

REGIÓN DE APURÍMAC

Ingresos y gastos generados
por concepto de canon y regalías mineras



REGIÓN APURÍMAC: Ingresos y gastos generados por concepto de canon y regalías mineras

Autor: Pedro Llanos Paredes

Editado por:

Grupo Propuesta Ciudadana
Dirección: Calle Alberto Arca Parró
N° 180-B, San Isidro
Teléfonos: 421-6204 / 393-8286
www.propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Directorio:

Federico Tenorio Calderón

Coordinador Ejecutivo:

Álvaro Campana Ocampo

Coordinador de publicación:

Epifanio Baca Tupayachi

Diseño y cuidado de edición:

Mario Popuche Llontop
y Nelly Carrasco Camones

Fotografías:

Rumbominero, Proactivo y Epifanio Baca

1a. edición - diciembre 2017

500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca
Nacional de Perú N° 2018-04621

Se terminó de imprimir en marzo
del 2018 en:

SINCO diseño EIRL
Jr. Huaraz 449 - Breña
Teléfono: 433-5974

Con el apoyo de:



Contenido

Introducción	3
1 Contexto socioeconómico	5
1.1 Panorama social	5
1.2 Panorama económico-productivo	10
2 Situación del sector extractivo en la región	14
2.1 Volumen de producción minera	14
2.2 Valor de producción minera	15
3 El aporte fiscal de la actividad minera en Apurímac	17
4 Análisis de caso: resultado de Las Bambas	21
5 Financiamiento del presupuesto de inversiones	24
6 Uso del presupuesto de inversiones	26
6.1 Avance de ejecución del gasto	26
6.2 Principales proyectos de inversión	26
Conclusiones	29



REGIÓN APURÍMAC: Ingresos y gastos generados por concepto de canon y regalías mineras

Introducción

El Grupo Propuesta Ciudadana realiza el seguimiento sistemático de las industrias extractivas desde el año 2005 y desde ese momento participa de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, EITI Perú. El Ministerio de Energía y Minas, en el desarrollo de esta iniciativa acaba de publicar el Sexto Estudio de Conciliación Nacional con información sobre los pagos tributarios y no tributarios de las empresas extractivas en los años fiscales 2015 y 2016; y en el marco de la descentralización del EITI, el Gobierno Regional de Apurímac tomó la decisión de sumarse a este proceso, lo que nos parece positivo.

En ese contexto y con la finalidad de brindar información a las autoridades y la sociedad apurimeña, decidimos elaborar el informe intitulado “Región Apurímac: Ingresos y gastos generados por concepto de canon y regalías mineras”. El documento presenta la evolución de los ingresos y gastos por concepto de canon y regalías mineras en Apurímac, haciendo énfasis en el análisis de la relación entre dichas transferencias y la situación económica, financiera y normativa de la principal empresa minera en la región, Las Bambas. Luego, analiza el financiamiento y uso de las inversiones en la región, donde la regalía contractual dio un fuerte impulso al aporte de la minería en las finanzas de las municipalidades y el gobierno regional.

El texto está organizado de la siguiente manera: primero se presentan una serie de indicadores que ayudan a describir la evolución del panorama socioeconómico de Apurímac. Luego se analiza el sector extractivo en la región, lo que implica la presentación de la producción y su evolución, los precios de los principales minerales, el valor de producción minero, y la situación financiera de la empresa MMG. También se aborda las transferencias de recursos recibidas por el gobierno regional, las municipalidades y universidades públicas de la región.

Este último punto es de suma importancia porque por varios años Apurímac tuvo una disminución de la actividad minera, con aportes ínfimos del canon y regalías. El 2016 fue el primer año de producción cuprífera a capacidad plena del proyecto Las Bambas (MMG), por lo que se espera recursos crecientes por la regalía contractual, y más adelante, cuando empiece a generar utilidades, por canon minero. No se cuenta con información ni del Estado, ni de la empresa sobre el año a partir del cual la región empezará a recibir los recursos del canon minero.



En la tercera parte presentamos el efecto de este boom productivo sobre las transferencias a los gobiernos descentralizados del departamento y en la cuarta tocamos los resultados de la operación minera para su primer año de producción. Finalmente, en la quinta parte damos cuenta del uso de la renta minera capturada por el Estado y su distribución a los gobiernos locales, el gobierno regional y las universidades públicas.

La elaboración de este informe ha sido posible gracias a la colaboración de Natural Resource Governance Institute (NRGI) y Pan Para el Mundo.

1 Contexto socioeconómico

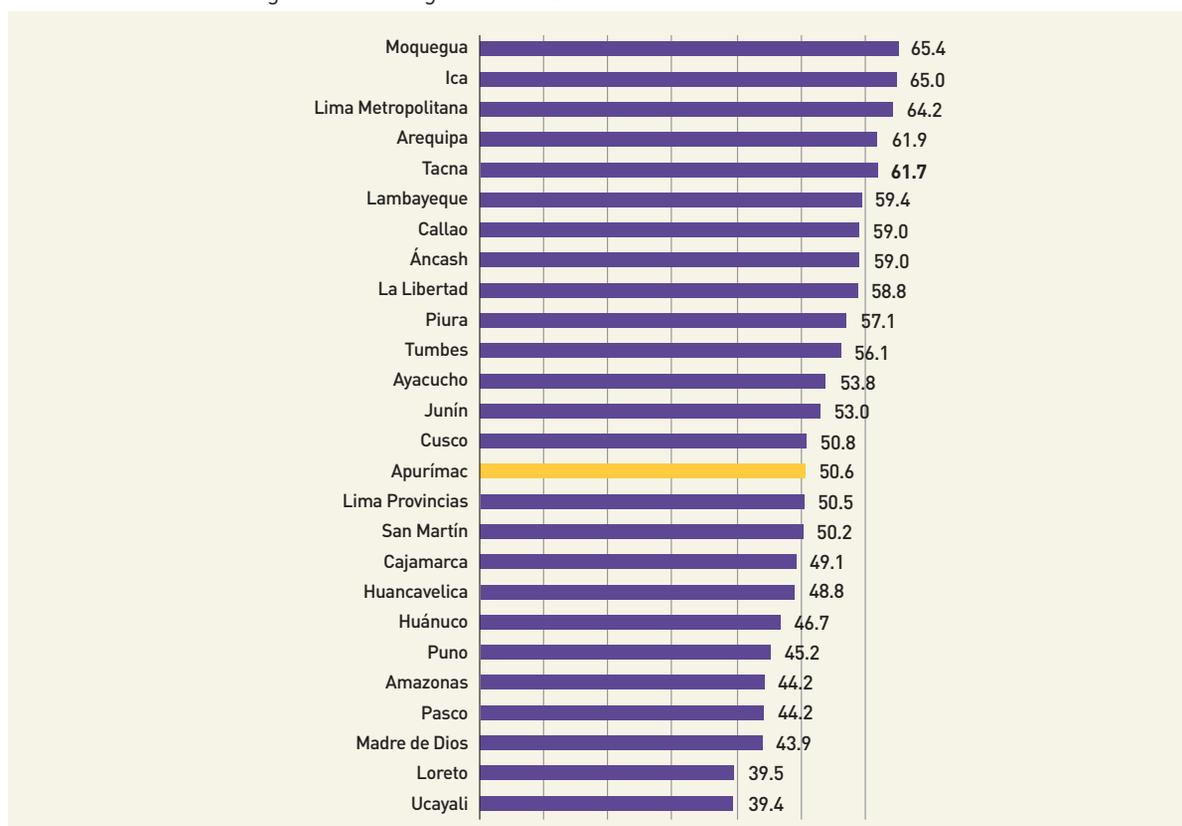
A continuación se presentan indicadores sociales que dan una idea de la evolución del bienestar social de la población apurimeña comparándola con la del resto de regiones. Entre ellos están el Índice de Progreso Social (IPS); aquellos que se refieren al acceso a los servicios públicos básicos tales como agua, saneamiento y electrificación; y aquellos que muestran resultados sobre la salud y la educación.

1.1 PANORAMA SOCIAL

El IPS realizado por el Centro de Desarrollo de Progreso Social Regional de CENTRUM Católica permite medir la calidad de vida de las personas sin considerar sus ingresos económicos, por lo cual incluye exclusivamente indicadores de resultados sociales y ambientales. Excluir los indicadores económicos permite visualizar qué tan eficazmente el progreso económico se convierte en desarrollo social.

La región Apurímac ocupa el decimoquinto puesto en el año 2016. Prácticamente tiene la misma puntuación que Cusco, Lima Provincias y se ubica por encima de regiones como Cajamarca y Puno. Ver gráfico 01.

Gráfico 01: Índice de Progreso Social regional Perú 2016



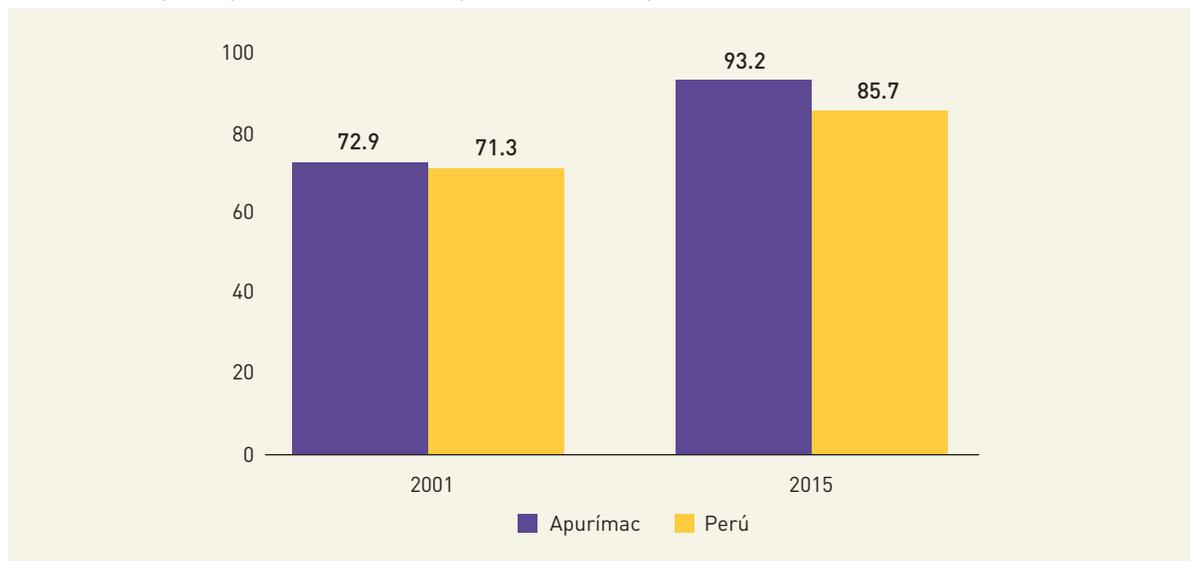
Fuente: CENTRUM - PUCP.



Como veremos en los gráficos sucesivos, el acceso de los hogares a los principales servicios públicos como agua, alcantarillado y electricidad mejoraron gradualmente para la región, pero dista mucho del promedio nacional y de una meta de cobertura universal. Es notorio que los dos primeros (agua y alcantarillado) permiten mejorar los niveles de la salud familiar.

En el 2001, el 72.9% de los hogares apurimeños accedía al servicio de agua a través de red pública y en el 2015 la proporción se elevó al 93.2%. Respecto a este indicador en particular, la región se ha mantenido durante el periodo analizado por encima del promedio nacional; primero con solo un punto porcentual de diferencia y luego sobrepasando dicho promedio en casi siete puntos porcentuales para el 2015. Ver gráfico 02.

Gráfico 02: Hogares que se abastecen de agua mediante red pública, 2001 y 2015 (en porcentaje)

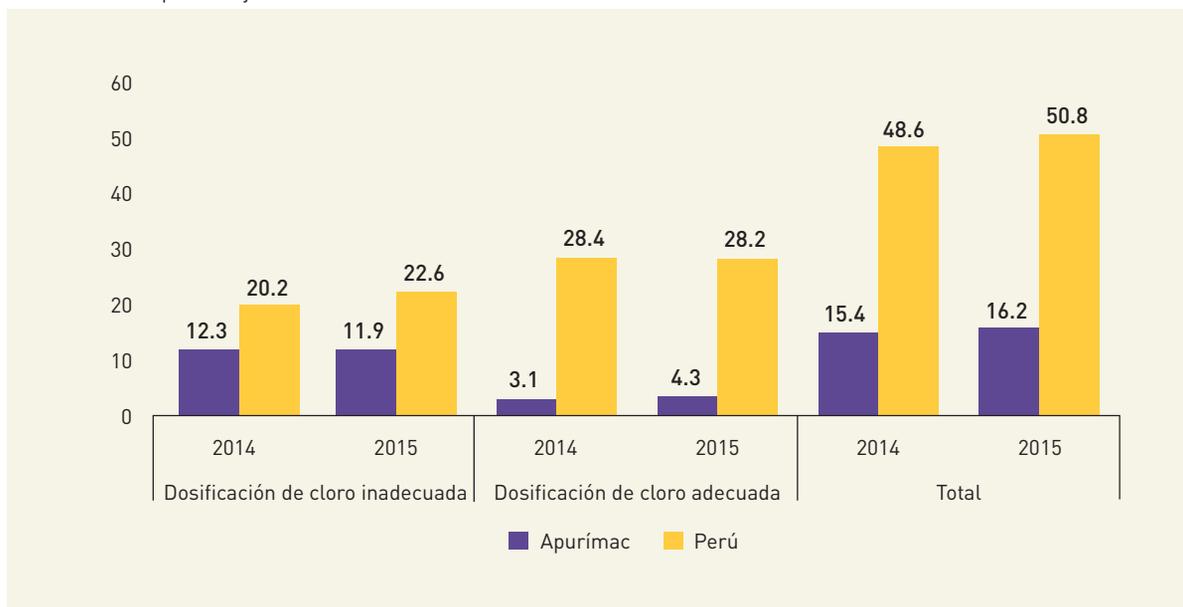


Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares.

Si bien a nivel nacional el acceso al agua se acerca cada vez más a la universalización, es importante también considerar la calidad del agua que se recibe. Es con este fin que la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) introdujo el 2014 una pregunta que permite medir el porcentaje de hogares que disponen de agua con dosificación (adecuada o inadecuada) de cloro residual. Se puede afirmar que el porcentaje de hogares que cuentan con dosificación de cloro adecuada es muy baja. En el caso de Apurímac, el 2015 solo el 4.3% de los hogares alcanzó dicho nivel, encontrándose lejos del promedio nacional (28.2%), que también es bastante bajo. En otros términos, significa que gran parte de la población de Apurímac accede a agua pero esta no es de buena calidad. Ver gráfico 03.

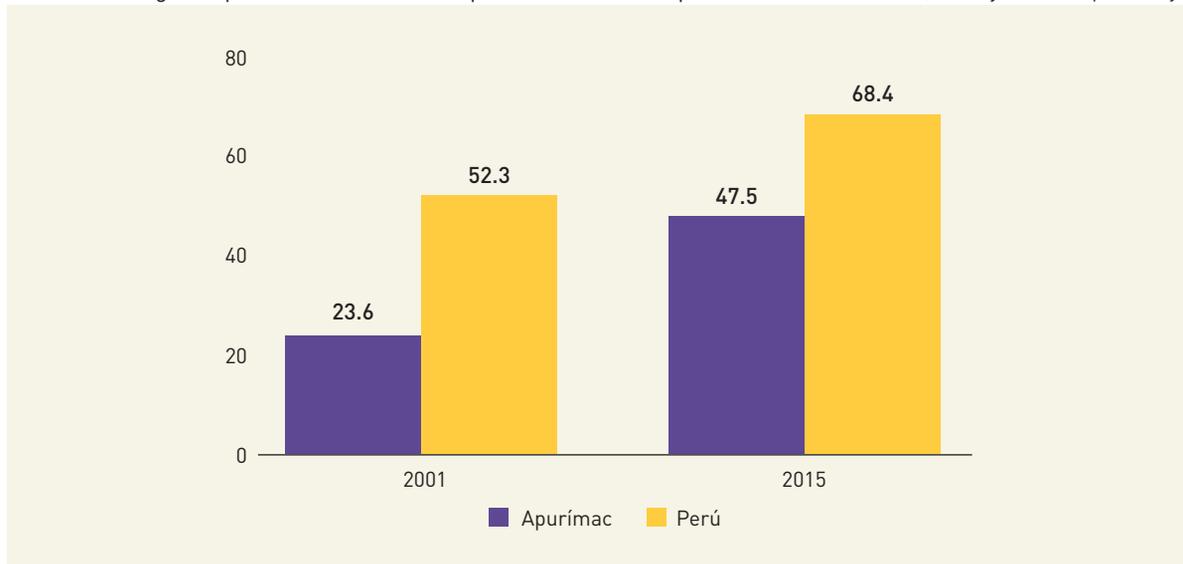
Por otro lado, el número de hogares con acceso a alcantarillado sigue siendo el reto más grande en lo que a provisión de servicios básicos respecta. Mientras que la cobertura nacional pasó de 52.3% de toda la población el 2001 a 68.4% el 2015, Apurímac avanzó en una proporción y sentido semejantes,

Gráfico 03: Hogares que disponen de agua con dosificación de cloro residual (inadecuada, adecuada y total), 2014 y 2015 (en porcentaje)



Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares.

Gráfico 04: Hogares que residen en viviendas particulares con red pública de alcantarillado, 2001 y 2015 (en porcentaje)



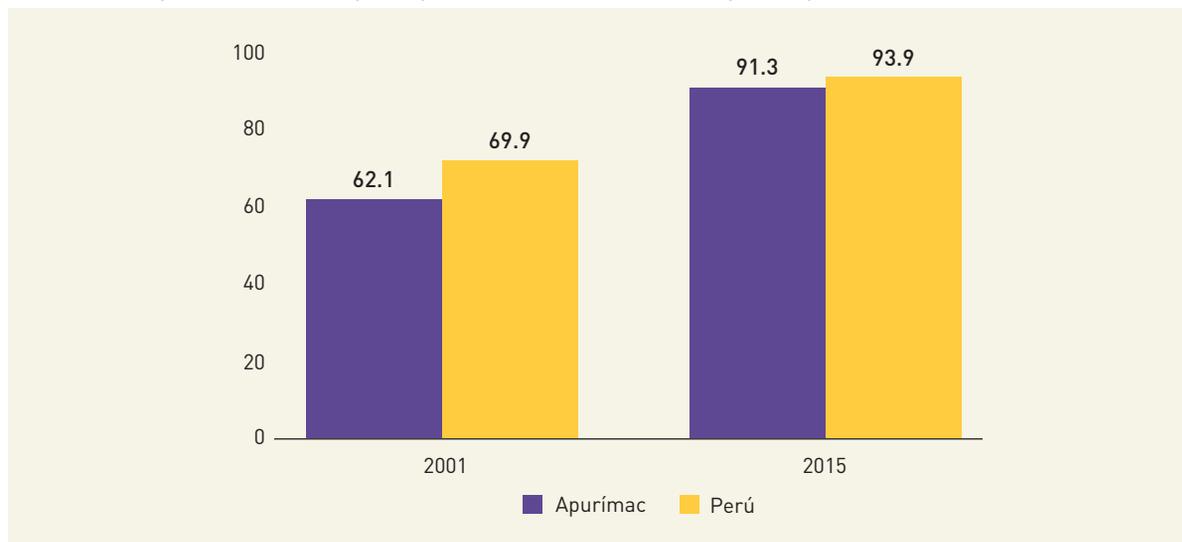
Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares.

acortando ligeramente la brecha con el promedio nacional: de 23.6% el 2001 a 47.5% el 2015. Ver gráfico 04.

El acceso al servicio de electrificación es el que presenta mejores resultados entre los tres servicios básicos presentados. Mientras que la cobertura nacional creció en 21.8 puntos porcentuales entre el 2001 y el 2015, la de Apurímac lo hizo en 29.2%, pasando de 62.1% a 91.3%, acortando así significativamente la brecha. Ver gráfico 05.



Gráfico 05: Hogares en viviendas que disponen de alumbrado eléctrico por red pública, 2001 y 2015 (en porcentaje)

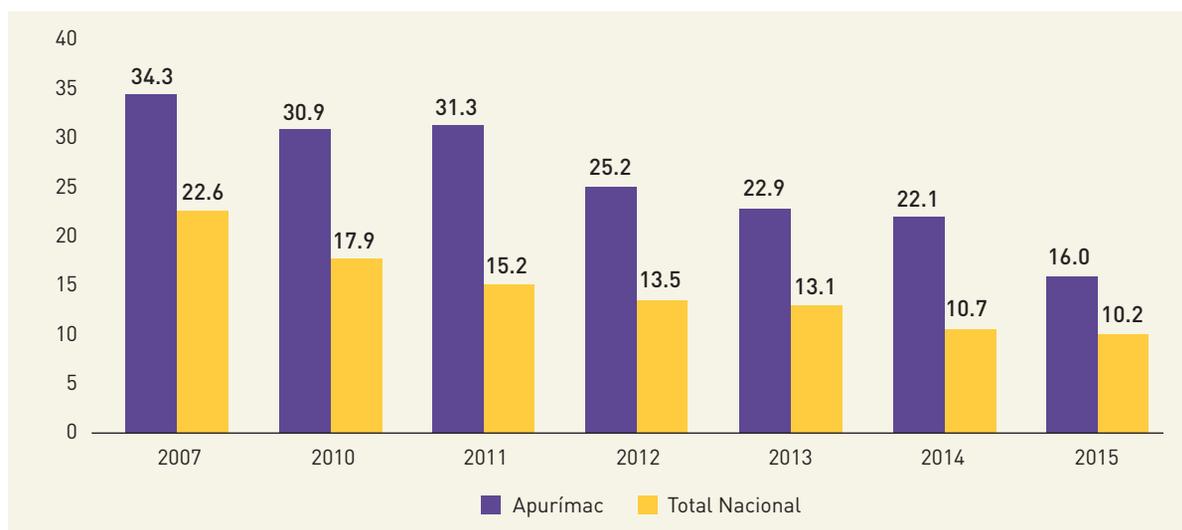


Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares.

La proporción de menores de 5 años con desnutrición crónica es un indicador importante en cuanto se entiende que su disminución contribuye a garantizar el desarrollo de la capacidad física, intelectual, emocional y social de las niñas y niños¹.

Si bien en el periodo 2007-2015, la brecha entre la desnutrición crónica infantil de Apurímac respecto al promedio nacional se ha reducido de 11 puntos porcentuales a tan solo 6, la brecha persiste: 16% de los niños apurimeños menores de 5 años están desnutridos. Ver gráfico 06.

Gráfico 06: Proporción de menores de 5 años con desnutrición crónica (Patrón de referencia NCHS), 2007 y 2010-2015 (en porcentaje)

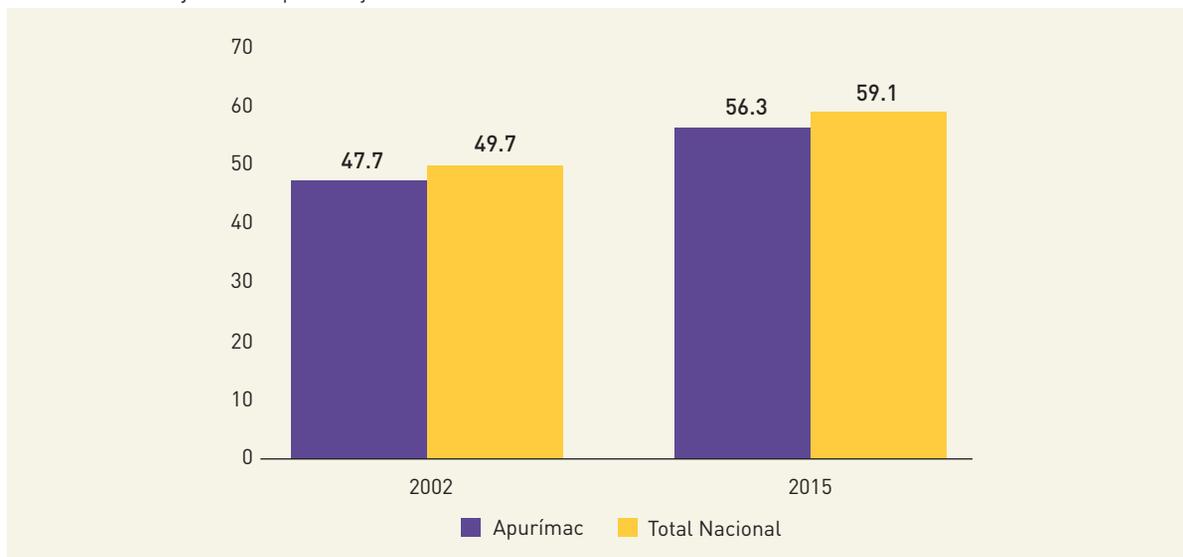


Fuente: INEI – Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES).

1 ENDES 2014, pág. 308.

Respecto al tema educativo, Apurímac se encuentra bastante próximo al promedio nacional de asistencia a la educación primaria. Entre el 2002 y el 2015 este indicador pasó de 47.7% a 56.3%, manteniendo una brecha bastante similar respecto al total nacional (59.1% el 2015). Ver gráfico 07.

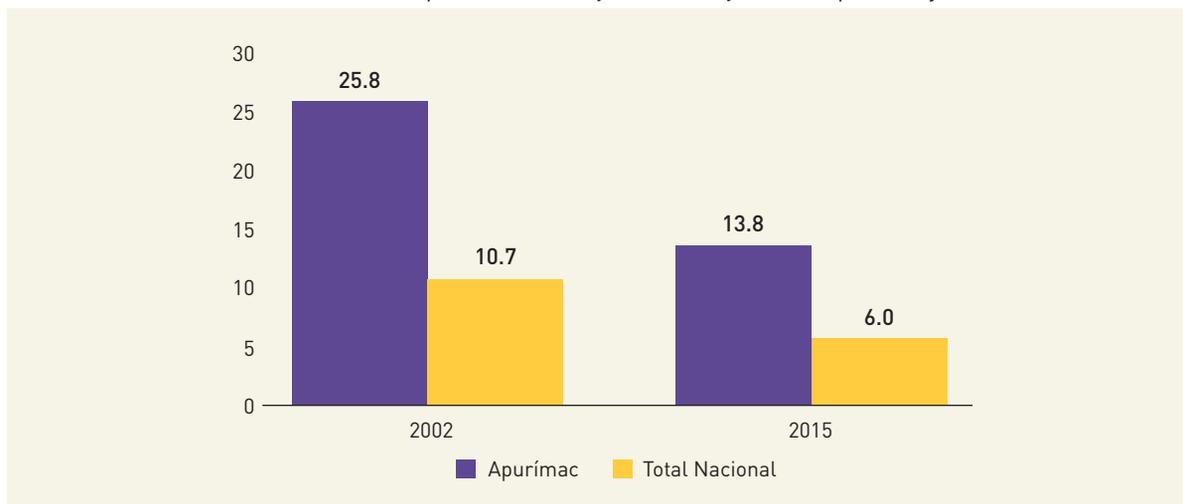
Gráfico 07: Población de 6 a 11 años de edad que asiste al grado de educación primaria que le corresponde a su edad, 2002 y 2015 (en porcentaje)



Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares.

Lo anterior explica en parte los avances de la región en el combate al analfabetismo. El 2001 Apurímac era la región con mayor analfabetismo del país, con 25.8% de su población de más de 15 años sin poder leer o escribir; sin embargo, este porcentaje se redujo hasta 13.8% el 2015, acortando la brecha respecto al promedio nacional (6% para el mismo año). Ver gráfico 08.

Gráfico 08: Tasa de analfabetismo de la población de 15 y más, 2001 y 2015 (en porcentaje)



Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares.



En el mismo sentido, según los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2016, Apurímac mejoró en sus resultados. Si bien entre el 2008 y el 2015 se generó una brecha respecto al promedio nacional en la proporción de estudiantes con rendimiento satisfactorio en matemáticas, el 2016 supuso que la región no solo alcance, sino sobrepase el indicador nacional. Este es un resultado interesante que hay que observar si se sostiene en el tiempo. Ver gráfico 09.

Gráfico 09: Alumnos de segundo de primaria con nivel satisfactorio en matemáticas, 2007-2016 (en porcentaje)



Fuente: INEI – Evaluación Censal de Estudiantes ECE.

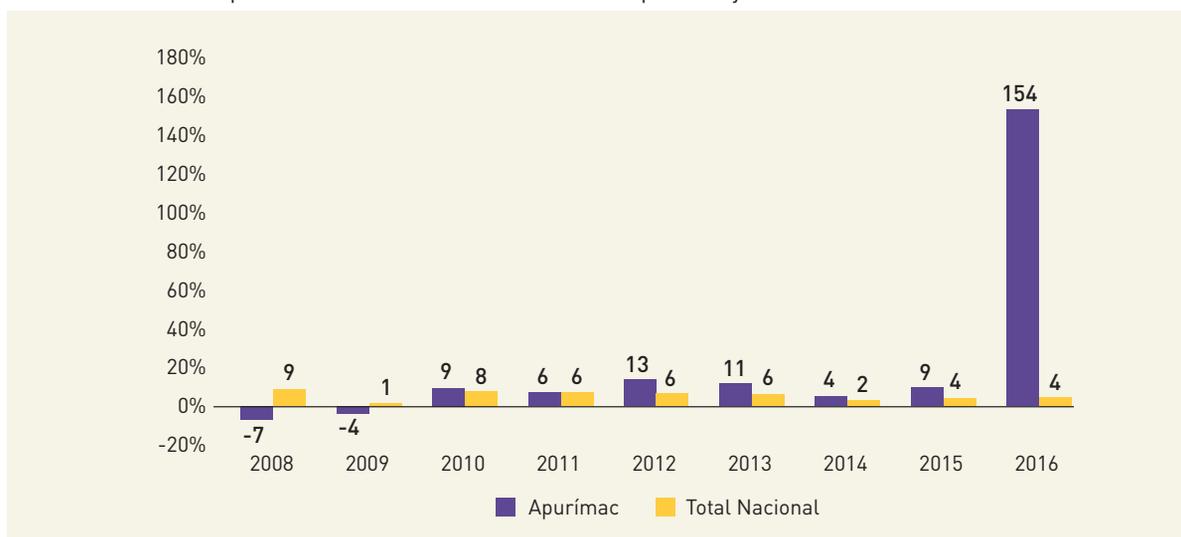
En resumen, Apurímac es una región que avanza pero aún adolece por muchas falencias en la provisión de servicios básicos como agua, alcantarillado y electrificación. Asimismo, presenta un agudo problema de desnutrición crónica infantil, un alto nivel de analfabetismo y un rendimiento educativo promedio que requiere mejorar.

1.2 PANORAMA ECONÓMICO-PRODUCTIVO

En esta sección se presentan tres indicadores sobre el aspecto económico-productivo. Se encuentra que Apurímac pasó de ser una región de una modesta participación en la economía nacional y con una minería en decadencia, a tener tasas de crecimiento mucho mayores que las del país en su conjunto, producto de la puesta en marcha del proyecto Las Bambas. Sin embargo, este es un indicador que se debe tomar con cautela debido a que el impulso económico viene de una industria intensiva en capital y con pocos eslabonamientos con la economía local, lo que significa que el crecimiento extraordinario observado no se traduce necesariamente en la mejora de la mayor parte de la población. En ese sentido, el desafío que tenemos por delante es, por un lado, identificar las políticas y mecanismos para promover impactos locales de esta industria y, por el otro, fortalecer la institucionalidad encargada de la gestión de los recursos del canon que contribuya a una gestión eficiente y acorde con las necesidades de mejora de la competitividad relativa de la región.

Observando el gráfico 10 es posible hacer una periodización del crecimiento económico de Apurímac. Entre los años 2008 y 2009 hubo una contracción del Valor Agregado Bruto (VAB) real regional por el retroceso de la minería, mientras el conjunto de la economía nacional primero creció a una tasa altísima (9%) y luego, producto de la crisis internacional del 2008, comenzó a desacelerar. En parte por la política contracíclica adoptada por el gobierno de entonces, tenemos que entre el 2010 y el 2011 la región creció a tasas similares a las de la economía nacional. Un tercer periodo vendría a ser entre el 2012 y el 2015, concordante con el proceso de construcción de la mina, en los que la región empieza a crecer a un ritmo mayor que el conjunto del país. Finalmente, el 2016 da un enorme salto productivo por efecto de la producción de Las Bambas. En suma, queda claro que el indicador de crecimiento económico de la región es altamente dependiente de la extracción de minerales.

Gráfico 10: Variación porcentual del VAB real 2008–2016 (en porcentaje)



Fuente: INEI – Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

El cuadro 01 permite también observar el crecimiento económico tomando dos períodos. El sector minero apurimeño se contrae entre el 2007 y el 2011 para crecer a tasas espectaculares entre el 2012 y el 2016 por efecto de la minería. Otros sectores que avanzan de forma orgánica son Construcción y Comunicaciones, y en menor medida Alojamiento y Restaurantes, y Comercio; sectores que a nivel nacional también han tenido un empuje importante por proyectos de inversión tanto públicos como privados. Será interesante observar el desempeño de la Construcción y los Servicios a partir del 2016 en adelante y ver cuáles otros repuntan. La hipótesis es que la construcción y los servicios asociados al proyecto minero tengan menor dinamismo, mientras que la construcción asociada a las obras financiadas con los recursos del canon aumente.



Cuadro 01: Tasa de crecimiento promedio anual del VAB real según actividades, por períodos (en porcentaje)

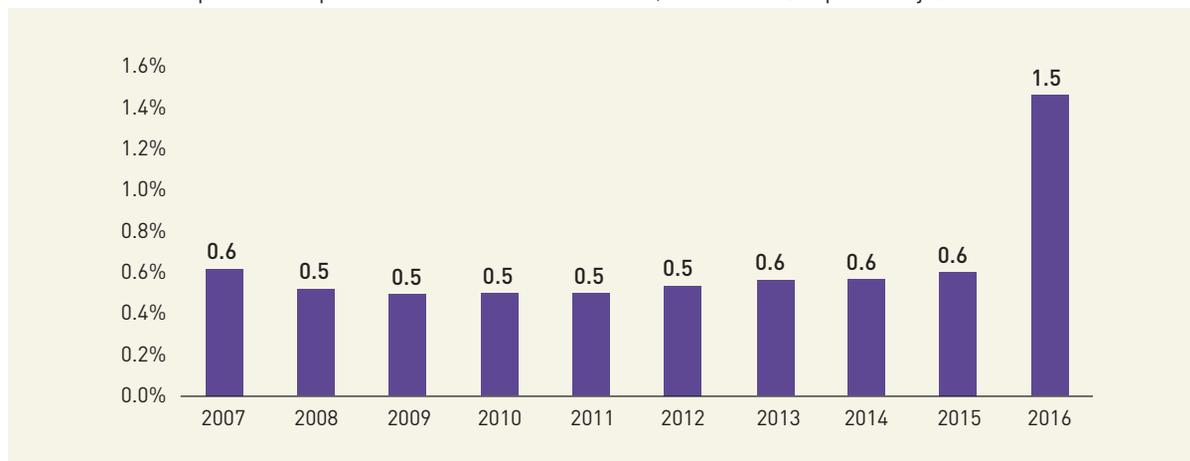
Actividades	Apurímac			Total Nacional		
	2007-2011	2012-2016	2007-2016	2007-2011	2012-2016	2007-2016
Agropecuario	5	5	5	4	3	3
Pesca	4	6	5	8	-7	0
Minería y petróleo	-31	308	157	3	6	5
Manufactura	5	1	3	5	0	3
Electricidad, gas y agua	6	7	7	6	6	6
Construcción	25	17	21	11	4	7
Comercio	7	5	6	8	4	6
Transporte	6	3	5	8	4	6
Alojamiento y restaurantes	7	5	6	7	6	6
Comunicaciones	16	10	13	12	9	10
Administración pública	6	5	6	10	5	7
Otros servicios	6	6	6	5	5	5
VAB Total	1	38	22	6	4	5

Fuente: INEI - Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

¿Cómo ha variado la contribución de la región Apurímac a la economía nacional? Como muestra el gráfico 11, el salto productivo del 2016 ocasionó que la participación de Apurímac en la economía nacional se duplique y alcance el 1.5%.

Si desagregamos la participación sectorial en el VAB regional, observamos que la minería tenía una enorme importancia hasta el 2009, la misma que empieza a decaer de forma significativa. Sectores como Comercio, Otros Servicios y Construcción mantuvieron un dinamismo importante en todo el

Gráfico 11: Participación de Apurímac en el VAB nacional real, 2007–2016 (en porcentaje)



Fuente: INEI - Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

periodo. Sin embargo, como ya se mencionó, el 2016 la minería alcanza una espectacular participación del 63% en el VAB regional, por efecto de la puesta en marcha del proyecto Las Bambas. Véase cuadro 02.

Cuadro 02: Estructura del VAB según actividades, 2007-2016 (en porcentaje)

Actividades	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agropecuario	14	16	17	17	17	17	16	16	15	6
Pesca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Minería y petróleo	28	18	11	6	5	5	4	5	11	63
Manufactura	4	5	5	5	5	4	4	4	4	1
Electricidad, gas y agua	1	1	1	1	1	1	1	1	2	0
Construcción	7	8	9	15	15	19	23	23	19	8
Comercio	8	9	9	10	10	10	9	9	9	3
Transporte	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1
Alojamiento y restaurantes	2	2	3	3	3	3	2	2	2	1
Comunicaciones	1	1	2	2	2	2	2	2	2	1
Público	10	11	12	12	12	11	10	10	10	4
Otros servicios	22	25	28	27	27	26	25	25	25	10

Fuente: INEI - Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

El Índice de Competitividad Regional (INCORE) elaborado por el Instituto Peruano de Economía (IPE) muestra que Apurímac fue empeorando su posición en el ranking regional cayendo del puesto 14 en el 2014 al puesto 16 en el 2016. Esta caída estaría explicada en parte por el deterioro de la región en aspectos como el institucional (declaratoria de estado de emergencia por los conflictos socio-ambientales) y el de salud. Cabe destacar que el indicador se construye a partir de 47 variables agrupadas en 6 pilares de competitividad (económico, infraestructura, salud, educación, laboral e instituciones). Este indicador permite tener una idea sobre el desempeño de los diferentes factores que inciden en la competitividad de la economía regional. Ver cuadro 03.

Cuadro 03: Índice de Competitividad Regional según pilar, 2014-2016

Pilar	2014		2015		2016	
	Puesto (de 24)	Puntaje (0 a 10)	Puesto (de 24)	Puntaje (0 a 10)	Puesto (de 24)	Puntaje (0 a 10)
Índice Total	14	4	14	4	16	3.9
Entorno económico	16	1.8	17	2.1	16	2.2
Infraestructura	14	1.4	15	1.5	15	1.5
Salud	11	5.2	11	5	12	4.6
Educación	17	2.9	17	3.7	21	2.6
Laboral	8	4.7	10	4.7	9	4.6
Instituciones	12	5.1	20	4.7	20	4.9

Fuente: Instituto Peruano de Economía - INCORE 2016.



2 Situación del sector extractivo en la región

2.1 VOLUMEN DE PRODUCCIÓN MINERA

Para explicar la desaparición temporal de la minería en la región, podemos ver en el cuadro 04 que hacia el 2010 la producción de oro y plata pasa a ser nula, solo para recuperarse tímidamente a partir del 2014. Como ya se mencionó, el proyecto Las Bambas empezó a producir en toda su capacidad en el 2016, por lo que para ese año se registra un crecimiento extraordinario en la extracción de cobre en la región, cuya producción prácticamente se multiplica por 50, pasando de 6 mil toneladas en el 2015 a 329 mil toneladas en el 2016.

Cuadro 04: Volumen de producción minera en Apurímac por tipo de mineral, 2009-2016 (en toneladas métricas finas)

Mineral	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var % 2016
Cobre (TMF)	-	-	-	-	-	-	6667	329 368	4840%
Oro (Gr)	94 544	-	-	-	-	733	2 299 287	2 647 510	15%
Plata (Kg)	19 609	-	-	-	-	1	1651	660	-60%
Total	114 153	-	-	-	-	734	2 307 604	2 977 538	29%

Fuente: MINEM.

En el gráfico 12 se puede observar que el promedio anual del precio del cobre se estaba desplomando entre los años 2011 y 2016. Sin embargo, en el transcurso de ese último año y el 2017 se aprecia una recuperación gradual que, superando la barrera de los 3 dólares por libra, nos conduce a niveles como los del 2014. La pregunta que no tiene respuesta concluyente es si esta recuperación del precio del cobre se sostendrá en el tiempo o no.

Gráfico 12: Evolución del precio de exportación del cobre, 2000-2017 (USD por libra)

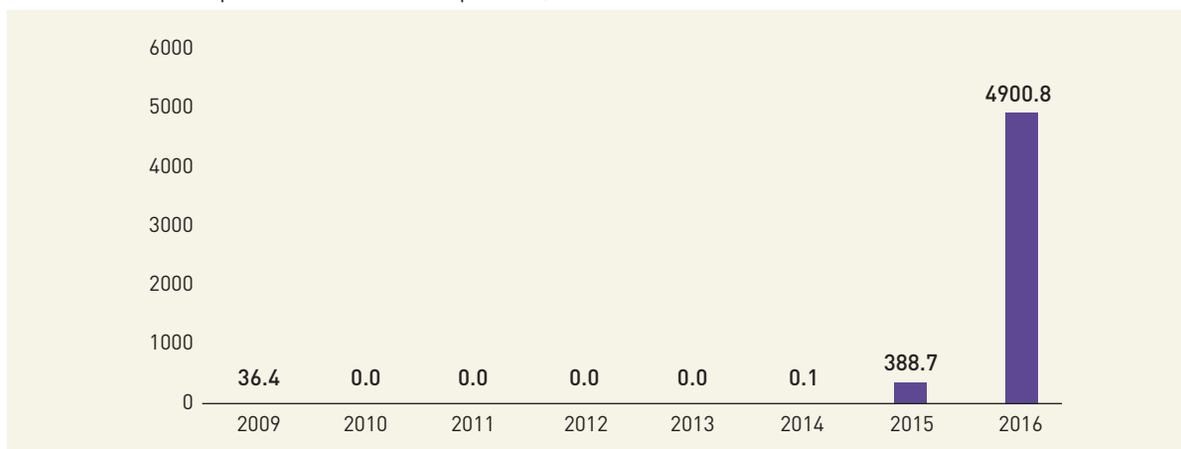


Fuente: Pink Sheets del Banco Mundial.

2.2 VALOR DE PRODUCCIÓN MINERA

El valor de producción se obtiene multiplicando el volumen extraído del mineral por el precio respectivo de mercado. Como se puede notar en el gráfico 13, gracias al fuerte aumento en la producción física, el indicador creció de forma exponencial desde el 2015; primero con un salto importante de menos de un millón a 388 millones de soles el 2015, y luego un salto más espectacular a 4900 millones el 2016. Este incremento se debe, de acuerdo a la información anterior, exclusivamente al efecto volumen por la producción proveniente de Las Bambas. Como vimos en el Gráfico 12, puede esperarse que al cerrar el 2017 el valor de la producción alcance niveles aún mayores, producto de la recuperación del precio del cobre.

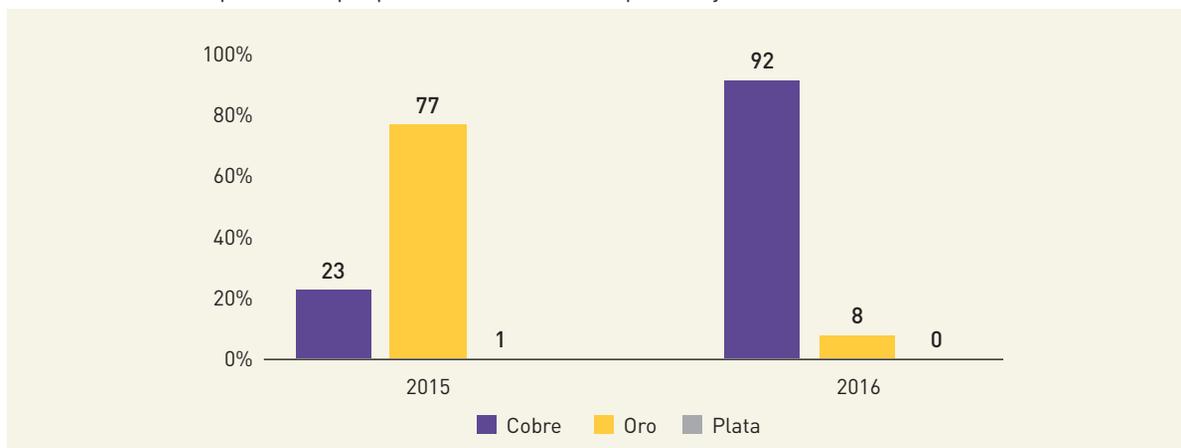
Gráfico 13: Valor de producción minera en Apurímac, 2009–2016 (en millones de soles)



Fuente: MINEM y BCRP.

Si desagregamos el valor de producción por productos notamos que el cobre debido al aumento en el volumen producido pasó a ser el principal mineral extraído en la región: de 23% en el 2015 a 92%, en el 2016. En contraste, la producción de oro cayó de 77% en 2015 a 8% en el 2016, mientras que la de plata fue ínfima en ambos años. Ver gráfico 14.

Gráfico 14: Valor de producción por producto, 2015-2016 (en porcentaje)

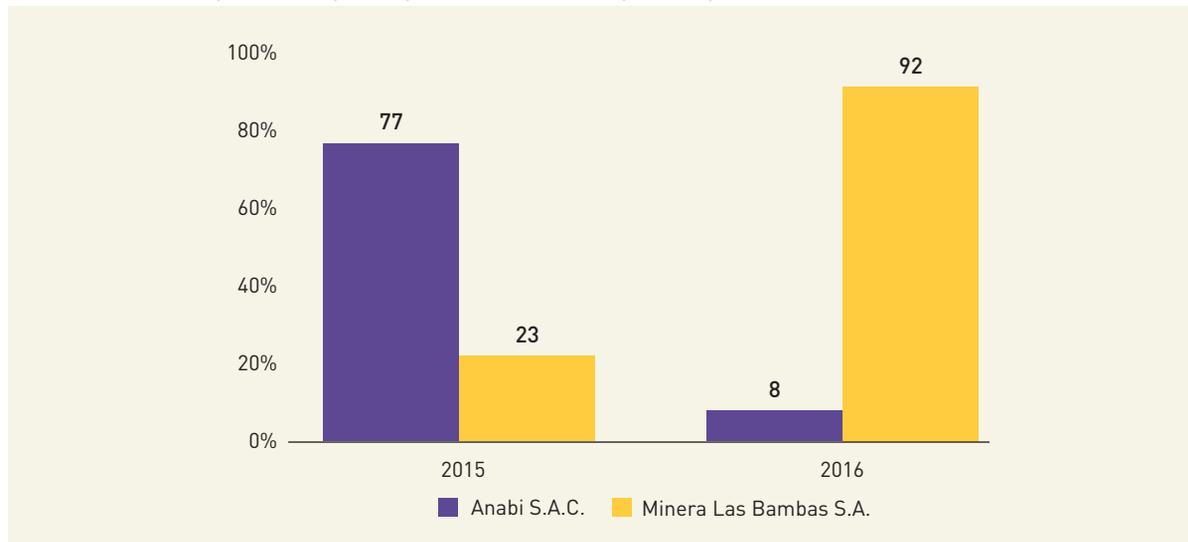


Fuente: MINEM y BCRP.



Con respecto a la composición del valor de producción por empresa para los años 2015 y 2016, los datos muestran un aumento en la participación de Las Bambas que pasa de 23% en 2015 a 92% en 2016, claro reflejo del salto en la extracción de cobre. La otra empresa relevante es Anabi SAC, que extrae oro y plata. Esta reduce su participación del 77% el 2015 a apenas 8% el 2016. Ver gráfico 15.

Gráfico 15: Valor de producción por empresa, 2015-2016 (en porcentaje)



Fuente: MINEM y BCRP.

En síntesis podemos afirmar que en el 2016, en la región Apurímac se ha producido un extraordinario salto productivo en el sector minero como resultado de la puesta en marcha de Las Bambas. En el siguiente apartado discutiremos si este cambio se tradujo en mayores ingresos fiscales para el Estado y en mayores recursos por canon y regalías mineras para la región.

La dependencia de la economía apurimeña al sector minero ha cambiado y se ha incrementado. Mientras que antes los principales minerales extraídos eran el oro y la plata, con el boom productivo del proyecto Las Bambas ahora el principal mineral que aporta al valor total de la producción minera es el cobre, empujando la participación de este sector en el VAB regional a niveles altísimos. En ese sentido, es de esperar que en el futuro la economía de la región sea más vulnerable a variaciones en los niveles de utilidad de Las Bambas, que podrían generarse por avances o retrocesos en el precio internacional del cobre.

En los capítulos que siguen analizaremos el aporte fiscal de la actividad minera y las transferencias por canon y regalías para la región Apurímac, así como la situación económico-financiera de la principal empresa, Las Bambas.

3 El aporte fiscal de la actividad minera en Apurímac

La explotación de metales por parte de las empresas extractivas genera ingresos fiscales al Estado a través del impuesto a la renta, las regalías mineras y los pagos que se incluyeron con el gobierno de Ollanta Humala en el 2011: impuesto especial a la minería (IEM) para las empresas que no tienen contratos de estabilidad tributaria y gravamen especial a la minería (GEM), para aquellas que sí las tienen. Los pagos por impuesto a la renta y la regalía minera son los que regresan a la región a través de transferencias por concepto de canon y regalía minera.

El canon minero es distribuido por el Gobierno Nacional a los departamentos en los que se ubican las actividades mineras y está constituido por el 50% del impuesto a la renta declarado por las empresas. El canon, por tanto, no es el tributo pagado por las empresas por su actividad extractiva, sino la redistribución del impuesto a la renta que hace el Estado peruano, de acuerdo a la Ley del Canon. La transferencia por este concepto se hace una vez al año, entre junio y julio, considerando el impuesto a la renta (IR) declarado del año anterior.

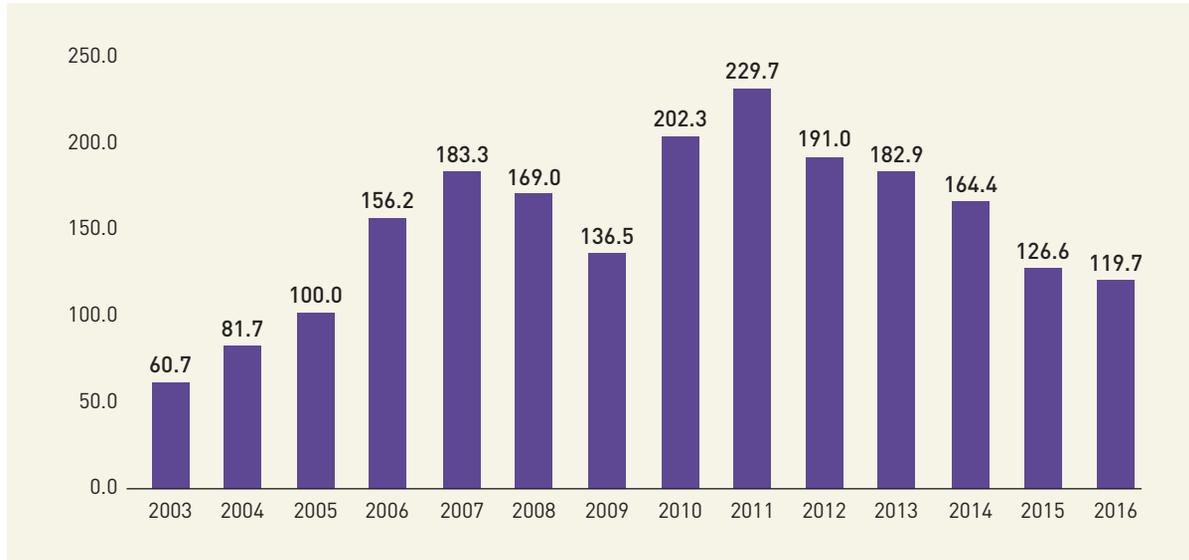
La regalía minera es el pago trimestral que hacen las empresas como contraprestación económica, a manera de compensación, por la extracción de un recurso no renovable y está constituido por un porcentaje de la utilidad operativa de la empresa minera. El pago por este concepto nació, en su primera versión, el año 2004. En esta, el monto del pago se calculaba en base al valor del concentrado o su equivalente, conforme a la cotización de los precios del mercado internacional.

Para el caso de la minera Las Bambas no se aplica esta regalías, sino la llamada regalía contractual firmada el año 2004 antes que se promulgara la Ley de Regalías Mineras. La base de cálculo es idéntico al de esta “regalía antigua”, es decir, el valor de las ventas del mineral.

Quienes realizan monitoreo de las industrias extractivas, identifican el año 2003 como inicio del superciclo de precio de los commodities. Sin embargo, este encuentra su fin diez años después, el 2012. Si atendemos al gráfico 16, podemos ver cómo a partir de ese año los precios de los metales empiezan a disminuir.



Gráfico 16: Índice de precio de los metales, 2003-2016 (2005=100)



Fuente: FMI.

En los siguientes gráficos sobre las transferencias a los gobiernos locales y al Gobierno Regional de Apurímac se muestra el importante efecto que ha tenido sobre sus finanzas la puesta en marcha del proyecto Las Bambas y la existencia de una regalía minera contractual, calculada sobre las ventas y no sobre la utilidad operativa. Así, este pago de regalía permite aprovechar al máximo el efecto de un mayor volumen de extracción en un contexto de precios en recuperación. Es por ello que mientras en Apurímac los ingresos por regalías son crecientes, en muchas otras regiones la regalía minera representa una proporción más pequeña de las transferencias. Ver gráficos 17 y 18.

Gráfico 17: Transferencias por canon y regalía minera a los gobiernos locales de Apurímac, 2010-2016 (en miles de soles)



Fuente: Transparencia Económica.

Gráfico 18: Transferencias por canon y regalía minera al Gobierno Regional de Apurímac, 2010–2016 (en miles de soles)



Fuente: Transparencia Económica.

Como vimos anteriormente, los metales que explicaban la producción minera en Apurímac antes del 2016 eran principalmente el oro y la plata explotada por la empresa Anabi. Se observa un crecimiento modesto por efecto precio de las transferencias por canon y regalía minera a los gobiernos locales y el Gobierno Regional de Apurímac entre los años 2010 y 2013 (ver gráficos 17 y 18); sin embargo, entre el 2014 y el 2015 estas transferencias se reducen enormemente por la caída de los precios. El punto de quiebre se produce el año 2016, en el cual las transferencias por concepto de regalía contractual a los gobiernos locales llega a S/ 73 millones adicionales y para el gobierno regional a S/ 13 millones más. Esto es producto de la puesta en marcha de Las Bambas (efecto volumen) y la tímida recuperación del precio del cobre (efecto precio).

Pero como veremos a continuación, las municipalidades y el Gobierno Regional de Apurímac empezaron a recibir recursos del llamado “adelanto de canon” que no es otra cosa que dinero obtenido mediante endeudamiento, con tasas de interés de mercado por el Ministerio de Economía y Finanzas².

Con la finalidad de mostrar los recursos del canon en el contexto más amplio de las transferencias por todo concepto presentamos el cuadro 05. Allí observamos que si bien las regalías crecieron el 2016, no son la principal fuente de financiamiento para el gobierno regional, ni para las municipalidades. En el primer caso la principal fuente es el endeudamiento mediante bonos, seguido de la regalía contractual. En el caso de las municipalidades los recursos del Foncomun, el endeudamiento y los recursos ordinarios son los más importantes.

2 Ver <<https://gestion.pe/economia/bambas-apurimac-solicitado-s-300-millones-adelanto-canon-minero-mef-144045>>



El endeudamiento a través de bonos se triplicó en el Gobierno Regional de Apurímac, siguiendo una tendencia cada vez más generalizada en el país³, mientras que a nivel de municipalidades locales estas transferencias se duplicaron⁴.

El canon minero (el que proviene del impuesto a la renta) aumenta pero su monto es muy pequeño y probablemente surja de la empresa Anabi, puesto que Las Bambas todavía no genera utilidades debido a que se encuentra en la fase de recuperación de su inversión. Asimismo, la regalía minera ordinaria aportó S/ 8 millones más que el 2015.

Cuadro 05: Transferencias por todo concepto al gobierno regional y municipalidades de Apurímac según recursos, 2015 y 2016 (en soles)

	2015	2016	Variación %
Gobierno Regional	29 549 155	95 183 717	222%
Canon minero	165	1 603 533	971 797%
Regalía minera	295 836	1 598 623	440%
Regalía contractual	0	13 757 201	-
Endeudamiento - bonos	14 119 991	53 824 770	281%
Otros	15 133 164	24 399 590	61%
Gobiernos locales	478 961 062	1 030 102 955	115%
Canon minero	494	4 810 599	972760%
Regalía minera	1 577 790	8 525 989	440%
Regalía contractual	-	73 371 737	-
Foncomun	120 146 201	188 072 591	57%
Recursos ordinarios	174 682 724	437 170 652	150%
Endeudamiento - bonos	84 064 590	175 871 855	109%
Otros	98 489 263	142 279 532	44%

Fuente: Transparencia Económica.

3 Ver <<http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2017/11/NIA-16-2017-CRECE-ENDEUDAMIENTO-REGIONAL-TRAS-LA-CA%C3%8DDA-DEL-CANON-2.pdf>>

4 Ver: <<https://diariocorreio.pe/ciudad/apurimac-pagara-s-363-millones-en-intereses-por-endeudamiento-interno-635145/>>

4 Análisis de caso: resultado de Las Bambas

En las dos secciones previas se resaltó la importancia del proyecto Las Bambas en el sector minero apurimeño. Antes de su puesta en marcha los principales minerales extraídos en la región eran el oro y la plata, pero a partir del 2016 el cobre se posiciona como el principal producto minero y motor de la expansión de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales del departamento. Naturalmente esto significa al mismo tiempo una mayor dependencia de esta región respecto de los precios de los minerales en general, y de los resultados económico financieros de Las Bambas. En lo que sigue realizamos un breve análisis de los resultados económicos reportados por MMG en su reporte anual de 2016. Es de esperar que estos datos puedan actualizarse los primeros meses del próximo año con el reporte del 2017.

Las utilidades de las empresas dependen de su capacidad para mantener una diferencia favorable entre el precio de venta y el costo unitario. La página web de la Bolsa de Valores de Lima (BVL), ofrece información financiera detallada de las empresas que cotizan en el Perú. Sin embargo, las empresas mineras que cotizan en esta bolsa son pocas, la mayor parte no lo hace, como es el caso de Las Bambas. De las que no cotizan no es posible recoger información financiera si no por los reportes anuales publicados por las casas matrices, las cuales no incluyen información detallada de la empresa en interés⁵.

Para el caso de Las Bambas, ayuda en algo que MMG presente en su reporte anual datos de sus distintas operaciones alrededor del mundo. En dicho reporte (ver cuadro 06 y gráfico 19) se declara que los ingresos totales del 2016 ascendieron a USD 1238 millones. Las utilidades antes de impuestos ascendieron a USD 405 millones, representando un 33% de los ingresos totales. Si asumimos un IR de 28% sobre la renta total, tendríamos que es posible estimar que la renta neta de Las Bambas representó alrededor del 24% del valor extraído (USD 292 millones). Es de destacar que la depreciación y amortización representaron el 20% (USD 250 millones), mientras que el aporte por concepto de regalías fue equivalente al 3% (USD 34 millones). Los gastos de producción parecen haber superado por poco un tercio del valor.

No obstante este dato entra en contradicción con los publicados por el Sexto Estudio de Conciliación Nacional EITI Perú, con datos sobre los pagos tributarios de las empresas mineras de los años fiscales 2015 y 2016. En dicho estudio, MMG declara cero de IR para el año 2016, resultado que concuerda con lo informado por SUNAT. Este último resultado concuerda con

⁵ Por ejemplo, para el caso de Antamina que está compuesta por cuatro propietarios, para tener información financiera es necesario consultar los reportes anuales de cada una de estas, en las cuales no necesariamente se encuentra información detallada.



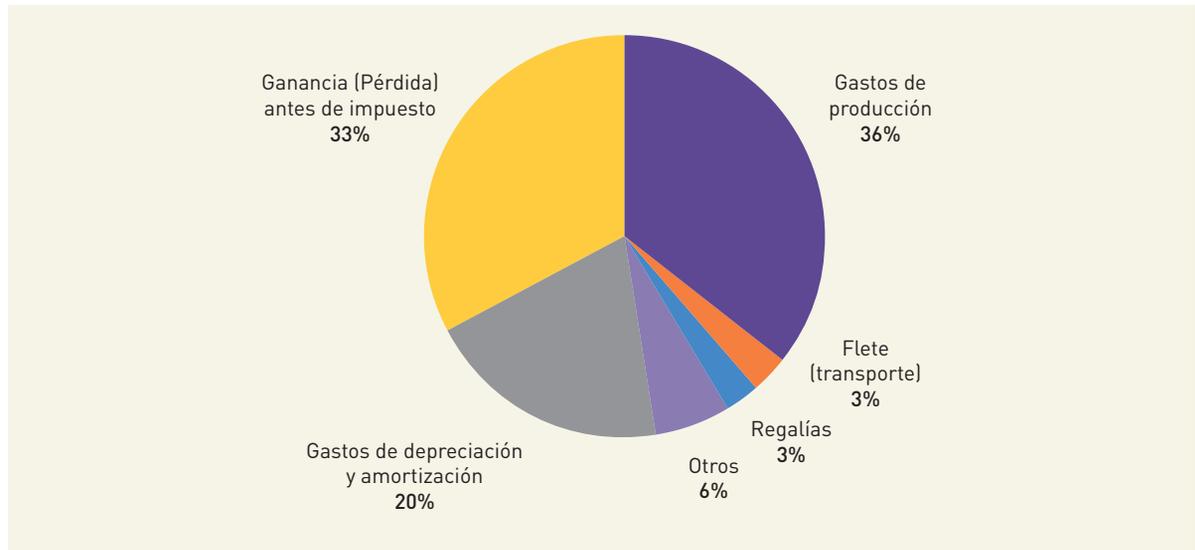
las proyecciones publicadas por una reciente investigación de CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana y Oxfam sobre el particular⁶. En ese sentido, queda pendiente explorar más las razones de esta diferencia entre el reporte anual de MMG y el informe EITI.

Cuadro 06: Estado de resultados integrales, 2015-2016 (en millones de dólares)

	2015	2016	Variación %
Ingresos de actividades ordinarias	-	1224.2	-
Gastos operativos	-	-583.5	-
Gastos de producción	-	-447	-
<i>Extracción</i>	-	-165.4	-
<i>Procesamiento</i>	-	-156.6	-
<i>Otros</i>	-	-125	-
Flete (transporte)	-	-33.3	-
Regalías	-	-34.3	-
Otros	-	-68.9	-
Otros ingresos (gastos)	-72.1	14.3	120%
Ganancia (Pérdida) Operativa	-72.1	655	1008%
Gastos de depreciación y amortización	-	-249.8	-
Ganancia (Pérdida) antes de impuesto	-72.1	405.2	662%

Fuente: Annual Report 2016 – MMG

Gráfico 19: Estado de resultados de minera Las Bambas, 2016 (en porcentaje de los ingresos totales)



Fuente: Annual Report 2016 – MMG

⁶ Ver <<http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2017/10/Recaudaci%C3%B3n-Fiscal-y-Beneficios-Tributarios...-WEB.pdf>>

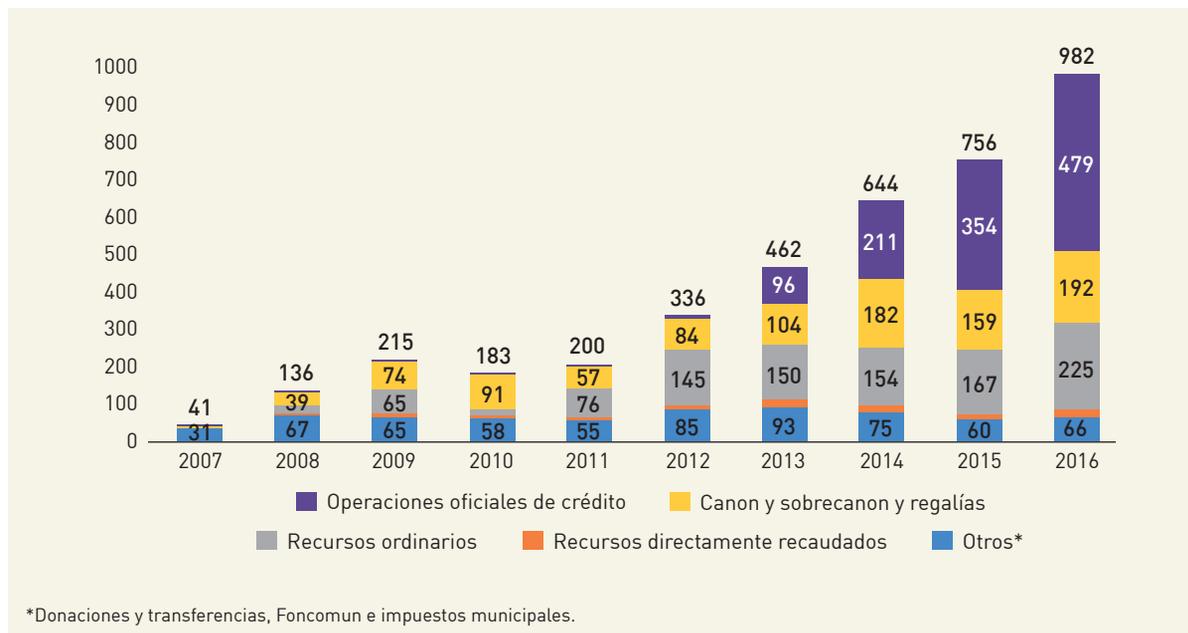
Finalmente, es posible afirmar que con la recuperación del precio del cobre, los resultados económicos del proyecto Las Bambas del año 2017 serán mucho mejores y que de ser así, la recuperación de sus inversiones puede tomar menos tiempo del inicialmente previsto. Es decir, si la mejora de los precios del cobre se mantiene, Las Bambas podría declarar utilidades antes del año 2020, y por tanto el canon minero para Apurímac llegaría antes del 2021.



5 Financiamiento del presupuesto de inversiones

La renta extractiva entendida como la suma de recursos de canon y regalías ha financiado una parte importante de las inversiones para los gobiernos descentralizados de Apurímac, teniendo en los gobiernos locales una mayor importancia. Del 2007 al 2010, su aporte fue creciente: pasó del 14% al 50% (S/ 91 millones). Si bien en términos absolutos esta fuente de financiamiento siguió avanzando hacia el 2016, su aporte se redujo por el notable incremento del financiamiento por operaciones oficiales de crédito. Estas alcanzaron un impresionante 49% de participación en el presupuesto de inversiones de los gobiernos locales para el 2016. En general, el aporte del canon es reducido, destacando más el aporte por concepto de regalía. El presupuesto de inversión parece crecer principalmente con operaciones oficiales de crédito y recursos ordinarios. Ver gráfico 20.

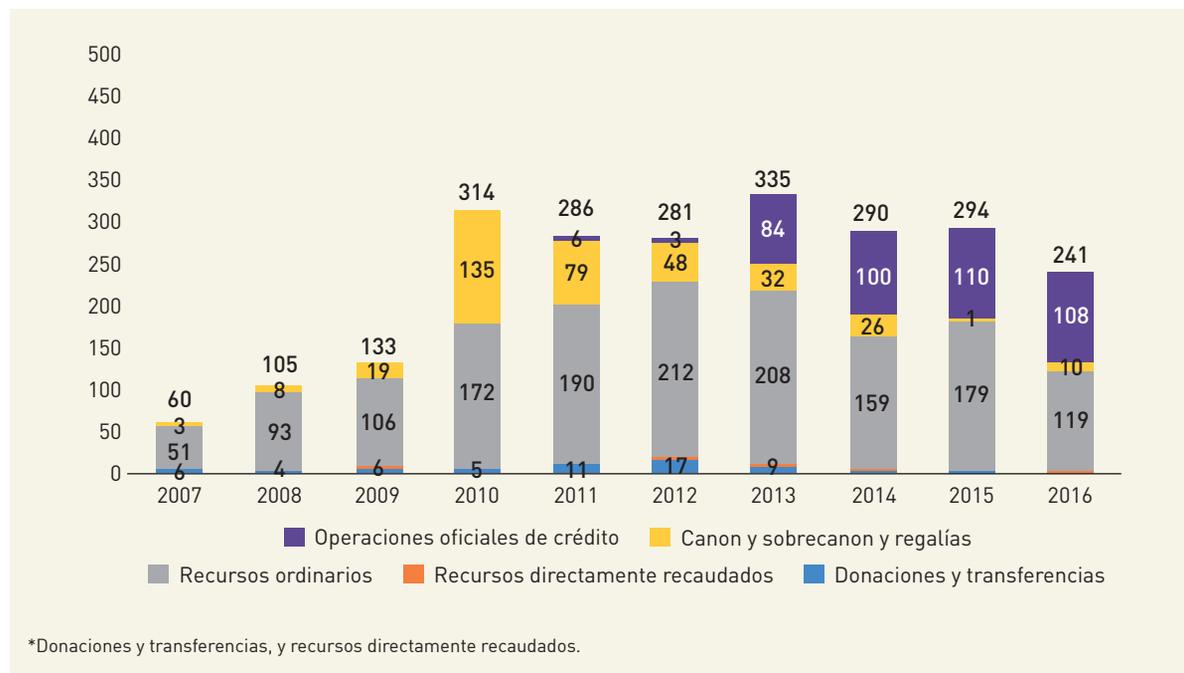
Gráfico 20: Presupuesto de inversiones de las gobiernos locales de Apurímac por rubro de financiamiento, 2007-2016 (en millones de soles)



Fuente: Transparencia Económica.

Analizando el caso del gobierno regional podemos observar un aporte decreciente del canon, sobrecanon y regalías al presupuesto de inversión. Este también ha venido siendo reemplazado gradualmente por operaciones oficiales de crédito, que pasan la barrera de los S/ 100 millones en el 2014. En términos porcentuales vemos que este endeudamiento representaba el 25% del presupuesto de inversión en el 2013 e incrementa hasta un 45% en el 2016. A diferencia de los gobiernos locales no existe un crecimiento del presupuesto de inversión. Ver gráfico 21.

Gráfico 21: Presupuesto de inversiones del Gobierno Regional de Apurímac por rubro de financiamiento, 2007–2016 (en millones de soles)



Fuente: Transparencia Económica.



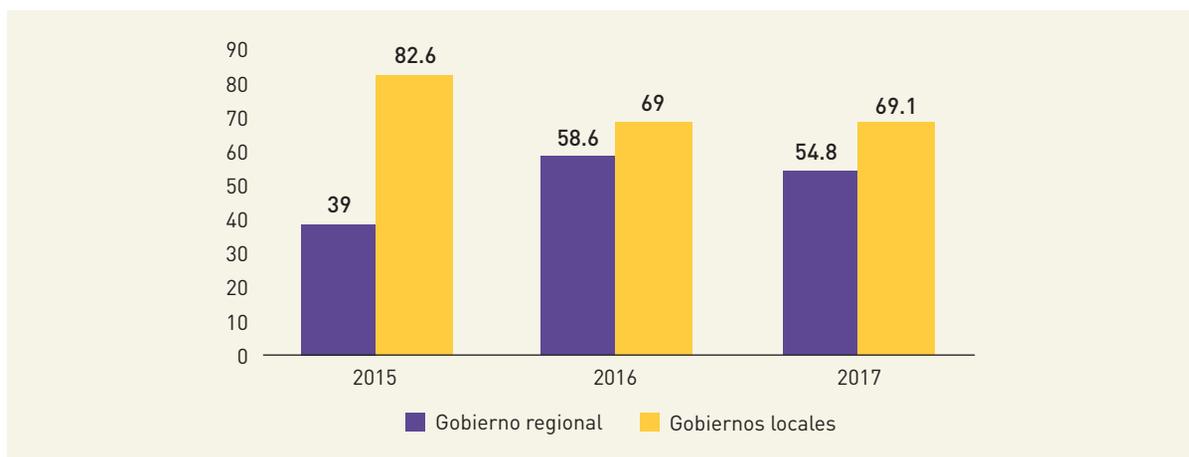
6 Uso del presupuesto de inversiones

Según el artículo 6 de la Ley del Canon (Nº 27506) “los recursos recibidos por los gobiernos descentralizados por concepto de canon minero deben de ser utilizados exclusivamente para el financiamiento o el cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente”. Es de considerar también, que siendo los recursos mineros no renovables, es necesario que el dinero del canon se invierta eficiente y eficazmente en proyectos que aporten al desarrollo regional y local. Es por ello la importancia de este apartado donde se observa el uso de los recursos (¿en qué se ha usado el dinero recibido?) y el financiamiento del presupuesto de inversiones del gobierno regional y de las municipalidades del departamento.

6.1 AVANCE DE EJECUCIÓN DEL GASTO

Si atendemos al avance de la ejecución del gasto de inversión en el gráfico 22, podemos notar que existe una ligera mejora en la ejecución del gobierno regional, mientras que la ejecución de los gobiernos locales parece deteriorarse.

Gráfico 22: Ejecución (devengado) como porcentaje del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) para la adquisición de activos no financieros (inversiones)



Fuente: Transparencia Económica.

6.2 PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSIÓN

A continuación se presentan los 10 proyectos de inversión más importantes en el gobierno regional y en las municipalidades resaltando el aporte del canon en su financiamiento.

Los proyectos de inversión más significativos tanto para las municipalidades como para el gobierno regional tienen que ver con los sistemas de agua

potable y alcantarillado, aunque tienen áreas de influencia muy distinta. Mientras que los proyectos municipales se concentran en las localidades de Andahuaylas y Talavera, el del gobierno regional está focalizado en la ciudad de Abancay. A nivel de gobiernos locales, es de notar que la importancia del canon fue fluctuante, ya que se presupuestó un 81% del proyecto por esta vía el 2014, 0% el 2015 y 98% el 2016. En el caso del gobierno regional es más notoria la importancia decreciente, ya que el canon solo financió el 2014 el proyecto para Abancay en un 18%.

En suma, se puede notar que en los últimos tres años el aporte del canon al financiamiento de las inversiones fue muy reducido.

Cuadro 07. Los diez proyectos más importantes por monto del gobierno regional y la participación del canon (en soles y porcentaje)

Nombre proyecto	2014		2015		2016	
	PIM	canon	PIM	canon	PIM	canon
2089938: Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Abancay.	12 431 966	18	67 133	0	0	0
2046407: Proyecto de irrigación Chumbao.	6 718 598	11	0	0	0	0
2234703: Mejoramiento del servicio educativo en la IEP N° 54002 Santa Rosa e IES Santa Rosa del distrito de Abancay, provincia de Abancay, región Apurímac.	0	0	0	0	200 000	1
2185059: Mejoramiento de la aplicación en tecnologías de información y comunicación (TIC) para el adecuado desarrollo de las competencias de estudiantes y docentes en las I.E. de nivel secundario de la UGEL Cotabambas, región Apurímac.	0	0	0	0	14 000	0
2234460: Mejoramiento de la aplicación de las TIC para el adecuado desarrollo de las competencias de estudiantes y docentes en las I.E. de nivel secundaria de 12 distritos de las UGEL Abancay y Huancarama, región Apurímac.	0	0	0	0	14 000	0
2166936: Mejoramiento de las competencias de estudiantes y docentes, mediante la implementación de las TIC en las instituciones educativas del nivel secundario de las UGEL Aymaraes, Antabamba y Grau, región Apurímac.	35 000	0	0	0	11 380	0
2091578: Mejoramiento de la carretera Yaca-Ocobamba-Taccacca-Runahuañuscca, de las provincias de Abancay y Grau, región Apurímac.	108 344	1	0	0	0	0
2099818: Construcción del sistema de riego Ucamayo de los distritos de Tumayhuaraca y Huayana, provincia de Andahuaylas, Apurímac.	0	0	0	0	550 100	6
2112159: Represamiento laguna Allpaccocha y sistema de riego por aspersión Tapayrihua, provincia de Aymaraes, región Apurímac.	0	0	0	0	0	0
2203817: Ampliación de la oferta de servicios educativos de la I.E inicial N° 722, I.E. primaria N° 50666, I.E Cema Tambulla del centro poblado de Tambulla, distrito de Challhuahuacho, Cotabambas, Apurímac.	0	0	0	0	526 300	6

Fuente: Transparencia Económica.



Cuadro 08. Los diez proyectos más importantes por monto de las municipalidades y la participación del canon (en soles y porcentaje)

Nombre proyecto	2014		2015		2016	
	PIM	canon	PIM	canon	PIM	canon
2217351: Ampliación y mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado de las localidades de Andahuaylas y Talavera, provincia de Andahuaylas, Apurímac.	36 453 668	81	0	0	44 325 829	98
2193105: Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable, alcantarillado y planta de tratamiento de aguas residuales en la ciudad de Huaccana y barrios urbano marginales, distrito de Haccana, Chincheros, Apurímac.	153 481	1	86 519	0	30 000	0
2198719: Ampliación de alcantarillado para las localidades de Casabamba, Ccechuapata, Vinobamba, Chulcubamba, Huancamarca, Cruzpata, Choccepuquio, Lamlama, construcción del colector general y planta de tratamiento de aguas residuales para Chincheros, Llimpe,	147 618	1	98 412	1	0	0
2301566: Construcción de camino vecinal entre los sectores de Antabamba y río Pampas del distrito de Ocobamba, Chincheros, Apurímac.	0	0	0	0	0	0
2328802: Mejoramiento del servicio educativo para el fortalecimiento de las capacidades de aprendizaje de los estudiantes de las I.E. iniciales 106 de Maramara, 252 de Pumachuco, 475-33 de Cuchucusma, 475-36 de Huallhua, 54479 de Curampa, 905 de Santa Rosa de Cunyacc, 953 de Puerto Belén, 954 de Huaccan, 955 de Ccollpapampa y 475-35 de Simpe, distrito de Huaccana, Chincheros, Apurímac.	0	0	0	0	100 000	1
2238589: Mejoramiento del servicio educativo del nivel primaria de las instituciones 54576 Socos Eden, 54548 Carhuayaco Bajo, 54590 Carhuayaco Alto, 54819-4 Mitohuilca y 54241 Umaca, distrito de Ocobamba, Chincheros, Apurímac.	0	0	0	0	35 000	0
2260750: Mejoramiento, ampliación de los servicios de agua y desagüe de la localidad de Cotabambas.	0	0	0	0	31 600	0
2309429: Ampliación, mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado de los ocho barrios urbano marginales de la localidad Curahuasi, distrito de Curahuasi, Abancay, Apurímac.	0	0	0	0	141 164	1
2226345: Mejoramiento y rehabilitación de plazas y parques en los distritos de Abancay, Curahuasi y Tamburco, provincia de Abancay, Apurímac.	0	0	0	0	270 500	2
2068561: Ampliación y mejoramiento del servicio de agua potable y alcantarillado de la localidad de San Jerónimo, del distrito de San Jerónimo, provincia de Andahuaylas, Apurímac.	0	0	0	0	0	0

Fuente: Transparencia Económica.

Conclusiones

- En la primera sección se muestra un rápido avance, en comparación a otras regiones, en los indicadores sociales. No obstante, sigue existiendo una brecha frente al promedio nacional en la provisión y acceso a los servicios públicos. Asimismo, en materia de instituciones y educación los indicadores de competitividad de la región cayeron, así lo muestra el indicador global de competitividad regional elaborado por el Instituto Peruano de Economía.
- Tras un periodo de declive de la producción minera y un desempeño moderado de las tasas de crecimiento económico regional, la actividad extractiva ha reaparecido y vuelve a cobrar relevancia; primero de forma tímida a través de la extracción de oro y plata, y luego de forma extraordinaria con la puesta en marcha del proyecto minero Las Bambas, de MMG. Si bien este proyecto empezó con un entorno económico relativamente desfavorable por la caída del precio del cobre hasta mediados del año 2016, los volúmenes de producción reportados ese año han sido bastante elevados. El fuerte repunte del precio del cobre durante el 2017 sugiere que la situación financiera de la empresa mejorará sustancialmente y, por tanto, el aporte de la empresa a los ingresos fiscales y al presupuesto de los gobiernos descentralizados de la región.
- Los resultados del Reporte Anual de MMG sobre utilidades antes de impuestos para el año fiscal 2016 contrastan con los que publica el Sexto Estudio Nacional de Conciliación EITI Perú, reportando utilidad cero para dicho año. Corresponde a la empresa MMG brindar las explicaciones que aclaren esta aparente contradicción.
- Entre el 2013 y 2016 el financiamiento del presupuesto de las municipalidades y el Gobierno Regional de Apurímac mediante endeudamiento creció de manera sostenida, especialmente en las municipalidades. Dicho endeudamiento se produce bajo el concepto de “adelanto de canon” creado por el MEF, para atender las expectativas de las poblaciones y autoridades de Apurímac, ante el inminente inicio de las operaciones del proyecto Las Bambas.
- El endeudamiento creciente de los gobiernos regionales es una tendencia nacional, pero el caso de Apurímac es particularmente preocupante porque según el Informe Anual de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales del MEF, llegó a incumplir la regla fiscal en el 2015 (su deuda estaba por encima del 100% de la media móvil de sus ingresos de los últimos 4 años). Es de esperar que cuando los recursos del canon minero lleguen y se consoliden, este nivel de endeudamiento se reduzca gradualmente.

REGIÓN APURÍMAC: Ingresos y gastos generados por concepto
de canon y regalías mineras se terminó de imprimir en los
talleres de SINCO diseño EIRL en el mes de marzo de 2018



SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

IEP

desco



CEPEY
CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES



cbc centro
bartolomé
de las casas

ceder
Centro de Estudios para el Desarrollo Regional



alternativa
CENTRO DE INVESTIGACION SOCIAL Y EDUCACION POPULAR

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Grupo Propuesta Ciudadana
Calle Alberto Arca Parro N° 180-B, San Isidro
Teléfonos: 421-6204 / 393-8286
www.propuestaciudadana.org.pe
propuest@propuestaciudadana.org.pe

Con el apoyo de:



Brot
für die Welt