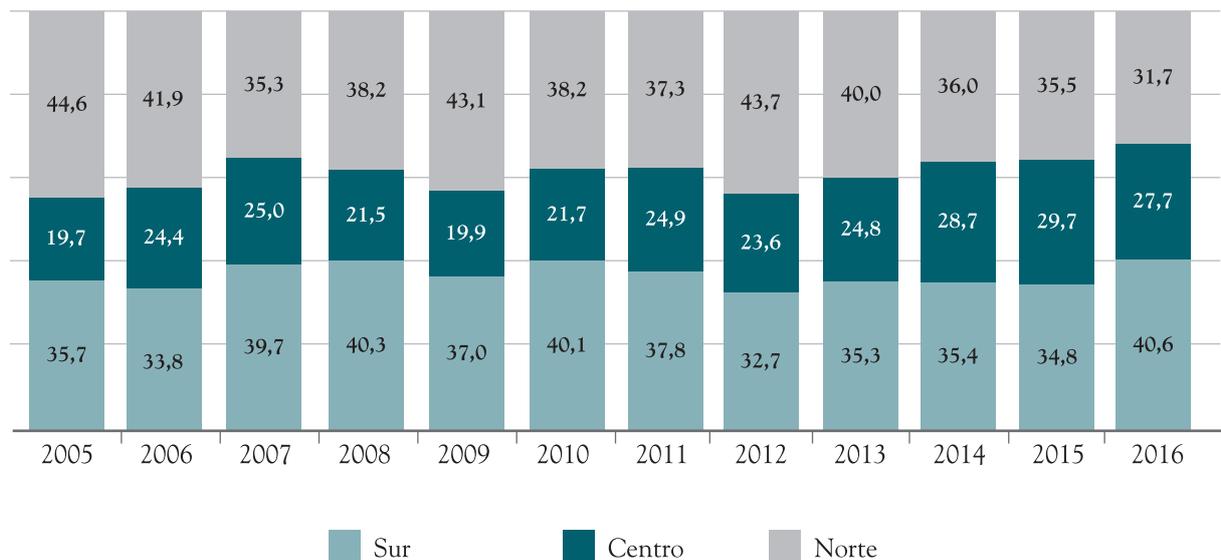


Fuente: BCRP y Minem.

Gráfico 10

Valor de la producción minera por macrorregiones, 2005-2016

(Porcentajes)



Fuente: BCRP y Minem.

1.1.5 Resultados de las empresas

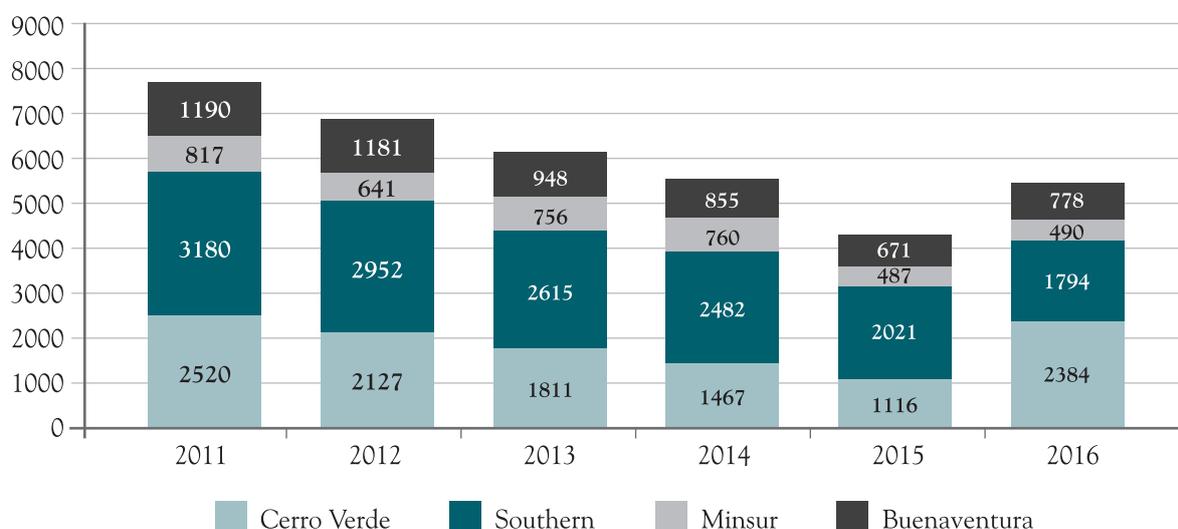
Las utilidades de las empresas dependen, en buena cuenta, de mantener la diferencia entre el precio de venta y el costo unitario lo más amplia posible. Como hemos visto, los precios de los minerales se han reducido de manera sostenida desde el 2011, mientras que el volumen de producción se ha mantenido constante en los últimos cinco años. El desempeño económico de las empresas es bastante heterogéneo y depende de un conjunto de factores. Con la finalidad de mostrar sus resultados revisamos los informes financieros de las empresas que cotizan en la Bolsa de Valores de Lima (BVL): Cerro Verde, Southern Perú, Minsur y Buenaventura. Si bien no llegan a representar más del 50% del valor de la producción minera, la información es ilustrativa de lo que ocurre en el sector.

El primer indicador que tomaremos como referencia es el valor de las ventas realizadas por las cuatro empresas. Como vemos en el gráfico 11, sus ventas cayeron hasta el 2015 por efecto de los menores precios. En el 2016 vemos que el nivel es similar al del año anterior salvo por Cerro Verde, que dio un notable salto de 114% en el valor de sus ventas.

Gráfico 11

Ventas de empresas mineras seleccionadas, 2011-2016

(Millones de dólares)



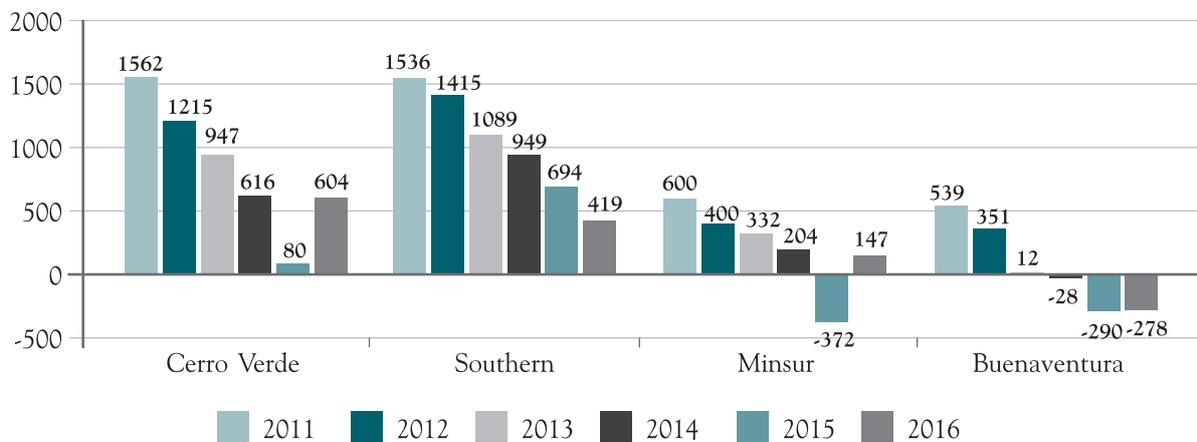
Fuente: EITI, Superintendencia de Mercados y Valores (SMV), BVL y reportes financieros de empresas mineras.

Si bien es útil observar el valor de las ventas como indicador de la producción, al no tomar en consideración la estructura de costos de las empresas, este no permite dar cuenta de la sostenibilidad de estas últimas. Por ello, en el gráfico 12 presentamos la utilidad de las empresas antes de pagar el impuesto a las ganancias. Salta a la vista su importante reducción, que incluso llega a pérdidas en los casos de Minsur y Buenaventura.

Gráfico 12

Utilidad antes de impuestos de empresas mineras seleccionadas, 2011-2016

(Millones de dólares)



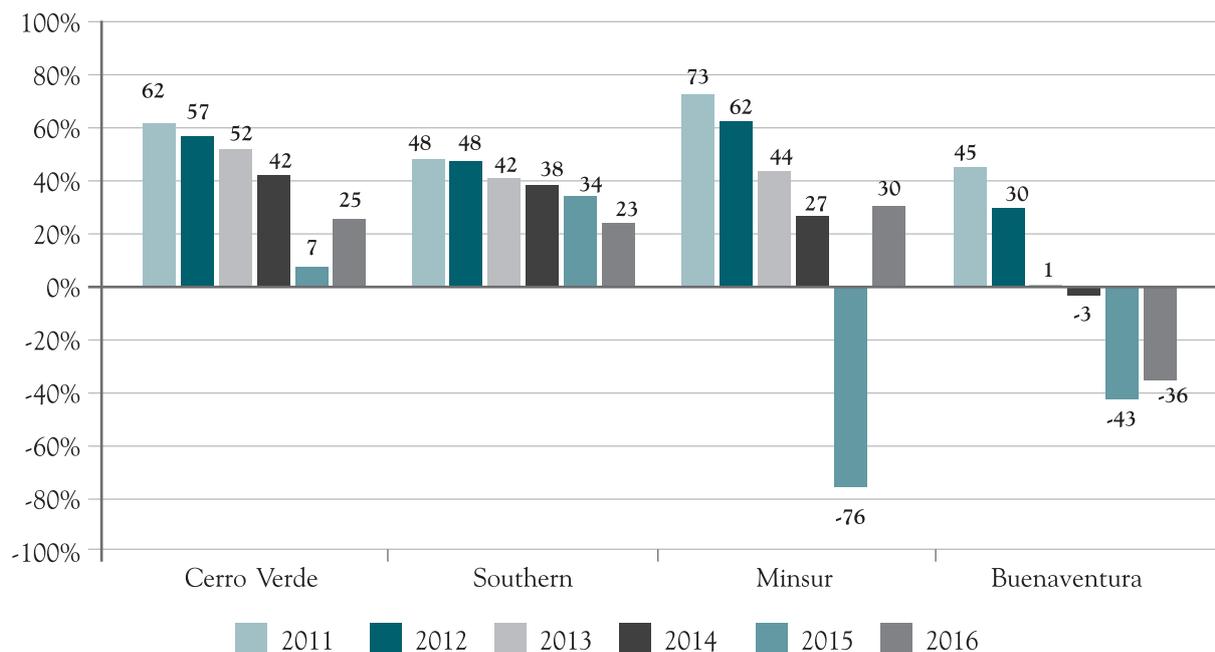
Fuente: EITI, SMV, BVL y reportes financieros de empresas mineras.

Para determinar si esta reducción se debe solo al descenso de las ventas o si obedece a cambios en la estructura de costos, podemos utilizar el indicador de utilidades antes de impuestos como proporción de las ventas. En general, el gráfico 13 muestra con claridad que hay una disminución consistente en el periodo, lo que sugeriría que existe un incremento en los costos en los que incurren las empresas. En los reportes financieros se observa que los gastos financieros y de subsidiarias, así como el mecanismo de depreciación acelerada serían los que más reducen los márgenes de utilidad.

Gráfico 13

Utilidad antes de impuestos sobre el valor de ventas de empresas mineras seleccionadas, 2011-2016

(Porcentaje)



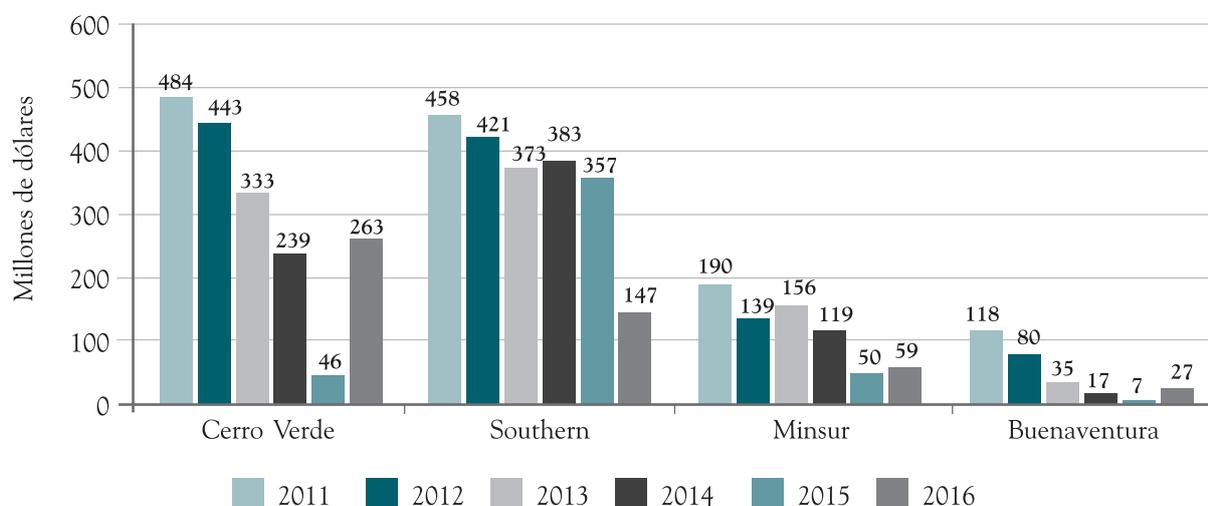
Fuente: EITI, SMV, BVL y reportes financieros de empresas mineras.

Finalmente, podemos mirar el impuesto a la renta pagado por las empresas, que gruesamente equivale al 30% de la utilidad obtenida. Como se ve en el gráfico 14, todas las empresas indicadas registran una disminución de sus utilidades desde el 2012, año en el que se inició el declive de los precios de los minerales. Los casos más llamativos son los de la empresa Southern Perú, cuyo aporte tributario se desplomó de 458 millones de dólares en el 2011 a 147 millones de dólares en el 2016, y el de Cerro Verde, que registró pérdidas en el 2015 y su aporte tributario del 2016 fue pequeño si se considera que ese año su producción fue el doble que la del 2012. En el caso de Buenaventura, los datos no incluyen su participación en empresas tales como Yanacocha, Cerro Verde y El Brocal.

Gráfico 14

Impuesto a la renta corriente pagado por las principales empresas mineras, 2011-2016

(Millones de dólares)



Fuente: EITI, SMV, BVL y reportes financieros de empresas mineras.

1.1.6 Impuestos y contribuciones

De acuerdo a la información de la Sunat, la tributación del sector minero en el 2016 alcanzó los 4307 millones de soles, lo que significó una caída del 61% con respecto al año anterior. El aporte del sector a los tributos internos se ha reducido desde el 2011; ha pasado de 25% ese año a menos del 6% en el 2015, principalmente por la disminución de los precios de los minerales y el consiguiente aumento de los costos en términos relativos.⁵

El aporte del sector minero a los tributos internos recaudados por la Sunat fue del 7,3% el año 2004; a partir de entonces creció de manera constante hasta llegar a alrededor del 25% en el año 2007. En el 2014, el sector minero aportó el 9,2% del total de tributos internos, lo que se explica, como mencionamos en párrafos anteriores, por la reducción del precio internacional de los minerales y el mayor dinamismo de otros sectores de la economía, como el comercio, la manufactura y los servicios, que crecieron de manera significativa a partir del 2010. En efecto, si se compara el 2015 con el 2011, se ve que la recaudación de todos los sectores crece, salvo del minero y del de hidrocarburos.

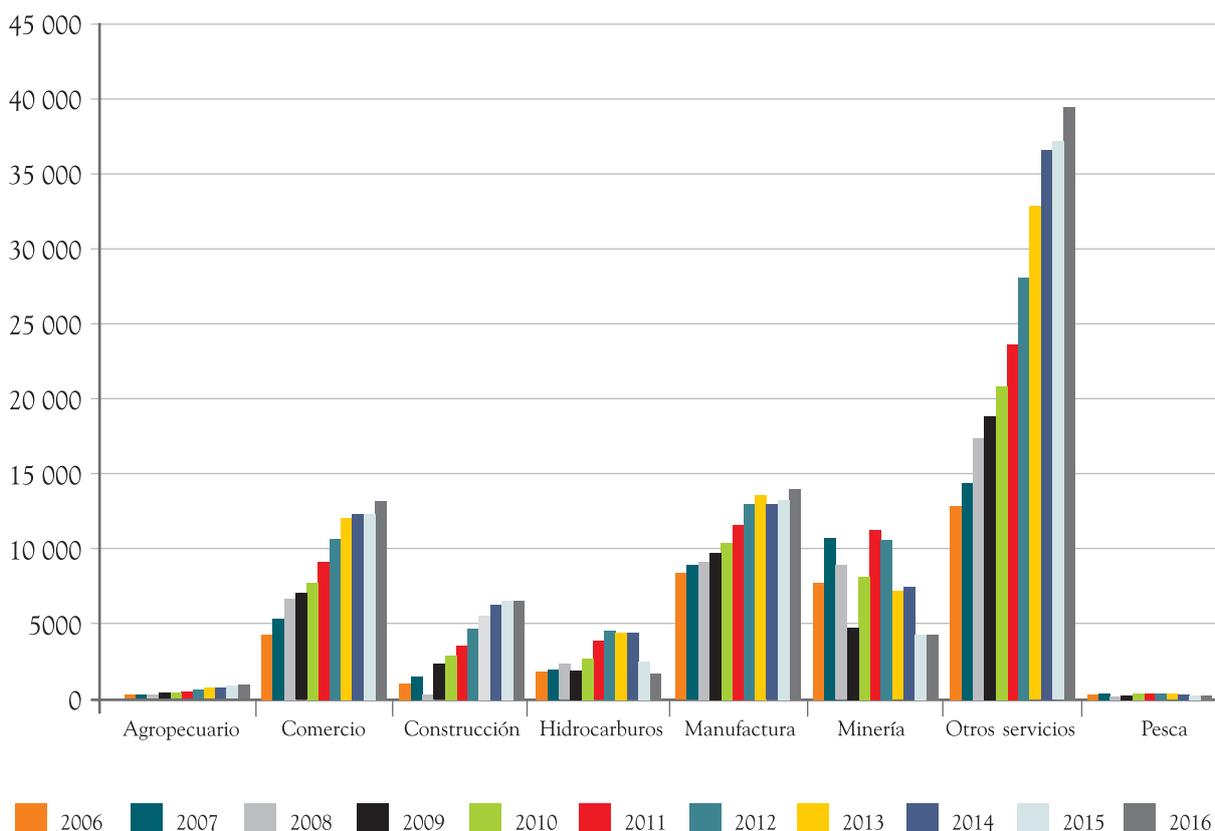
⁵ Véase el capítulo 6 del Reporte de Vigilancia de las Industrias Extractivas 20, “Costos de las empresas mineras”, del Grupo Propuesta Ciudadana.

El gráfico 15 es muy ilustrativo sobre el aporte tributario de los diferentes sectores económicos en los últimos diez años. Los sectores con una contribución creciente e importante son el denominado otros servicios,⁶ el comercio y la manufactura. El sector otros servicios ha duplicado sus tributos entre los años 2006 y 2016. En cambio, el aporte de los sectores extractivos es volátil y se ha reducido de manera espectacular; así, la aportación de la minería entre el 2006 y el 2016 cayó en 44%.

Gráfico 15

Tributos internos por actividad económica, 2006-2016

(Millones de soles)



Fuente: Sunat.

El gráfico 16 muestra claramente la naturaleza volátil de los tributos del sector minero, que están en caída libre sobre todo desde el año 2012, cuando se evidenció el inicio del fin del superciclo de los precios. En ese periodo, el aporte del sector minero a los impuestos internos cayó de 17,5% a 5,4%.

⁶ Como otros servicios se catalogan las actividades financieras (banca, seguros, bolsa, etcétera), servicios a empresas, transportes y comunicaciones, restaurantes, hotelería y turismo, y los servicios personales (educación, salud, etcétera).

Gráfico 16

Participación del sector minero en el total de tributos internos, 2006-2016

(Porcentaje)



Fuente: Sunat.

El impuesto a la renta de tercera categoría no es solo 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 con la Nota Tributaria de la Sunat,⁷ el impuesto pagado por las empresas mineras en el 2015 fue de 1211 millones de soles, 46% menos que en el 2014 cuando llegó a los 2251 millones de soles. En el año 2016, la disminución continuó, pues se registró una reducción adicional del 27% con respecto al año previo.

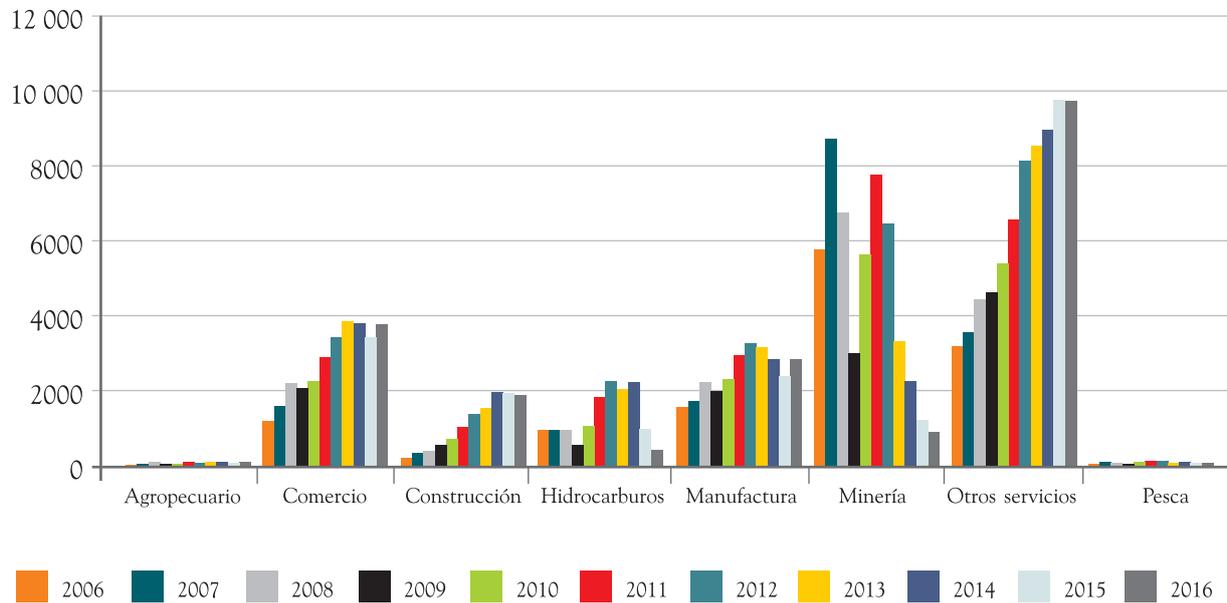
Los gráficos 17 y 18 son reveladores de la dramática caída del impuesto a la renta del sector minero (y también del de hidrocarburos, aunque en menor medida). El monto del impuesto a la renta minera el año 2016 fue la décima parte de la contribución del año 2011. En términos porcentuales, su aporte cayó del 33% en el 2011 al 4,5% en el año 2016. Nuevamente, es importante resaltar la mayor variabilidad del sector minero respecto de otros sectores que presentan un comportamiento más estable.

⁷ Es importante precisar que la información de las Notas Tributarias de la Sunat hace referencia a lo pagado por las empresas mes a mes, lo que puede incluir pagos correspondientes a otros años fiscales y no solo al que está en curso.

Gráfico 17

Impuesto a la renta por actividad económica, incluida la regularización, 2006-2016

(Millones de soles)



Fuente: Sunat.

Gráfico 18

Participación del sector minero en el total del impuesto a la renta, 2006-2016

(Porcentaje)



Fuente: Sunat.

Con la finalidad de mostrar el resultado de las medidas tributarias aprobadas por el Gobierno de Ollanta Humala presentamos el cuadro 3 con los ingresos recaudados por los conceptos de regalías mineras, gravamen especial a la minería e impuesto especial a la minería. Los dos últimos se aplicaron a partir del cuarto trimestre del 2011 y su particularidad es que se deducen de la utilidad antes de impuestos, por lo que tienen un impacto negativo en el monto del impuesto a la renta declarado y, por tanto, en las transferencias del canon minero. Estos dos nuevos instrumentos refuerzan el manejo centralizado de los ingresos adicionales que obtiene el Estado, pues no se transfieren a las localidades donde se ubican las operaciones mineras.

Así, en el 2015, los tres instrumentos sumaron 1103 millones de soles, 29,1% menos que en el 2014. En el 2016 sorprende la drástica disminución del gravamen minero en 71% respecto del año previo. ¿Cómo se explica esta situación? Lamentablemente, no se cuenta con información sobre esos pagos, empresa por empresa, para entender este hecho. Consideramos que, en parte, se explica por la disminución de la utilidad operativa de las empresas y también porque Minera Cerro Verde ha sustituido el pago de ese concepto por el impuesto especial a la minería (ver cuadro 3).⁸

Asimismo, el fuerte incremento de las regalías mineras (Ley 29788) en el 2016 se entiende en buena cuenta por el pago *bajo protesto* realizado por Cerro Verde a cuenta de su controversia con la Sunat por las regalías no pagadas en el proyecto Sulfuros Primarios. Por otra parte, el aumento de las regalías mineras (las antiguas) a partir del 2015 expresa, en parte, las llamadas *regalías contractuales* que paga el proyecto Las Bambas.⁹

Cuadro 3

Recaudación del Gobierno central por las nuevas medidas tributarias para el sector minero, 2011-2015

(Millones de soles)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variación 2016/2015
Gravamen especial a la minería	135,6	941,7	809,5	535,1	344,2	101,5	-71%
Regalías mineras (Ley 29788)	70,7	571,7	505,4	529,0	352,2	519,6	48%
Impuesto especial a la minería	58,7	441,7	337,0	372,5	208,2	236,4	14%
Regalías mineras	769,9	12,7	11,9	120,6	198,7	205,8	4%
Total	1034,9	1967,8	1663,8	1557,2	1103,3	1063,3	-4%

Fuente: Nota Semanal de la Sunat.

8 Ello en razón de la finalización de su primer contrato de estabilidad tributaria en diciembre de 2013 y el inicio de uno nuevo a partir de enero de 2014. Para mayor detalle ver: Grupo Propuesta Ciudadana. (2017). "Cerro Verde, recaudación fiscal y beneficios tributarios". Lima: GPC.

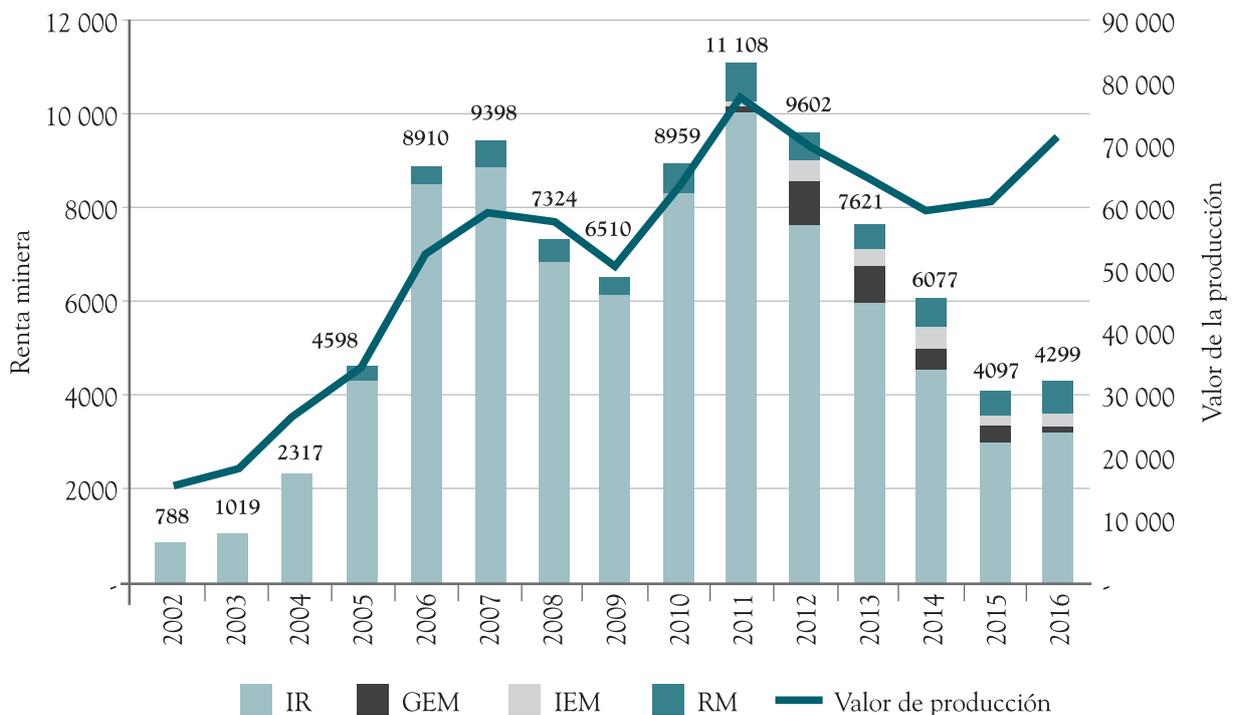
9 Estas regalías no las recauda Sunat, como en los otros casos, sino la empresa estatal Activos Mineros y se obtiene al aplicar el 3% sobre el valor de las ventas de la empresa.

1.1.7 La renta minera

La renta que obtiene el Estado por la extracción de recursos está compuesta por el impuesto a la renta (IR), las regalías mineras (RM), el gravamen especial a la minería (GEM) y el impuesto especial a la minería (IEM). Los tres últimos se calculan sobre la base de la utilidad operativa, definida como las ventas menos el costo de ventas más otras agregaciones y deducciones.

En los últimos quince años, la captura de la renta que hace el Estado presenta varias fases. Hasta el 2007, la renta conseguida —que en buena cuenta es por el IR que pagan las empresas mineras— fue ascendente, impulsada por el incremento de los precios y porque Minera Antamina empezó a pagar IR desde el 2005. En los años 2008 y 2009, la recaudación cayó por la crisis internacional, pero luego se produjo una recuperación temporal en los años 2010 y 2011. A partir del 2012, la captación de la renta descendió de manera sistemática, sobre todo por la reducción de los precios. En los años 2015 y 2016 hubo una fuerte caída de la renta minera, a pesar del salto que dieron la producción física y el valor de la producción como resultado del impulso de los proyectos Las Bambas y la ampliación de Cerro Verde. El gráfico 19 muestra los máximos niveles de producción y los bajos niveles de tributación del sector minero. ¿Cómo se entiende esta situación aparentemente contradictoria? Una parte de la explicación es que los nuevos grandes proyectos no pagan impuesto a la renta porque aplican el beneficio de la depreciación acelerada de sus inversiones.

Gráfico 19
Renta minera captada por el Estado, 2002-2016
 (Millones de soles)



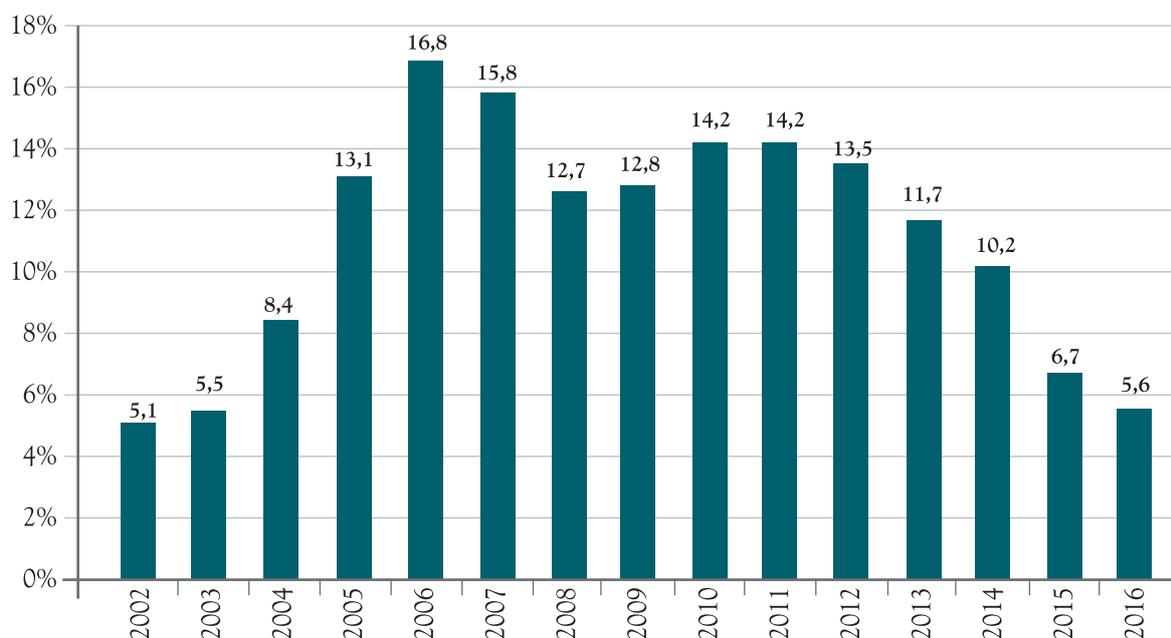
Fuente: Sunat; Portal de Transparencia Económica del MEF.

Cuando en el año 2011, el Gobierno de Ollanta Humala introdujo cambios en el sistema tributario para la minería –modificó la regalía minera y creó el IEM y el GEM–, lo hizo para que aumentara la renta captada por el Estado, siempre que los precios se mantuvieran. ¿Cuál fue el resultado obtenido en estos años? Un indicador que avanza una respuesta a esta interrogante es la relación entre la renta capturada por el Estado y el valor de la producción minera.

Los datos indican que, a pesar del nuevo marco normativo aplicado al sector minero desde el último trimestre del 2011, la renta que el Estado percibe como proporción del valor de la producción disminuyó de manera sistemática a partir del año 2012. En el 2016 se registró el punto más bajo de este indicador con el 5,6%, cuando el año 2011 alcanzó el 14,2% (ver gráfico 20). Esta baja participación del Estado en la riqueza generada se observa al mismo tiempo que el sector registra los máximos niveles de producción minera.

Gráfico 20

Participación del Estado en la riqueza generada por el sector minero, 2002-2016
(Porcentaje)



Fuente: Sunat; Portal de Transparencia Económica del MEF.

La pregunta de fondo es ¿por qué el auge productivo minero viene acompañado de bajos niveles de tributación? Sobre la base de los datos revisados podemos inferir que se trata de un fenómeno vinculado a los altos costos financieros, administrativos y de venta en los que incurren las empresas, así como al uso de la figura de la depreciación acelerada para reducir la base imponible. No obstante, y como el reciente estudio de CooperAcción sobre el proyecto Las Bambas muestra, la falta de transparencia en la información sobre el proceso de determinación de la renta impide tener una respuesta mucho más precisa a esta cuestión.

Debe resaltarse que, más allá de la explicación de la desconexión entre producción y tributación, esta situación genera un malestar creciente en las regiones productoras, las

cuales recurren cada vez menos a los recursos generados por los sectores extractivos para financiar sus actividades. En ese sentido, sería positivo que se considere la eliminación del secreto tributario para las empresas que explotan recursos naturales, en la medida que son recursos no renovables propiedad de todos los peruanos.

En resumen, el 2016 presenta un panorama paradójico para el sector minero, en el que coexisten el auge productivo y la estabilización de los precios, por un lado, y la persistencia de la tributación en caída libre, por el otro. Como veremos más adelante, este último fenómeno sumado a las devoluciones de impuestos hacen que la tributación del sector sea negativa.

1.2 Sector hidrocarburos

1.2.1 Producción de hidrocarburos

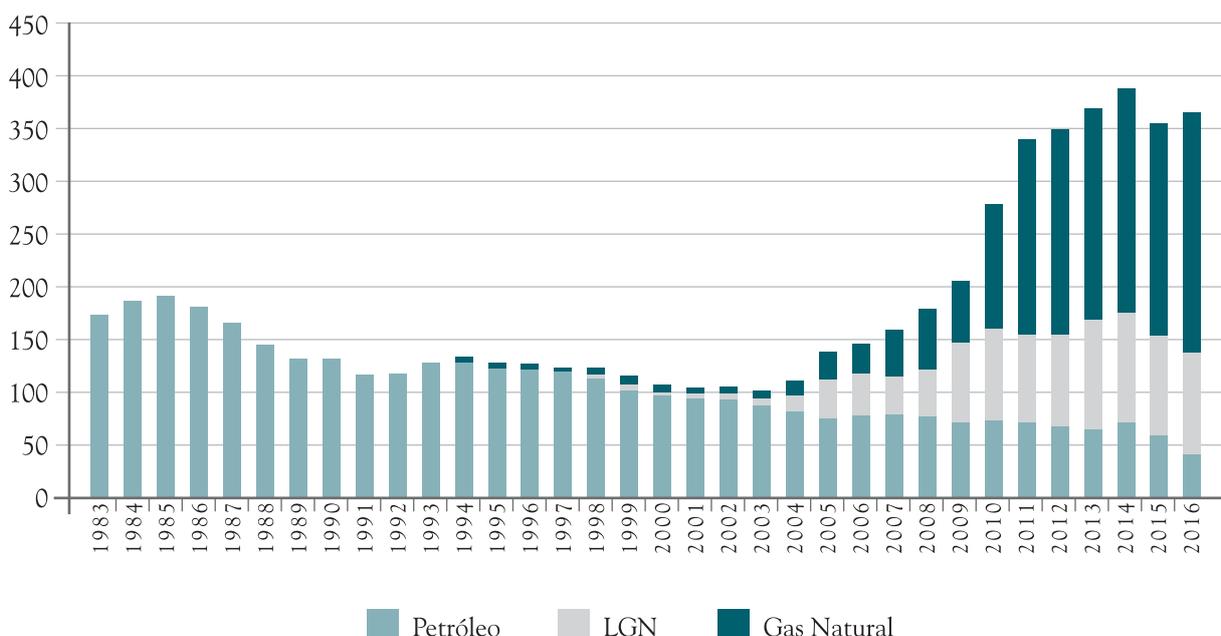
En el año 2016, la producción total de hidrocarburos líquidos fue de 137 000 barriles por día (MBPD). Según Perupetro, de ese total, la producción de líquidos de gas natural (LGN) ascendió a 96 MBPD, mientras que la de petróleo crudo fue de 41 MBPD. La producción de gas natural en el proyecto Camisea no mostró variaciones sustanciales con respecto al año previo (ver gráfico 21).

Recordemos que a inicios de la década de 1980, la producción petrolera del país estaba por encima de los 160 MBPD; diez años más tarde promediaba los 120 MBPD y, en la primera década del presente siglo, la producción promedió los 80 MBPD. En los últimos años, del 2010 en adelante, la producción se ubica por debajo de los 70 MBPD; en el 2016 llegó incluso a menos de 50 MBPD.

Gráfico 21

Producción anual de hidrocarburos, 1983-2016

(Miles de barriles por día)



Nota: La producción de gas natural se ha transformado a barriles equivalentes, tomando como referencia el dato del Libro de Reservas 2013, donde se consigna que un barril de petróleo es igual a 6000 pies cúbicos de gas.

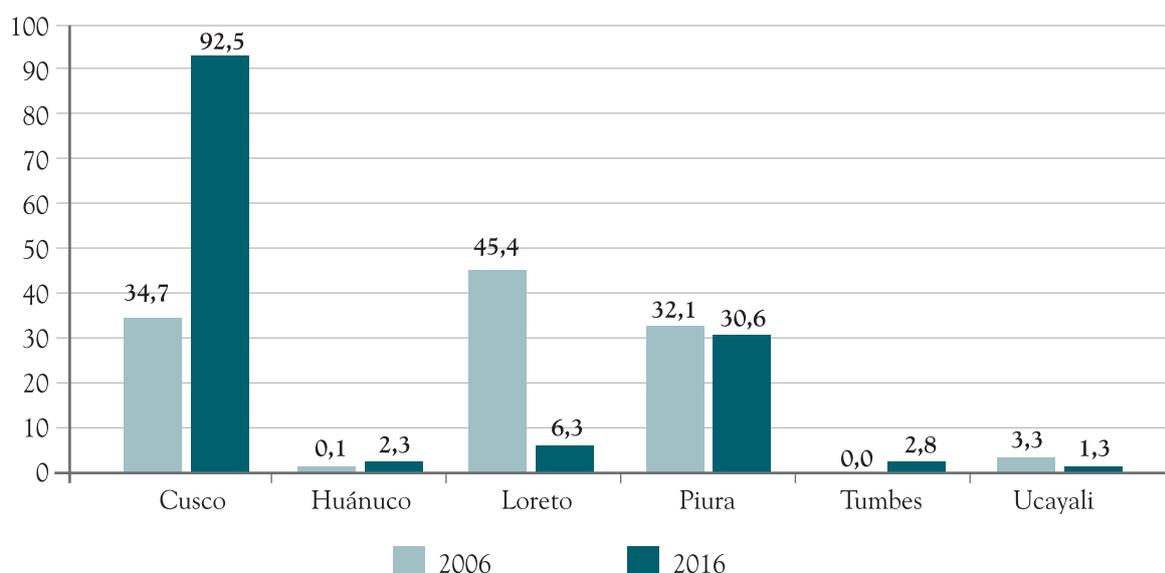
Fuente: INEI, datos de 1984 al 2012. Perupetro, datos del 2013 a octubre del 2015.

Como nos permite analizar el gráfico 22, la mayor caída en la producción de petróleo ha ocurrido en la selva. En el año 2006, de los 115,6 MBPD de producción nacional, 45,4 MBPD provenían de Loreto. En el 2016, en cambio, de los 135,8 MBPD que se producen, solo 6,3 MBPD se extraen de dicha región. Uno de los factores que más ha contribuido a este resultado fue la necesidad de cerrar y dar mantenimiento al oleoducto norperuano debido a los derrames que registraba. A consecuencia de ello, en el periodo enero-noviembre del 2016, la producción de petróleo de la región acumuló una contracción de 67,3% en relación con el año anterior y registró así el punto más bajo de su historia reciente.¹⁰ Mientras que en el 2011 la producción loretana de hidrocarburos líquidos representaba el 18% del total nacional, en el 2016 solo aportó el 5%. Esta situación no solo ha reducido el monto que la región recibe por concepto de canon petrolero, sino que también ha fomentado la conflictividad social.

Gráfico 22

Producción de hidrocarburos líquidos: líquidos de gas natural y petróleo

(Miles de barriles por día)



Fuente: Minem, Perupetro.

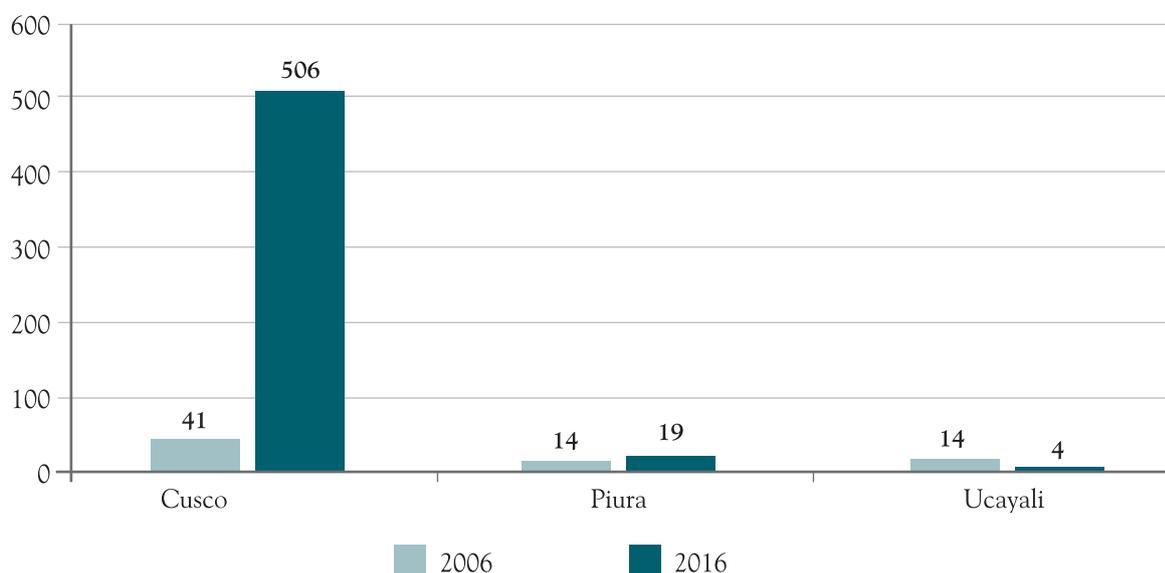
La producción nacional de gas natural proviene fundamentalmente del proyecto Camisea y se ha incrementado de manera sostenida, primero con la operación del lote 88, luego con el lote 56 y, finalmente, con el 57, todos ubicados en el departamento del Cusco. La extracción de los tres lotes representa más del 95% de la producción de LGN y de gas natural. Mientras que en el 2006 se extraían 67,8 millones de BTU, en el 2016 alcanzamos los 529,3 millones de BTU (ver gráfico 23).

¹⁰ BCRP (2017). «Loreto: Síntesis de actividad económica», noviembre de 2016.

Gráfico 23

Producción de gas natural

(Millones de BTU)



Fuente: Minem, Perupetro.

En suma, en los últimos diez años la composición de la producción de hidrocarburos del país ha cambiado radicalmente: ha disminuido de manera constante la producción petrolera y se ha incrementado la de líquidos de gas natural y de gas natural. En el año 2006, la producción de petróleo significó el 53,6% del total, mientras que en el 2016 solo aportó el 11,2%. En el otro extremo, la producción de gas natural y de LGN representaron en el 2016 el 88,8% del total, cuando hace diez años apenas aportaron el 46,4%.

1.2.2 Precios de los hidrocarburos

El valor de la extracción de los recursos resulta fundamental dado que el Estado peruano —y, en general, los Estados productores de petróleo— determinan las regalías que pagarán las empresas sobre la base de ese valor. Estos gravámenes constituyen el instrumento impositivo tradicional de la actividad petrolera y se determinan en cada contrato como un porcentaje de la valorización de la producción fiscalizada de hidrocarburos.¹¹ Una vez que las empresas los pagan al Estado, este les transfiere el derecho de propiedad de los hidrocarburos extraídos.¹²

La determinación de las regalías no es estándar, ya que varía de acuerdo con los contratos; además, se estima a través de diferentes metodologías, tales como el factor R, la producción acumulada por yacimiento con ajuste por precios, las escalas de producción o el resultado económico.¹³

11 Vásquez, Arturo (2005). «La Organización económica de los hidrocarburos en el Perú. El segmento *upstream* del sector petrolero». Documento de Trabajo 8. Lima: Osinerg.

12 Ver <<http://www2.osinerg.gob.pe/MarcoLegal/docrev/DS-049-93-EM-CONCORDADO.pdf>>.

13 Grupo Propuesta Ciudadana (2014). *Reporte Nacional 18 de Vigilancia de las Industrias Extractivas*. Lima: GPC.

En el caso peruano, la valorización de la producción fiscalizada toma como referencia una canasta de precios definida oficialmente por Perupetro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Decreto Supremo 049-93-EM:

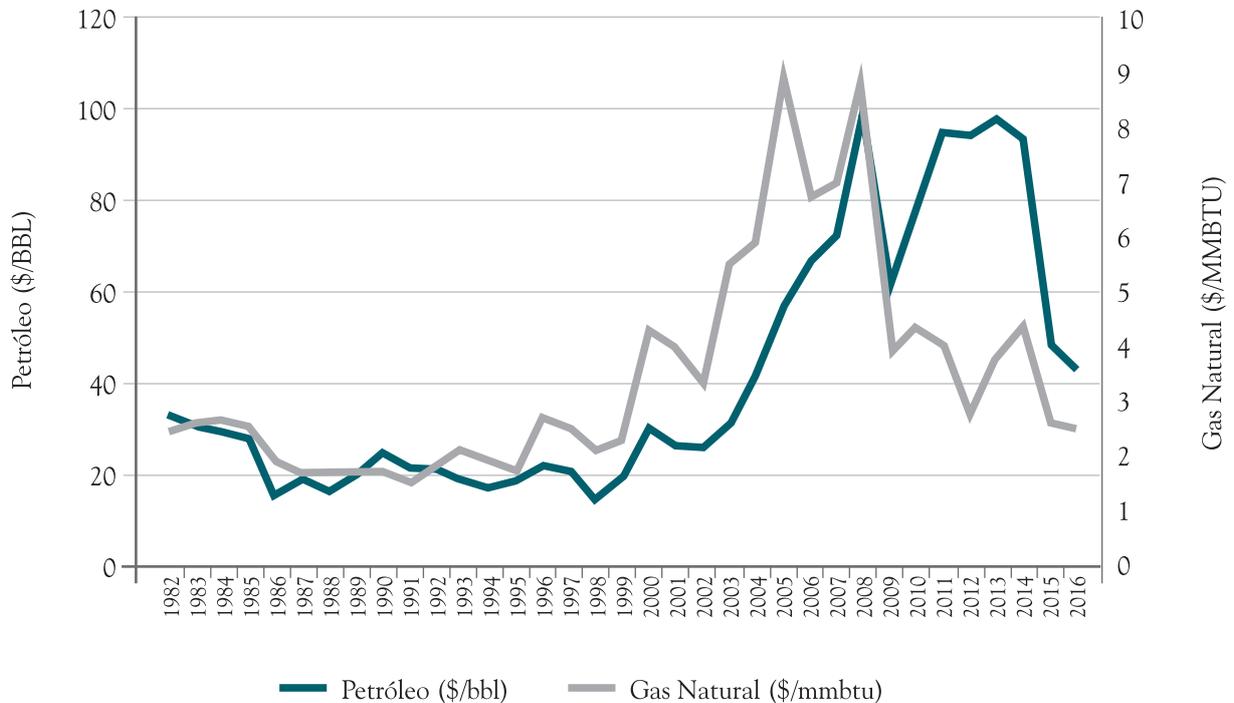
El valor de la producción fiscalizada de hidrocarburos se hará a precios internacionales sobre la base de una canasta de hidrocarburos acordada por las partes en cada contrato. Dicha canasta reflejará el precio internacional de los hidrocarburos producidos y fiscalizados que se están valorizando, y será el que aparezca publicado en el ‘Platts Oilgram Price Report’ u otras fuentes reconocidas por la industria petrolera, modificándolo según los ajustes que acuerden las partes y que sean necesarios por razón de calidad, transporte u otros, con respecto al Punto de Fiscalización de la Producción.

A partir del análisis de la canasta de precios West Texas Intermediate (WTI), a la cual el mercado le ha asignado una función de referente del valor, tenemos que el precio del petróleo se ha incrementado en los últimos 30 años, aunque presenta una abrupta caída desde el 2015. Por otra parte, el precio del gas según el indicador Henry Hub también aumentó desde fines de los ochenta, pero ha tenido un descenso más bien prematuro con la crisis del 2008. Pese a que hubo una ligera recuperación en el 2014, el crecimiento de la producción de Estados Unidos disminuyó nuevamente el precio, lo que explica parcialmente la reducción de las utilidades y de la renta proveniente de los hidrocarburos que capta el Estado.

Gráfico 24

Precios del petróleo y del gas natural

(Indicador WTI para el barril de petróleo y Henry Hub para el millón de BTU de gas)



Fuente: Banco Mundial.

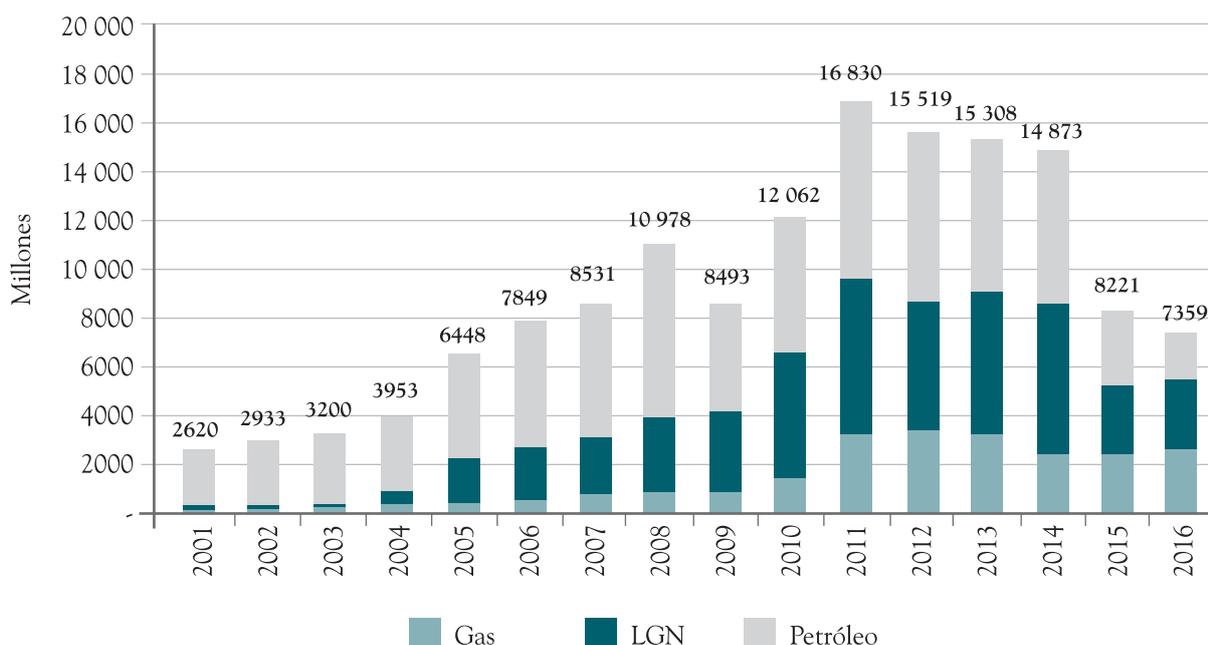
1.2.3 Valor de los recursos extraídos

Los últimos dos años han sido los de mayor declive en el valor de la producción de hidrocarburos (VPH), debido principalmente a la caída del valor producido de petróleo y de LGN. En el año 2016, la disminución del 10% en el VPH se debió exclusivamente a la reducción de la producción de petróleo ya descrita, mientras que el desplome del año 2015 fue del orden del 44,7% y se explica por el drástico descenso del precio de todos los hidrocarburos, aunque en mayor medida de los del petróleo y de los líquidos de gas natural.

El VPH mide el valor de los recursos extraídos y es una variable que Perupetro calcula de manera oficial; se obtiene de multiplicar el volumen del recurso extraído por el valor de la canasta asignada a cada lote. Mientras más se extraiga o más alto se cotice el recurso, la región productora recibirá más ingresos debido a su participación en el canon. En el 2016, el VPH ascendió a 7359 millones de soles, valor muy inferior al registrado el 2014, de 14 873 millones de soles (ver gráfico 25).

Gráfico 25

Valor de la producción de hidrocarburos según tipo de recurso, 2001-2016 (Millones de soles)



Fuente: Perupetro.

Como resultado de estos cambios, la composición actual ha variado con relación a la observada el 2014. Vale decir que ese año y los anteriores, los principales componentes del VPH eran el petróleo y los líquidos de gas natural, mientras que en el 2016 son estos últimos y el gas natural, tal como se puede comprobar en el gráfico 25.

De acuerdo con la ley, un porcentaje del VPH retorna a la región productora en forma de canon petrolero o gasífero. El primero está conformado por el 15% del VPH, además del 50% del impuesto a la renta, y lo reciben las municipalidades, gobiernos regionales y universidades públicas, con porcentajes establecidos. Para algunas regiones y por razones

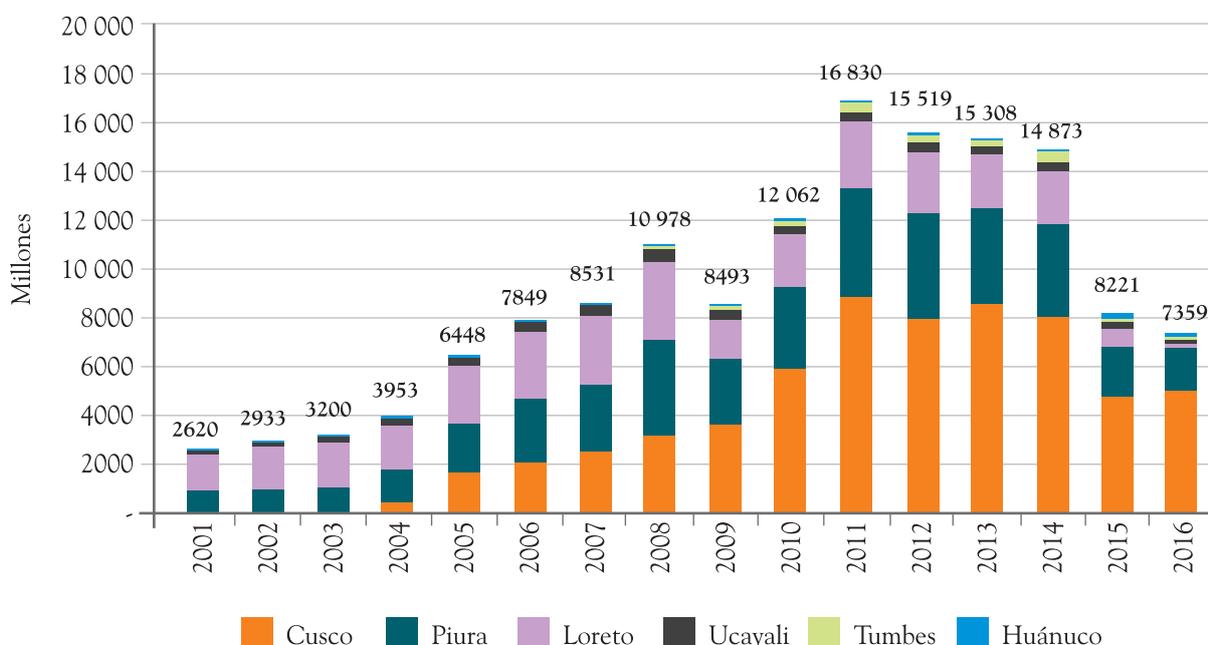
particulares se estableció un porcentaje adicional de 3,75% del VPH como sobrecanon petrolero.¹⁴ El canon gasífero para el Cusco está conformado por el 50% de las regalías que paga el operador del proyecto y por el 50% del impuesto a la renta de tercera categoría que este tributa.¹⁵ En junio del 2011 se promulgó la Ley de Homologación del Canon Petrolero, mediante la cual se define el canon petrolero como el 15% del valor de la producción y el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas petroleras, con validez para todas las regiones donde se explotan estos recursos.

Económicamente, Loreto es la región más impactada por la crisis del petróleo. Hace 15 años, casi el 60% del valor de la producción de estos recursos provenía de su territorio. Al finalizar el 2016, este representa apenas el 2%. De ser la región más importante en la producción de hidrocarburos a inicios del 2000, junto con Piura, actualmente su aporte es mínimo y Cusco la ha reemplazado.

Gráfico 26

Valor de la producción de hidrocarburos según región, 2001-2016

(Millones de soles)



Fuente: Perupetro.

14 El sobrecanon se creó específicamente para los departamentos de Ucayali y Tumbes. En 1976 se aprobó como canon el 10% del valor de la producción de petróleo para el departamento de Loreto, por un periodo de diez años. En 1981 se amplió el horizonte temporal hasta el agotamiento del recurso. Cuando se creó el departamento de Ucayali y se lo separó de Loreto, el primero quedó sin canon petrolero. Por ello, en la ley de presupuesto de 1982 se creó el sobrecanon, equivalente al 2,5% del valor de la producción petrolera. En 1983, luego del Fenómeno de El Niño, se estableció como participación el 10% de la renta que produjera 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, elevó en 2,5% la participación y creó el sobrecanon para Tumbes. Posteriormente, se extrae petróleo en bajas cantidades de Tumbes y Ucayali, por lo que Piura y Loreto reciben a su vez sobrecanon.

15 Las regalías que paga el operador del proyecto Camisea, liderado por Pluspetrol, representan el 37,24% del VPH, por lo cual las regalías que retornan al Cusco constituyen la mitad, el 18,62% del VPH.

En suma, el valor de la producción de hidrocarburos del año 2016 se encuentra en el nivel más bajo de los últimos diez años, no solo por la disminución de los precios sino también por la caída de la producción de petróleo en la Amazonía a raíz del cierre del Oleoducto Norperuano como consecuencia de los derrames de petróleo y de los conflictos sociales asociados a esta problemática.

1.2.4 Impuestos y contribuciones

En el sector hidrocarburos, a diferencia del minero, el principal aporte al erario público procede del cobro de las regalías por la extracción del recurso. Si bien las empresas pagan también impuesto a la renta, el principal ingreso para el Estado proviene de las regalías, las cuales no las recauda la Sunat sino Perupetro. Esto debe considerarse en el momento de medir su aporte al fisco, tal y como lo aclara la Sunat en la Guía Metodológica de la Nota Tributaria 30.¹⁶

El Estado peruano, a través de Perupetro, firma contratos de explotación y exploración con las empresas, los cuales establecen las condiciones de extracción y pago. Estos 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 que el Estado vende el producto y descuenta los costos asociados al transporte y la 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 del valor de la producción fiscalizada de hidrocarburos.¹⁷ Luego de que el Estado recauda —o determina— la regalía o la regalía equivalente, un porcentaje se transfiere a las regiones en forma de canon petrolero. Es decir, este último es un porcentaje de la regalía que capta el Estado. Perupetro publica en su página web los datos de las regalías y regalías equivalentes en dólares y las presenta en un cuadro de ingresos para el Estado.¹⁸

1.2.5 La renta de los hidrocarburos

En el 2016, los ingresos del Estado por concepto de regalías —incluidas las equivalentes— ascendieron a 2116 millones de soles, 14,5% menos que en el 2015. Los ingresos obtenidos por impuesto a la renta en el 2016 fueron 422 millones de soles, 57% menos que los registrados el 2015. Si se consideran ambos pagos, la recaudación del año 2016 fue de 2538 millones de soles, cifra que representa solo el 33% de los ingresos recolectados el 2012.

16 <http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/informes_publicaciones.html>.

17 Artículo 3 del Decreto Supremo 049-93-EM, Reglamento para la aplicación de la regalía y retribución en los contratos petroleros.

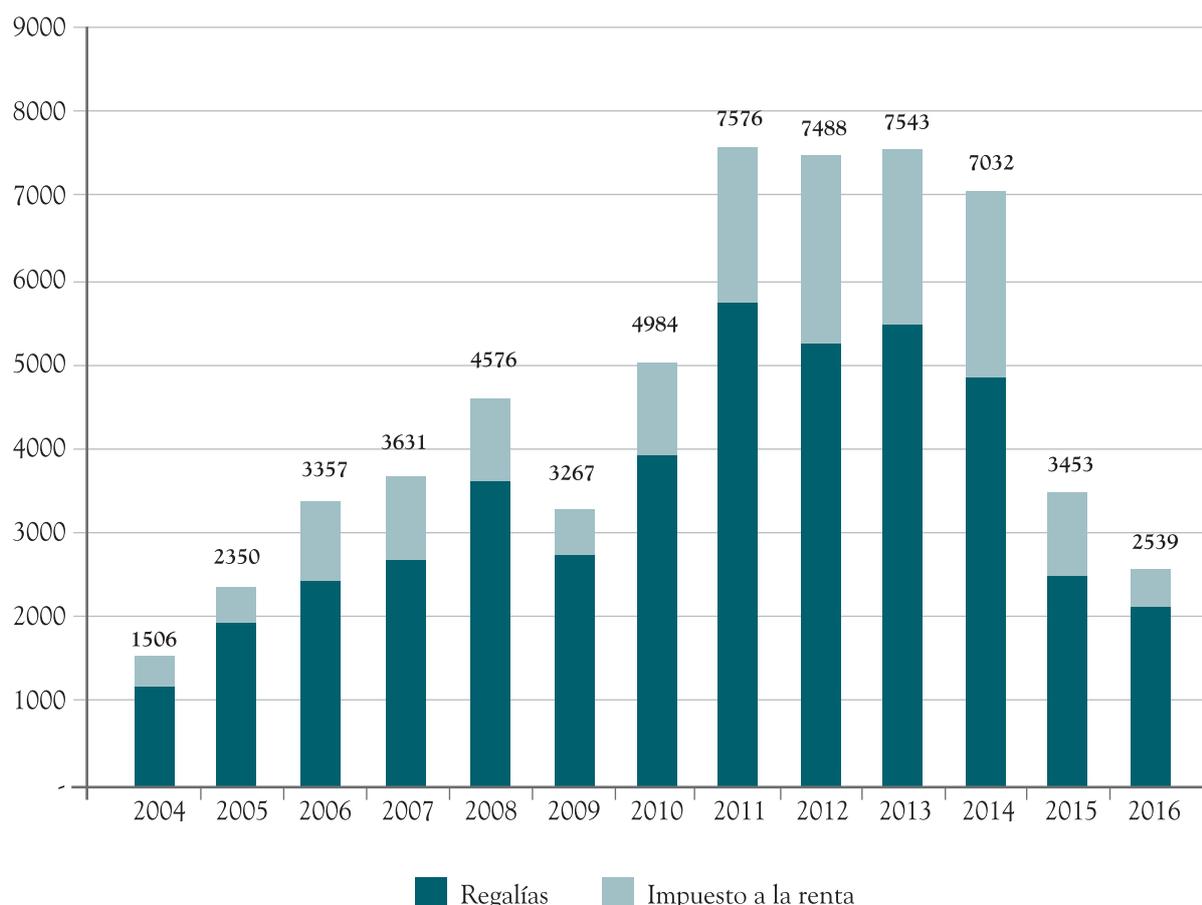
18 Perupetro. Ingresos al Fisco. <<http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/571a3306-39b3-4856-81f4-8a24743e4d02/IF+Historico+2005-2015.pdf?MOD=AJPERES&Perupetro%20/%201F%20Historico%202005-2015>>.

La debacle de la renta proveniente de los hidrocarburos tiene dimensiones realmente dramáticas. Entre los años 2012 y 2016, el impuesto a la renta recaudado por el Estado disminuyó en 81%, mientras que las regalías lo hicieron en 60%, debido sobre todo a la reducción de los precios y, en menor medida, a la menor producción de petróleo (ver gráfico 27).

Gráfico 27

Renta de los hidrocarburos captada por el Estado, 2004-2016

(Millones de soles)



Fuente: Perupetro, Sunat.

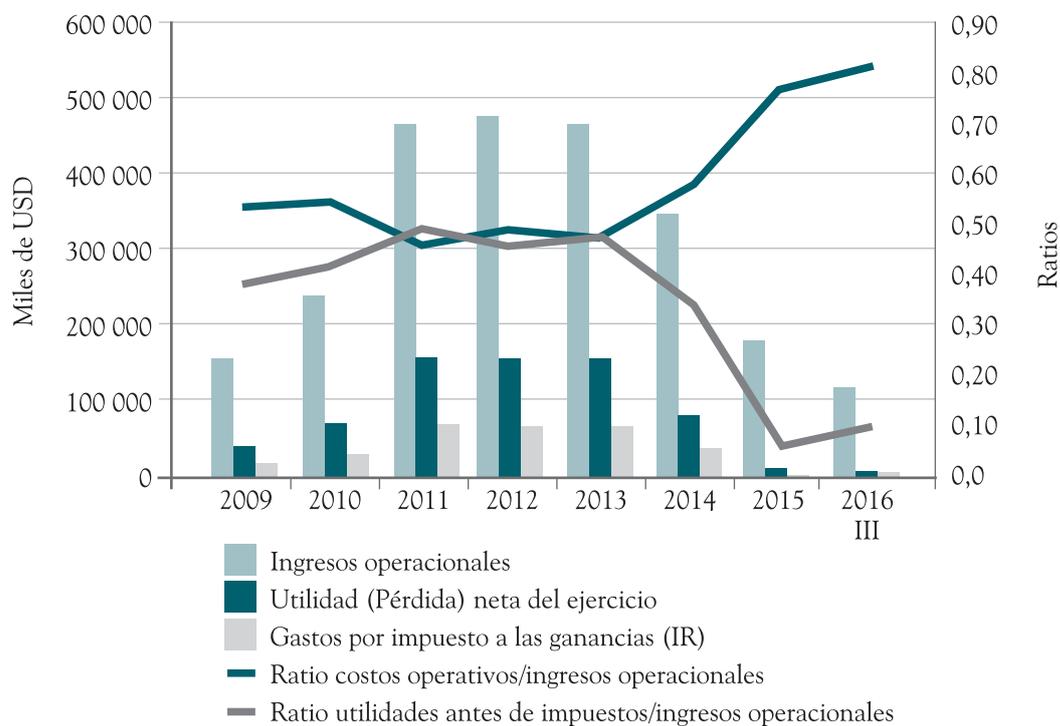
Con la finalidad de ilustrar un poco más esta situación veamos los resultados del proyecto Camisea, cuyos resultados económicos registraron la mayor caída en el lote 56 destinado a la exportación. En este caso, la utilidad antes de impuestos se desplomó de 228 millones de soles en el 2013 a cerca de 12 millones en el 2016. La principal causa de esta situación es la disminución del precio tanto de los líquidos de gas natural como del gas natural. Los precios se redujeron drásticamente por el fuerte aumento de la producción del gas de esquisto (*shale gas*) en Estados Unidos. Como se sabe, el precio del gas natural está determinado por el marcador Henry Hub. Ver el recuadro siguiente.

Deterioro de los resultados económicos del proyecto Camisea Lote 56

La drástica caída de las utilidades en el proyecto Camisea Lote 56 se explica principalmente por la disminución de los precios tanto de los líquidos de gas natural como del gas natural destinado a la exportación. A partir del 2015 se redujo la rentabilidad medida por el ratio utilidad antes de impuestos/ingresos operacionales: el indicador pasó de 0,48 en el 2013 a 0,10 en el 2016 (ver gráfico 28). Al mismo tiempo, al otro extremo se produjo un incremento del ratio costos operativos/ingresos operativos, que pasó de 0,48 en el 2013 a 0,82 en el 2016.

Gráfico 28

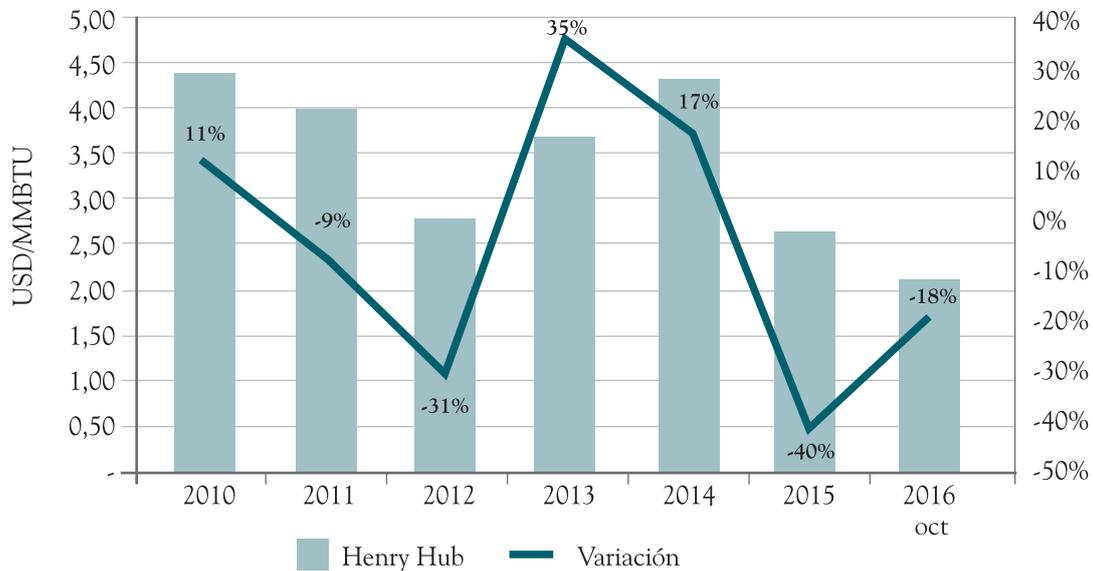
Indicadores de resultados del proyecto Camisea Lote 56



Fuente: SMV.
Elaboración: propia.

Uno de los factores que explica la situación anterior es la caída del precio del gas natural destinado a la exportación, expresado por el marcador Henry Hub. Tal como se ve en el gráfico 29, el precio pasó de 4,39 dólares por MMBTU en el 2014 a 2,16 dólares por MMBTU en octubre del 2016. Un precio de regalo que se tradujo en pérdida para el país y la región del Cusco.

Gráfico 29

Cotización y variación del Henry Hub (2010-2016)

Fuente: SMV.
Elaboración: propia.

En suma, podemos decir que en los años 2015 y 2016 la situación económica del proyecto Camisea ha sido mala comparada con años previos, especialmente en el lote 56, en el que la caída de los ingresos y las utilidades ha sido mucho más fuerte comparada con la situación en el lote 88, destinado al mercado nacional, cuyos precios establecidos mediante contrato son mayores. Por estas consideraciones, la propuesta de renegociación del contrato de Camisea estuvo presente en las ofertas de los principales partidos políticos que participaron en la campaña electoral del 2016. Sin embargo, una vez elegido, el Gobierno de PPK no ha vuelto a hablar del tema.

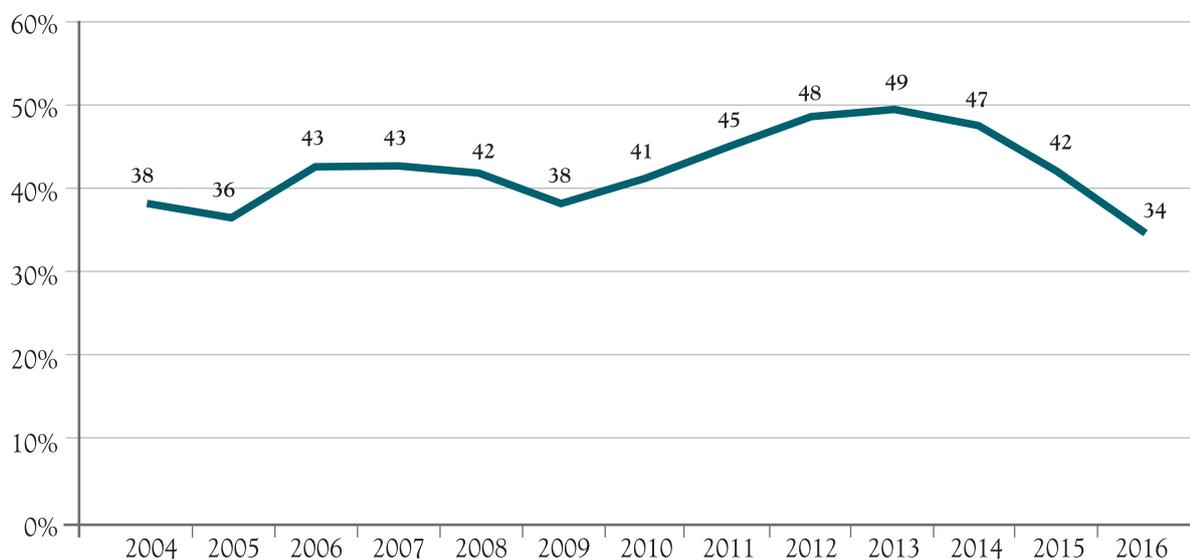
¿Cómo ha evolucionado la participación del Estado en la renta que genera el sector hidrocarburos? Para responder esta pregunta calculamos el ratio que relaciona la renta capturada por el Estado con el VPH. Los datos del gráfico 30 muestran que, entre el 2009 y el 2013, la renta percibida por el Estado peruano venía ascendiendo. Sin embargo, a partir del 2014 se inició una caída que en el 2016 alcanzó el porcentaje más bajo de los últimos doce años: 34%. Esto es resultado directo del derrumbe de los precios y de la producción del sector.

Si se compara la relación entre captación de renta y extracción de recursos en el sector de hidrocarburos y en el minero se aprecia que la primera ha disminuido en una proporción menor. Uno de los factores que explica esta diferencia es que en el sector minero la recaudación se centra en la utilidad operativa y en la utilidad antes de impuestos. Es decir, desde el punto de vista del Estado, es mucho más favorable captar la renta por la explotación de los recursos no renovables con base en el cálculo del valor de las ventas.

Gráfico 30

Participación del Estado en la renta de los hidrocarburos, 2004-2016

(Porcentaje)



Fuente: Perupetro, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat).

2. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Este capítulo tiene por finalidad describir la forma como se organiza la distribución de una parte de la renta captada por el Estado hacia las regiones donde se explotan los recursos mineros y los hidrocarburos, de acuerdo con el marco legal vigente. Es decir, explica qué tipos de canon se transfieren a los gobiernos regionales, municipalidades y universidades públicas, en qué porcentajes y cómo es la distribución de los recursos del canon por departamentos.

2.1 Transferencias a nivel subnacional

Los mecanismos institucionales por medio de los cuales se distribuye la renta generada en los sectores minería e hidrocarburos son los siguientes:

- a. canon minero (50% del IR de las empresas mineras),
- b. canon petrolero (18,75% del VPH y 50% del IR de las empresas petroleras),
- c. canon gasífero (50% del IR y 50% de las regalías pagadas por el Consorcio Camisea),
- d. regalías mineras,
- e. Fondo de Compensación de Camisea (Focam), que es una compensación a las provincias por las que transita el gasoducto que lleva el gas natural desde los lotes 88 y 56 hacia la costa.

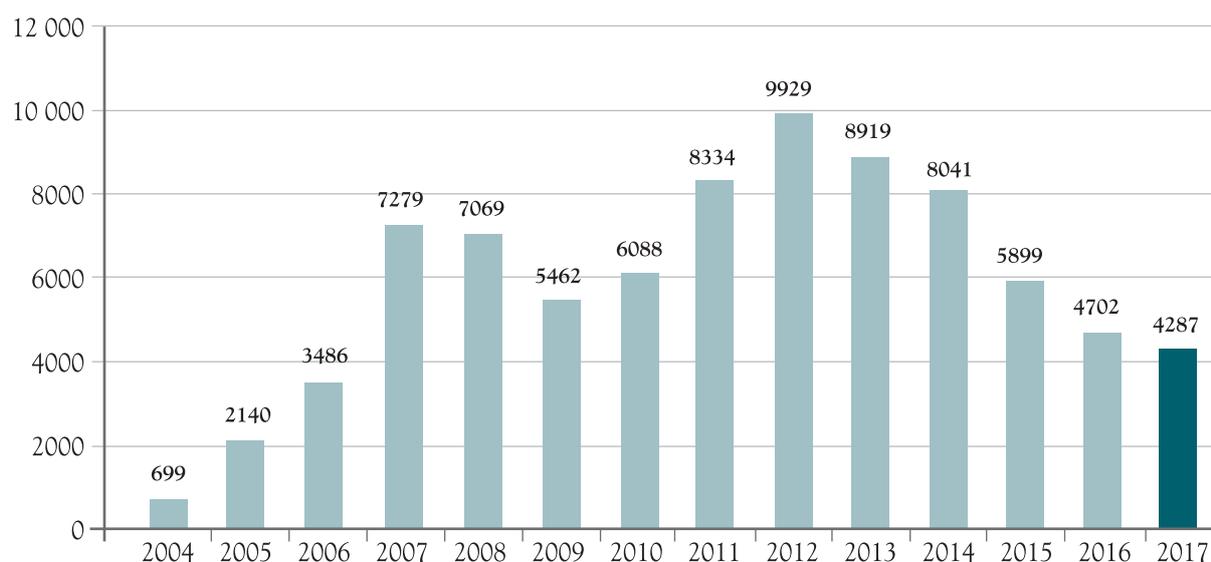
Producto del cambio en la base del cálculo de las regalías mineras realizado el año 2011, las transferencias por este concepto ya no funcionan como una contraprestación por la extracción de los minerales, sino más bien como transferencias que dependen de la utilidad operativa de las empresas, por lo que, en el extremo, si una empresa no la obtiene, no paga regalías. Las otras transferencias asociadas a la explotación o al aprovechamiento de recursos naturales son el canon hidroenergético, el pesquero y el forestal.

En el 2016, las transferencias acreditadas por actividades extractivas a los departamentos –a las municipalidades, gobiernos regionales y universidades– alcanzaron los 4702 millones de soles, lo que representa una caída del 20% respecto del año anterior. Esta disminución puede explicarse por la reducción del canon minero, gasífero y petrolero. Se ha acumulado un descenso de cuatro años y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) estima que las transferencias continuarán con una tendencia a la baja en el 2017.¹⁹

Gráfico 31

Transferencias acreditadas por actividades extractivas, 2004-2017

(Millones de nuevos soles)



Nota: El dato del 2017 es estimado.

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

¹⁹ Cfr. Ministerio de Economía y Finanzas: “Estimación de recursos determinados que los gobiernos regionales y locales considerarán en el presupuesto institucional de apertura 2017”. <https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Anexo_RD015_2016EF5001.pdf>.

Gráfico 32

Transferencias acreditadas por actividades extractivas, 2005-2017

(Variación porcentual respecto al año anterior)



Nota: El dato del 2017 es estimado.

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Cuadro 4

Transferencias acreditadas a los gobiernos locales, regionales y universidades por actividades extractivas, 2016

(Millones de soles)

Recurso	Gobiernos locales	Gobiernos regionales	Universidad / instituto público	Total
Canon minero	1122,63	374,19	0,00	1496,82
Canon gasífero	964,88	320,85	0,00	1285,73
Canon y sobrecanon petrolero	322,96	130,53	24,89	478,38
Regalía minera	737,37	138,26	45,67	921,30
Focam	155,46	65,55	38,74	259,75
Canon hidroenergético	153,21	51,08	0,00	204,29
Canon pesquero	41,87	13,96	0,00	55,83
Total	3498,38	1094,42	109,30	4702,10

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

La información sobre las transferencias del Gobierno nacional a los gobiernos subnacionales está disponible en la consulta de transferencias del portal de Transparencia Económica del MEF. Allí aparecen dos categorías de transferencias: las autorizadas y las acreditadas. Las primeras son las que se programaron inicialmente, mientras que las segundas son las que se llevaron a cabo. Para el primer capítulo hemos tomado como referencia las autorizadas, porque son proyecciones que hace el MEF con los porcentajes y criterios establecidos por la Ley del Canon. Las transferencias acreditadas, en cambio,

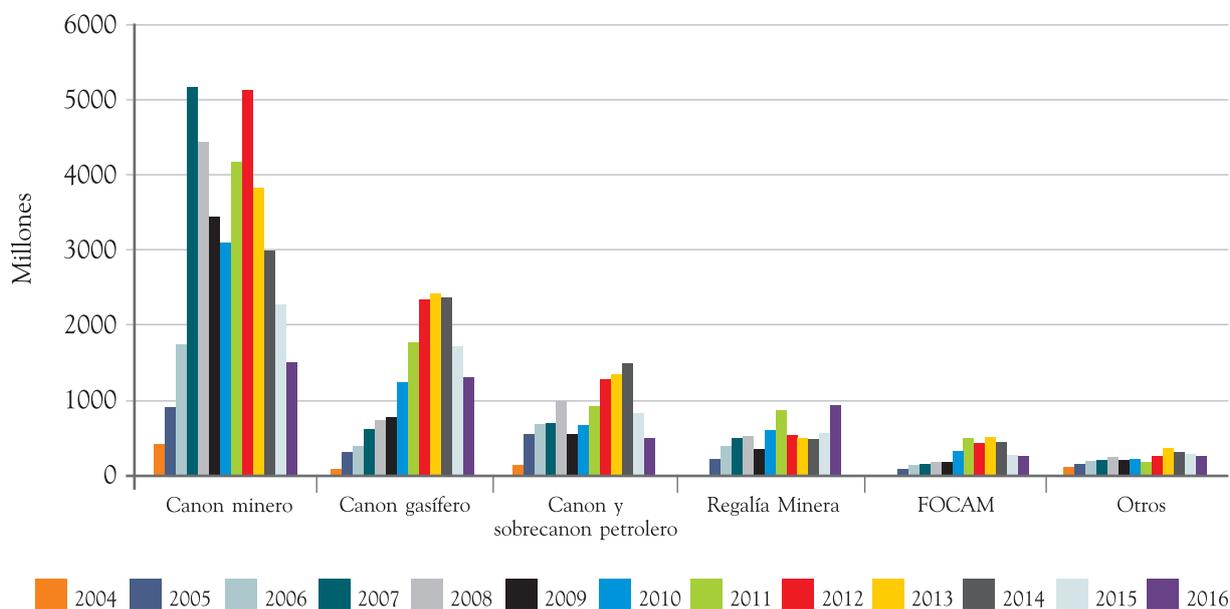
tienen relación con la programación de dichos recursos en el presupuesto público. Por lo mencionado, los datos sobre el canon minero, las regalías y otros rubros presentados anteriormente pueden diferir de los que aparecen en este capítulo, aunque las diferencias no son significativas en el monto global.

Como es de esperar, las transferencias acreditadas a los departamentos productores reflejan de cerca el comportamiento de la renta minera e hidrocarburífera que capta el Estado, el cual se presentó en el capítulo 1. En el 2016, las transferencias acreditadas disminuyeron en 20% respecto del año previo y pasaron de 5899 millones de soles a 4702 millones de soles, tal como se observa en el gráfico 33. Sin embargo, dentro de la tendencia general a la baja de las transferencias, se observan comportamientos diferenciados entre estos recursos. Es decir, mientras el canon minero empezó a disminuir desde el 2013, el canon gasífero y el petrolero iniciaron su caída dos años después, el 2015. Entre todas las formas de canon, el petrolero es el que presenta el declive más abrupto. En sentido inverso, el único tipo de transferencia que muestra una recuperación significativa es la regalía minera, con un aumento de 66% con respecto al 2015, lo cual se explica por el pago a cuenta de la deuda que realizó Minera Cerro Verde el año 2016, tal como mostramos en el capítulo anterior.

Gráfico 33

Las transferencias acreditadas por actividades extractivas según tipo, 2004-2016

(Millones de nuevos soles)



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

¿Qué porcentaje de la renta que captura el Estado peruano se transfiere a los departamentos productores mediante el mecanismo del canon? Los datos del gráfico 34 presentan el ratio que relaciona las transferencias realizadas con la renta captada por el Estado. Los datos muestran una tendencia creciente, a partir del año 2004, en tres

fases bastante marcadas. La primera, entre el 2004 y el 2008, que corresponde al auge minero; la segunda se relaciona con los años de la crisis financiera internacional, y la tercera tuvo lugar entre el 2011 y el 2015 con un ligero repliegue el año 2016.

En términos generales, el gráfico nos dice que el Gobierno nacional ha venido transfiriendo un porcentaje creciente de la renta percibida por el Estado. ¿Cómo se explica esta situación? Hemos visto hasta aquí que tanto la renta captada por el Estado como las transferencias por diferentes tipos de canon han disminuido de manera sustancial. De manera general se constata que mientras las transferencias por canon disminuyeron 52,6% en el período 2012-2016, la renta minera y la de hidrocarburos lo hicieron en 55% y 66%, respectivamente, en el mismo período.

A modo de hipótesis planteamos que este resultado se podría explicar por las siguientes razones: a) por la aprobación el año 2011 de la Ley de Homologación del Canon Petrolero que aumenta el porcentaje de la regalía petrolera que se debe transferir a las regiones productoras e incluye el 50% del impuesto a la renta de las empresas petroleras en las transferencias por canon; b) el incremento de la regalía minera por la regalía contractual que paga el proyecto Las Bambas desde el 2015 y por el pago a cuenta de las regalías no canceladas por el proyecto Sulfuros Primarios realizado por Minera Cerro Verde; c) la drástica caída del impuesto a la renta de tercera categoría, principal componente de la renta que captura el Estado.

Gráfico 34

Renta extractiva capturada por el Estado y transferida a las regiones productoras, 2004-2016
(Porcentaje)



Nota: Como renta extractiva se considera lo siguiente: canon minero, canon gasífero, canon y sobrecanon petrolero, regalía minera, Focam, canon hidroenergético y canon pesquero.

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

2.2 ¿Cuáles son los departamentos que más participan en la distribución de renta?

Los departamentos que más transferencias han recibido en el 2016 —considerando los recursos que van a las municipalidades, gobiernos regionales y universidades públicas— son los siguientes: Cusco (33,3% del total), Áncash (8,7%), Arequipa (8,5%), Piura (7,3%), La Libertad (6,7%) y Cajamarca (5,9%). Los seis primeros reciben el 70% del total. La relativa concentración de los recursos transferidos en el departamento del Cusco no es nueva, data por lo menos del año 2014, lo cual se debe a la importancia adquirida por el proyecto Camisea, en el contexto de una fuerte caída de la renta minera y petrolera.

Cuadro 5

Transferencias acreditadas por las principales actividades extractivas por departamentos, 2016

(Millones de soles)

Departamentos	Canon minero	Canon gasífero	Canon y sobrecanon petrolero	Regalía minera	Focam	Total general
Amazonas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Áncash	313,66	0,00	0,00	64,48	0,00	378,14
Apurímac	3,21	0,00	0,00	92,72	0,00	95,93
Arequipa	21,99	0,00	0,00	346,07	0,00	368,06
Ayacucho	15,02	0,00	0,00	13,83	52,87	81,72
Cajamarca	216,89	0,00	0,00	39,87	0,00	256,76
Callao	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
Cusco	49,04	1285,73	0,00	108,14	0,00	1442,91
Huancavelica	0,10	0,00	0,00	4,26	38,89	43,24
Huánuco	0,02	0,00	14,96	2,00	0,00	16,98
Ica	56,64	0,00	0,00	10,09	43,52	110,25
Junín	25,43	0,00	0,00	23,86	0,00	49,29
La Libertad	253,36	0,00	0,00	38,96	0,00	292,32
Lambayeque	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Lima	41,11	0,00	0,00	28,25	44,87	114,23
Loreto	0,00	0,00	30,40	0,00	0,00	30,40
Madre de Dios	0,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,58
Moquegua	189,40	0,00	0,00	31,01	0,00	220,41
Pasco	12,96	0,00	0,00	21,14	0,00	34,10
Piura	31,62	0,00	281,89	0,62	0,00	314,13
Puno	87,17	0,00	0,00	19,69	0,00	106,86
San Martín	0,94	0,00	0,00	0,25	0,00	1,19
Tacna	177,66	0,00	0,00	30,39	0,00	208,05
Tumbes	0,00	0,00	93,15	0,00	0,00	93,15
Ucayali	0,00	0,00	33,07	0,00	40,87	73,94
Total	1496,81	1285,73	453,47	875,63	221,02	4332,66

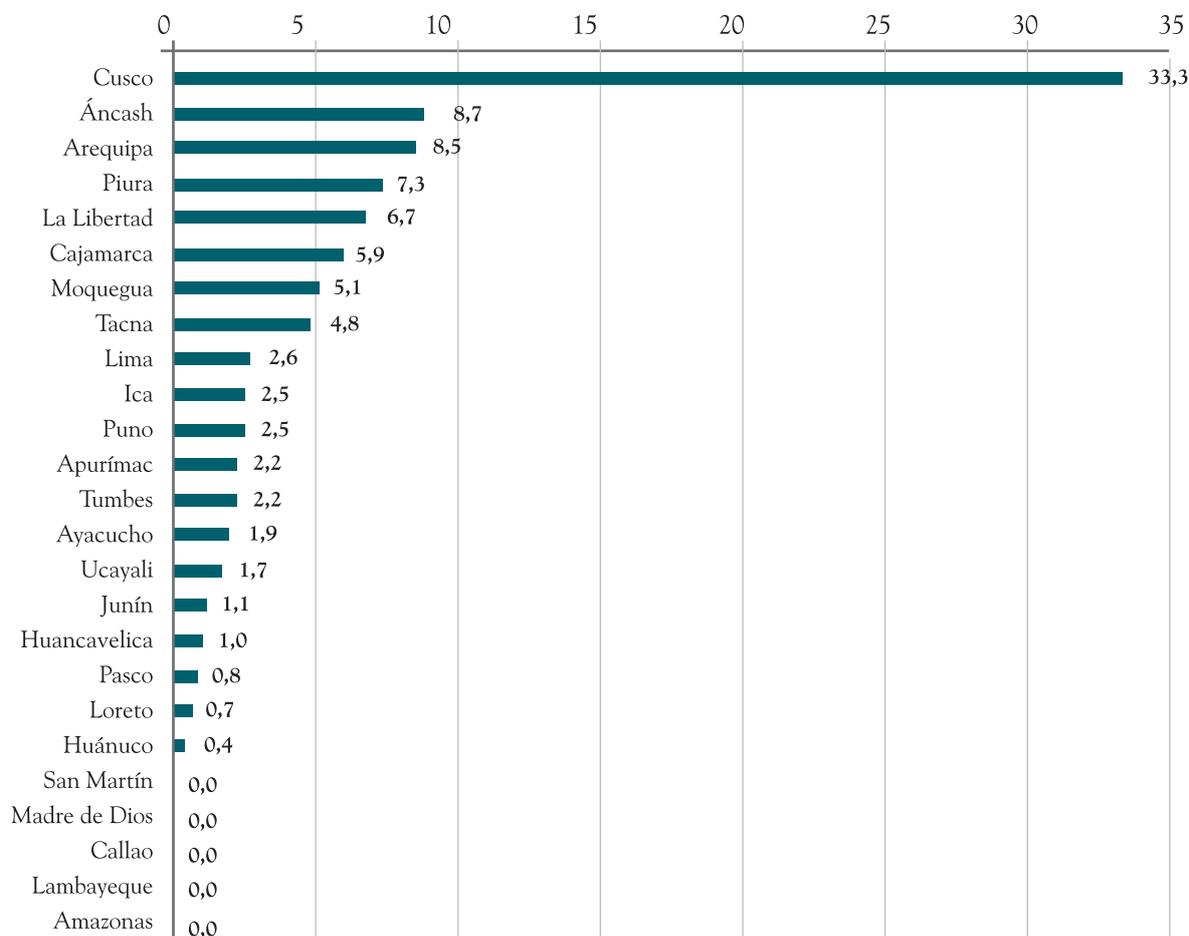
Nota: Como renta extractiva se considera la minera, la petrolera y la gasífera.

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Gráfico 35

Transferencias acreditadas por las principales actividades extractivas por departamentos, 2016

(Proporción del total de transferencias, en porcentaje)



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

3. USO DE LA RENTA EXTRACTIVA EN LOS GOBIERNOS REGIONALES

Para fines presupuestales, los recursos transferidos a los gobiernos regionales y a las municipalidades como participación en las rentas de la actividad extractiva se encuentran incluidos en el rubro 18 “canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones”, en el cual se agrupan con otro tipo de recursos.

En este capítulo presentamos el uso del presupuesto de los gobiernos regionales, con especial atención en el financiamiento y el destino de las inversiones.

3.1 Programación del presupuesto por fuente de financiamiento

En el 2016, los gobiernos regionales obtuvieron un presupuesto total modificado de 29 317 millones de soles, monto superior en 7,7% al obtenido a fines del 2015, que fue de 27 225 millones de soles. Los recursos ordinarios son la fuente principal que sustenta el 75,8% del presupuesto de los gobiernos regionales. En segundo lugar están los recursos por operaciones oficiales de crédito que constituyeron el 9% del total en el 2016, a diferencia del año anterior, cuando solo tuvieron una participación del 4%. Finalmente, el rubro 18 solo significó el 8,1% del total del presupuesto asignado a los gobiernos regionales el año 2016 y continuó su tendencia a la baja (ver cuadro 6).

Cuadro 6

Presupuesto de los gobiernos regionales por fuente de financiamiento, 2015-2016

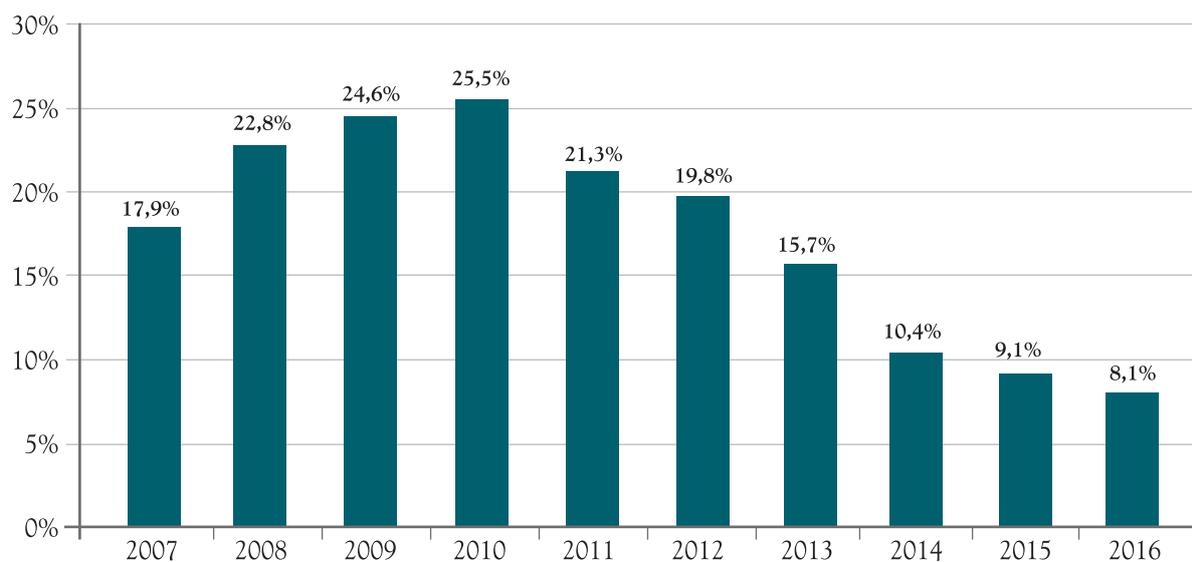
(Millones de nuevos soles)

Fuente / Rubro de financiamiento	2015		2016	
	PIM	Participación	PIM	Participación
Recursos ordinarios	21 304	78,3%	22 209	75,8%
Recursos directamente recaudados	858	3,2%	937	3,2%
Donaciones y transferencias	1510	5,5%	1163	4,0%
Canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	2475	9,1%	2362	8,1%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	1075	3,9%	2643	9,0%
Total general	27 222	100,0%	29 314	100,0%

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Los recursos del canon y de las regalías, que están alojados en el rubro 18, han perdido peso como fuente de financiamiento del presupuesto con el pasar de los años. Entre el 2006 y el 2010, su relevancia se mantuvo creciente y llegaron a representar el 25% del total en el 2010; sin embargo, del 2011 en adelante la tendencia es decreciente. En el 2016 significaron solo el 8,1% del financiamiento. En ese sentido, los gobiernos regionales dependen cada vez menos de los recursos provenientes de la renta extractiva y utilizan de manera creciente fondos por endeudamiento (ver gráfico 36).

Gráfico 36

Porcentaje del presupuesto total de los gobiernos regionales financiado con los rubros canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones, 2007-2016

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

3.2 Programación del presupuesto de inversiones por fuente de financiamiento

El marco legal establece que el dinero proveniente del canon y las regalías debe orientarse al financiamiento de proyectos que contribuyan al desarrollo de las regiones de donde se extraen los recursos. Por ello, al analizar las inversiones de los gobiernos regionales es posible identificar la proporción que se financia con estos recursos.

De manera agregada, el 27% del presupuesto que manejaron los gobiernos regionales en el 2016 fue asignado a inversiones, equivalentes a 8020 millones de soles. Dados los datos previamente presentados, no resulta sorprendente que los recursos ordinarios hayan sido su principal fuente de financiamiento y hayan representado el 44,7% del total del presupuesto regional de inversiones. En segundo lugar están los recursos por operaciones oficiales de crédito, cuya participación ha dado un gran salto: pasaron de 1075 millones de soles en el 2015 a 2643 millones de soles en el 2016, lo que significó un incremento de 146% (ver cuadro 7). Es decir, actualmente, el 33% de las inversiones de los gobiernos regionales se financia con endeudamiento, lo cual es un dato nuevo de la realidad a considerar con mayor atención.

Por otro lado, el rubro 18, cuyo principal componente son las transferencias asociadas a las industrias extractivas, representó apenas el 17,5% de las inversiones regionales en el 2016. Hasta el 2012, más del 40% de las inversiones de los gobiernos regionales se financiaban con recursos provenientes de este rubro, por tanto, podemos afirmar que la continua reducción del canon minero y petrolero ha disminuido su relevancia en el financiamiento del gasto de inversión y plantea a las autoridades regionales el desafío de buscar nuevas fuentes y formas de financiamiento de las inversiones.

Cuadro 7

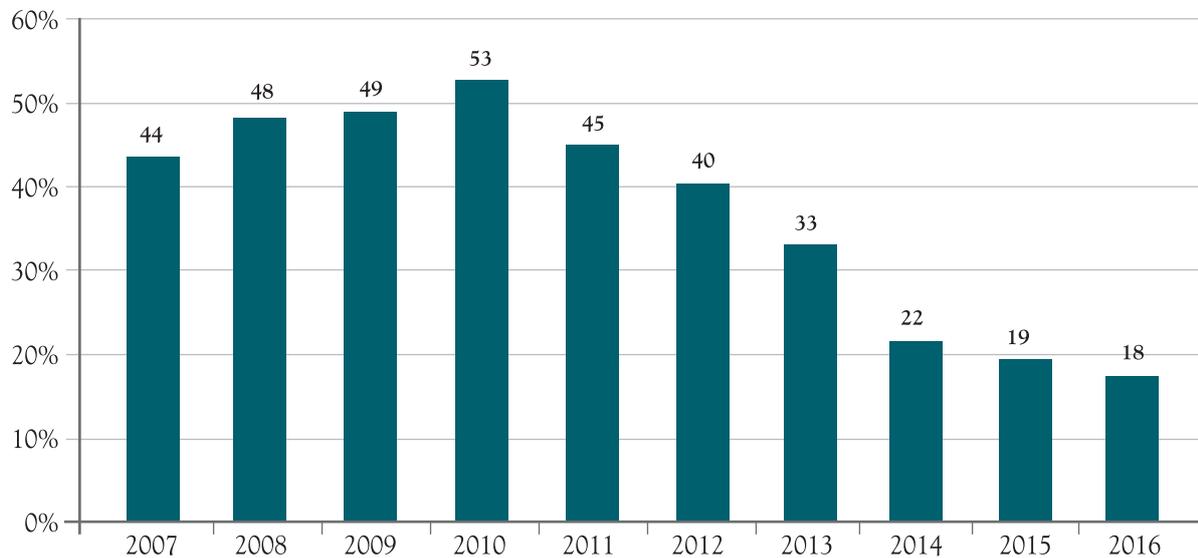
Distribución del PIM de inversiones de los gobiernos regionales por rubro de financiamiento, 2015-2016 (Millones de nuevos soles)

Fuente / Rubro de financiamiento	2015		2016	
	PIM	Participación	PIM	Participación
Recursos ordinarios	4420	60,2%	3583	44,7%
Recursos directamente recaudados	177	2,4%	204	2,5%
Donaciones y transferencias	239	3,3%	184	2,3%
Canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	1431	19,5%	1405	17,5%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	1075	14,6%	2643	33,0%
Total general	7342	100,0%	8019	100,0%

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Entre el 2007 y el 2011, los recursos recibidos por concepto de canon y regalías financiaron, en promedio, el 48% de las inversiones y llegaron al 53% en el 2010. Sin embargo, desde el 2012 se aprecia una caída continua de esta fuente hasta representar solo el 18% en el 2016 (ver gráfico 37).

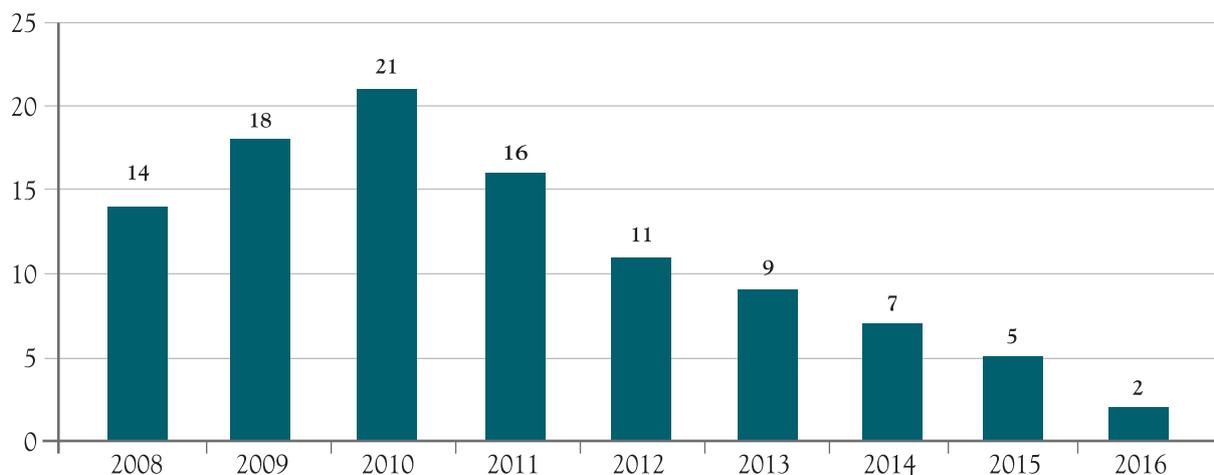
Gráfico 37

Porcentaje del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales financiado con canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones, 2007-2016

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Como consecuencia de lo anterior, cada vez menos gobiernos regionales tienen como fuente principal de sus inversiones a los recursos del canon y las regalías. Así, el año 2010 eran 21 los gobiernos regionales que financiaban más del 40% de su presupuesto de inversión con recursos provenientes de la renta extractiva; en el año 2012, el número se redujo a 11, y en el 2016 solo dos gobiernos regionales (Áncash y Cusco) cumplen con tal condición (ver gráfico 38).

Gráfico 38

Número de gobiernos regionales que financia al menos el 40% de sus inversiones con recursos del canon

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

3.3 Presupuesto modificado de inversiones por funciones en los gobiernos regionales

Desde algunos espacios de opinión se alimenta el mito de que las transferencias de la renta extractiva a los gobiernos subnacionales se malgastan en proyectos innecesarios. Si bien la repentina abundancia de recursos y el apresuramiento por gastarlos llevaron al sobredimensionamiento de algunos proyectos que no eran esenciales, la evidencia muestra que los gobiernos regionales asignaron alrededor del 80% de dichos recursos a proyectos que pueden ser considerados prioritarios.

Como se mencionó previamente, el 18% de la inversión de los gobiernos regionales se financia con recursos del rubro 18. El año 2016, las inversiones se orientaron principalmente hacia proyectos de las funciones salud y saneamiento (26,8%), agropecuaria (21%), transporte (20,7%) y educación, cultura y deporte (19,4%). En conjunto, las cuatro funciones sumaron el 88% del total (ver cuadro 8). Si bien la proporción destinada a proyectos agropecuarios presenta un ligero incremento, esos cuatro rubros han destacado durante varios años, con lo que queda demostrado que los recursos procedentes de las actividades extractivas se orientan a la reducción de brechas de infraestructura existentes en las regiones. Por tanto, el problema del gasto público no radica principalmente en los rubros priorizados, sino en la calidad de los proyectos con los que se concretan las obras, lo que incluye diseños técnicos inadecuados, sobredimensionamiento y actos de corrupción, entre otros.

Cuadro 8
Presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales según funciones, 2005-2016
(Millones de soles)

Función	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Participación 2016
Salud y saneamiento	172,3	614,4	935,7	1050,1	1379,0	2357,9	2235,0	2207,9	2409,6	2213,0	1837,2	2150,7	26,8%
Agropecuaria	298,6	481,1	817,9	860,2	1106,1	1024,1	955,5	1280,2	1214,1	1143,6	1362,9	1688,7	21,1%
Transporte	425,4	668,7	1225,0	1966,9	2643,2	2433,6	2162,6	2344,7	2535,1	2093,3	1473,3	1661,7	20,7%
Educación, cultura y deporte	255,2	346,9	501,9	800,8	1087,9	1278,2	1295,5	1664,3	1728,2	1640,5	1706,3	1558,6	19,4%
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	97,5	121,8	151,1	374,1	376,1	325,5	282,5	567,3	441,4	318,5	308,7	352,4	4,4%
Medio ambiente	0,0	0,0	0,0	0,0	93,9	109,4	87,6	87,0	109,3	97,0	135,3	165,6	2,1%
Orden público y seguridad	0,0	0,0	0,0	0,0	102,6	137,2	138,9	197,9	248,5	226,4	201,9	157,5	2,0%
Turismo	0,0	0,0	0,0	0,0	72,5	45,8	48,4	75,9	71,7	63,8	50,0	74,6	0,9%
Vivienda y desarrollo urbano	38,5	53,8	40,9	18,2	40,4	36,6	28,4	28,3	35,1	137,1	63,2	66,8	0,8%
Energía	71,3	179,5	347,3	281,2	199,2	267,2	251,3	244,9	169,4	123,9	85,7	60,2	0,8%
Protección, asistencia y previsión social	34,2	34,0	61,3	55,2	57,9	55,8	28,9	26,0	19,3	32,7	22,6	25,5	0,3%
Industria, comercio y servicios	32,0	53,9	62,1	70,6	18,8	12,4	9,0	17,2	28,1	15,4	21,8	18,1	0,2%
Pesca	12,1	19,0	15,1	80,3	32,9	27,9	14,3	16,5	17,4	17,2	12,0	12,9	0,2%
Defensa y seguridad nacional	4,2	14,2	38,4	89,5	16,6	7,6	1,4	5,4	10,1	18,6	40,0	8,7	0,1%
Comunicaciones	0,7	0,8	0,3	4,9	5,6	1,1	2,5	7,7	27,5	12,4	10,7	7,8	0,1%
Justicia	0,0	2,6	0,9	4,6	8,1	5,3	9,8	11,4	11,2	13,7	6,6	4,7	0,1%
Trabajo	0,6	0,2	0,0	0,4	3,8	2,5	2,6	2,5	3,9	5,6	3,2	3,6	0,0%
Minería	0,0	0,0	0,0	0,0	9,7	7,0	6,4	5,1	3,3	7,9	4,5	2,9	0,0%
Deuda pública	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
Legislativa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
Relaciones exteriores	0,0	0,2	0,0	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
Total general	1442,6	2591,2	4197,9	5657,1	7254,6	8135,1	7560,6	8790,2	9083,2	8180,6	7345,9	8021,0	100,0%

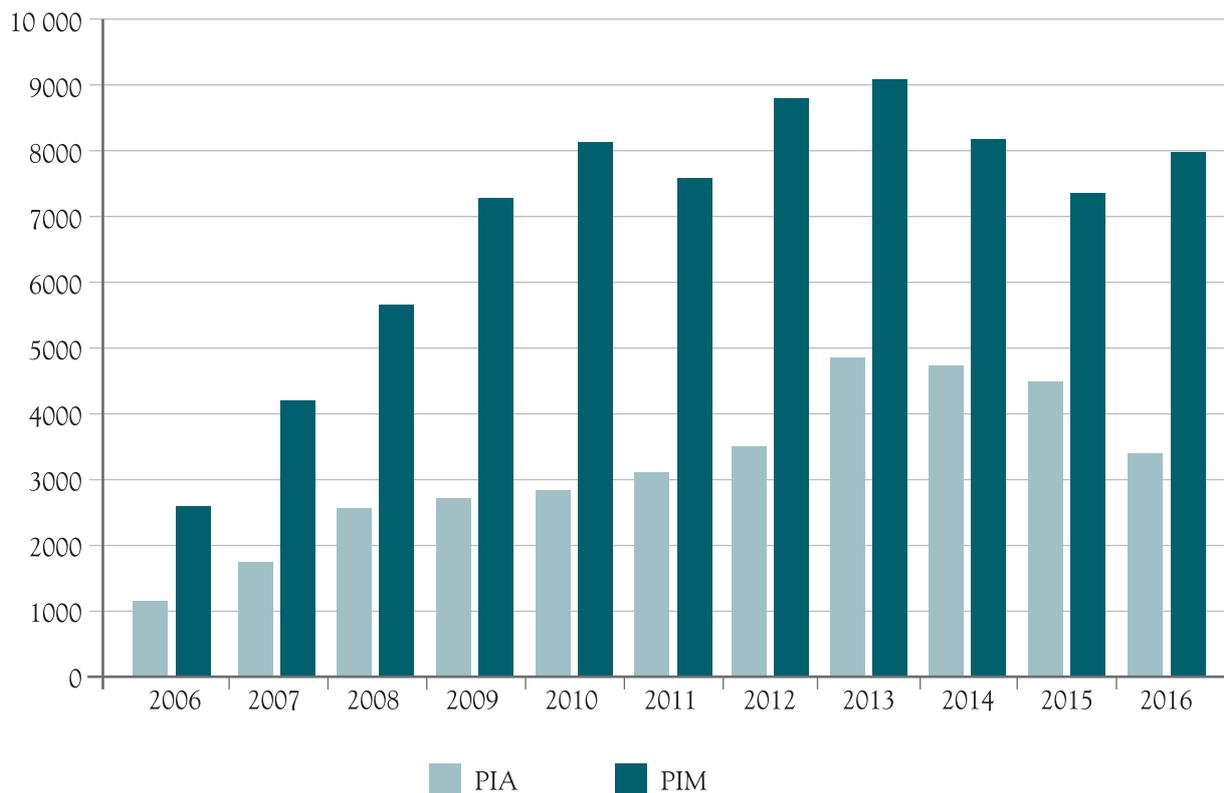
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

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

Una característica del presupuesto de los gobiernos regionales es su fuerte variación durante el año, lo que afecta la gestión de las inversiones. En diciembre del 2016, el presupuesto para inversiones de los gobiernos regionales alcanzó los 8020 millones de soles, monto 135% mayor al presupuesto inicial de apertura que fue de 3419 millones de soles, lo que indica una suerte de retorno a un problema que venía disminuyendo. Entre otras razones, esto se debe a la incorporación de los saldos presupuestales no ejecutados el año anterior y a las transferencias de recursos del Gobierno nacional, del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel) o de los fideicomisos, entre otras transferencias. Entre los años 2006 y 2012, las modificaciones al presupuesto estuvieron por encima del 100% y alcanzaron el 166% y 185% en el 2009 y el 2010, respectivamente. En el 2015, estas disminuyeron al 63%, el porcentaje más bajo en los últimos años (ver gráficos 39 y 40).

Gráfico 39

Presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales, de apertura (PIA) y modificado (PIM), 2006-2016 (Millones de soles)



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Gráfico 40

Incremento del presupuesto modificado de inversiones de los gobiernos regionales con respecto al presupuesto de apertura, 2006-2016



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Más allá de las modificaciones presupuestales, es necesario recurrir a otros indicadores para evaluar el desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución del presupuesto de inversiones. En el presente reporte utilizamos dos: la eficacia en el gasto tanto en relación con el presupuesto modificado como con el presupuesto de apertura.

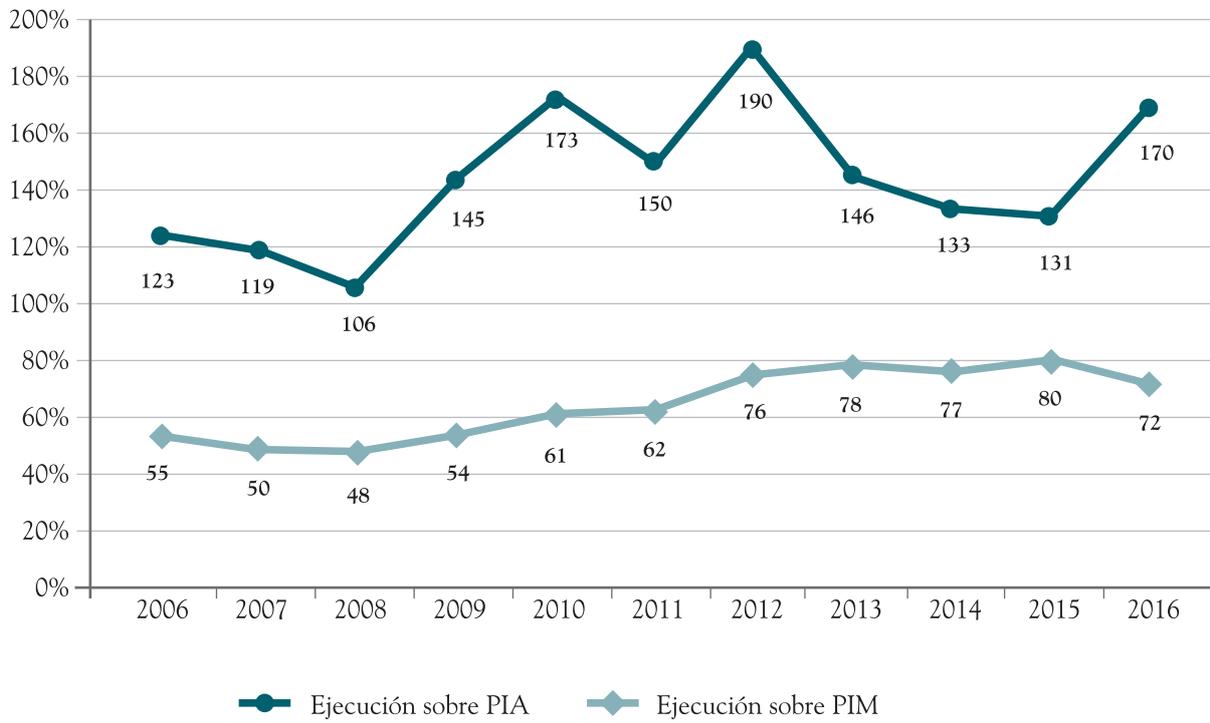
Con respecto al primer indicador, en el periodo 2004-2016, en promedio, los gobiernos regionales ejecutaron el 65% del presupuesto modificado. Entre el 2008 y el 2015 pudimos observar una tendencia creciente, que en el 2015 llegó al 80% de avance de ejecución, la más alta en diez años. Sin embargo, en el 2016 la tasa de ejecución disminuyó nuevamente a 72%.

En cambio, el segundo indicador, que relaciona el gasto realizado con el presupuesto aprobado en el Congreso de la República, arroja un resultado más elevado. En promedio, los gobiernos regionales ejecutaron cerca del 144% del presupuesto de apertura; es decir, se logró ejecutar siempre muy por encima de los recursos inicialmente programados. Si bien a partir del 2012 se observa una tendencia a la reducción en este indicador, en el último año (2016) hubo una importante recuperación (170%).

En el 2016 se produjo un hecho nuevo: se incrementó la eficacia del gasto, medida con el presupuesto de apertura; al mismo tiempo, disminuyó la eficacia medida con el presupuesto modificado. Una posible explicación de este resultado sería la fuerte modificación del presupuesto de los gobiernos regionales producto de las transferencias realizadas por el Gobierno nacional, ya que el gasto ejecutado en el 2016 (5805 millones de soles) es muy similar al del 2015 (5913 millones de soles).

Gráfico 41

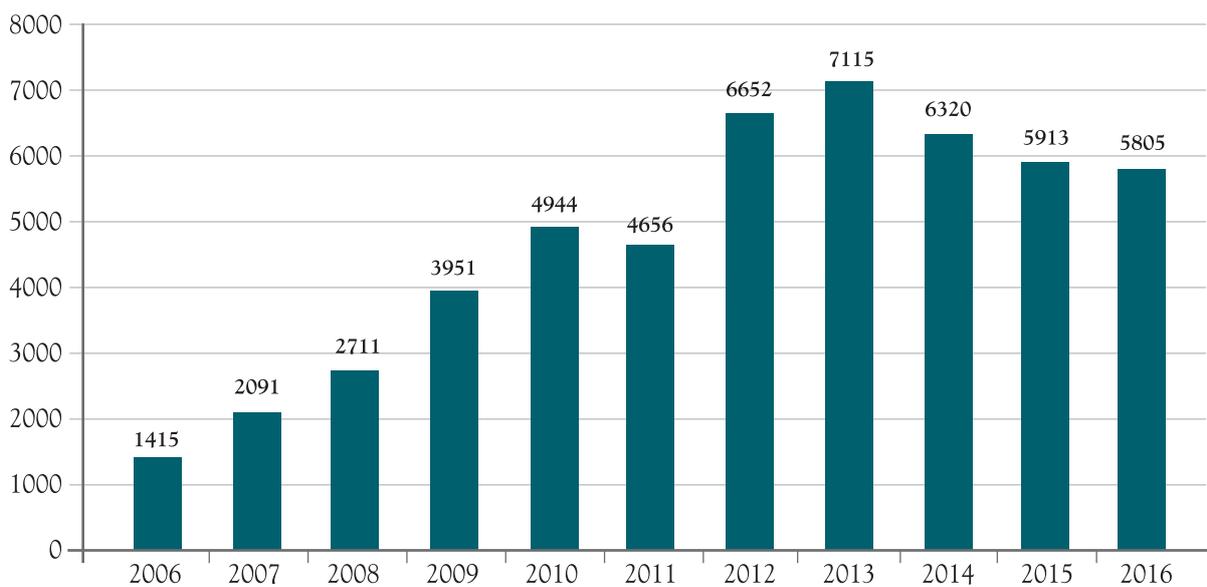
Avance en la ejecución de inversiones de los gobiernos regionales, 2006-2016
(Porcentaje)



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Gráfico 42

Monto ejecutado de inversiones por los gobiernos regionales, 2006-2016
(Millones de soles)



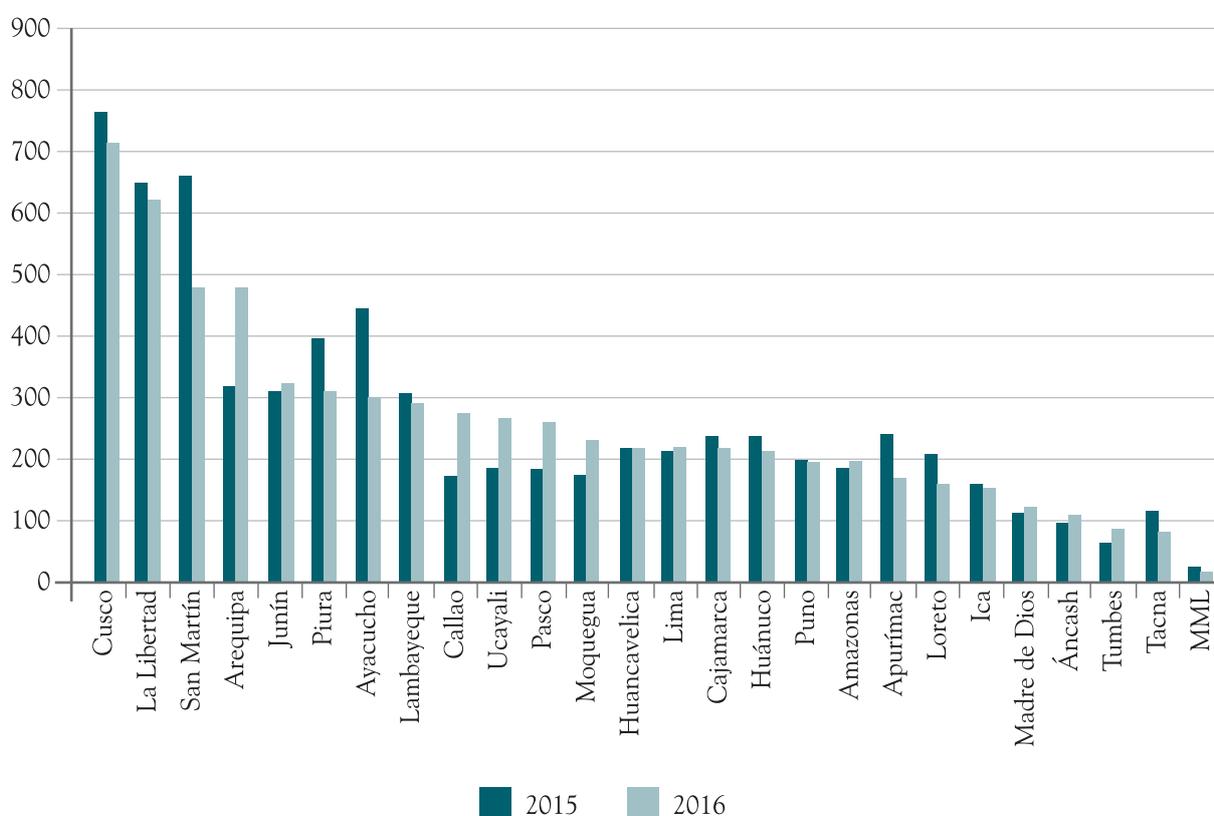
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

En relación con el desempeño de los gobiernos regionales vemos que la mayoría de los que cuentan con mayores recursos redujo significativamente el gasto ejecutado el año 2016: Cusco, La Libertad, San Martín, Piura y Ayacucho registraron en promedio una caída del 18%. En contraste con esta tendencia, los de Arequipa y Junín observaron un crecimiento del 50% y 3%, respectivamente. En los demás gobiernos regionales podemos apreciar variaciones un poco menos significativas: destaca el crecimiento de Callao, Ucayali y Pasco (48% en promedio) y se reducen Loreto, Apurímac, Tacna y la Municipalidad Metropolitana de Lima (-30% en promedio). Ver gráfico 43.

Gráfico 43

Ejecución de inversiones por gobierno regional, 2015-2016

(Millones de soles)



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

En el periodo 2006-2016, el conjunto de los gobiernos regionales ejecutaron inversiones por un total de 51 569 millones de soles, de los cuales al menos tres cuartas partes se destinaron a agua y saneamiento, infraestructura vial y agraria, educación, cultura y deporte. En ese periodo, los gobiernos regionales que más inversiones ejecutaron fueron: Cusco (4052 millones de soles), San Martín (3342 millones de soles), Arequipa (3249 millones de soles) y Áncash (3061 millones de soles). Las cifras son significativas y la pregunta que surge es ¿cuál es el impacto alcanzado con estas inversiones—sumadas a las que realizan las municipalidades y el Gobierno nacional— en la mejora de la vialidad, la infraestructura educativa o los servicios de agua y saneamiento? Lamentablemente, con la información disponible no es posible dar una respuesta satisfactoria a esta pregunta.

Sabemos cuánto se gastó y en qué se gastó, pero no conocemos el impacto de este gasto. Estudios realizados por la academia y por algunas ONG indican que los resultados son variados y que los impactos no son los esperados.²⁰ Asimismo, señalan que hay serios problemas en la calidad del gasto, lo cual interpela al Estado por su poca disposición a mejorar la gestión pública, tanto la nacional como la descentralizada. Por otro lado, esto contrasta con el gran interés que muestra al promover la participación del sector privado en la ejecución del gasto público mediante las asociaciones público-privadas y las obras por impuestos.

Finalmente, es de destacar que el Gobierno Regional de San Martín aparezca con el segundo monto más elevado de inversiones realizadas, a pesar de no contar con recursos provenientes del canon, salvo las cifras irrisorias que recibe por el canon forestal. Además, muestra una trayectoria de gasto más constante comparada con otros gobiernos regionales y, especialmente, con aquellos receptores de canon minero y de hidrocarburos. Un factor que contribuye a explicar este hecho es que el Gobierno Regional de San Martín cuenta con un fideicomiso constituido con el aporte de unos 50 millones de soles anuales producto de la eliminación del reintegro tributario el 2008, el cual sirvió para apalancar recursos de otras fuentes y sostener, así, una trayectoria de gasto relativamente estable.

20 Cfr. Arellano-Yanguas, J. (2011). *¿Minería sin fronteras?: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Pontificia Universidad Católica del Perú; Del Pozo, C., E. Guzmán y V. Pucarmayta (2013). *¿Minería y bienestar en el Perú? Evaluación de impacto del esquema actual (ex-post) y esquemas alternativos (ex-ante) de re-distribución del canon minero, elementos para el debate*. Cusco: Centro Bartolomé de Las Casas y Consorcio de Investigación Económica y Social; y Zegarra, E., J. C. Orihuela, y M. Paredes (2007). "Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto". Documento de trabajo, 51. Lima: Grade.

Cuadro 9
Ejecución del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales, 2006-2016
(Millones de soles)

Gobierno regional	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Porcentaje									
	Millones de soles												2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2015/ 2014
Amazonas	40	93	106	144	117	124	222	245	269	178	191	133%	14%	36%	-19%	6%	79%	10%	10%	-34%	7%
Áncash	35	124	132	285	529	639	690	360	134	62	71	254%	6%	116%	86%	21%	8%	-48%	-63%	-54%	15%
Aputímac	26	58	75	71	136	111	178	222	230	244	167	123%	29%	-5%	92%	-18%	60%	25%	4%	6%	-32%
Arequipa	71	136	182	302	286	310	364	453	382	316	447	92%	34%	66%	-5%	8%	17%	24%	-16%	-17%	41%
Ayacucho	52	115	97	124	183	138	238	355	412	424	284	121%	-16%	28%	48%	-25%	72%	49%	16%	3%	-33%
Cajamarca	127	92	67	165	265	427	356	263	170	160	162	-28%	-27%	146%	61%	61%	-17%	-26%	-35%	-6%	1%
Callao	49	30	54	94	132	120	364	336	257	148	256	-39%	80%	74%	40%	-9%	203%	-8%	-24%	-42%	73%
Cusco	100	137	227	303	280	241	603	662	610	448	441	37%	66%	33%	-8%	-14%	150%	10%	-8%	-27%	-2%
Huancavelica	44	88	130	112	159	154	222	221	229	199	175	100%	48%	-14%	42%	-3%	44%	0%	4%	-13%	-12%
Huánuco	28	62	68	73	106	194	294	240	233	231	213	121%	10%	7%	45%	83%	52%	-18%	-3%	-1%	-8%
Ica	25	26	54	57	106	114	126	219	145	102	112	4%	108%	6%	86%	8%	11%	74%	-34%	-30%	10%
Junín	64	49	84	149	127	145	231	216	313	300	317	-23%	71%	77%	-15%	14%	59%	-6%	45%	-4%	6%
La Libertad	53	116	194	182	202	161	117	183	177	577	560	119%	67%	-6%	11%	-20%	-27%	56%	-3%	226%	-3%
Lambayeque	82	132	176	152	100	128	212	296	248	308	289	61%	33%	-14%	-34%	28%	66%	40%	-16%	24%	-6%
Lima	21	32	70	113	150	96	184	234	228	184	164	52%	119%	61%	33%	-36%	92%	27%	-3%	-19%	-11%
Loreto	89	82	54	113	315	345	374	310	247	194	149	-8%	-34%	109%	179%	10%	8%	-17%	-20%	-21%	-23%
Madre de Dios	11	32	46	80	138	94	116	128	115	117	116	191%	44%	74%	73%	-32%	23%	10%	-10%	2%	-1%
Moquegua	65	72	79	181	153	86	116	237	289	141	193	11%	10%	129%	-15%	-44%	35%	104%	22%	-51%	37%
Lima Metropolitana	10	48	44	139	268	11	74	29	46	25	15	380%	-8%	216%	93%	-96%	573%	-61%	59%	-46%	-40%
Pasco	44	67	78	169	78	114	158	274	151	179	252	52%	16%	117%	-54%	46%	39%	73%	-45%	19%	41%
Piura	137	153	150	201	329	193	351	413	254	293	230	12%	-2%	34%	64%	-41%	82%	18%	-38%	15%	-22%
Puno	37	92	89	188	185	114	211	310	287	192	173	149%	-3%	111%	-2%	-38%	85%	47%	-7%	-33%	-10%
San Martín	46	112	231	219	222	260	351	392	458	611	440	143%	106%	-5%	1%	17%	35%	12%	17%	33%	-28%
Tacna	71	74	89	136	125	72	159	193	135	73	56	4%	20%	53%	-8%	-42%	121%	21%	-30%	-46%	-23%
Tumbes	25	31	52	79	110	128	213	120	126	49	70	24%	68%	52%	39%	16%	66%	-44%	5%	-61%	43%
Ucayali	64	40	81	121	142	136	128	205	175	157	259	-38%	103%	49%	17%	-4%	-6%	60%	-15%	-10%	65%
Total	1416	2093	2709	3952	4943	4655	6652	7116	6320	5912	5802	48%	29%	46%	25%	-6%	43%	7%	-11%	-6%	-2%

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

II. DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

4. DEVOLUCIONES Y TRIBUTACIÓN MINERA

4.1 ¿Qué son las devoluciones mineras?

Toda venta que se realiza en el Perú se grava con el impuesto general a las ventas (IGV), que se aplica a todas las actividades económicas con una tasa de 18% sobre el valor de la venta. La situación es distinta en el caso de los productos de exportación. Dado que los exportadores no pueden pagar dos veces el IGV (una en el Perú y otra en el país donde se realiza la venta efectiva del producto exportado), la legislación peruana se ciñe al principio internacional de que *los impuestos no se exportan*. Por ello, la actividad comercial de las empresas exportadoras rompe con la cadena débito-crédito del IGV. Los exportadores generan crédito fiscal a su favor por las compras que efectúan, pero no generan débito fiscal porque no cargan este IGV a sus exportaciones.

Los créditos fiscales a favor se usan contra el pago del impuesto a la renta o como monto por devolver. La mayor parte de la producción minera se exporta, por lo que sus actividades se encuentran en el marco de lo descrito y los saldos a favor por créditos fiscales se denominan devoluciones mineras.

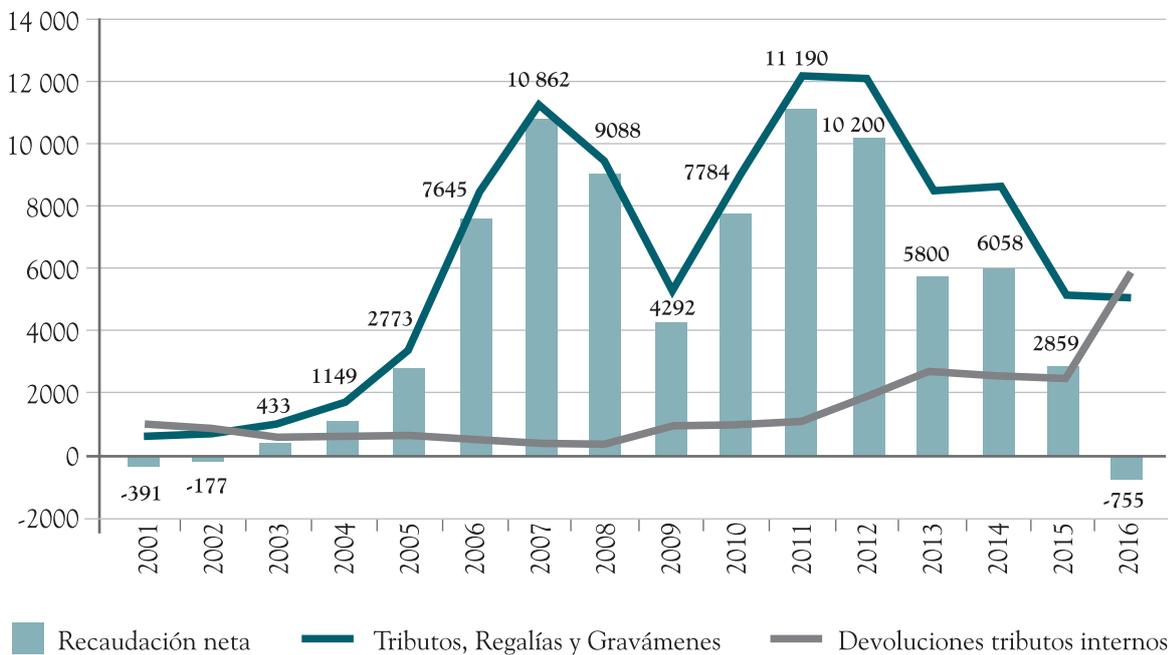
4.2 Recaudación y devoluciones hacia el fin del superciclo

En el 2016 se generó una distorsión atípica en la tributación minera, al registrar cifras negativas. Como muestra el gráfico 44, las devoluciones por concepto de IGV superaron en 755 millones de soles a la recaudación total de tributos, regalías y gravámenes. Mientras que la recaudación se redujo en un 2% con respecto al 2015, las devoluciones se dispararon y aumentaron en 147%.

Gráfico 44

Recaudación y devoluciones de impuestos en el sector minero, 2001-2016

(Millones de soles)



Fuente: Sunat.
Elaboración: propia.

En el 2016, las empresas mineras recibieron de la Sunat 5889 millones de soles como devoluciones y pagaron a la misma entidad 5134 millones por impuesto a la renta, IGV, regalías mineras y gravamen especial a la minería. Como resultado, tenemos ingresos tributarios negativos por 755 millones de soles, cosa que no sucedía desde el año 2002.

Esta situación causó alarma en algunos sectores de la sociedad civil, que cuestionan la posibilidad de que, en los hechos, el Estado esté subsidiando a las empresas mineras.

En un contexto como el descrito es difícil entender cómo una de las actividades económicas más importantes del país, que fue motor del crecimiento de nuestra economía en tiempos recientes, pague por impuestos menos de lo que recibe por créditos fiscales.

Las alarmantes cifras nos llevan a preguntar: ¿qué ha pasado en estos últimos años para que la tributación minera termine con cifras negativas? ¿Estamos subsidiando a las empresas mineras con incentivos especiales?

4.3 Factores que están detrás de la reducción de la tributación

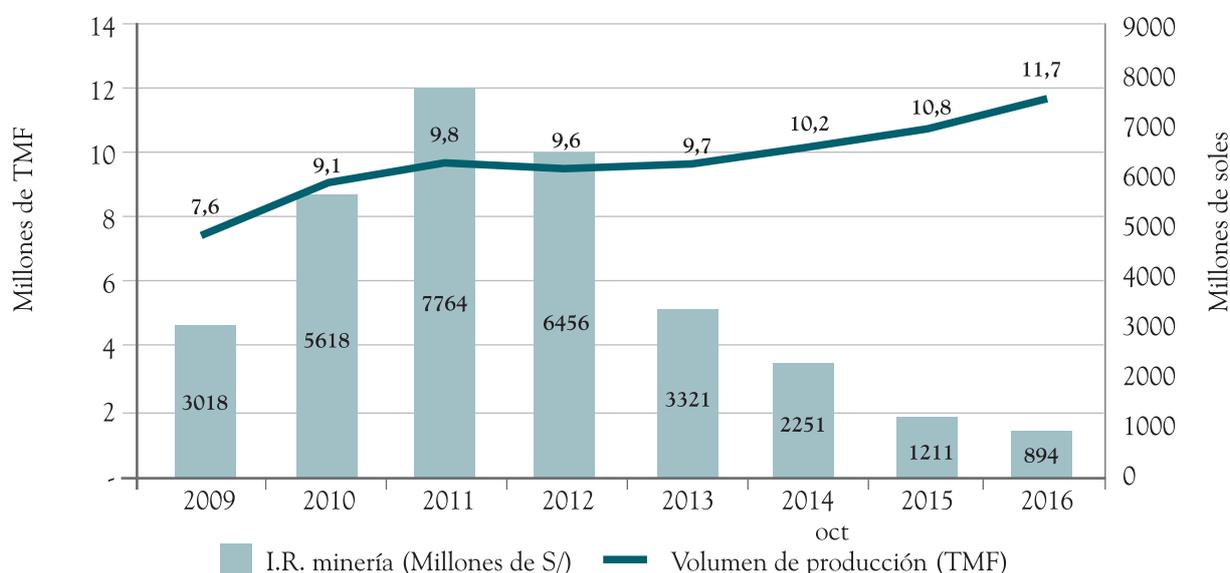
Tal como hemos señalado, las devoluciones se otorgan cuando los exportadores generan créditos fiscales a su favor por los insumos, compras y pagos que realizan en el proceso de producción. En ese sentido, el auge productivo observado en el sector minero entre el 2015 y el 2016 generó el alza de los costos de producción y, por ende, el aumento de los créditos fiscales a favor de las empresas mineras.

En un escenario optimista, el auge productivo debería propiciar el alza de las utilidades de las empresas mineras. Lamentablemente, este no ha sido el caso, debido a los bajos precios internacionales. De esta manera, el efecto precio y el alza de los costos han dejado poco margen de utilidades, como podemos observar en el gráfico 45, en el que se aprecia que la tendencia del volumen de producción es creciente, mientras que la del impuesto a la renta va en dirección opuesta. En periodos de bonanza para las empresas mineras, estas deducían del impuesto a la renta sus saldos a favor del exportador, sin embargo, hoy, que las utilidades son bajas, este saldo supera los montos del impuesto a la renta y genera devoluciones excepcionales.

Gráfico 45

Impuesto a la renta de la minería y volumen de la producción minera, 2009-2016

(Millones de soles y millones de TMF)



Fuente: MEF y Minem.
Elaboración: propia.

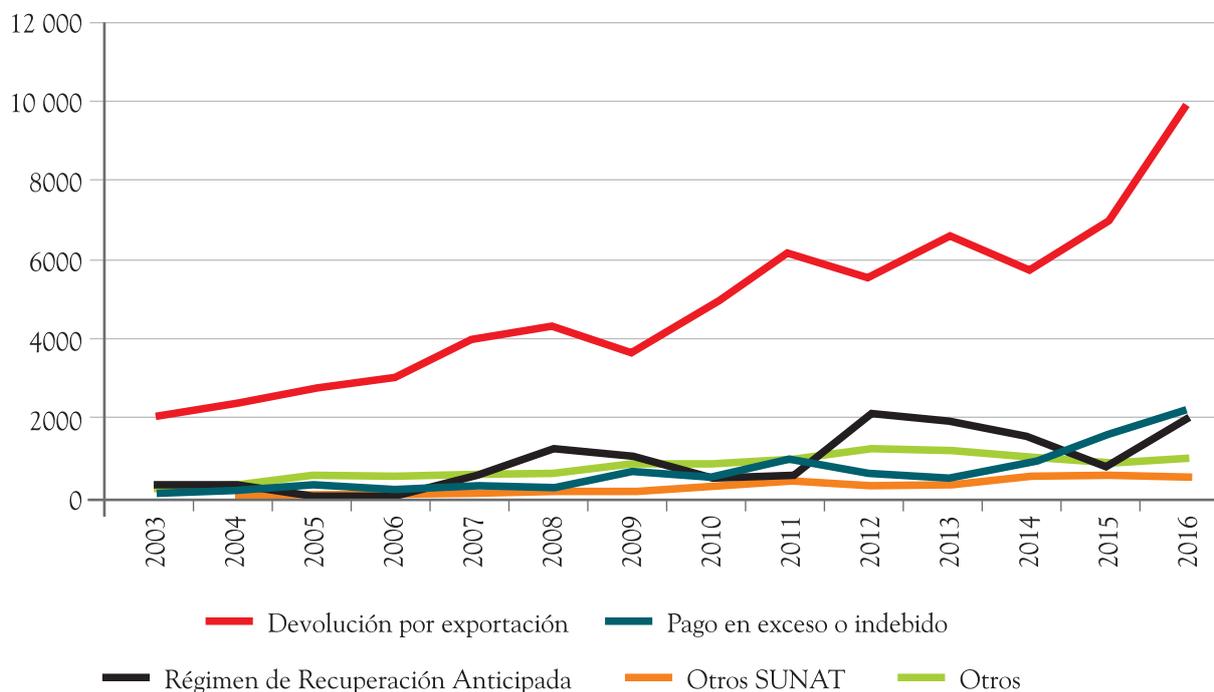
Por otro lado, el Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019 brinda dos factores más a tener en cuenta para explicar el alza mencionada: i) el incremento de las devoluciones a las empresas mineras (por retención del cobro del IGV entre el 2002 y el 2012); y ii) mayores solicitudes aprobadas de recuperación anticipada del IGV.

Con respecto al primer factor, el incremento de las devoluciones se explica por el cobro del IGV que hizo la Sunat a las exportaciones mineras entre el 2002 y el 2012, debido a que las empresas recibieron pagos por adelantado de sus clientes en el exterior y la Sunat no consideró esta operación como exportación.

Gráfico 46

Devoluciones de impuestos según regímenes, 2003-2016

(Millones de soles)



Fuente: Sunat.
Elaboración: propia.

La aprobación del Decreto Legislativo 1119 a mediados del 2012 ayudó a llenar los vacíos de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo y añadió claridad al concepto de exportación.²¹ Según el decreto, se considera exportación de bienes a «la venta de bienes muebles de un sujeto domiciliado en el país a favor de un sujeto no domiciliado, independientemente de que la transferencia de propiedad ocurra en el país o en el exterior». Con esta nueva reglamentación a su favor, las empresas mineras, a través de sus estudios de abogados, exigieron a la Sunat la devolución de los montos cobrados, pues alegaron que las operaciones que habían realizado en ese periodo debían considerarse exportaciones, y tuvieron éxito con las devoluciones.

El segundo factor que explica el alza de las devoluciones mineras es el régimen de devolución anticipada del IGV. El Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019 indica que los proyectos que más se beneficiaron con este régimen fueron los siguientes: Las Bambas, Línea 2 del Metro de Lima-Callao y el Gasoducto Sur Peruano. El régimen especial de recuperación anticipada del IGV, beneficio mediante el cual se otorga un adelanto del crédito fiscal por las compras realizadas en el proceso preoperativo, podría explicar las elevadas sumas de devoluciones de la Sunat a las empresas mineras, ya que en los últimos años estas realizaron fuertes inversiones en proyectos como la ampliación de Cerro Verde, Toromocho y Las Bambas. A este último proyecto, además, se le extendió el periodo de devoluciones anticipadas de IGV, en el 2015, a un total de 3 años y 9 meses, cuando inicialmente tenía un plazo de dos años. Esta ampliación podría sumar también a la elevación de las cifras totales.

²¹ Diario *El Comercio*: “Sunat deberá devolver el IGV cobrado a los exportadores mineros”. <http://archivo.elcomercio.pe/economia/peru/sunat-debera-devolver-igv-cobrado-exportadores-mineros_1-noticia-1536799>.

4.4 Conclusión

Si bien en los últimos años las devoluciones en actividades de exportación, llamadas también saldos a favor del exportador, parecen beneficiar a las empresas mineras, estas se encuentran en el marco de la ley del IGV para exportaciones y no solo rigen para el rubro de minería sino para todas las exportaciones de bienes y algunos servicios. No obstante ello, la magnitud alcanzada por estos ingresos tributarios negativos en el 2016 (de menos 3900 millones de soles) no se había visto desde el 2002 y ha contribuido a generar el déficit fiscal.

Esto evidencia que, en el marco normativo actual, que establece las devoluciones en las actividades de exportación, se deberían planificar mejor los desembolsos de manera de no desestabilizar las cuentas fiscales y entorpecer las funciones del Gobierno nacional, y de los gobiernos regionales y locales. Más aun, en situaciones como las que enfrentamos en la actualidad, cuando se requieren estos recursos para afrontar escenarios de desastres naturales y un contexto internacional de bajos precios internacionales de minerales.

5. DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

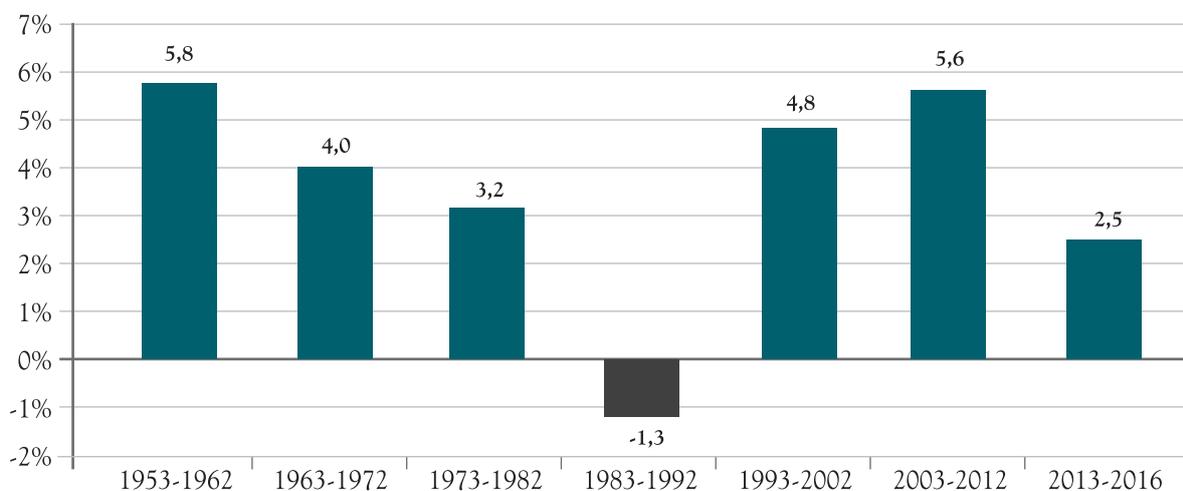
5.1 La maldición de los recursos naturales

Durante el superciclo de las materias primas, el Perú alcanzó niveles de crecimiento particularmente elevados, tan solo comparables a épocas anteriores de precios altos de las mismas (ver gráfico 47). Según algunos cálculos, este periodo se tradujo en la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como en la mejora general de los resultados macroeconómicos y la posición fiscal. Sin embargo, una vez concluido el ciclo, el Perú entró en un periodo de desaceleración similar al que ocurre en otros países latinoamericanos dependientes de las industrias extractivas.

Gráfico 47

Variación porcentual del PBI real per cápita del Perú, 1953-2016

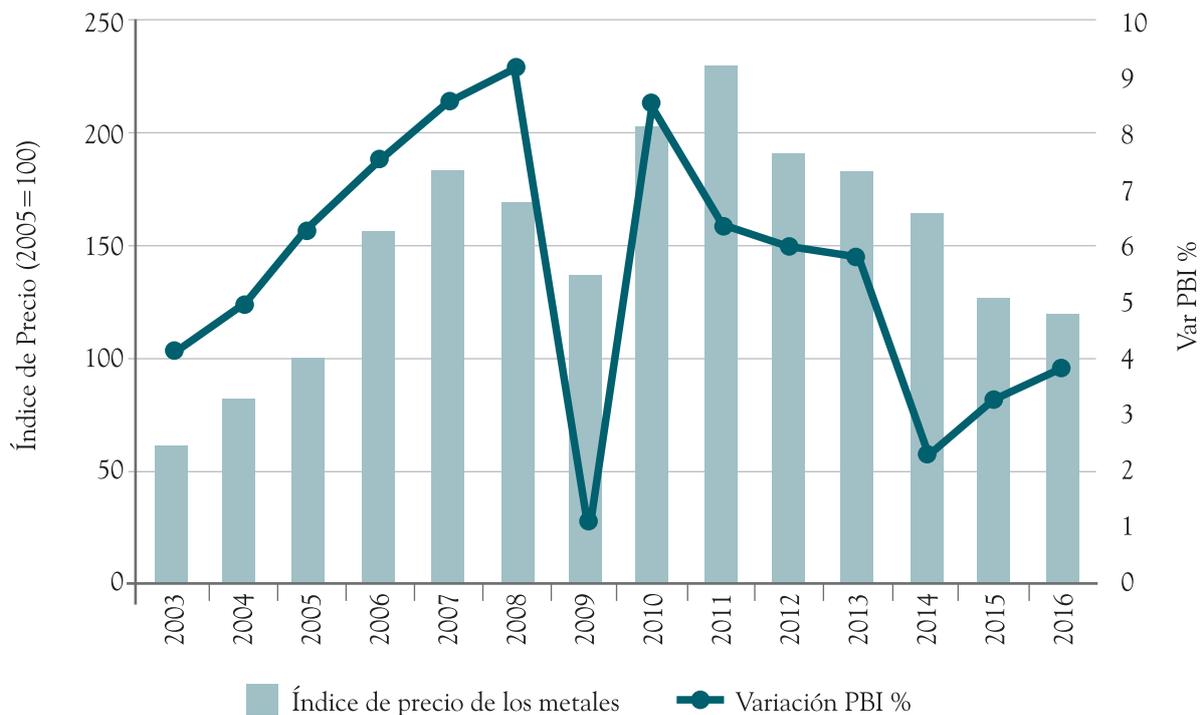
(Promedio por periodo)



Fuente: Seminario, Bruno (2016). *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna: precios, población, demanda y producción desde 1700*. Lima: CIUP; Banco Mundial Databank (2017).

Que nuestro crecimiento esté fuertemente asociado a la variación del precio de los minerales puede verse con claridad en el gráfico 48, que muestra una correlación de 0,4 entre el índice de precios de los metales y la variación porcentual del PBI.

Gráfico 48

Variación porcentual del PBI y del índice de precios de los metales, 2003-2016

Fuente: BCRP (2017); FMI Primary Commodity Prices (2017).

Si bien puede decirse que nuestro país cuenta con una ventaja comparativa al poseer reservas de minerales y de hidrocarburos, existe una amplia literatura que discute la llamada *maldición de los recursos naturales*, concepto que hace referencia a los efectos negativos que la renta extractiva elevada tiene sobre la economía y el Estado.

A nivel productivo, el argumento sobre *la maldición* señala que la explotación de los recursos naturales genera una ventaja comparativa que hace apreciar la moneda de los países que los poseen. Esto, a su vez, reduce la competitividad de sus bienes transables en el mercado mundial, por lo que la canasta exportadora se concentra en productos de bajo valor agregado.

El acceso a divisas y un tipo de cambio poco competitivo incrementan la propensión marginal a importar, lo que beneficia a los consumidores pero afecta al tejido productivo del país. Así, pues, la especialización en actividades intensivas en capital y de poca complejidad tecnológica, sin innovación, genera desempleo, subempleo y desigualdad de los ingresos.

A esta dimensión de *la maldición* se le conoce también como *enfermedad holandesa* debido a los efectos que tuvo el descubrimiento de reservas de gas en dicho país.²²

En cuanto al Estado, las altas rentas extractivas producen resultados diversos según el tipo de régimen político. En los Estados autoritarios o dictatoriales, fomentan la corrupción y el enriquecimiento de la élite gobernante,²³ mientras que en los regímenes democráticos, dado que el gasto social puede generar retornos políticos en el corto plazo, se crea una importante expansión del aparato estatal²⁴ sin necesidad de tener un sistema tributario sano²⁵. Esta desconexión entre el derecho de acceso a bienes públicos y la obligación tributaria favorece la llamada *pereza fiscal*,²⁶ que desincentiva la vigilancia ciudadana sobre los servicios públicos.²⁷

A pesar de ello, la enorme volatilidad de los precios de los recursos naturales hace que esta forma de crecimiento estatal sea insostenible. Una vez acabado el ciclo de precios altos, se debe recurrir al ajuste fiscal, que genera a su vez recorte del gasto social e inestabilidad política, o al endeudamiento público, que permite mantener niveles similares de gasto.²⁸

Las actividades extractivas suelen ser altamente productivas, por lo que ofrecen remuneraciones elevadas y atraen al mejor capital humano del que se dispone. Esto no solo limita las posibilidades de desarrollo de otros sectores, sino que también sesga los enfoques de los especialistas que luego pasan a la gestión pública.²⁹

5.2 Análisis comparativo de la matriz productiva

La correlación entre el crecimiento del PBI y los precios de las materias primas indica la particular vulnerabilidad del país frente a los *shocks* externos de demanda. En el gráfico 49 es posible ver que países como Perú (PER) o Chile (CHL) redujeron su PBI per cápita una vez culminado el superciclo, mientras que países industrializados como Corea del Sur (KOR) han mostrado una mejor capacidad de capear la desaceleración de la economía mundial.

22 O'Neil, Patrick (2004). *Essentials of Comparative Politics*. Nueva York, Londres: Norton.

23 Ross, Michael L. (2011, 13 de junio). Does Oil Hinder Democracy? *World Politics*. 53(3): 325-361.

24 Beblawi, H. y Luciani, G. (Eds.). (2015). *The Rentier State*. Nueva York, Londres: Routledge.

25 Bräutigam, Deborah (2008). "Taxation and Governance in Africa. Take a Second Look". Washington: American Enterprise Institute.

26 Raich, Uri (2001), "Impacts of expenditure decentralization on Mexican local governments". Documento de Trabajo. DTAP-102. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.-CIDE.

27 Ross, Michael L. (2004, abril). Does Taxation Lead to Representation? *British Journal of Political Science*. 34(2): 229-249.

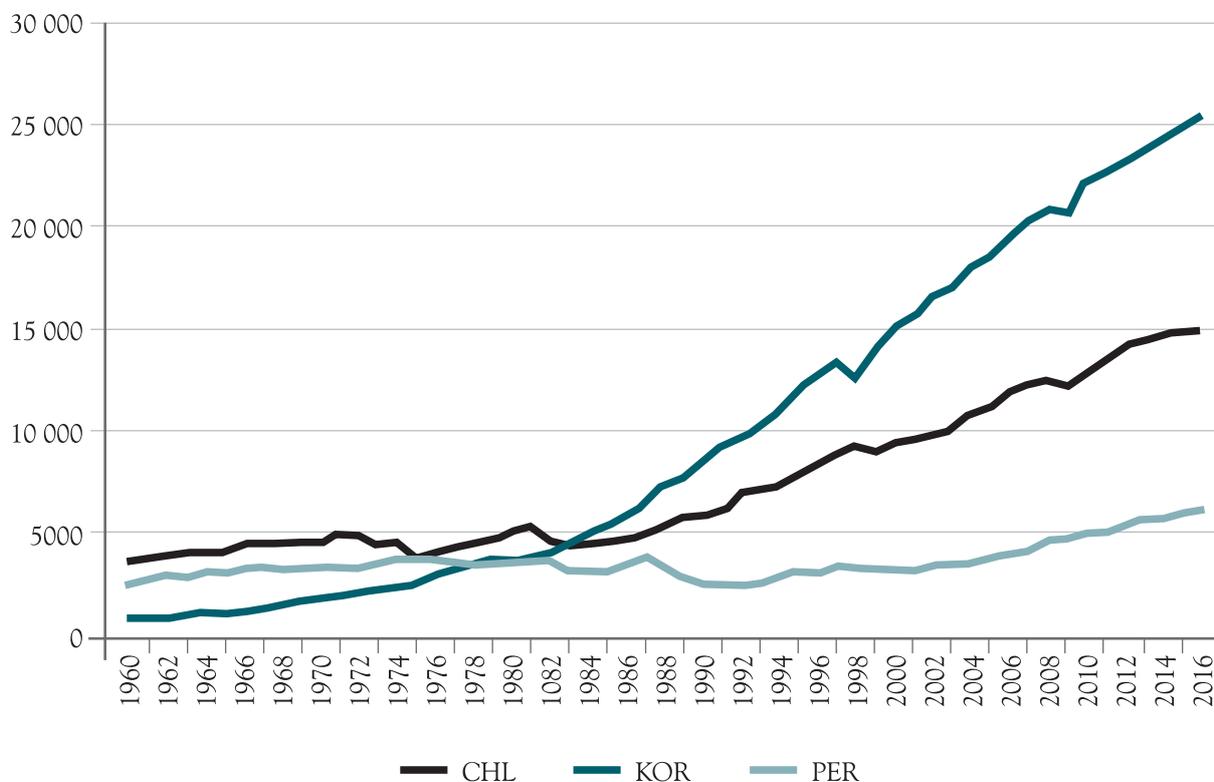
28 Ross, Michael L. (2012). *The oil curse how petroleum wealth shapes the development of nations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

29 Stijns, Jean-Philippe (2006, junio). Natural resource abundance and human capital accumulation. *World Development*. 34(6): 1060-1083.

Gráfico 49

PBI real per cápita de Perú, Chile y Corea del Sur, 1960-2016

(Dólares reales del 2010)



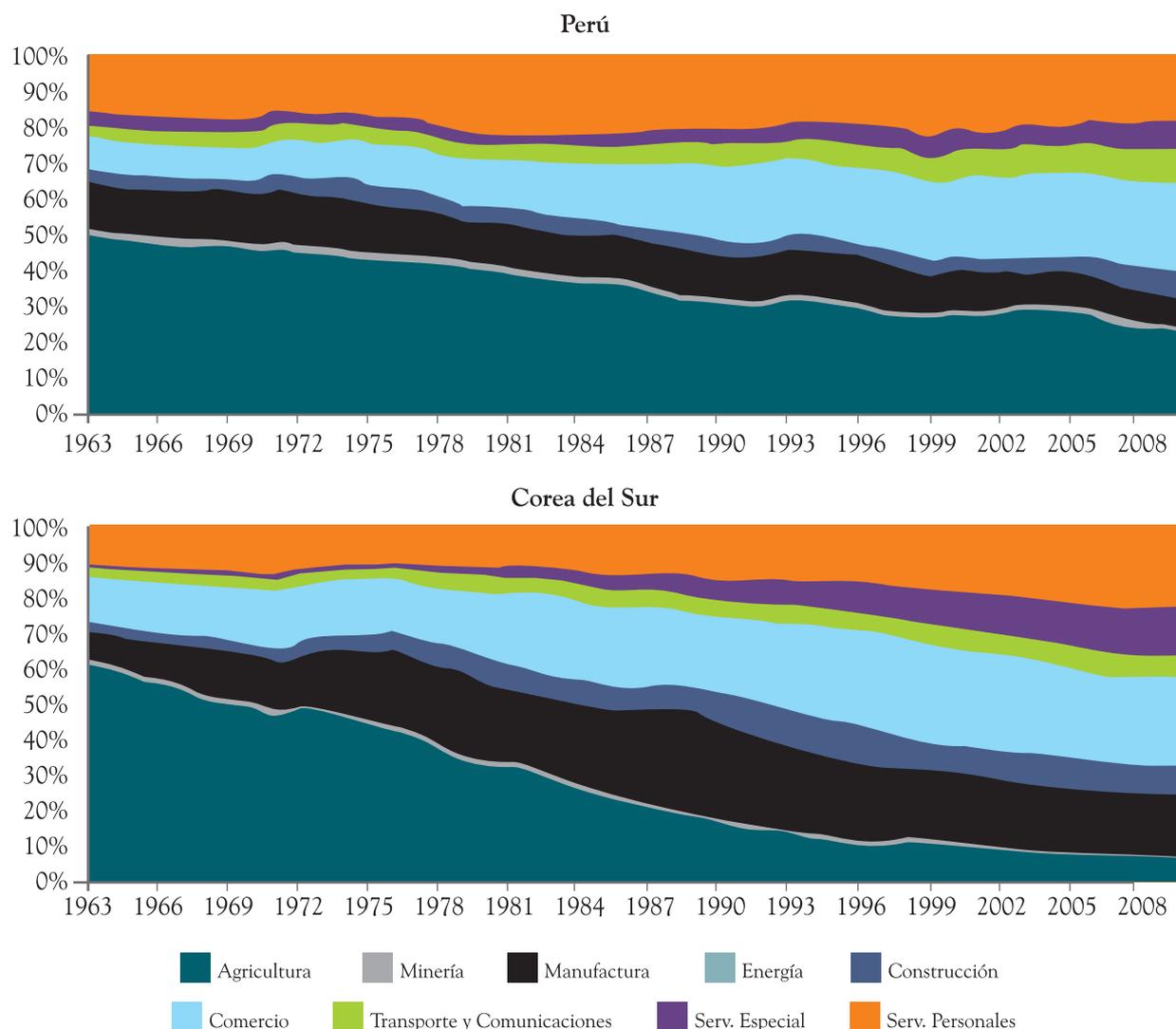
Fuente: Banco Mundial Databank (2017).

La comparación con Corea del Sur es pertinente, ya que en la década de 1960 este país no solo tenía niveles de PBI per cápita menores que los de muchos países de América Latina, sino que también mostraba un tejido productivo similar. El gráfico 50 es bastante elocuente al mostrar cómo el despegue del país asiático coincide con una importante expansión del empleo en la industria manufacturera.

Gráfico 50

Composición del empleo en Perú y Corea del Sur, 1963-2008

(En porcentaje de la PEA ocupada)



Fuente: Groningen Growth and Development Centre (GGDC), 10-Sector Database.

Sobre las particularidades del milagro coreano, el economista de la Universidad de Cambridge Ha-Joon Chang sostiene lo siguiente:³⁰

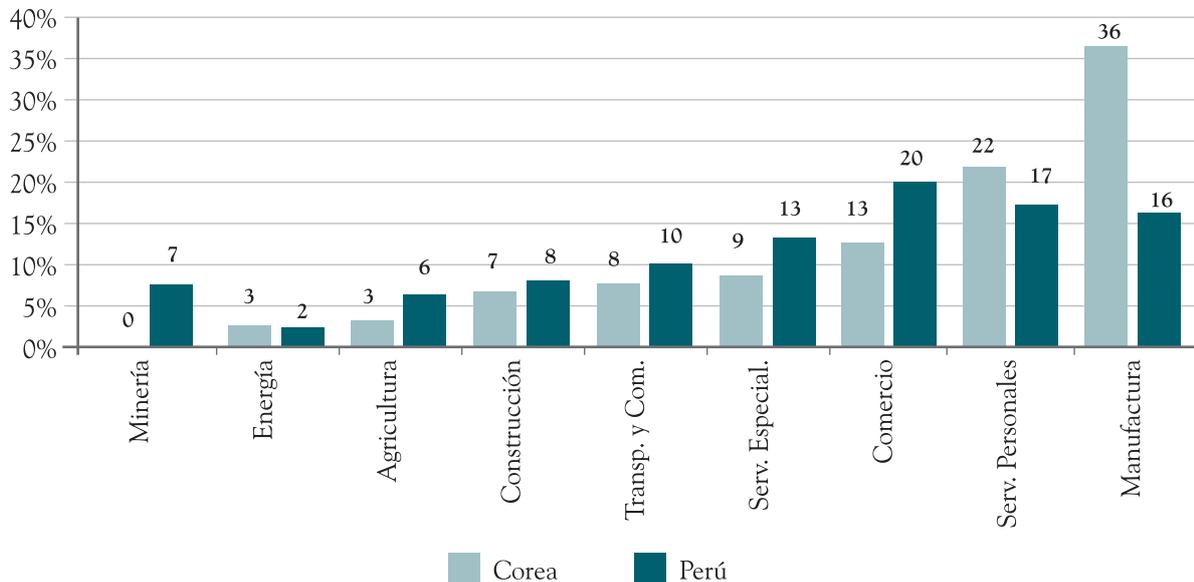
Lo que Corea hizo durante esas décadas [de crecimiento] fue nutrir algunas nuevas industrias elegidas por el gobierno en consulta con el sector privado a través de protección arancelaria, subsidios y otras formas de apoyo gubernamental hasta que «crecieran» suficiente como para enfrentar la competencia internacional.

De hecho, el peso de la manufactura en el tejido productivo coreano puede verse si se compara la composición del PBI. El gráfico 51 muestra el tamaño modesto de la manufactura peruana respecto de la de Corea del Sur.

³⁰ Chang, Ha-Joon (2007). *Bad Samaritans: The myth of free trade and the secret history of capitalism*. Nueva York: Bloomsbury Publishing, p. 14.

Gráfico 51

Composición del PBI de Perú y Corea del Sur, 2011
(Porcentaje)

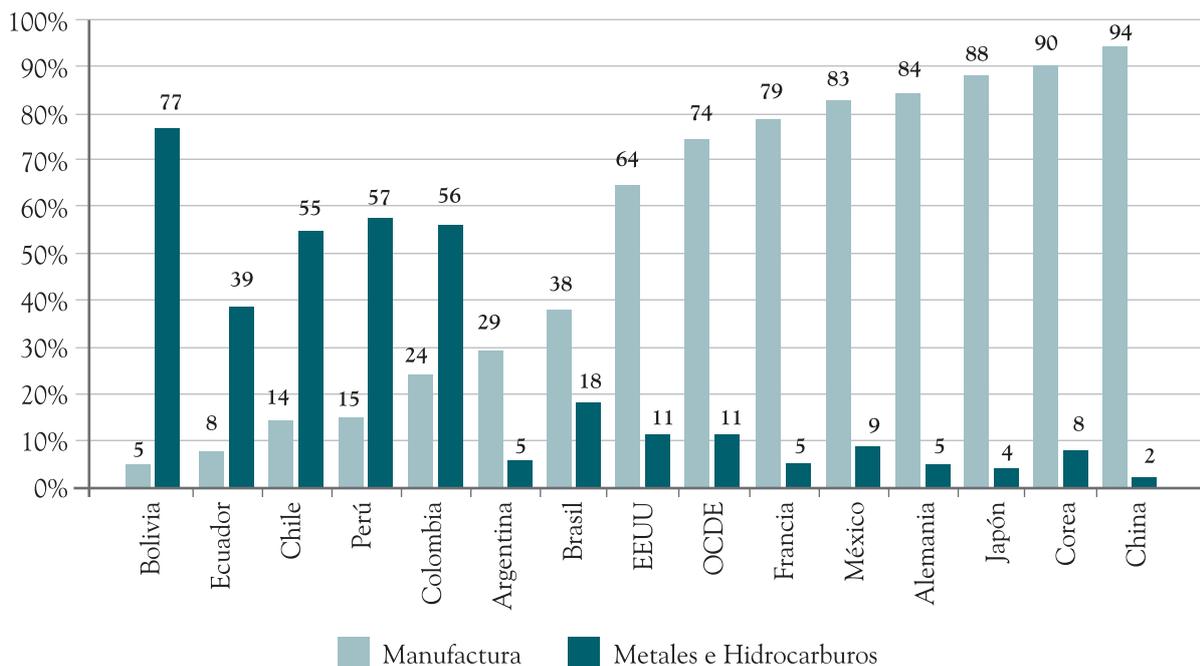


Fuente: GGDC, 10-Sector Database.

La comparación no es válida solo en relación con Corea. Si analizamos la composición de las exportaciones de diversos países (ver gráfico 52), observamos que los desarrollados exportan mayoritariamente manufacturas (74% del valor exportado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE), mientras que el Perú y otros países de América Latina basan sus exportaciones en el aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas (recursos naturales).

Gráfico 52

Participación de la manufactura, los metales e hidrocarburos en las exportaciones mundiales, 2015
(Porcentaje del valor exportado)



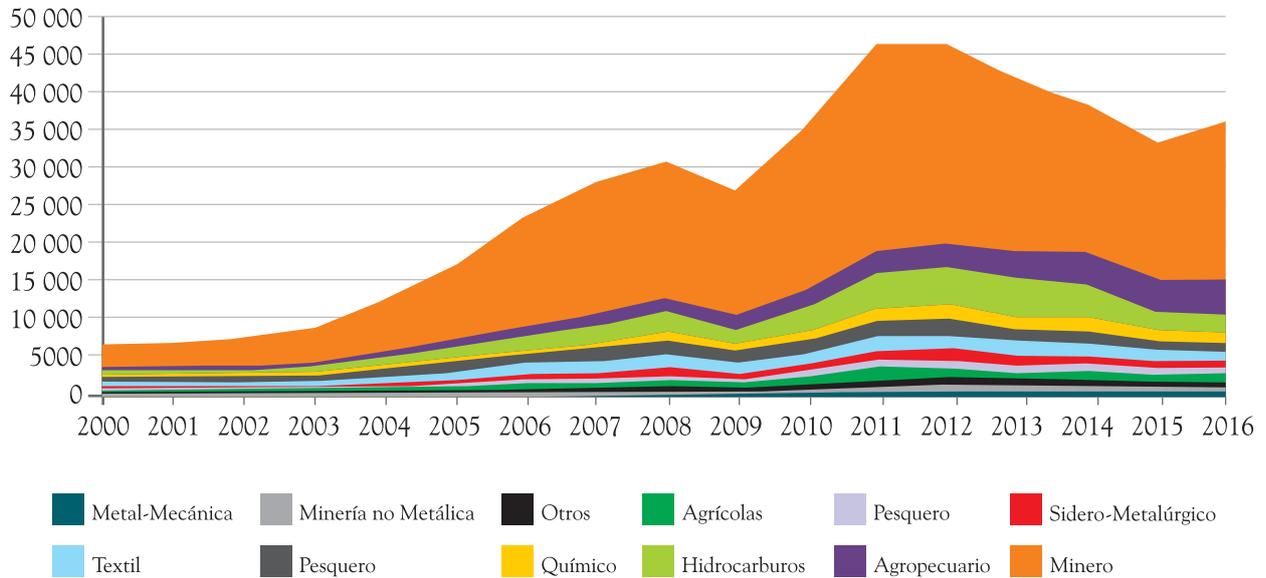
Fuente: Banco Mundial Databank (2017).

En ese sentido, si bien podemos acusar un importante incremento del valor total de nuestras exportaciones durante el superciclo (ver gráfico 53), el peso de las industrias extractivas aparece como síntoma de un tejido productivo poco desarrollado.

Gráfico 53

Exportaciones FOB del Perú por sectores económicos, 2000-2016

(Millones de dólares corrientes)

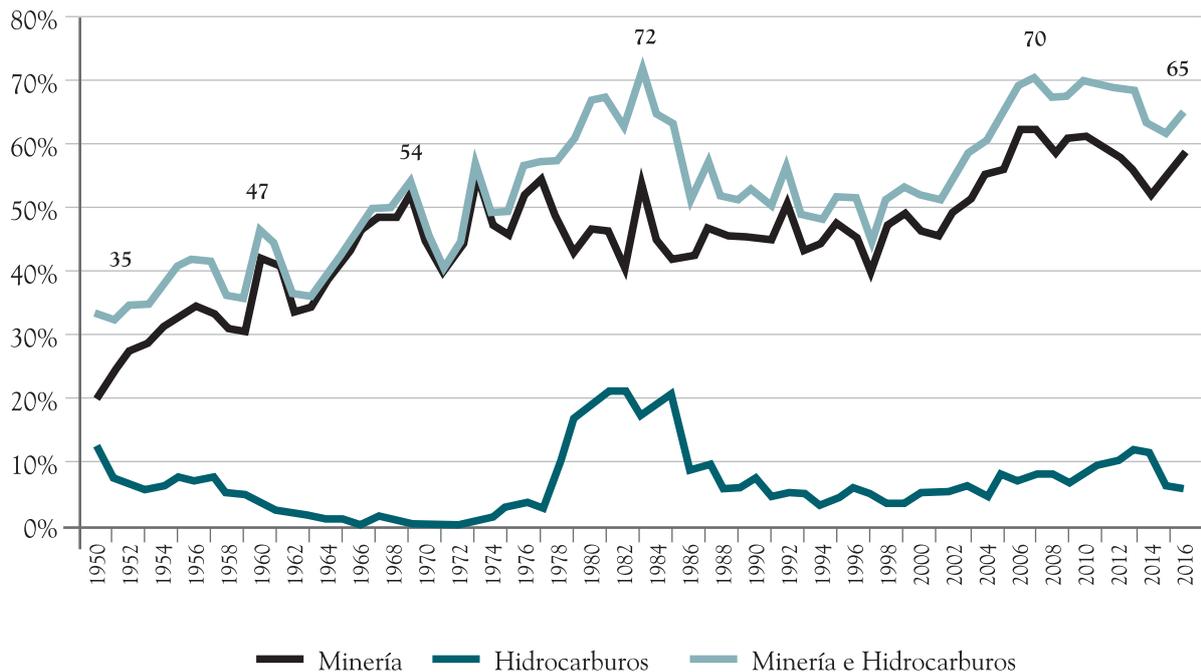


Fuente: Sunat (2017).

Gráfico 54

Participación de las industrias extractivas en las exportaciones peruanas, 1950-2016

(Porcentaje del valor exportado)



Fuente: Estadísticas BCRP.

Es posible analizar también el conjunto de las exportaciones según su grado de complejidad tecnológica.³¹ Esta clasificación permite evaluar la canasta exportadora de una manera distinta a la tradicional, que agrupa de una forma un tanto arbitraria a los productos. La tipología tal cual fue planteada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en el 2000 aparece en el cuadro 10.

Cuadro 10

Clasificación tecnológica de las exportaciones

Clasificación tecnológica	Ejemplos
Productos primarios	Frutas frescas, carnes, arroz, cocoa, té, café, madera, carbón, petróleo crudo, gas.
Manufacturas basadas en recursos naturales	Preparados de fruta y carnes, bebidas, productos de madera, aceites vegetales, metales básicos (excepto acero), derivados del petróleo, cemento, piedras preciosas, vidrio.
Manufacturas de baja tecnología	Textiles, ropa, calzado, manufacturas de cuero, bolsos de viaje, cerámica, estructuras simples de metal, muebles, joyería, juguetes, productos plásticos.
Manufacturas de tecnología media	Vehículos de pasajeros y sus partes, vehículos comerciales, motocicletas y sus partes, fibras sintéticas, químicos y pinturas, fertilizantes, plásticos, hierro y acero, cañerías y tubos, maquinaria y motores, máquinas industriales, bombas, barcos y relojes.
Manufacturas de alta tecnología	Máquinas para procesamiento de datos, de telecomunicaciones, equipos de televisión, transistores, turbinas, equipos generadores de energía, artículos farmacéuticos, aviones, instrumentos ópticos y de precisión, cámaras fotográficas.

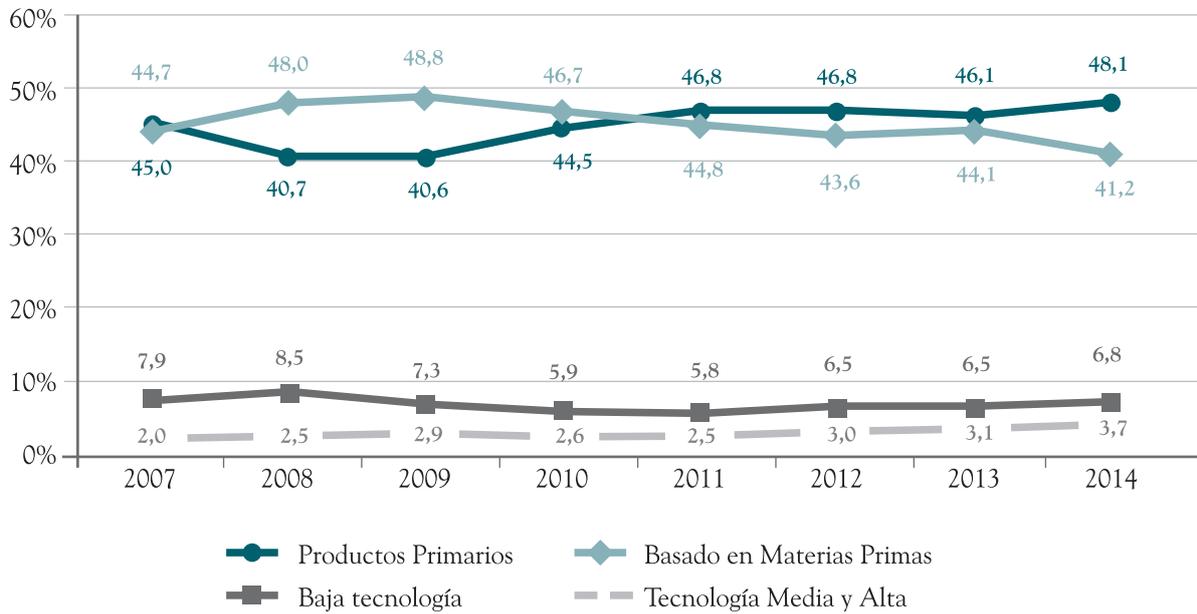
Fuente: Lall, Sanjaya (2000).

No resulta sorprendente que, según los datos del «Atlas Peruano de Complejidad Económica» publicado en línea por la Universidad de Harvard en alianza con el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec), la gran mayoría de las exportaciones del país correspondan a productos primarios y productos basados en materias primas, mientras que los productos de baja, media y alta tecnología representen apenas alrededor del 10%.

31 Lall, Sanjaya (2000). The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998. *Oxford Development Studies*, (28)3.

Gráfico 55

Composición tecnológica de las exportaciones peruanas, 2007-2014
(Porcentaje)

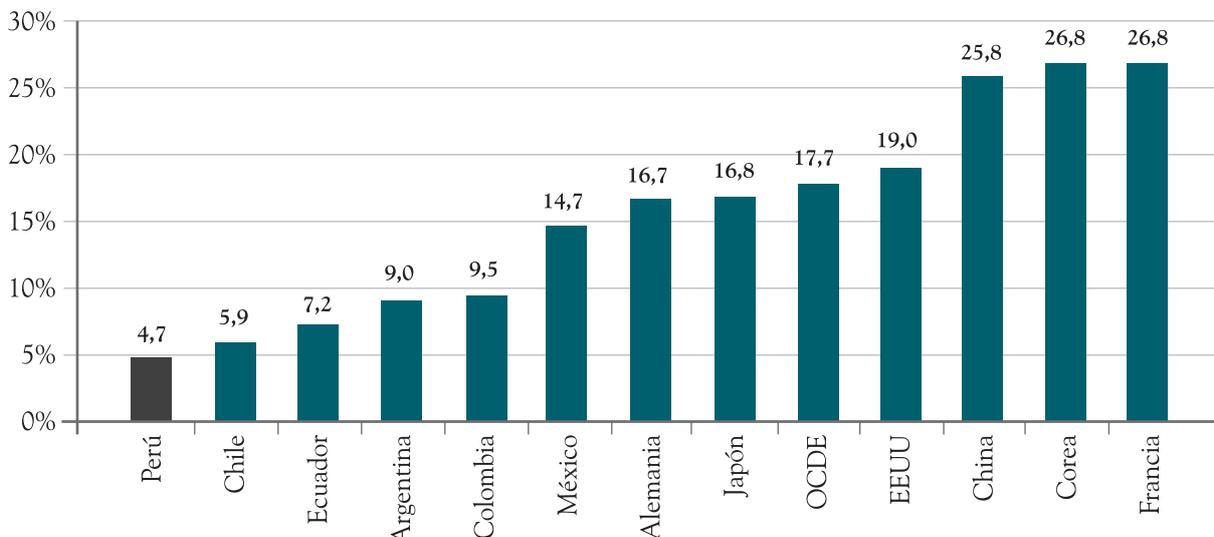


Fuente: Atlas de Complejidad Económica (2017).

Incluso si observamos específicamente el detalle de la composición tecnológica de las exportaciones manufactureras (ver gráfico 56), notaremos que el Perú se encuentra bastante a la saga de la OCDE y de los países en vías de desarrollo.

Gráfico 56

Participación de productos de alta tecnología en las exportaciones manufactureras, 2015
(Porcentaje del valor exportado)



Fuente: Banco Mundial Databank (2017).

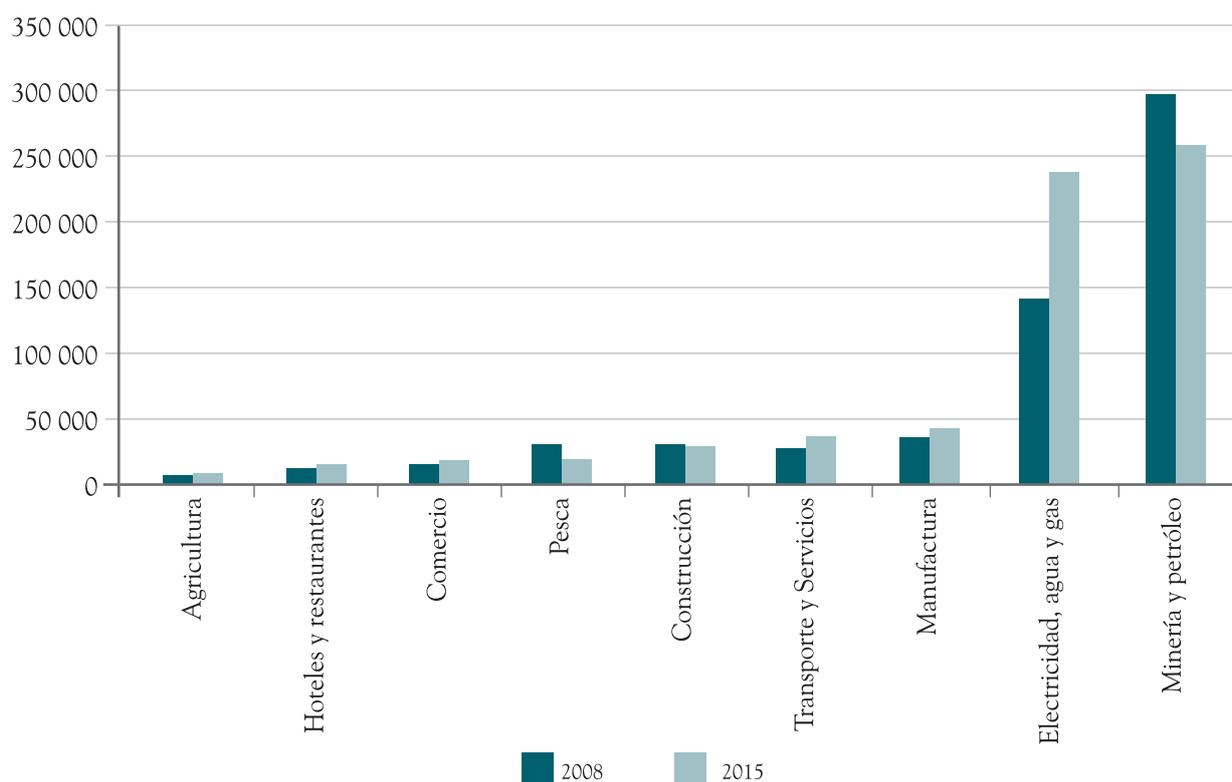
5.3 Evolución de la productividad laboral

Un problema asociado al de la complejidad económica de la matriz productiva es la productividad laboral. Como muestra el gráfico 57, las actividades más productivas son aquellas que, tal como hemos visto, generan poco empleo y viceversa.

Gráfico 57

Productividad laboral anual en el Perú según sector, 2008 y 2015

(Soles reales del 2007)

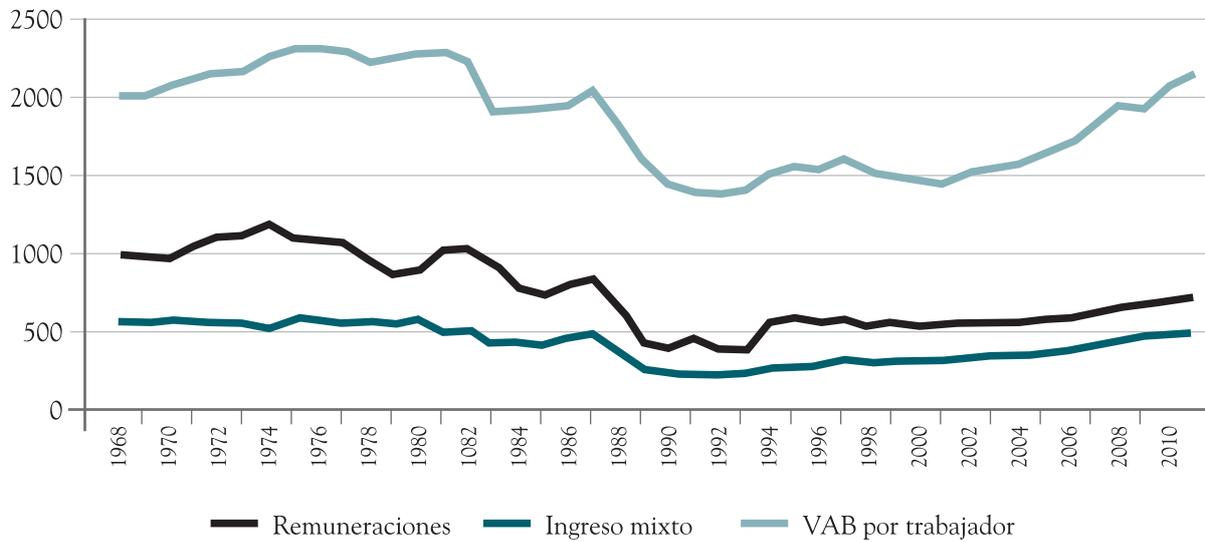


Fuente: INEI; Cuentas Nacionales y ENAHO (2017).

La desigual distribución de la generación de valor agregado provoca un desfase importante entre la evolución general de la productividad laboral y la remuneración promedio de los trabajadores dependientes e independientes (ver gráfico 58).

Gráfico 58

Productividad laboral mensualizada e ingresos mensuales en el Perú, 1968-2010
(Soles reales del 2005)



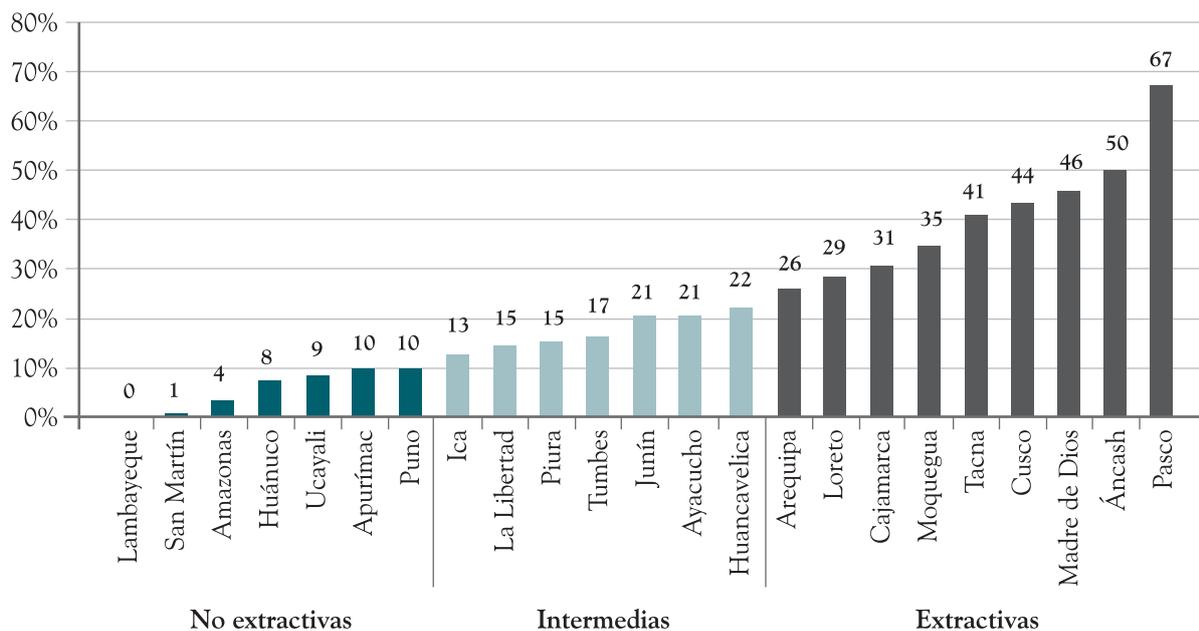
Fuente: GGDC 10-Sector Database; Castillo, C. Distribución factorial del ingreso en el Perú 1940-2013. Lima, UP (2015).

5.4 Una mirada a la productividad regional

Dada la enorme desigualdad regional existente en el Perú, conviene prestar atención también a los efectos del superciclo en la productividad de las regiones según su grado de dependencia de las industrias extractivas. Con este fin, en el gráfico 59 se plantea una tipología a partir del peso de las industrias extractivas en el PBI regional.

Gráfico 59

Tipología según participación de las industrias extractivas en el PBI regional, 2015
(Porcentaje)

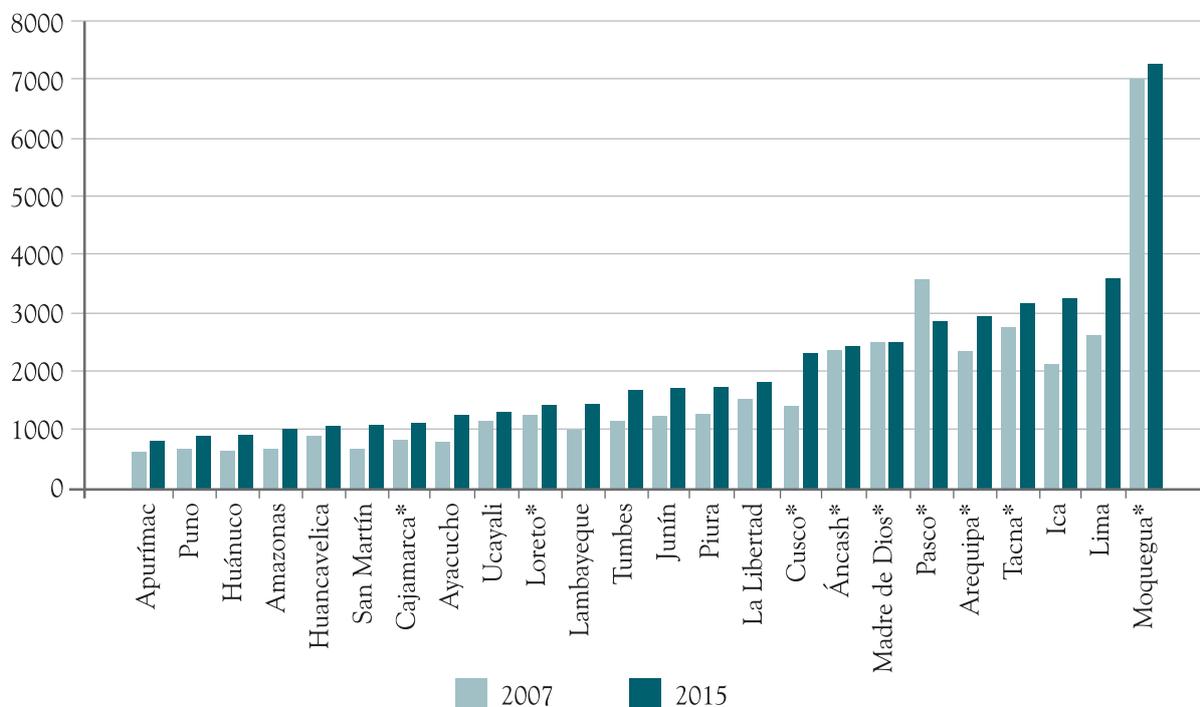


Fuente: INEI, Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones (2017).

Consideramos como regiones extractivas a aquellas que explican más del 25% de su PBI por las actividades de minería y extracción de hidrocarburos. Como regiones intermedias categorizamos a aquellas en las que las industrias extractivas representan entre 11% y 25% de su PBI. Finalmente, las regiones en las que el 90% del PBI proviene de actividades distintas a las mencionadas se consideran como regiones no extractivas. Existen regiones con una fuerte presencia de minería informal y artesanal que difícilmente se registra en la estadística oficial.

La utilidad de esta tipología salta a la vista en el gráfico 60, que permite apreciar que la productividad laboral mensual es bastante alta en las regiones extractivas.

Gráfico 60
Productividad laboral mensual según región, 2007 y 2015
 (Soles reales del 2007)

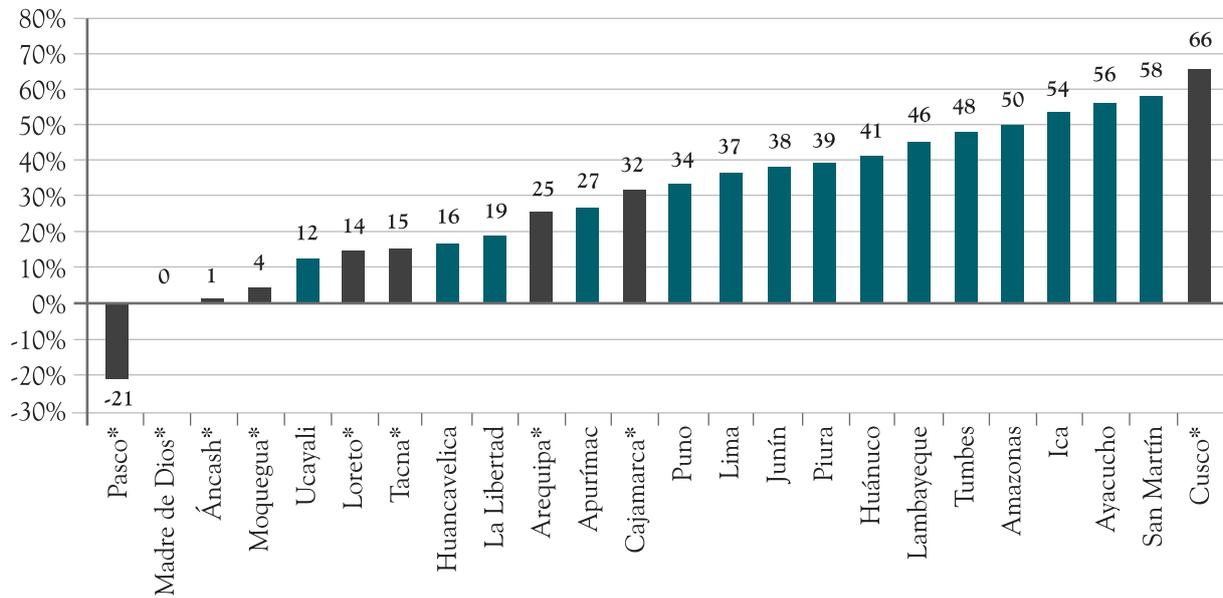


* Región extractiva.
 Fuente: INEI, Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones (2017).

No obstante, si observamos la evolución de la productividad laboral (ver gráfico 61), salta a la vista que las regiones que más la han incrementado fueron las intermedias y no las extractivas, con la gran e importante excepción del Cusco.

Gráfico 61

Variación porcentual de la productividad laboral según región, 2007-2015



* Región extractiva.

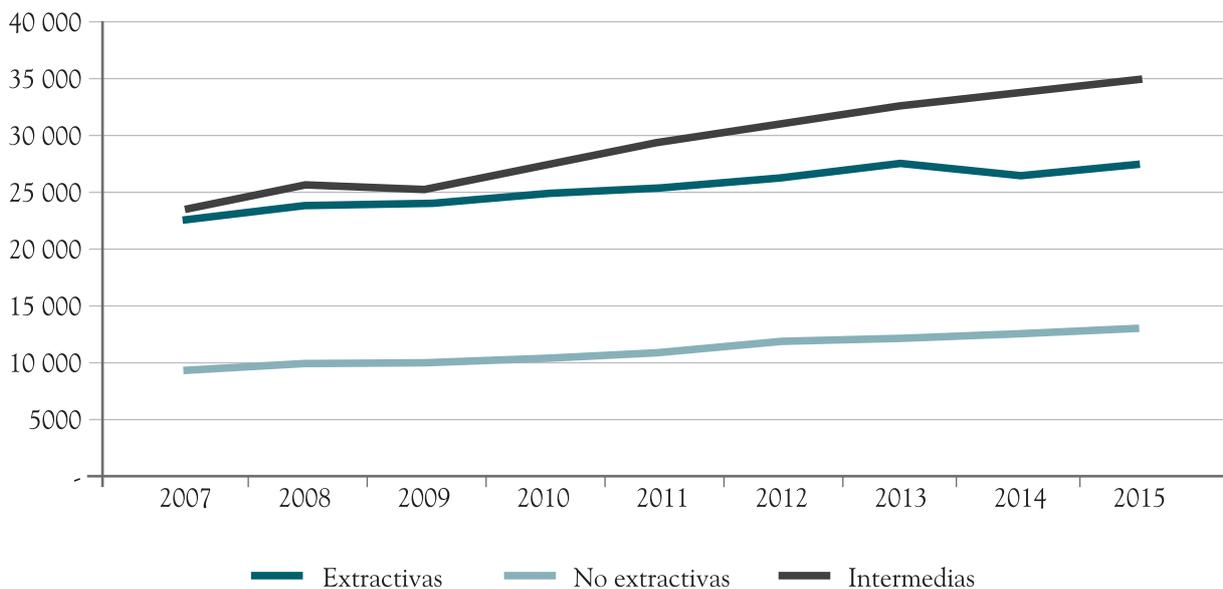
Fuente: INEI Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones (2017).

Un diagnóstico semejante nos muestra el gráfico 62, en el que se aprecia que las mayores ganancias en la productividad laboral se produjeron en las regiones intermedias; es decir, en regiones donde hay presencia de industrias extractivas junto con otras actividades económicas con un peso específico propio. Esto podría indicar que las regiones con un tejido productivo más diversificado son las que pueden aprovechar mejor los encadenamientos y oportunidades que ofrece la actividad minera.

Gráfico 62

Productividad laboral según tipo de región, 2007-2015

(Soles reales del 2007)



Fuente: INEI Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones (2017).

5.5 Reflexiones finales: la necesidad de aprender de la historia

Durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), el Ministerio de la Producción (Produce) planteó la implementación del Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) que tenía como principales estrategias el análisis y el aprovechamiento de nuevos nichos de mercado en el extranjero, la flexibilización laboral, el *destrabe* de inversiones a través de la eliminación de barreras generadas por deficiencias de la regulación y la falta de información, y el cierre de brechas de productividad entre sectores.

No obstante, el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, quizá temiendo un retorno del estatismo que acompañó al auge del proteccionismo en el Perú (1970-1990), decidió descartar de plano dicho plan y apoyar lo que denominaron *diversificación espontánea*.

Lamentablemente, una rápida revisión de las experiencias de desarrollo económico e industrial de los países del sudeste asiático —y también, remontándonos más atrás, de las experiencias europeas y norteamericanas de desarrollo económico durante el siglo XIX— nos permite afirmar que la diversificación y la sofisticación del aparato productivo son imposibles sin una intervención decidida y planificadora del Estado.

Sobre el particular, Ha-Joon Chang señala que las políticas utilizadas en mayor o menor medida por los países que lograron diversificar su economía distan mucho de la ortodoxia económica contemporánea. Por el contrario, se requiere mantener un tipo de cambio competitivo, uso selectivo de aranceles y subsidios para proteger a la industria infante, férreo control de divisas, tasas de interés preferenciales, empresas públicas en ramas estratégicas, restricciones a ciertas inversiones extranjeras, planificación indicativa, inversión pública masiva en investigación y desarrollo (I+D); etcétera.³² El objetivo de estas políticas, sin embargo, no estaba orientado al mercado interno y a proteger por siempre a la industria doméstica, sino a crear *campeones nacionales* que luego tuvieran capacidad de competir a escala global.

En ese sentido, aun cuando podría evaluarse al PNDP como tímido e insuficiente, tuvo el enorme mérito de haber implementado cierta institucionalidad prodiversificación, tal como las Mesas Ejecutivas Sectoriales, el Instituto Nacional de la Calidad, los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE), los parques industriales, la Mesa Ejecutiva Transversal Logística, los incentivos tributarios para las empresas innovadoras; entre otras medidas.

El Gobierno está aún a tiempo de enmendar su error y retomar la política de diversificación productiva en lugar de seguir esperando una recuperación de precios que dé un nuevo impulso a la inversión minera.

6. TRANSPARENCIA AMBIENTAL EN EL SECTOR MINERO DEL PERÚ

La transparencia y el acceso a la información pública es uno de los requisitos indispensables para el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública y en la democratización de nuestra sociedad. En algunas áreas, como el presupuesto, hay progresos significativos, mientras que hay estancamiento

³² Chang, Op. Cit., pp. 14-15.

y retroceso en otros campos, como el de la transparencia ambiental, en el que el avance es limitado.

Con la finalidad de aportar al debate y a la profundización de la transparencia ambiental, el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) realizó un mapeo de los principales gastos ambientales, así como de la normatividad y los procedimientos que rigen su acceso a la ciudadanía y las restricciones para su difusión.³³

Dando continuidad al informe del GPC, en el presente capítulo se revisan los principales gastos ambientales que realizan las empresas mineras en las diferentes etapas de un proyecto. Es decir, repasa la normativa que gobierna la transparencia y el acceso a la información sobre los pagos o gastos ambientales, los cuantifica, y señala las dificultades y obstáculos para acceder a ellos.

El trabajo es parte de un esfuerzo mayor orientado a promover la máxima transparencia de las industrias extractivas en el Perú y América Latina, a través de la acción de las organizaciones de la sociedad civil que participan de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) en la región, especialmente en Perú, Colombia, México, Guatemala y Honduras. Está en marcha una campaña de la sociedad civil que busca incluir la transparencia ambiental en el estándar de EITI a nivel global.

Como punto de partida se revisó la información disponible en los diferentes portales públicos vinculados al sector minero, en el entendido de que las empresas entregan información al Estado peruano, de acuerdo con lo que establece el marco legal, y que luego parte de dicha información se publica en diversos portales públicos. La información publicada tiene carácter oficial, debe ser veraz y factible de ser procesada y analizada.

El capítulo se organizó en tres partes: en la primera se hace un resumen del marco legal para la entrega de la información sobre los gastos ambientales. En la segunda se identifican las fuentes de información disponibles y se describen las bases de datos que se muestran. En la tercera parte se presenta un resumen de los datos obtenidos.

6.1 ¿Qué tipo de información ambiental es pública?

En el estudio citado, al revisar las normas sobre transparencia y acceso a la información vinculadas a los pagos y gastos ambientales, el Grupo Propuesta Ciudadana reconoce lo siguiente:

La generación y acceso a la información referida a gastos ambientales en el Perú enfrenta retos importantes. Uno de ellos se refiere a la inexistencia de un marco conceptual y normativo que permita la unificación de criterios para el registro de información vinculada a lo que se entiende por “gasto ambiental” en los sectores público y privado. Un segundo desafío es la abundante información de interés público generada por el sector privado, que no siempre está organizada y puesta a disposición de los ciudadanos en formatos de libre y simple acceso.

Sobre esta base, a continuación analizaremos la normativa y la organizaremos en cinco temas: (i) Declaración Anual Consolidada, (ii) compromisos en el marco de los estudios de impacto ambiental, (iii) aporte por regulación, (iv) pagos por fiscalización y, (v) multas.

³³ Grupo Propuesta Ciudadana (2016). *El acceso a la información de los gastos ambientales en el sector minero peruano*. Lima: GPC. <<https://goo.gl/DTiqJV>>.

6.1.1 Declaración Anual Consolidada

Toda empresa minera que realiza actividad de exploración o de extracción debe presentar una relación de sus diferentes actividades, entre las cuales se detallan las siguientes: producción, inversiones, empleo y actividades de gestión social. Así lo especifica el artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería de 1992, en el que se establece la obligación de las empresas mineras de entregar la información sobre sus acciones de desarrollo sostenible³⁴ contenidas en los estudios de impacto ambiental y, de manera más general, en la declaración jurada de compromiso previo que presentan al tramitar los títulos de concesión minera.³⁵ Esta cláusula se estableció en el 2003, en el marco del Decreto Supremo 042-2003-EM.

En el 2004, el Ministerio de Energía y Minas (Minem) estableció dos formatos: Declaración Jurada de Compromiso Previo y Declaración Jurada Anual de Actividades de Desarrollo Sostenible. El primero es un compromiso de realizar los *mayores esfuerzos* para establecer relaciones constructivas con las comunidades. Como se muestra en el anexo 1, no se establecieron metas o porcentajes de referencia que permitieran hacer seguimiento o fiscalizar lo declarado.

La Declaración Jurada Anual de Actividades de Desarrollo Sostenible contiene información enumerativa en forma de declaración jurada. Es decir, es un listado de las diferentes actividades que realizan las empresas, que se enmarcan en su compromiso previo.

En el 2008, el Minem evidenció la “necesidad de contar con herramientas que permitan uniformizar y sistematizar la información a efecto de realizar un seguimiento eficaz de las acciones de desarrollo sostenible efectuadas por los titulares mineros, de conformidad con los principios contenidos en el Decreto Supremo 042-2003-EM”.³⁶

Así, la información sobre las actividades de desarrollo sostenible se incluyó en el marco de la Declaración Anual Consolidada (DAC), la cual contiene, además, información sobre la identificación y la ubicación de su(s) derecho(s) minero(s), las inversiones realizadas, la declaración de la acreditación de la producción mínima, etcétera.³⁷ Para tal fin, se incorporó el anexo IV que permite recabar la información social referida a programas, proyectos u obras de desarrollo sostenible realizadas (ver anexo 2).

No debe pasarse por alto la interpretación que dio el Ministerio de Energía y Minas al artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, el cual establece lo siguiente: “Los titulares de la actividad minera están obligados a presentar anualmente una Declaración Anual Consolidada conteniendo la información que se precisará por Resolución Ministerial. *Esta información tendrá carácter confidencial*”.

Asignarle el carácter de confidencial limita la disponibilidad de esta información, aunque el acceso mejoró con el tiempo. Datamart, la base de datos donde esta se aloja,

34 <<https://goo.gl/Q8w7iT>>.

35 Baca, Epifanio y Gustavo Ávila (2014). *Concesiones mineras en el Perú. Análisis y propuestas de política*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, pp. 62-63.

36 Resolución Ministerial 192-2008-MEM-DM.

37 <<https://goo.gl/2UIIrQ>>.

es poco amigable, pues para disponer de la información es necesario realizar una serie de cambios en el programa desde el que se accede.

El Minem tiene un procedimiento para recabar la información. En sus primeros años, la fecha límite para entregarla era el último día de setiembre del siguiente año; luego se ajustó el plazo a la primera quincena del mes de julio, también del año siguiente. Los datos entregados se sustentan en el principio de presunción de veracidad, por lo cual se los considera como lo que “efectivamente realizan las mineras en este campo”, y es materia de seguimiento a través del Minem.³⁸

De esta manera se cuenta con la información de las acciones que realizan las empresas en materia de desarrollo sostenible. Los titulares mineros la proporcionan por medio de la Declaración Jurada Anual de Actividades de Desarrollo Sostenible (anexo IV de la DAC) y está a disposición de todas las personas en la página web del Minem, una vez vencido el plazo de presentación.³⁹

Finalmente, el Minem ofrece una plataforma de información en su página web <http://intranet2.minem.gob.pe/datamart/dac_publico/>, que se divide en tres grupos: información del titular minero, información de derechos mineros e información de desarrollo sostenible.

6.1.2 Compromisos en el marco de los estudios de impacto ambiental

Los estudios de impacto ambiental (EIA) identifican, previenen, supervisan, controlan y corrigen anticipadamente los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas que se expresan en el proyecto de inversión. Su titular toma medidas, asume compromisos y acuerda obligaciones que deben incluirse en los aspectos que están sujetos a la certificación ambiental. Es decir, es un compromiso adecuar o remediar el impacto que se identifica como parte del proceso de autorización.

Estrategia de manejo ambiental

Debe considerar los mecanismos y acciones para la implementación de las actividades y compromisos a los que está obligado a cumplir el titular del proyecto durante su periodo de duración, de conformidad con la Ley 27446, su reglamento y otras normas complementarias aplicables.

La estrategia de manejo ambiental debe considerar un cuadro resumen que contenga los compromisos ambientales señalados en los planes establecidos en la estrategia de manejo ambiental, así como la identificación del responsable y los costos asociados.

Punto 6, Anexo III del Decreto Supremo 019-2009-MINAM.

³⁸ Artículos 3 y 4 de la Resolución Ministerial 192-2008-MEM-DM.

³⁹ <<https://goo.gl/nXlq6Y>>.

Así, cada estudio de impacto ambiental contiene información sobre los compromisos ambientales, en forma de cuadros-resumen, que permiten hacerles seguimiento. Es importante tener presente que la Ley del Sistema Nacional de Evaluación Impacto Ambiental (SEIA) establece en su título IV que “toda documentación incluida en el expediente administrativo de evaluación de impacto ambiental es de carácter público, salvo aquellas excepciones expresadas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información”.⁴⁰ Debe tenerse en cuenta que los EIA están sujetos a modificaciones o actualizaciones conforme transcurre el tiempo.

Es así como el Ministerio de Energía y Minas, a través de la sección de Asuntos Ambientales Mineros, da cuenta en línea <<https://goo.gl/8ONpgo>> de las certificaciones ambientales que otorga a los diferentes proyectos que revisa su cartera, incluso los que se presentaron mediante el Sistema de Evaluación Ambiental en Línea (SEAL). En el enlace indicado es posible acceder a los diferentes procedimientos ambientales de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM), los cuales se muestran en el cuadro 11.

Cuadro 11

Procedimientos ambientales de la DGAAM

Tipo de minería	Fase	Procedimiento ambiental	Sigla
Gran y mediana minería	Explotación	Estudio de impacto ambiental	EIA
		Programa de adecuación y manejo ambiental	PAMA
	Exploración	Declaración de impacto ambiental para exploración categoría I (antes declaración jurada, incluye de aprobación automática y de evaluación previa)	DIA
		Estudio de impacto ambiental semidetallado para exploración (antes estudio ambiental)	EIASD
Remediación	Plan de remediación ambiental	PRA	
Pequeña minería y minería artesanal	Exploración o explotación	Declaración de impacto ambiental	DIA
		Estudio de impacto ambiental semidetallado	EIASD
	Explotación	Programa de adecuación y manejo ambiental	PAMAPM
General	Cierre	Plan de cierre (incluye factibilidad, conceptual, pasivo, definitivo, temporal)	PC

Fuente: Ministerio del Ambiente.
Elaboración propia.

La base de datos cuenta con 1121 registros; se pueden consultar los diferentes tipos de estudios (declaración de impacto ambiental, evaluación de impacto ambiental y evaluación de impacto ambiental semidetallado) y hay expedientes desde julio del 2011.

⁴⁰ Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso de la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM.

Imagen 1

Sistema de Evaluación Ambiental en Línea (SEAL)

PERU Ministerio de Energía y Minas Extranet

Sistema de Evaluación Ambiental en Línea (SEAL)

Regresar

RESULTADO DE LA BÚSQUEDA (00 Registros)

TIPO ESTUDIO	NOMBRE TITULAR	NOMBRE PROYECTO	UNIDAD MINERA	NUMERO	FECHA EXPEDIENTE	SITUACION	NOTICIA
EA-I - EVALUACIÓN	ICH PACHAÑAZU S.A.C.	PROYECTO DE EXPANSIÓN A 1300 TMD DE LA U.M PACHAÑAZU	PACHAÑAZU	0195-2016	2014-2016	OBSERVADO NOTIFICADO A LA EMPRESA	<ul style="list-style-type: none"> ANCASH-BOLOGNESI-AQUA
EA-I - EVALUACIÓN	COMPAÑÍA MINERA APES PREVA S.A.C.	Segunda MEA - Ampliación a 2000 de la U.O. PALLANGATA	PALLANGATA	0189-2017	02/09/2017	OBSERVADO NOTIFICADO A LA EMPRESA	<ul style="list-style-type: none"> APURIMAC--- AVACUCHO-PARAMOCCOCHAS-CORONEL CASTAÑEDA AVACUCHO-PARAMOCCOCHAS--- AVACUCHO--- APURIMAC-AMARILES-COTARUSE APURIMAC-AMARILES---
EA-I - EVALUACIÓN	EMPRESA MINERA LOS QUEHUAS S.A.	RECREAMIENTO DEL DEPÓSITO DE RELAVES DENOCOOCHA - ESCONDIDA	ISCAICRUZ	0184-2017	04/05/2017	EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> LIMA-HUALAICHEDRAS LIMA-DIVON-DIVON
EA-I - EVALUACIÓN	NEPTUNA S.A.	ALMACENAMIENTO TEMPORAL DE BIODIÓXIDOS DE MINERALES DENTRO DE LAS INSTALACIONES DEL LOCAL PARAMONGA	LOCAL PARAMONGA	0268-2017	19/07/2017	OBSERVADO	
EA-I - EVALUACIÓN	COMPAÑÍA MINERA MILPO S.A.A.	MEA U.M. CERRO LINDO AMP PLANTA CONC A 22.5K TMD E INST AUX	CERRO LINDO	0380-2017	11/08/2017	EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ICA-DIVON-DIVON
EA-I - EVALUACIÓN	COMPAÑÍA MINERA PODEROSA S.A.	MEA AMPLIACIÓN OPERACIONES MINERAS Y PB STA MINA A 1300TM	PODEROSA	0440-2016	28/10/2016	OBSERVADO NOTIFICADO A LA EMPRESA	<ul style="list-style-type: none"> LA LIBERTAD-PINAZACATAZ
EA-I - EVALUACIÓN	JINCHAO MINING PERU S.A.	MODIFICACIÓN DEL EIA DEL PROYECTO DE EXPLOTACIÓN Y BENEFICIO MINERO PAMPA DE PONGO	PAMPA DEL PONGO	0421-2017	24/09/2017	EVALUACIÓN	
ITS - EA -	COMPAÑÍA MINERA KAUKA S.A.	QUINTO ITS DE CAMBIOS EN INSTALACIONES AUXILIARES DE LA U.M. KAUKA	KAUKA	0452-2017	08/09/2017	REQUIERE INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> LIMA-DIVON-DIVON LIMA-DIVON--- LIMA--- HUANUCO--- HUANUCO-HUALAICHEDRAS-SAN MIGUEL DE CAURI

Fuente: <<http://extranet.minem.gob.pe/seal>>.

En la página web del SEAL es posible descargar los diferentes estudios. Estos cuentan con la sección *plan de manejo ambiental*, donde se describe la intervención, el momento de la fase de inversión en el que tendrá lugar la intervención, el costo estimado, el tipo de actividad y, en algunos casos, el tipo de intervención. En otras ocasiones también se incluye el *plan de relaciones comunitarias*, en que se detalla cada compromiso social que asume la empresa en el marco de la inversión. Estos recursos deberían ser diferentes de los que realiza la compañía minera en el marco de sus actividades de desarrollo sostenible.

La información que presenta el SEAL no puede descargarse de manera agrupada; el sistema está pensado para realizar búsquedas individuales: por empresa, por proyecto, por unidad minera o por expediente. Esto no permite tener un agregado para todas las empresas, salvo que se ingrese una por una. No obstante, el SEAL cumple lo que menciona la ley en cuanto a la transparencia de la información.

Existe información sobre certificaciones ambientales aprobadas por el Ministerio de Energía y Minas a la cual no se accede a través del SEAL sino de otras páginas: <<https://goo.gl/ahQX5M>>, en el caso de las certificaciones otorgadas, y <<https://goo.gl/UcpEMk>>, para las que se encuentran en evaluación. Sobre estas últimas se publica un resumen del documento entregado por la empresa minera. La información sobre intervenciones y, por ende, sobre gasto ambiental-social se presenta en el marco de la Estrategia de intervención social y ambiental. Más específicamente, en algunos casos se describe el plan de relaciones comunitarias (o plan social), aunque de manera general, sin señalar presupuestos o montos aproximados de inversión. En el caso de las certificaciones otorgadas aparece la resolución directoral, sin mayor precisión sobre los compromisos asumidos.

Frecuentemente, para estos dos últimos casos, la información está en formato pdf, por lo general desde el año 2000, lo cual impide elaborar una base de datos sobre los compromisos, pues aparece el compromiso en sí mismo, pero no los datos sobre la intervención.

La forma poco amigable de presentar la información limita su acceso o difusión y le agrega una valla más a la dificultad de leer y comprender los datos técnicos que se muestran.

6.1.3 Aporte por regulación

El aporte por regulación (APR) es una contribución creada por el artículo 10 de la Ley 27332, de julio del 2000, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos:

Los Organismos Reguladores recaudarán de las empresas y entidades bajo su ámbito, un aporte por regulación, *el cual no podrá exceder del 1% (uno por ciento) del valor de la facturación anual, deducido el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto de Promoción Municipal, de las empresas bajo su ámbito.* Este aporte será fijado, en cada caso, mediante decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.

Este tiene por finalidad financiar las siguientes funciones públicas:

- supervisora
- reguladora
- normativa
- fiscalizadora y sancionadora
- de solución de controversias
- de solución de reclamos

El aporte por regulación es un tributo de tipo contribución; por mandato legal, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es acreedor de este tributo, cuya recaudación *representa la principal fuente de financiamiento de las acciones de fiscalización ambiental* que realiza esta entidad en los sectores de minería y energía.

En el 2013, el Decreto Supremo 130-2013-PCM definió el aporte por regulación de la siguiente manera:

El Aporte por Regulación que corresponde al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA para los años 2014, 2015 y 2016, estará a cargo de las empresas de gran y mediana minería, y será calculado sobre su facturación mensual, deducido el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto de Promoción Municipal, de acuerdo al siguiente porcentaje:

Año	Porcentaje OEFA
2014	0,15
2015	0,15
2016	0,13

Por medio del artículo 8 de la Resolución de Consejo Directivo 009-2014-OEFA/CD se creó el registro de sujetos obligados al pago y se precisó *que la información que presenten las empresas tendrá carácter de información reservada*, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 85 del Texto Único Ordenado del Código Tributario, y que esta podrá ser contrastada con la información proporcionada por la Sunat, el Organismo Supervisor de Inversión en Energía y Minería (Osinermin) y el Minem.⁴¹

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 29901, Ley que precisa las competencias del Osinermin, estableció que el aporte por regulación al que se refiere el artículo 10 de la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, alcanza a los titulares de las actividades mineras bajo el ámbito de supervisión y fiscalización del Osinermin.

En el artículo 1 del Decreto Supremo 127-2013-PCM se estableció que el aporte por regulación del sector minero al Osinermin alcanza a todos los titulares de las actividades de la gran y mediana minería. Su importe se debía calcular sobre el valor de la facturación mensual que corresponde a las actividades directamente relacionadas con el ámbito de su competencia supervisora y fiscalizadora, una vez deducido el impuesto general a las ventas y el impuesto de promoción municipal, y que para los años 2014, 2015 y 2016 se debían aplicar los siguientes porcentajes:

Año	Porcentaje Osinermin
2014	0,21
2015	0,19
2016	0,16

Osinermin fiscaliza la seguridad de la actividad minera, es decir, la infraestructura, sus instalaciones, la gestión de la seguridad y las operaciones relacionadas con las actividades del sector minero en las etapas de exploración, explotación, beneficio, transporte minero y almacenamiento de concentrado de mineral, en los siguientes aspectos que correspondan a estas: a) geomecánica, b) ventilación, c) plantas de beneficio, fundiciones, refineras, depósitos de concentrado de mineral y plantas de relleno hidráulico, d) depósitos de relaves, pilas de lixiviación, depósitos de desmontes y tajo abierto.

Como puede observarse, la suma de los aportes por regulación que se adjudican al OEFA y a Osinermin llegaron en el 2016 al 0,29% de la facturación de las empresas extractivas, lejos del 1% establecido como tope máximo.

6.1.4 Pagos por fiscalización

Para realizar la supervisión y fiscalización de las actividades mineras, el Osinermin se financia con recursos propios, con los montos pagados por concepto de arancel de fiscalización minera y con el 70% de las multas que se impongan por las infracciones detectadas en los procesos de fiscalización minera.⁴²

El arancel de fiscalización minera se definió en el año 2003, a través de la Resolución Ministerial 180-2003-EM/DM, como el pago a la fiscalización que realizaba el Minem. Luego, en el marco de la transferencia de competencias al Osinermin en el 2007 se redefinió y, finalmente, el Consejo Directivo del Osinermin lo precisó.

41 Artículo 8. Acceso y confidencialidad de la información. Resolución del Consejo Directivo 009-2014-OEFA/CD.

42 <<https://goo.gl/wgxmZ3>>.

Resolución Ministerial 180-2003-EM/DM**Artículo 1. Definición**

Se denomina Arancel de Fiscalización Minera a los montos por Honorarios y Costos Administrativos que deben abonar los titulares de la actividad minera una vez notificadas las planillas correspondientes a las acciones de fiscalización o exámenes especiales, que realizan los fiscalizadores externos, ordenadas por la Dirección General de Minería, de conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, la Ley N° 27474 y sus respectivos reglamentos.

Artículo 2. Arancel

Los montos correspondientes a Honorarios y Costos Administrativos, como contraprestación por las acciones de fiscalización o exámenes especiales que realicen los fiscalizadores externos, se sujetarán a lo siguiente:

CONCEPTOS Persona Natural o Juridica**Honorarios de fiscalización:**

a) Día de trabajo en campo por profesional	20% de UIT
b) Día de trabajo en gabinete por profesional	15% de UIT
c) Día de viaje x profesional (día ida y día vuelta)	10% de UIT
Costos administrativos (aplicados al monto total por honorarios)	15% (a+b+c)

Ley 28964

(24 enero de 2007)

Artículo 7

El Arancel de Fiscalización Minera comprende los honorarios de los profesionales que intervienen en las diligencias, los viáticos, el margen de utilidad de las Empresas Supervisoras, así como los costos de ensayos de laboratorio y otros que fueran necesarios para la realización de las acciones de fiscalización.

El Arancel de Fiscalización Minera será establecido anualmente mediante resolución del Ministerio de Energía y Minas, previo informe técnico-económico de la Dirección General de Minería.

El incumplimiento del depósito del monto anual del Arancel será causal de suspensión de las autorizaciones y certificaciones expedidas para la realización de las operaciones mineras.

Resolución 046-2012-OS/CD

(2 de abril de 2012)

Liquidación de Arancel de Fiscalización Minera

Los costos de la supervisión y fiscalización para las actividades mineras se determinan conforme a la liquidación correspondiente basada en el Arancel de Fiscalización Minera e incluyen los gastos en bienes y servicios que irroga la inspección, tales como transporte, alojamiento, alimentación, análisis de muestras, alquiler de equipos, asesoría, asistencia técnica, entre otros.

El titular de la actividad minera objeto de inspección deberá asumir los costos de la supervisión y fiscalización a los que se refiere el párrafo anterior y pagar la liquidación correspondiente dentro de los siete (7) días hábiles de haber sido notificada. La liquidación del arancel no podrá ser objeto de cuestionamiento en la vía administrativa.

Es así como los pagos por fiscalización se definen a través del arancel, los cuales pueden resultar en un monto variable, en función de la complejidad de la actividad. Ninguna norma precisa la exigencia de transparentar los pagos realizados.

Mediante el artículo 3 del Decreto Supremo 005-2014-MINAM se estableció que «los administrados de los sectores Minería y Energía que se encuentran obligados al pago del Aporte por Regulación están exentos del pago de los costos de supervisión y fiscalización ambiental regulados por la presente norma».

6.1.5 Multas

El OEFA es un organismo público técnico especializado. Se encuentra adscrito al Ministerio del Ambiente y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y *sanción en materia ambiental*, así como de la aplicación de los incentivos. Ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo 1013 y en la Ley 29325. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Las multas impuestas a las empresas infractoras constituyen recursos para el OEFA, de acuerdo al artículo 27 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley 29325, y deben contribuir a la función pública de fiscalización ambiental; es decir, las multas ambientales tienen una finalidad específica y determinada por ley.

El Decreto Supremo 007-2012-MINAM aprobó el cuadro de tipificación de infracciones ambientales y escala de multas y sanciones aplicables a la gran y mediana minería respecto de las labores de explotación, beneficio, transporte y almacenamiento de concentrados de minerales, los cuales deben cancelarse en un plazo no mayor de quince días hábiles, una vez notificada la resolución de sanción.⁴³ A pesar de la importancia y relevancia de la información, la ley no da cuenta de cómo transparentarla. Sin embargo, el portal del OEFA informa sobre el Registro de Infractores Ambientales (RINA) <<https://www.oefa.gob.pe/raa-rina>>, en el que figuran las empresas que fueron multadas.

En dicho enlace se encuentra el nombre, la razón o denominación social del infractor ambiental, el sector económico, el hecho infractor, la unidad ambiental, la localidad, la norma incumplida, la fecha de resolución, las medidas correctivas y la multa total, medida en unidades impositivas tributarias (UIT). Los sectores económicos que fiscaliza el OEFA son electricidad, hidrocarburos, minería y pesquería.

43 Artículo 3 del Decreto Supremo 007-2012-MINAM.

Imagen 2

Registro de Infractores Ambientales (RINA) del OEFA

Búsqueda de Infractores Ambientales										
Actualizado al 31 de julio de 2017										
Nro.	Nro. de Expediente	Nombre, razón o denominación social del infractor ambiental reincidente	RUC/DNI	Representante a la fecha de ocurrencia del hecho infractor	Sector Económico	Hecho Infractor	Unidad Ambiental	Departamento	Provincia	Distrito
1	269-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs	Víctor Indalecio del Risco Córdova	10198557035		Pesquería	Secar a la intemperie cinco (5) toneladas de residuos del recurso hidrobiológico anchoveta.	Planta de Harina de Pescado	Ica	Pisco	Pisco
2	025-10-MA/E	Century Mining Perú S.A.C.	20510636946		Minería	No cumplir con realizar el tratamiento de las aguas residuales de los campamentos del personal Staff y de las oficinas de la mina, las cuales se vierten directamente sobre suelo natural y napa freática.	San Juan de Chorunga	Arequipa	Condesuyos	Río Grande
3	025-10-MA/E	Century Mining Perú S.A.C.	20510636946		Minería	No cumplir con realizar el tratamiento de las aguas residuales del campamento de trabajadores de la mina del sector Cerro Colorado,	San Juan de Chorunga	Arequipa	Condesuyos	Río Grande

6.2 ¿Qué información está disponible?

Tal como mencionamos al inicio, no existe un orden o lógica para presentar la información sobre los pagos ambientales. Tampoco existe una sección específica de estadísticas al respecto en las entidades públicas, sino secciones puntuales, pensadas más en una lógica de proceso administrativo. Esto hace difícil y, sobre todo, laboriosa la tarea de construir un agregado general de los datos. En lo que sigue presentamos la información que está accesible en los portales institucionales.

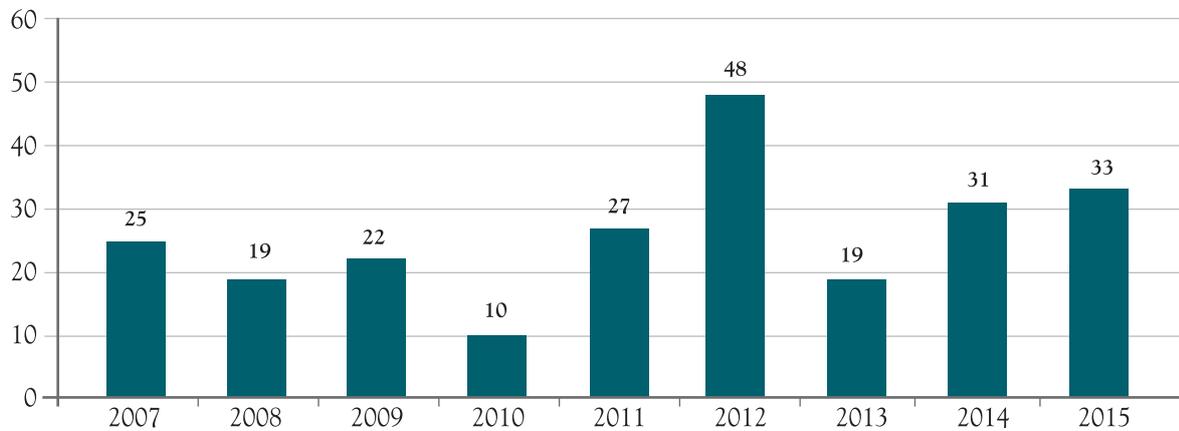
6.2.1 Declaración anual consolidada

La información más desarrollada es la que aparece en la Declaración Anual Consolidada en el Minem <http://intranet2.minem.gob.pe/datamart/dac_publico/>. Entre los años 2007 y 2015 registró gastos en gestión ambiental de las empresas mineras por 233,6 millones de soles. El gráfico 63 muestra que los gastos anuales son variables: en el 2012 se obtuvo el monto mayor por dicho concepto (48 millones de soles) y en el 2010 el menor (10 millones de soles).

Gráfico 63

Gasto en gestión ambiental de las empresas mineras, 2007-2015

(Millones de soles)



Fuente: Datamart, Minem.

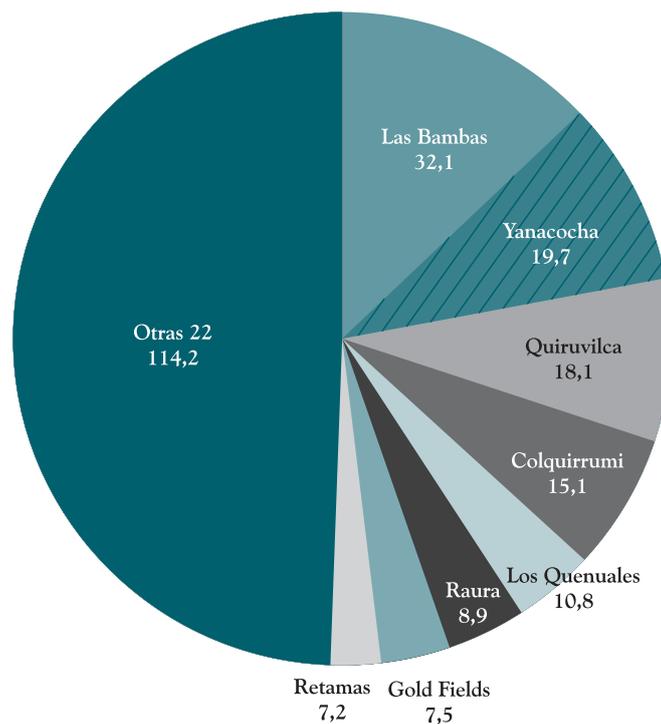
Con los años, la información mejora y, actualmente, es posible desagregarla por empresa, región, origen del fondo y nombre de la actividad. Se convierte en una base avanzada y muy útil para conocer el gasto que realizan las empresas, ello no obstante que según la norma –la Ley General de Minería de 1992– dicha información es confidencial.

Así, es posible saber que en el período mencionado, un total de 229 titulares mineros ejecutaron recursos en gestión ambiental, ocho de los cuales representan más del 50% de los recursos ejecutados. Destacan las empresas Las Bambas, Yanacocha, Quiruvilca, Colquirrumi y Los Quenuales, que gastaron por encima de los 10 millones de soles (ver gráfico 64).

Gráfico 64

Gasto en gestión ambiental por empresas mineras, 2007-2015

(Millones de soles)

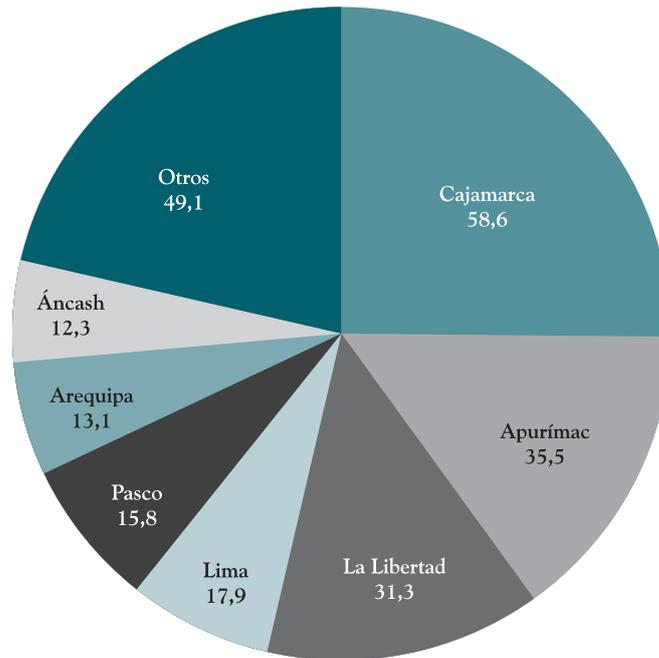


Fuente: Datamart, Minem.

Con respecto al territorio donde se gastan los recursos en gestión ambiental, encontramos que tres departamentos son los que reciben más de la mitad del total: Cajamarca, Apurímac y La Libertad. La base de datos muestra las unidades mineras asentadas en las regiones, por provincia y distrito (ver gráfico 65).

Gráfico 65

Gasto en gestión ambiental según región receptora, 2007-2015
(Millones de soles)



Fuente: Datamart, Minem.

Como mencionamos, el avance más interesante tuvo lugar en el último trimestre del 2016, cuando se puso a disposición la información desagregada por actividades, lo que permite conocer con más detalle el tipo de actividades que realizan las empresas bajo la denominación de gestión ambiental. Así, tomando a la compañía que más recursos destinó para gestión ambiental, Minera Las Bambas, encontramos que entre los años 2011 y 2015 realizó 78 actividades por un monto de 32,1 millones de soles. Asimismo, la intensidad de las actividades aumentó al pasar de 5 actividades de gestión ambiental entre el 2011 y el 2013, a más de 30 a partir del 2014. Gran parte de las actividades se relaciona con programas de forestación y desarrollo de viveros forestales (ver cuadro 12).

Cuadro 12

Gasto ambiental de Minera Las Bambas, según actividades
(Soles)

Nombre de la actividad	2011	2012	2013	2014	2015
Viveros forestales	2 193 215	3 113 858			
Monitoreo ambiental y participativo			2 288 637	579 490	
Forestación en el área de influencia de Las Bambas		2 318 469			
Vivero forestal Tambulla				837 513	908 190
Vivero forestal Cuchuhuacho				819 348	788 533
Vivero forestal Huancuire					1 353 574
Vivero forestal Choccoyo					1 244 678
Desembolso para el proyecto de vivero forestal Huancuire-Challhuahuacho				1 221 029	
Vivero forestal Patario					1 140 500
Vivero forestal Huancuire-Ccoyllurqui				1 130 469	
Desembolso para el proyecto de vivero forestal Patario-Challhuahuacho				1 120 208	
Viveros forestales para la producción de plantones				1 120 208	
Forestación en el área de influencia de Las Bambas			1 106 393		
Otros	1 109 753	406 259	81 060	3 552 897	3 686 182
Total	3 302 968	5 838 586	3 476 090	10 381 162	9 121 657

Fuente: Datamart, Minem.

Otra empresa con un importante gasto es Minera Yancocha, que realizó 32 actividades entre el 2007 y el 2013. Destaca el 2012, cuando ejecutó dos actividades: Convenio de cooperación para la ejecución del proyecto piloto forestal (6,2 millones de soles) y Convenio interinstitucional con la Asociación Los Andes (9,3 millones de soles). Destaca que después del 2013 la empresa no registre ninguna actividad en gestión ambiental (ver cuadro 13).

Cuadro 13

Gasto ambiental de Minera Yanacocha, según actividades
(Soles)

Nombre de la actividad	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Convenio interinstitucional asociación Los Andes y MYSRL						9 307 921	
Convenio de cooperación para ejecución de proyecto piloto forestal						6 186 152	
Convenio entre la Asociación Civil para la Investigación y el Desarrollo Forestal (Adefor) y MYSRL					783 441		
Expediente técnico del sistema de agua potable, mejoramiento de canales	391 518						
Pauteo publicitario (gráfico, radial y tv)							345 610
Convenio de cooperación interinstitucional			281 555				
Programa de visitas a las instalaciones operativas	248 460						
Vigilancia y mantenimiento del canal Quishuar dentro de la propiedad de Yanacocha	229 245						
Vigilancia monitoreo y mantenimiento del canal San Martín Túpac Amaru río Colorado	182 142						
Financiamiento para el fortalecimiento de mejoras en infraestructura de riego, mejoramiento canales					181 473		
Convenio de cooperación entre la Municipalidad Baños del Inca y MYSRL para instalar un sistema de agua					145 768		
Inventario de fuentes de agua el Rejo-Yaminchad	137 000						
Otros	780 017	92 754	65 904	186 985	60 491		129 402
Total	1 968 382	92 754	347 459	186 985	1 171 173	15 494 073	475 012

Fuente: Datamart, Minem.

Empresas como Minera Antamina, Sociedad Minera Cerro Verde o Minera Barrick realizan muchas actividades pero de pequeña escala. Antamina llevó a cabo 133 actividades, varias de las cuales estuvieron por debajo de 10 000 soles. Por su parte, Cerro Verde y Barrick realizaron 74 y 64 actividades, respectivamente.

Entre los años 2007 y 2015 se identifican 2096 actividades en gestión ambiental: 306 fueron intervenciones menores a 1000 soles, otras 660 tuvieron costos mayores de 1000 soles y menores de 10 000 soles y 761 actividades estuvieron en el rango de 10 001 soles hasta 100 000 soles. En general, las intervenciones se refieren a actividades como talleres, capacitaciones, donaciones, difusión, etcétera.

En suma, con la información desagregada es posible conocer con detalle lo que realiza cada empresa, según unidad minera, territorio y actividad. Por ello, es necesario mayor difusión y demanda de información; es decir, se requieren más usuarios en las provincias

y distritos donde operan las empresas para darle utilidad y alcanzar sugerencias que permitan mejorar la calidad de los datos.

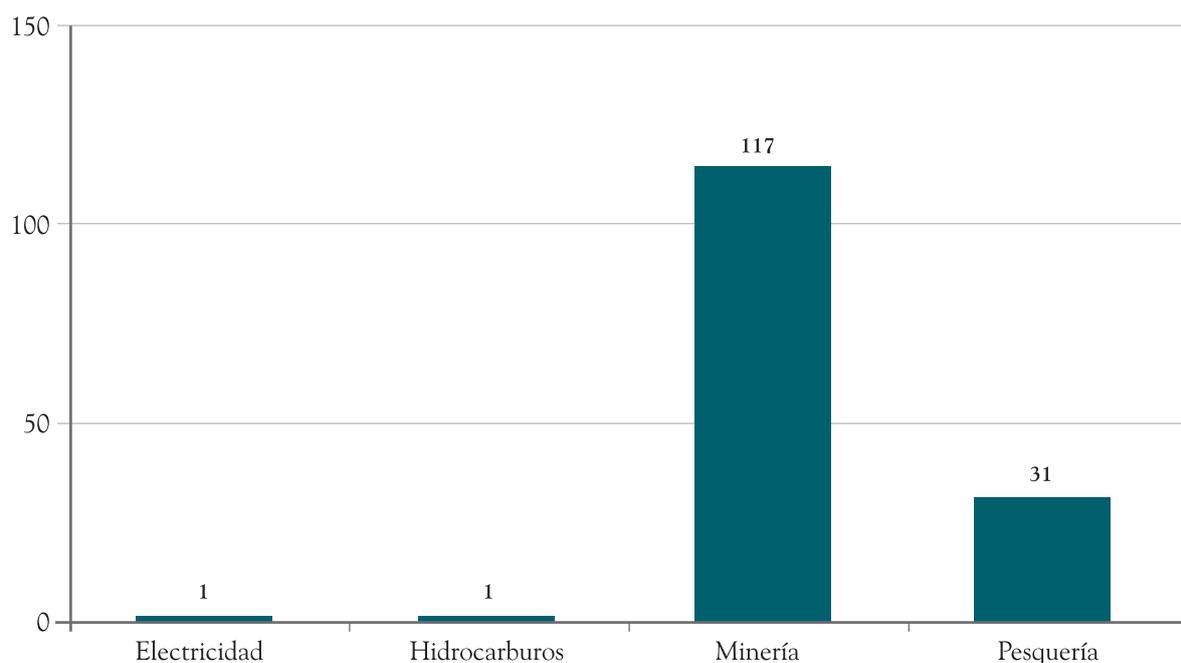
Asimismo, la información presentada muestra que las actividades realizadas bajo la denominación de gastos ambientales son de pequeña escala y de diverso tipo, según cada empresa.

6.2.2 Multas

En los datos revisados se encontraron 150 registros de infracciones ambientales (multas), de las cuales 117 provienen del sector minero, 31 de pesquería, 1 de electricidad y 1 de hidrocarburos. En cuanto al monto, algunas multas al sector minero se fijaron en 40 UIT. Es necesario precisar que no todas las infracciones se traducen en sanción económica, puesto que algunas son administrativas, mediante las cuales se conmina a la empresa a tomar acciones correctivas.

Gráfico 66

Número de multas a empresas según el OEFA



Fuente: RINA, actualizado al 30 de setiembre de 2016.

Sobre la base de los datos existentes en el OEFA y otras fuentes, Convoca publicó información sobre las sanciones ambientales a empresas mineras durante el período 2010-2014 acompañada de un aplicativo interactivo de acceso a la ciudadanía, lo que significa un valioso aporte a la transparencia sobre este tema.⁴⁴ El mapa de infracciones ambientales muestra un *ranking* de las empresas mineras con más faltas de este tipo. La mayoría de ellas apela las multas que le aplican ante la última instancia del OEFA y emprende una batalla legal con la ayuda de prestigiosos estudios de abogados.

Convoca encuentra que el OEFA abrió 729 expedientes contra 132 empresas mineras desde que asumió esta función sancionadora en julio del 2010 hasta diciembre del 2014. Esto representa el 56% del total de procesos sancionadores en minería, hidrocarburos, electricidad y pesca por el potencial daño a ríos, lagunas, suelos, bosques y mar. La mitad del número de procesos sancionadores de la gran minería recae en solo 20 empresas de las 132 infractoras. Lidera esta lista la empresa Volcan, seguida por Ares, Santa Luisa, Doe Run y Buenaventura.

6.2.3 Aporte por regulación

Según el Ministerio del Ambiente, en el 2014 se recaudó por concepto de aporte por regulación de los sectores de energía y minería un total de 109,6 millones de soles, de los cuales 58,9 millones de soles provinieron de este último.⁴⁵ En el 2015, el total ascendió a 118,6 millones de soles, de los cuales 66,9 millones de soles se originaron en el mismo sector. En vista de que las normas consideran la información por empresa reservada, no es posible acceder a ella.

6.3 Conclusiones y recomendaciones

- a. La información ambiental se encuentra dispersa en diferentes fuentes y se presenta de distinta manera. Esto, asociado a la casi nula estandarización, dificulta su agrupación y, por ende, el análisis global de los pagos que realizan las empresas mineras en materia ambiental.
- b. El marco legal sobre el origen de los pagos ambientales es bastante amplio y se discute al respecto en diversos espacios. En contraste, la obligatoriedad en cuanto a la transparencia y el acceso a esta información es bastante limitada. La información sobre el aporte por regulación es muy reducida porque se considera reservada; el acceso a los datos sobre las sanciones y multas ambientales es restringido, probablemente por su carácter sensible. En ambos casos, el OEFA debería mejorar el acceso en términos de formatos (abiertos) y de amigabilidad.
- c. La información que las empresas entregan al Estado en las Declaraciones Anuales Consolidadas sigue un formato establecido y tiene carácter técnico, lo cual dificulta el procesamiento de la información para hacerla pública y ponerla a disposición de la ciudadanía. En la medida que exista una brecha entre generación y acceso a la información, su difusión seguirá presentando problemas.
- d. La transparencia de la información sobre las actividades de desarrollo sostenible, más conocido como el gasto social que realizan las empresas mineras, ha mejorado

44 <<http://mapambiental.convoca.pe/>>.

45 Ministerio del Ambiente (2016). *La fiscalización ambiental en el Perú (2011-2015). Fortaleciendo los cimientos del derecho a un ambiente sano*. Lima: Minam, OEFA, p. 89-90. <https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=16883>.

de manera significativa, no obstante las restricciones normativas. El incentivo que tienen las partes por difundirla puede explicar en parte dicha mejora; es decir, el interés del Estado y de las empresas por hacer visible el aporte que realiza la actividad minera a su entorno. Por el contrario, la información sobre multas y fiscalizaciones, que por lo general está asociada al mal accionar de una empresa, es de difícil acceso y tiene poca difusión.

- e. La sociedad civil juega un rol importante como demandante de información sobre los pagos ambientales y como grupo que puede ejercer presión tanto al Estado como a las empresas para que mejoren su confiabilidad y accesibilidad. Actualmente, la demanda se impulsa mediante la campaña promovida por organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la iniciativa EITI Perú, la cual se lleva adelante también en América Latina.

ANEXOS

Anexo 1

Pág. 276556 **El Peruano** **NORMAS LEGALES** Lima, viernes 17 de setiembre de 2004

ANEXO 1
DECLARACIÓN JURADA DE
COMPROMISO PREVIO
(Decreto Supremo N° 042-2003-EM)

I. COMPROMISO

De conformidad con lo estipulado en el Decreto Supremo N° 042-2003-EM, cumplo con DECLARAR BAJO JURAMENTO, al formular la presente solicitud de concesión de beneficio denominada _____ ubicada en la Región _____, me comprometo a:

1. Realizar actividades productivas en el marco de una política que busca la excelencia ambiental.
2. Actuar con respeto frente a las instituciones, autoridades, cultura y costumbres locales, manteniendo una relación propicia con la población del área de influencia de la operación minera.
3. Mantener un diálogo continuo y oportuno con las autoridades regionales y locales, la población del área de influencia de la operación minera y sus organismos representativos, alcanzando información sobre sus actividades mineras.
4. Lograr con las poblaciones del área de influencia de la operación minera una institucionalidad para el desarrollo local en caso se inicie la explotación del recurso, elaborando al efecto estudios y colaborando en la creación de oportunidades de desarrollo más allá de la vida de la actividad minera.
5. Fomentar preferentemente el empleo local, brindando las oportunidades de capacitación requeridas.
6. Adquirir preferentemente los bienes y servicios locales para el desarrollo de las actividades mineras y la atención del personal, en condiciones razonables de calidad, oportunidad y precio, creando mecanismos de concertación apropiados.

II. DATOS DEL SOLICITANTE

a. PERSONA NATURAL

APELLIDOS, Nombre	DOC. IDENTIDAD/N°	N° RUC	DOMICILIO	FIRMA

b. PERSONA JURÍDICA

DENOMINACIÓN SOCIAL	N° RUC	DOMICILIO	INSCRIPCIÓN REGISTROS PÚBLICOS	FIRMA
NOMBRE DEL REPRESENTANTE LEGAL	DOC. IDENTIDAD/N°	DOMICILIO	INSCRIPCIÓN REGISTROS PÚBLICOS	FIRMA

Lugar, día, mes, año.

ANEXO 2
DECLARACIÓN JURADA ANUAL DE ACTIVIDADES
DE DESARROLLO SOSTENIBLE

De conformidad con lo estipulado en el D.S. N° 042-2003-EM y sus normas complementarias, cumplo con DECLARAR BAJO JURAMENTO, que en relación a la concesión (minera o de beneficio según corresponda) denominada _____ ubicada en la Región _____, durante el año _____ he realizado las siguientes actividades:

Realizar las actividades productivas con una política ambiental que busca la excelencia

- a)
b)
c)

Actuar con respeto a las instituciones locales, sus autoridades, su cultura y costumbres manteniendo una relación propicia con la población del área de influencia de la operación minera

- a)
b)
c)

Mantener diálogo continuo y oportuno con las autoridades regionales y locales, la población y sus organismos representativos alcanzando la información correspondiente sobre las actividades mineras a desarrollar.

- a)
b)
c)

Lograr con las poblaciones del área de influencia de la operación minera una institucionalidad para el desarrollo local en caso se inicie la explotación del recurso, elaborando estudios y colaborando en la creación de oportunidades de desarrollo posterior a la actividad minera.

- a)
b)
c)

Fomentar preferentemente el empleo local, brindando oportunidades de capacitación requeridas

- a)
b)
c)

Adquirir preferentemente bienes y servicios locales para el desarrollo de las actividades mineras y la atención del personal, en condiciones razonables de calidad, oportunidad y precio creando mecanismos de concertación apropiados.

- a)
b)
c)

PERSONA NATURAL

APELLIDOS, Nombre	DOC. IDENTIDAD/N°	N° RUC	DOMICILIO	FIRMA

PERSONA JURÍDICA

DENOMINACIÓN SOCIAL	N° RUC	DOMICILIO	INSCRIPCIÓN REGISTRAL	FIRMA
NOMBRE DEL REPRESENTANTE LEGAL	DOC. IDENTIDAD/N°	DOMICILIO	INSCRIPCIÓN REGISTRAL	FIRMA

Lugar, día, mes, año.

(Se adjunta documentación sustentatoria)

16844 _____

Dejan sin eficacia la parte resolutoria de la R.D. N° 361-2004-MEM/AAM, que aprobó evaluación ambiental de proyecto de exploración minera en Cajamarca

RESOLUCIÓN DIRECTORAL
N° 427-2004-MEM/AAM

Lima, 16 de setiembre de 2004

Anexo 2

Anexo IV: Compromiso con el Desarrollo Sostenible
Declaración Jurada Anual

4.1 Balance social: inversión ejecutada

4.1.1 Educación

		Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada 2007	Nivel de ejecución 2007	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Actividad	Nombre					S/	S/			
Programa										
Proyecto						Fondos de la empresa			Distrito(s)	
Equipamiento									Provincia(s)	
Donaciones						Cofinanciado con otras instituciones			Departamento(s)	
									Centro (s) poblado(s)	

4.1.2 Salud

		Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada 2007	Nivel de ejecución 2007	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Actividad	Nombre					S/	S/			
Programa										
Proyecto						Fondos de la empresa			Distrito(s)	
Equipamiento									Provincia(s)	
Donaciones						Cofinanciado con otras instituciones			Departamento(s)	
									Centro (s) poblado(s)	

4.1.3 Nutrición

		Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada 2007	Nivel de ejecución 2007	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Actividad	Nombre					S/	S/			
Programa										
Proyecto						Fondos de la empresa			Distrito(s)	
Equipamiento									Provincia(s)	
Donaciones						Cofinanciado con otras instituciones			Departamento(s)	
									Centro (s) poblado(s)	

4.1.4 Gestión ambiental

		Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada 2007	Nivel de ejecución 2007	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Actividad	Nombre					S/	S/			
Programa					Fondos de la empresa					
Proyecto									Distrito(s)	
Equipamiento								Provincia(s)		
Donaciones					Cofinanciado con otras instituciones			Departamento(s)		
									Centro (s) poblado(s)	

4.1.5 Empleo local

		Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada 2007	Nivel de ejecución 2007	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Actividad	Nombre					S/	S/			
Programa					Fondos de la empresa					
Proyecto									Distrito(s)	
Equipamiento								Provincia(s)		
Donaciones					Cofinanciado con otras instituciones			Departamento(s)		
									Centro (s) poblado(s)	

4.1.6 Economía local

		Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada 2007	Nivel de ejecución 2007	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Actividad	Nombre					S/	S/			
Programa					Fondos de la empresa					
Proyecto									Distrito(s)	
Equipamiento								Provincia(s)		
Donaciones					Cofinanciado con otras instituciones			Departamento(s)		
									Centro (s) poblado(s)	

4.1.7 Infraestructura básica

		Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada 2007	Nivel de ejecución 2007	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Actividad	Nombre					S/	S/			
Programa					Fondos de la empresa					
Proyecto									Distrito(s)	
Equipamiento								Provincia(s)		
Donaciones					Cofinanciado con otras instituciones			Departamento(s)		
									Centro (s) poblado(s)	

4.1.8 Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de gestión de instituciones locales

		Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada 2007	Nivel de ejecución 2007	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Actividad	Nombre					S/	S/			
Programa										
Proyecto						Fondos de la empresa			Distrito(s)	
Equipamiento									Provincia(s)	
Donaciones									Departamento(s)	
						Cofinanciado con otras instituciones			Centro (s) poblado(s)	

4.1.9 Promoción de la cultura

		Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada 2007	Nivel de ejecución 2007	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Actividad	Nombre					S/	S/			
Programa										
Proyecto						Fondos de la empresa			Distrito(s)	
Equipamiento									Provincia(s)	
Donaciones									Departamento(s)	
						Cofinanciado con otras instituciones			Centro (s) poblado(s)	

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



IEP

Instituto de Estudios Peruanos - IEP



desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



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

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle Baca Flor 194, Magdalena del Mar, Lima 17
Teléfonos: (51-1) 2641414 - 2641418
www.propuestaciudadana.org.pe
propuest@propuestaciudadana.org.pe