

# LOS INGRESOS POR CANON Y REGALÍAS EN TIEMPOS DE CRISIS

Generación, distribución  
y transferencias



XXVI  
Ciclo de  
Formación

GRUPO  
*Propuesta*  
CIUDADANA

# LOS INGRESOS POR CANON Y REGALÍAS EN TIEMPO DE CRISIS

Generación, distribución  
y transferencias

GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA

## Presidente del Directorio

Federico Tenorio

## Coordinación Ejecutiva

Eduardo Ballón

Epifanio Baca

## Coordinación de Edición

Irma Pflücker V.

## Elaboración de Contenidos

Gustavo Ávila

Epifanio Baca

## Diseño, Diagramación e Ilustraciones

One Concept

Hecho en el Depósito Legal  
en la Biblioteca Nacional del  
Perú N° XXXXXXX

Impreso en:  
XXXXXX  
XXXXXX

Primera edición  
Lima - Perú  
Agosto 2016  
Tiraje: 1,000 ejemplares

## Presentación

Desde el 2013 hasta la actualidad, el precio internacional de los metales, principal dinamizador del sector extractivo en los últimos años, continuó mostrando una tendencia a la baja. Asimismo, aunque de manera más abrupta, el precio del petróleo redujo su valor a la mitad en seis meses, desde el segundo semestre del año 2014 en adelante, lo que ha tenido claros efectos en el aporte fiscal del sector extractivo. En el panorama internacional se mantiene la expectativa de lo que pueda suceder con la economía china, que registró su menor crecimiento en 14 años, y con el bloque europeo, que aún no disipa las dudas que existen sobre él.

Así, ya es bastante claro que el ciclo de precios altos de las materias primas finalizó y que hemos entrado en un nuevo escenario. Se estima que el ciclo anterior abarcó los años 2004 a 2014, periodo en el que se incrementaron la inversión, la producción, las reservas internacionales, los ingresos para las empresas y la recaudación fiscal del sector extractivo. Esto le permitió al Estado peruano distribuir esos recursos entre sus diferentes niveles de gobierno y llevar adelante diversos programas y proyectos en la fase inicial del proceso de descentralización.

En los diez años del boom, 2004-2014, las industrias extractivas registraron un dinamismo económico extraordinario, gracias a un contexto internacional de precios muy favorable y a importantes inversiones privadas que se concretaron en ese sector; pero, al mismo tiempo, fueron años de intenso debate y controversia. Por el lado económico se generó una polémica alrededor de la aplicación de la Ley de Regalías Mineras y la negativa de las empresas que tienen contratos de estabilidad jurídica o contratos de estabilidad tributaria a cumplir con dichos pagos, así como frente a la posterior propuesta de crear un impuesto a las sobreganancias de las empresas mineras; situación que luego fue revertida a través de la instauración del gravamen minero, con resultados poco auspiciosos. En el campo social, los conflictos entre empresas y comunidades locales se extendieron en varias regiones del país, debido a que estas perciben que sus derechos económicos y sociales son vulnerados frente a un Estado con poca capacidad y voluntad para hacer cumplir las normas socioambientales, las que están siendo discutidas por su permisividad excesiva.

Es claro que ahora estamos en un contexto de menores precios, cuyas consecuencias se relacionan fundamentalmente con menores ingresos para el Estado peruano, afectando asimismo su posterior distribución mediante mecanismos como el canon.

## Índice

### Presentación

#### I. GENERACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO 2012-2015

1. El esquema tributario vigente
2. La producción de minerales e hidrocarburos
3. Los precios de los minerales e hidrocarburos
4. Los ingresos para el Estado peruano
5. Evaluación de las medidas tributarias del gobierno de Ollanta Humala
6. Esquema de distribución del canon

#### II. TRANSFERENCIAS DEL CANON A LAS REGIONES

1. Transferencias del canon al 2016
2. La recentralización del presupuesto público
3. Impactos regionales de la caída del canon y de la recentralización
4. Perspectivas fiscales y financiamiento subnacional

Anexos

# I. GENERACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO 2012-2015

## 1. El esquema tributario vigente

El artículo 77° de la Constitución Política del Perú establece que las regiones de donde se extraen los recursos deben recibir parte de los ingresos y rentas que recauda el gobierno nacional por su explotación:

*“Corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon”.*

Por esta razón, un porcentaje de la renta que ingresa al fisco por las actividades minero-extractivas debe retornar a las regiones productoras.

De otro lado, el canon al que se refiere el citado artículo de la Constitución peruana es definido en la Ley del Canon, Ley 27506, como:

“ La participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales. ”

El reglamento de esta ley es aún más preciso en sus definiciones, determinando que las regiones mineras recibirán el canon minero, constituido por un monto equivalente al **50% del Impuesto a la Renta** de Tercera Categoría (IR) que pagan las empresas que extraen los recursos; mientras que las regiones de donde se

extrae petróleo recibirán canon petrolero, constituido por la suma del 15% del valor de los recursos extraídos más el 50% del IR que pagan las empresas petroleras. Adicionalmente, para participar de la renta que genera el Consorcio Camisea, la región del Cusco percibe el canon gasífero, constituido por el 50% de las regalías gasíferas y el 50% del IR que pagan las empresas operadoras de dicho proyecto.

Con el fin de captar parte de la renta que genera el sector minero, el Estado peruano aplica el impuesto a la renta, las regalías mineras –instauradas en el 2005 y modificadas en el 2011–, el impuesto especial a la minería y el gravamen especial a la minería; estos dos últimos en vigencia desde el 2011, como parte de la reforma al esquema tributario minero. Los sectores petrolero y gasífero, además del IR, pagan regalías petroleras. Los impuestos indirectos como el Impuesto General a las Ventas (IGV) o el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), entre otros, constituyen instrumentos de política fiscal y no forman parte de la renta minera<sup>1</sup>. De igual manera, el pago por derecho de vigencia constituye un costo administrativo relacionado, como su nombre lo indica, a la vigencia de una concesión, para exploración y/o explotación, y por ende independiente de la obtención de renta.

### a. Impuesto a la renta

El Impuesto a la Renta de Tercera Categoría (IR), correspondiente a las rentas empresariales, grava las operaciones o ingresos de las personas naturales y jurídicas que desarrollan actividades comerciales, de manufactura, de servicios o de explotación de recursos naturales. Generalmente estas rentas se producen por la participación conjunta del capital y el trabajo<sup>2</sup>.

1. Campodónico, Humberto. “Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina”. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

2. <http://guiatributaria.sunat.gob.pe/tipos-de-contribuyente/regimen-general-del-impuesto-a-la-renta-para-empresas-y-negocios-3ra-categoria.html>

El monto de este impuesto para los perceptores domiciliados en el país se determinaba aplicando una **tasa del 30%** sobre su renta neta. A partir del 2015 esta tasa ha sido modificada, siendo de 28% para los años 2015 y 2016, de 27% para el periodo 2017-2018, y de 26% del 2019 en adelante<sup>3</sup>.

## b. Regalía minera

La regalía minera, que regía desde el 2005 hasta la aprobación de las nuevas medidas tributarias en el 2011, estaba definida como una contraprestación económica mediante la cual los titulares (también cesionarios) de concesiones mineras estaban obligados a pagar mensualmente al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos.

El monto se estimaba sobre el valor del concentrado de mineral o su equivalente y, según el reglamento de la ley, la base de cálculo era el valor bruto de las ventas del concentrado o su equivalente, o del componente minero. El pago se realizaba según las escalas siguientes:

- Hasta US\$ 60 millones de ventas anuales: 1%.
- Por el exceso de US\$ 60 millones hasta US\$ 120 millones de ventas anuales: 2%.
- Por el exceso de US\$ 120 millones: 3%.

En el caso de los pequeños productores y mineros artesanales, la regalía se estableció en 0%, según lo señalado en el artículo 10 de la Ley 28258, Ley de Regalía Minera. Por otra parte, es importante recordar que el monto pagado por este concepto, de acuerdo al artículo 11 de esta ley y al artículo 10 de su reglamento (D. S. 157-2004-EF), es considerado como costo para efectos de cálculo del IR en el ejercicio correspondiente, y se calcula de manera mensual.

## La regalía minera revisada (2011)

La Ley 29788 modifica la Ley 28258 y, específicamente, la base de cálculo, la tasa y la periodicidad de pago de la regalía.

**La base de cálculo.** La regalía minera se calcula sobre la utilidad operativa, ya no sobre el valor del concentrado. La utilidad operativa es el resultado de la siguiente fórmula:

$$\text{Ingresos por ventas} - \left( \text{Costo de ventas} + \text{Gastos operativos} \right)^4$$

**La tasa efectiva.** Se establece en función al margen operativo del trimestre, que es definido de la siguiente manera:

$$\text{Margen Operativo} = \frac{\text{Utilidad operativa}}{\text{Ingresos por ventas}}$$

**El período.** El cálculo de la regalía se efectúa ahora con frecuencia trimestral para los periodos enero-marzo, abril-junio, julio-septiembre y octubre-diciembre<sup>5</sup>.

Así, de manera secuencial, la estimación de la regalía minera parte por definir la utilidad operativa para luego estimar la tasa por aplicar, la que varía de 1% al 12%, dependiendo del margen operativo.

$$\text{Unidad Operativa} = \text{Ingresos por ventas} - \left( \text{costo de ventas} + \text{gastos operativos} \right)$$

## c. Regalía petrolera

Es la contraprestación pagada por las compañías extractivas del sector petrolero al Estado peruano por la explotación de hidrocarburos en el territorio nacional. Se determina como un porcentaje del valor del recurso extraído, y es variable según cada contrato. De acuerdo a Perupetro, las regalías varían desde 15% a 45%.

## d. Impuesto Especial a la Minería

La Ley 29789, de septiembre del 2011, crea el Impuesto Especial a la Minería (IEM), el cual grava la

3. <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/renta/ley/capvii.htm>

4. Art. 2 de la Ley 29788.

5. Art. 2 de la Ley 29788.

utilidad operativa proveniente de las ventas de los recursos minerales metálicos. Este instrumento tiene un esquema similar al de la regalía minera, aunque con tasas menores.

Este nuevo impuesto es aplicable a las empresas que no cuentan con contratos de garantías y medidas de promoción a la inversión. En este caso, el Estado peruano sí obtiene ingresos adicionales, producto de una mayor participación en la renta minera, los cuales son manejados por el gobierno nacional. El monto que se pague también será considerado como gasto para efectos del IR en el ejercicio correspondiente.

## e. Gravamen Especial a la Minería

En vista de que el gobierno actual ofreció respetar el marco jurídico establecido para la inversión minera, no podía aplicar un nuevo impuesto a las empresas –generalmente las más grandes– que cuentan con contratos de garantías y medidas de promoción a la inversión. Por dicha razón, tuvo que negociar un gravamen especial (GEM) cuya aplicación se efectúa en mérito y a partir de la suscripción de convenios con el Estado; lo que, en cierta forma, alude a su carácter de acuerdo político, producto de la negociación con las empresas. En este caso, los pagos también son deducibles como gasto para efectos del IR (ver cuadro 1).

**Cuadro 1**  
Tasa impositiva marginal según el margen operativo para el Impuesto Especial a la Minería y el Gravamen Especial a la Minería

N° de tramo	Tramos de margen operativo		IEM	GEM
	Límite inferior	Límite superior		
1	0%	10%	2.00%	4.00%
2	10%	15%	2.40%	4.57%
3	15%	20%	2.80%	5.14%
4	20%	25%	3.20%	5.71%
5	25%	30%	3.60%	6.28%
6	30%	35%	4.00%	6.85%
7	35%	40%	4.40%	7.42%
8	40%	45%	4.80%	7.99%
9	45%	50%	5.20%	8.56%
10	50%	55%	5.60%	9.13%
11	55%	60%	6.00%	9.70%
12	60%	65%	6.40%	10.27%
13	65%	70%	6.80%	10.84%
14	70%	75%	7.20%	11.41%
15	75%	80%	7.60%	11.98%
16	80%	85%	8.00%	12.55%
17	Más de 85%		8.40%	13.12%

Fuente: Ley 29789 y Ley 29790.

## 2. La producción de minerales e hidrocarburos

Lo que recaude el gobierno nacional, para ser distribuido luego a las zonas productoras, dependerá principalmente del nivel de producción y de los precios. Con excepción del oro y el estaño, la producción minera se ha incrementado. Entre los años 2012 y 2015,

la producción de cobre aumentó en más del 30%, la de plata en más de 17% y la de zinc en casi 11%. Por el contrario, la producción de oro disminuyó en casi 15% (ver cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Volumen de producción de los principales minerales, 2012-2015**  
En miles de toneladas / En toneladas para oro y plata

	2012	2013	2014	2015	Variación 2012-2015
Cobre	1,299	1,376	1,378	1,701	30.95%
Oro	162	151	140	138	-14.81%
Plata	3,481	3,674	3,778	4,091	17.52%
Zinc	1,281	1,351	1,319	1,421	10.93%
Plomo	249	266	278	316	26.91%
Estaño	26	23	23	20	-23.08%
Hierro	6,685	6,681	7,193	7,321	9.51%
Molibdeno	17	18	17	19	11.76%

Fuente: MINEM

### El sector minero en los próximos años ¿Cuál es la perspectiva?

Desde el 2012, el sector minero se vio impulsado, cada año, por la puesta en marcha de uno o dos proyectos mineros, lo cual se tradujo en mayores niveles de producción. Estos proyectos han sido Constanza (2014), Las Bambas (2015), la ampliación de Cerro Verde (2016), la expansión de Toromocho (2016 o 2017) y Tía María (2016). Solo en el 2015 la tasa de crecimiento de la producción de cobre (23.4%) responde a los nuevos proyectos cupríferos de Toromocho y Constanza, así como a la recuperación de Antamina.

Para el año 2016 se espera obtener una mayor producción de cobre impulsada por la ampliación de Cerro Verde y el mayor nivel productivo de Las Bambas. El crecimiento del sector en el 2017 (9.4%) se basaría en la creciente producción de este último proyecto. Se estima que para ese año la producción de cobre se habrá duplicado.

El inicio de nuevos proyectos representa importantes ingresos para el fisco, como regalías e impuesto a la renta. Sin embargo, desde el 2016 en adelante se identifican proyectos pero con menor fuerza, lo cual afectará la dinámica minera, acostumbrada en los últimos años a mayores inversiones. ¿Se acabó el ciclo de las grandes inversiones mineras?

**Cuadro 3**  
Producción de cobre (en miles de TMF)

	2014	2015	2016	2017*
Antamina	362	412	428	450
Southern Peru	319	322	296	300
Cerro Verde	235	256	550	575
Antapaccay	167	203	201	210
Toromocho	70	182	182	200
Constancia	0	106	125	130
Las Bambas	-	7	250	462
Resto de empresas	224	213	208	223
<b>TOTAL</b>	<b>1,378</b>	<b>1,701</b>	<b>2,240</b>	<b>2,550</b>

Fuente: Reporte de Inflación, marzo 2016. BCR.  
\* Proyección

Con respecto a la producción de hidrocarburos, la de petróleo mantiene una tendencia decreciente desde hace varios años (2012-2015), a pesar de un incremento en el 2014. En el 2015 la producción de petróleo fue inferior a los 20 millones de barriles, cuando en el 2012 había sido de poco más de 24 millones. Solo para consignar el dato, a inicios de la década pasada la producción se aproximaba a los 35 millones de barriles

y fue descendiendo paulatinamente para ubicarse hoy en día por debajo de los dos millones de barriles. El inicio del Consorcio Camisea marcó un incremento sustancial en la producción de gas natural (GN) y de líquidos de gas natural (LGN). Entre los años 2012 y 2015 la producción de GN promedió los 450 millones de MMBTU y los 35 millones de barriles en el caso de los LGN.

**Cuadro 4**  
Volumen de producción de los hidrocarburos, 2012-2015  
En millones de barriles / En millones de MMBTU para gas natural

	2012	2013	2014	2015	Variación 2012-2015
Petróleo	24.40	22.90	25.28	19.24	- 21.5%
Líquidos de gas natural	30.06	38.19	37.75	30.20	0.5%
Gas natural	432.45	462.74	489.30	428.49	- 0.9%

Fuente: Perupetro.

### 3. Los precios de los minerales e hidrocarburos

Estos mostraron una tendencia a la baja en el periodo 2012-2015. En general, los correspondientes a las materias primas tuvieron niveles altos entre los años 2004 y 2014, lo cual fue calificado como ciclo de precios de las materias primas. Sin embargo, ese ciclo ha llegado a su fin, y muestra de ello es el descenso de to-

dos los precios de los minerales, sobre todo del cobre y del oro, que son los principales metales de exportación, y que han bajado en más del 30%. La misma situación ha experimentado el zinc, con casi el 50% de reducción. La menor demanda internacional, principalmente de China, explica esta caída de los precios.

**Cuadro 5**  
**Precios de exportación de los minerales, promedio anual, 2012-2015**  
**En libras la unidad de mineral / En onzas para el oro y la plata**

	2012	2013	2014	2015	Variación 2012-2015
<b>Cobre</b>	3.46	3.2	2.88	2.15	-38%
<b>Estaño</b>	9.48	10.1	9.91	6.96	-27%
<b>Hierro</b>	88.18	82.4	56.29	30.4	-66%
<b>Molibdeno</b>	10.91	8.95	9.99	5.81	-47%
<b>Plomo</b>	1	0.95	0.9	0.75	-25%
<b>Zinc</b>	0.6	0.6	0.58	0.58	-3%
<b>Oro</b>	1,669.90	1,406.50	1,266.10	1,157.10	-31%
<b>Plata</b>	30.23	23.91	18.86	15.42	-49%

Fuente: MINEM.

En lo que se refiere a los hidrocarburos la figura es similar. Como mencionamos, el ciclo de precios altos terminó, aunque en este sector se hizo evidente a partir de la mitad del 2014. Los precios se han reduci-

do, unos más que otros, pero en general han perdido en promedio la mitad de su valor entre los años 2012 y 2015.

**Cuadro 6**  
**Precios promedio anual, 2012-2015**  
**Dólar por barril / En dólares la unidad de MMBTU para el gas natural**

	2012	2013	2014	2015	Variación 2012-2015
<b>Gas natural</b>	3.71	3.64	3.01	2.19	-40.96%
<b>Líquidos de gas natural</b>	67.98	67.41	61.07	31.56	-53.58%
<b>Petróleo</b>	105.91	103.94	90.01	41.91	-60.42%

Fuente: Perupetro.

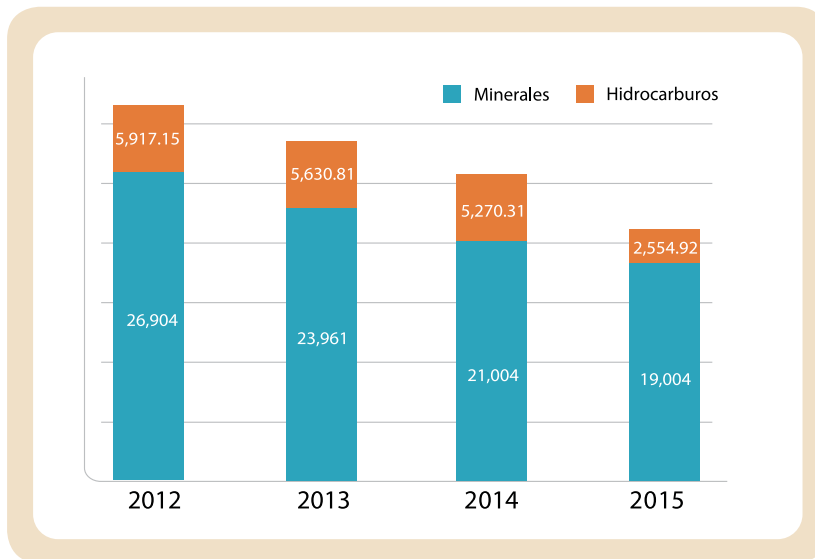
En suma, la producción de minerales e hidrocarburos muestra en la mayoría de los casos igual nivel o incremento en el periodo 2012-2015, con excepción del oro, el estaño y el petróleo. En cuanto a los precios, todos se han reducido, quedando claro que el ciclo de precios altos llegó definitivamente a su fin.

Si en valor se extraen menos recursos, se espera que lo que recaude el gobierno nacional, y que luego

es transferido a las zonas productoras, sea también menor. En el 2012 se extraían en valor casi S/. 33 mil millones por minerales e hidrocarburos, monto que al 2015 asciende a S/. 21.5 mil millones, es decir, 34% menos. No necesariamente la recaudación va a caer en la misma proporción, pero con certeza se reducirá, dado el menor ingreso que obtienen las empresas extractivas.



**Gráfico 1**  
**Valor de producción minera e hidrocarburífera / En millones de dólares**

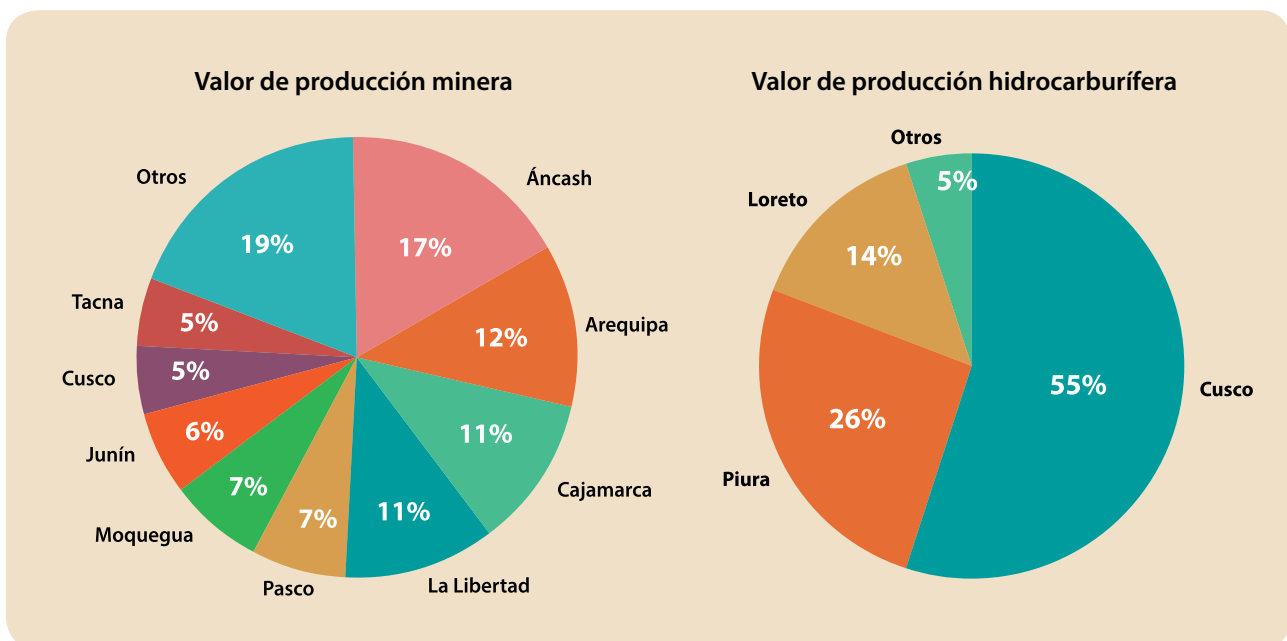


Fuentes: MINEM, Perupetro.

Además de que se está extrayendo menos en valor, es importante tener en cuenta los porcentajes de producción por regiones, para tener una idea de cómo se distribuirán los recursos que recauda el gobierno nacional. Así, los principales departamentos mineros son Áncash, Arequipa, Cajamarca y La Libertad, pues

de ellos se extrae la mitad del valor total de los recursos mineros. Se espera que los que aportan más valor reciban más transferencias. Situación similar se da en el caso de los hidrocarburos, donde Cusco y Piura resalta claramente, sobre todo el primero, por tener el Consorcio Camisea dentro de su territorio.

**Gráfico 2**  
**Valor de producción minera e hidrocarburífera según regiones (En porcentaje)**



Fuente: MINEM / BCRP / PERUPETRO

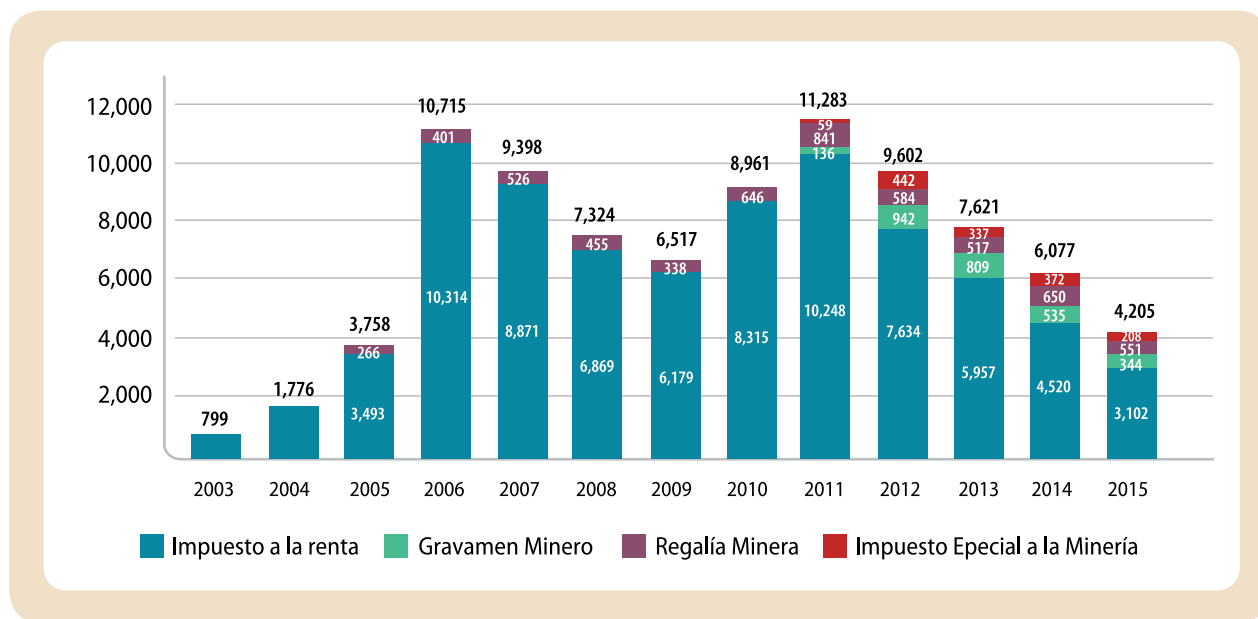
## 4. Los ingresos para el Estado peruano

Hemos señalado al inicio de la presente sección los mecanismos por los cuales el gobierno nacional obtiene ingresos del sector extractivo: impuestos, regalías y gravamen. Lo que obtiene el Estado por la extracción de recursos mineros está compuesto por el Impuesto a la Renta (IR), las Regalías Mineras (RM), el Gravamen Especial a la Minería (GM) y el Impuesto Especial a la Minería (IEM). Los tres últimos tienen como base de cálculo a la utilidad operativa, definida como las ventas menos el costo de estas, más otras agregaciones y deducciones. A partir del 2012 la captura de la renta por parte del Estado muestra un descenso, como podemos ver en el gráfico 3.

Esto se explica principalmente por la reducción de los precios. Se estima que en el 2015 la renta minera sufrió una caída del 24% respecto al año previo, llegando a S/. 4,205 millones, siendo el componente que más influye en la disminución del IR.

Para tener una mirada comparativa, el gráfico a continuación muestra lo que ha capturado el Estado desde el 2003 y que el monto recaudado entre el 2012 y el 2015 es inferior al de años anteriores, cuando los precios estuvieron más altos.

**Gráfico 3**  
Renta minera capturada por el Estado, 2003-2015 (En millones de soles)

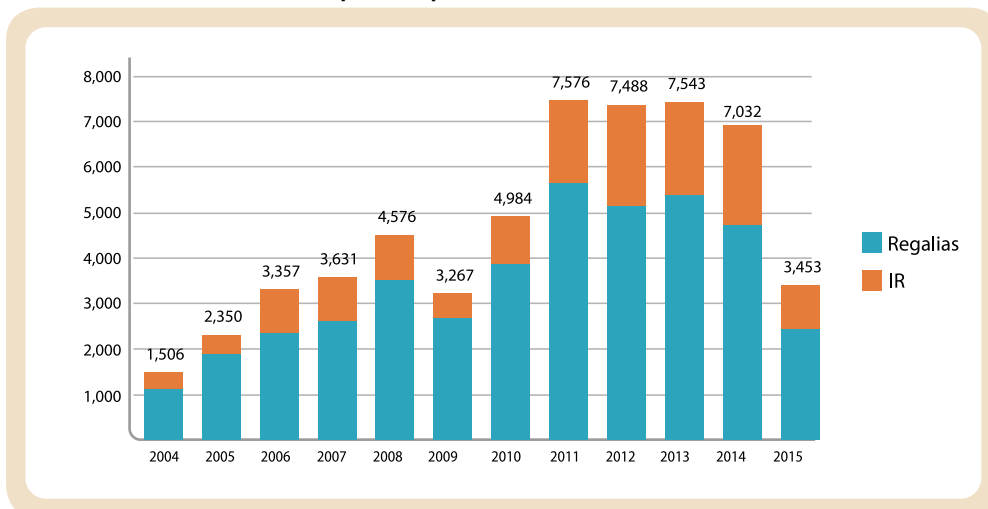


Fuentes: Transparencia Económica, SUNAT.

En el sector hidrocarburos la renta obtenida está compuesta por las regalías y por el IR. Esta se ha ido incrementando en proporción a la mayor extracción en valor y en volumen del sector, destacando el aporte por ambos tributos del Consorcio Camisea. En los últimos

años también ha aumentado la recaudación por IR, de la mano de la mayor utilidad que vienen obteniendo las empresas asociadas al Consorcio Camisea, lote 88 y lote 56: Hunt Oil, Pluspetrol Camisea, Pluspetrol lote 56 S.A., entre otras.

**Gráfico 4**  
**Renta hidrocarburífera capturada por el Estado, 2004-2015 (En millones de soles)**



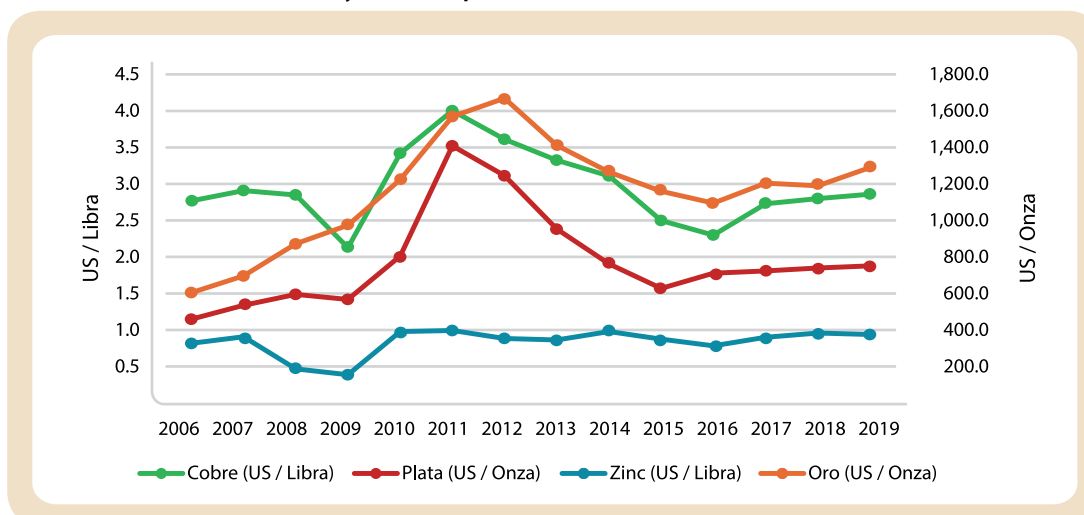
Fuentes: Perupetro, SUNAT.

**¿Y los precios hacia dónde van?  
 ¿Se recuperarán en el corto plazo?**

Es más o menos claro que parte de la dinámica del sector extractivo, que se tradujo en importantes utilidades para las empresas y en ingresos para el Estado peruano, fue explicada por los altos precios que se registraron entre los años 2006 y 2012. La expectativa por la posible recuperación de estos en un mediano plazo despierta interés, en la medida en que el pasado “boom de precios” permitió impulsar el crecimiento económico de los países con notable dotación de recursos mineros.

Según datos del Banco Mundial, se espera un ligero incremento de los precios de los minerales, aunque no en los niveles máximos del boom de precios. En el caso particular del oro, su precio está empezando a mostrar una tendencia al alza, aunque moderada, y se estima en un promedio por encima de los US\$ 1,200 la onza. Por su parte, entre el 2012 y el 2014, el precio del petróleo se ubicó en 100 dólares el barril, para luego estar entre 40 y 50 dólares. Se proyecta que dicho precio se mantendrá en los próximos dos a tres años.

**Gráfico 5**  
**Proyección de precios de minerales 2006 -2019**



Fuente: Banco Mundial.

## 5. Evaluación de las medidas tributarias del gobierno de Ollanta Humala

Una de las principales críticas al nuevo esquema tributario minero aplicado desde el 2011 es que los nuevos instrumentos –impuesto especial a la minería y gravamen especial a la minería– se descuentan como

gastos al momento de calcular la base imponible de las empresas. Es decir, si bien el gobierno nacional obtiene más ingresos por los nuevos instrumentos, la recaudación del IR se ve afectada.

### El objetivo del nuevo esquema tributario minero

Luego de la negociación del gobierno nacional y las empresas mineras, el anuncio oficial fue que el nuevo esquema por aplicarse generaría recursos adicionales al fisco. El primer ministro anunció que con este esquema no solo se recaudarían S/. 3,000 millones adicionales, sino que además facilitaría la inversión en el sector.

Este esquema buscaba capturar parte de las ganancias extraordinarias que obtenían las mineras, producto de los precios altos que venían dándose en años anteriores. La expectativa era que los precios se mantendrían por algunos años más. Sin embargo, estos empezaron a descender a partir del 2012.

Fuente: Agencia Andina, 25 de agosto del 2016.

Así, los nuevos instrumentos –IEM y GEM– permitieron al Estado peruano obtener ingresos adicionales por S/. 4,184 millones, pero tuvieron un impacto en

la recaudación por IR, lo cual debemos considerar al momento de analizar finalmente cuál fue el resultado de su aplicación.

**Cuadro 7**  
Recaudación por Gravamen e Impuesto Especial a la Minería, 2011-2015  
En millones de soles

	2011	2012	2013	2014	2015
Impuesto Especial a la Minería	58.7	441.7	337.0	372.5	208.2
Gravamen Especial a la Minería	135.6	941.7	809.5	535.1	344.2
Total	194.3	1,383.3	1,146.5	907.6	552.3

Fuente: SUNAT.

De acuerdo a ley, el IR está constituido por el 30% de la utilidad o ganancia obtenida por la empresa. Para fines tributarios, la base neta imponible se calcula en función de las agregaciones y deducciones tributarias que se le hacen a la utilidad arrojada por los estados financieros antes de impuesto. A dicha base se le apli-

ca el 30% y se obtiene el IR. Es importante precisar que la utilidad financiera contable de una empresa puede diferir de la estimada con criterios tributarios, que es la base imponible, puesto que el ente tributario nacional interpreta algunas partidas como factibles o no de ser consideradas al momento del cálculo.



### La reducción de la tasa del IR y la reactivación de la economía

Con el objetivo de reactivar la economía, el gobierno nacional dio la Ley 30296, la cual entre diversas medidas establece que la tasa del IR pasa de 30% a 28% para los años 2015 y 2016, a 27% para los años 2017 y 2018 y a 26% para el año 2019 y los sucesivos. Entre los años 2014 y 2015 el IR se ha reducido en más de S/. 5,400 millones.

Si el IEM y el GEM no hubiesen sido descontados del IR, este hubiese sido 5.7% mayor en promedio entre los años 2012 y 2015. Es decir, dichos mecanismos afectaron al IR en S/. 1,255 millones desde que fueron aplicados. Así, desde el 2012 hasta diciembre del 2015, el efecto neto de una recaudación adicional de S/. 2,793 millones (S/. 3,990 millones menos S/. 1,197 millones), fue un ingreso anual promedio de solo S/. 700 millones. Para el cálculo no consideramos el 2011, por no ser un año completo.

La reducción de los precios influyó en la menor recaudación proveniente del sector minero y, por ende, es complicado saber cuál fue el impacto final aislado por la aplicación de los nuevos instrumentos. Lo que sí es claro es que hubo un impacto en la recaudación por IR, afectando en consecuencia la futura transferencia de canon minero a las regiones.

Los Estudios de Conciliación Nacional III y IV, elaborados en el marco de la iniciativa EITI, brindan datos sobre lo que le corresponde pagar a las empresas mineras por IEM y GEM. Esta información difiere de la proporcionada por la SUNAT, toda vez que allí se consignan los pagos efectivamente realizados. Aún

así, nos permite determinar como ejercicio cuál fue el impacto, desde el 2011, de la aplicación de estos mecanismos en las transferencias por canon minero. Conviene remarcar que el Estudio IV ofrece información por empresas, a diferencia de los anteriores que proveen, en algunos casos, información agrupada.

De esta manera, para el 2013, este cuarto estudio da cuenta del aporte de S/. 1,189 millones por IEM y GEM para 29 empresas distribuidas en 15 departamentos. El 30% de dicho monto es el impacto que tienen estos mecanismos impositivos sobre el canon minero transferido a dichos departamentos.

Este monto proporcionado por el Estudio IV de EITI es muy similar a lo que registra la SUNAT, por lo que es una buena referencia para saber el impacto que representó la aplicación del IEM y GEM en el canon minero. Así, el que se transfirió en el 2014 fue menor en S/. 178.4 millones, lo que se tradujo en una reducción aproximada de 5.7%, aunque este porcentaje varía por región, siendo las más afectadas según el monto las de Áncash, Arequipa y La Libertad, con reducciones de 8.9%, 6.6% y 5.1%, respectivamente.

**Cuadro 8**  
**Estimación del impacto del GEM y del IEM en la transferencia por canon minero 2014**

Departamento	GME + IEM pagado por empresas productoras en el 2013	Reducción en el canon minero 2014 por la aplicación de GEM + IEM	Canon minero 2014	Estimación del canon minero 2014 sin aplicación de GEM + IEM en el 2013	% de reducción del canon minero 2014 por la aplicación de GEM + IEM
	A	B = 30% A	C	D = B + C	E = C/D
Áncash	476,124,372	71,418,656	730,435,497	801,854,153	8.9%
Arequipa	181,980,883	27,297,133	383,204,568	410,501,701	6.6%
La Libertad	129,009,210	19,351,382	359,386,439	378,737,821	5.1%
Cajamarca	99,575,870	14,936,381	351,470,803	366,407,184	4.1%
Ica	78,595,455	11,789,319	234,651,200	246,440,519	4.8%
Moquegua	69,041,540	10,356,231	248,519,833	258,876,064	4.0%
Tacna	49,691,659	7,453,749	226,801,556	234,255,305	3.2%
Puno	45,576,605	6,836,491	178,339,638	185,176,129	3.7%
Cusco	35,499,397	5,324,910	100,880,902	106,205,811	5.0%
Pasco	12,133,611	1,820,042	64,108,015	65,928,057	2.8%
Lima	4,667,523	700,129	53,904,112	54,604,241	1.3%
Junín	3,942,019	591,303	32,188,839	32,780,142	1.8%
Ayacucho	2,222,537	333,381	3,361,501	3,694,881	9.0%
Huancavelica	785,187	117,778	3,403,181	3,520,959	3.3%
Huánuco	206,575	30,987	125,514	156,500	19.8%
<b>TOTAL</b>	<b>1,189,052,443</b>	<b>178,357,867</b>	<b>2,970,781,597</b>	<b>3,149,139,464</b>	<b>5.7%</b>

Nota: Los datos de IEM y GEM de las empresas con operaciones en más de una región han sido estimados en función del valor de producción de dichas empresas.

Fuente: Transparencia Económica, EITI.

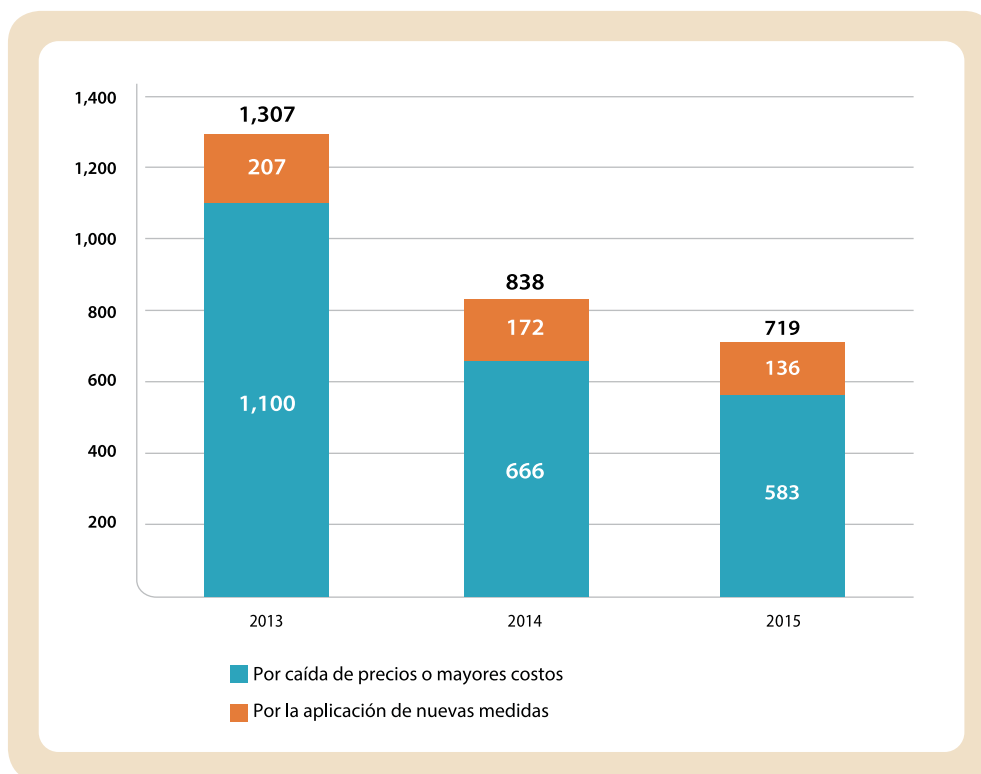
A partir de los datos agregados que ofrece la SUNAT por IEM y GEM, que como mencionamos son muy similares a los que brindan los estudios EITI, podemos desagregar la variación que ha sufrido el canon minero en los últimos años. Así, contamos con los datos de las transferencias por canon minero y sabemos el impacto que lo afecta por la aplicación del GEM e IEM. Entonces, en un escenario donde el volumen de extracción nacional de minerales se ha mantenido en

un promedio bastante similar<sup>6</sup>, la variación del canon minero se explica por la caída internacional de los precios de los minerales o por el incremento de los costos de extracción.

Un 82% de la variación del canon minero en los últimos tres años es explicado por las dos razones mencionadas. El resto, 18% en promedio, se explica por la aplicación de las medidas tributarias (ver gráfico 6).

6. Para mayor detalle revisar: "Vigilancia de las Industrias Extractivas: Reporte Nacional 19: Balance 2004-2014". Grupo Propuesta Ciudadana, julio 2015. Disponible en: <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Reporte%2019%20Vigilancia%20de%20las%20Industrias%20Extractivas.pdf>

**Gráfico 6**  
Desagregación de la variación del canon minero 2013 - 2015



Fuente: Elaboración propia. Transparencia Económica, EITI.

Sería importante conocer más información sobre los precios o sobre los costos de extracción, con el fin de conocer mejor el impacto real de cada uno, donde los precios son una variable externa sobre la cual no exis-

te mayor injerencia –las empresas son tomadoras de precios–, y donde los costos son una variable sobre la cual las empresas tienen un manejo bastante claro.

## 6. Esquema de distribución del canon

De los distintos tipos de impuestos y regalías que pagan las empresas mineras y de hidrocarburos en el Perú, solo algunos se comparten con los gobiernos regionales y las municipalidades. Estos son los siguientes:

### a. El canon

Ya hemos mencionado que la Ley 27506, Ley de Canon de junio del 2001, define a este como “la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales”.

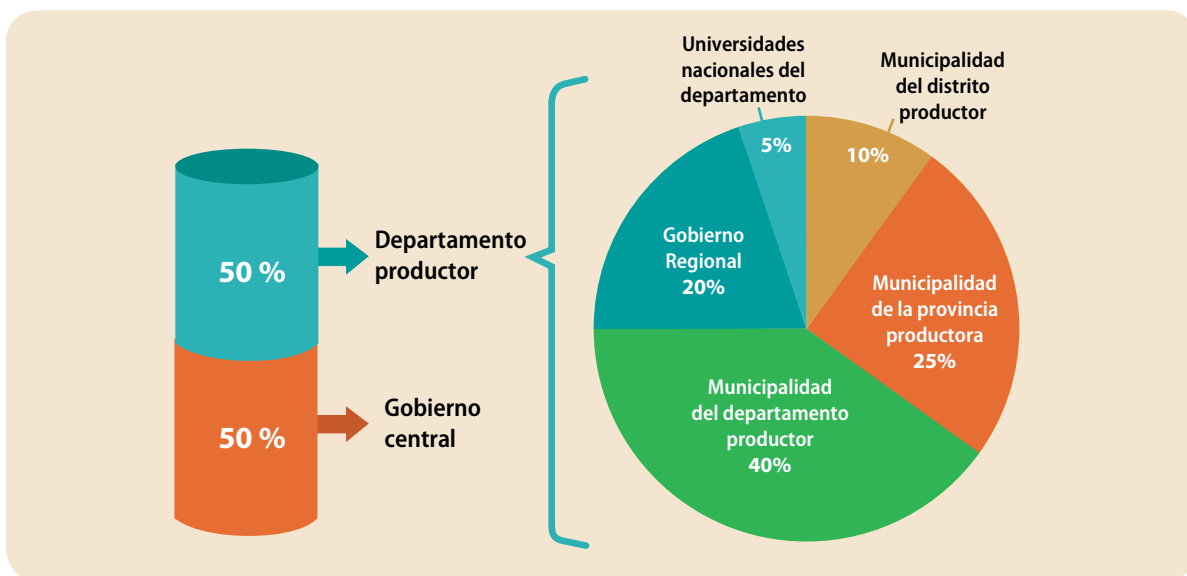
Es decir, el canon no es un pago adicional, sino un mecanismo de distribución de la renta obtenida por el gobierno de las industrias extractivas. De acuerdo al sector, existen distintos tipos de canon.

### a.1 El canon minero

Creado por la Ley 27506, Ley de Canon, y conformado por el 50% del IR que pagan las empresas mineras. Este se transfiere a los gobiernos regionales y a

las municipalidades de las regiones productoras de acuerdo al siguiente esquema, orientado a beneficiar más al lugar donde se realiza la extracción.

Gráfico 7  
Esquema de la distribución del canon minero



Fuente y elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

### a.2 El canon gasífero

Al igual que el canon minero, el canon gasífero se creó por la Ley de Canon del 2001 y está conformado por el 50% del IR pagado por las empresas gasíferas, más el 50% de las regalías que también deben pagar.



### a.3 El canon petrolero

A diferencia del canon minero y del gasífero, el petrolero ya existía antes de la Ley de Canon del 2001, y estaba conformado por el 10% del valor de producción aplicando esta figura al departamento de Loreto. Cuando se creó el departamento de Ucayali (1980), se le asignó un 2.5% del valor de la producción de Loreto al que se llamó sobrecanon. También se crearon un canon para Piura y un sobrecanon para Tumbes. Cada uno de estos departamentos tenía su propio esquema de distribu-

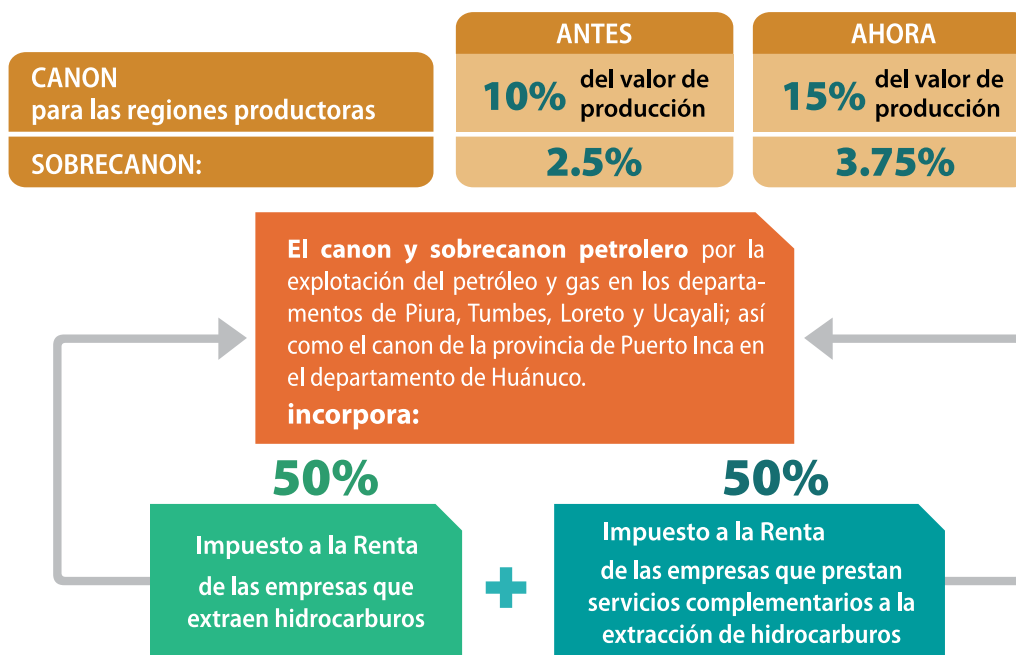
ción entre las provincias y distritos. Al aprobarse la Ley de Canon, estos esquemas existentes se mantuvieron.

#### Ley de homologación del canon petrolero

El 2 de junio del 2011 se publicó la Ley 29693 con el objetivo de homologar la asignación por canon petrolero a las regiones productoras, de manera similar al esquema vigente para el canon gasífero, el cual -como ya se ha dicho- está conformado por un porcentaje del IR y un porcentaje de las regalías.



Gráfico 8

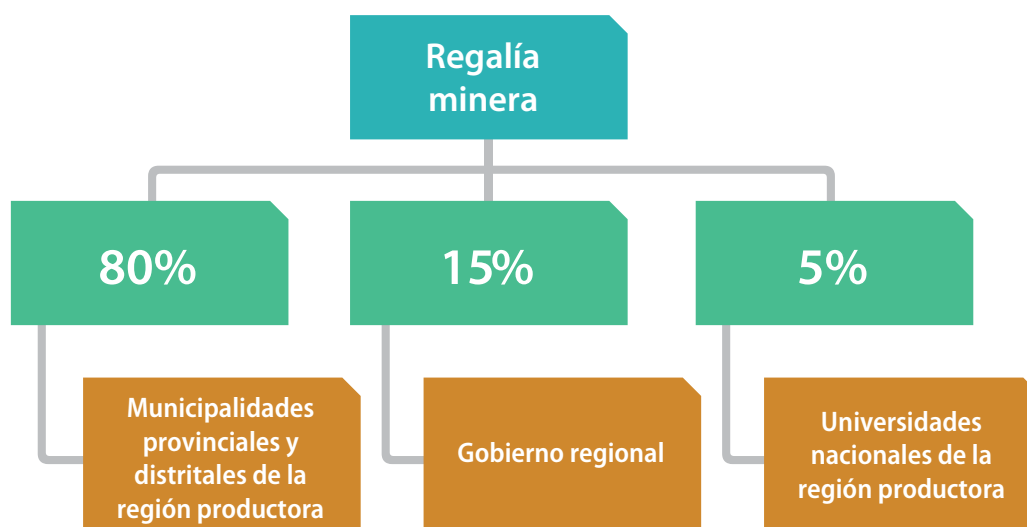


Fuente y elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

## b. Regalía minera

Todo el monto recaudado por este concepto se distribuye a los gobiernos regionales y locales de acuerdo a la siguiente fórmula:

Gráfico 9



Fuente y elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

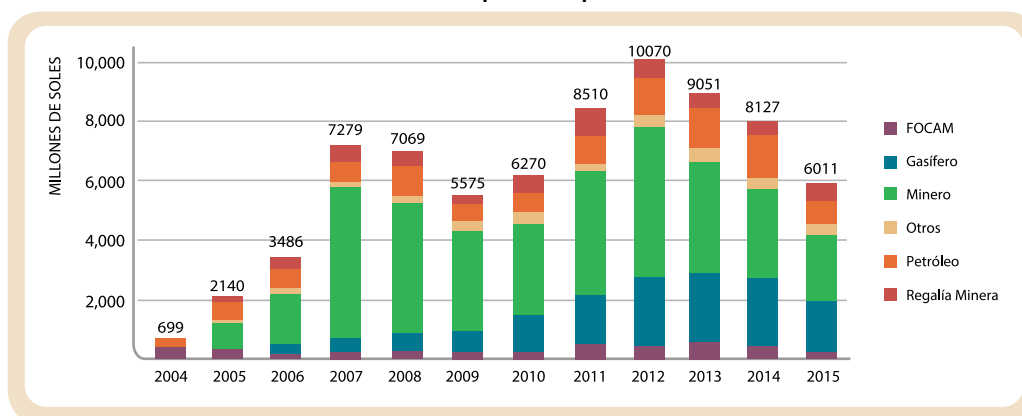
## II. TRANSFERENCIAS DEL CANON A LAS REGIONES

### 1. Transferencias del canon al 2016

En concordancia con el fin del súper ciclo de las materias primas, descrito en el capítulo anterior, a partir del 2013 las transferencias por canon asociado a la actividad minera y de hidrocarburos han seguido

una tendencia sostenida a la baja. Así, de alcanzar un monto máximo de S/. 10,070 millones en el año 2012, pasaron a S/. 6,011 millones en el 2015, lo que significa una disminución del 40% (ver gráfico 10).

**Gráfico 10**  
Transferencias acreditadas por concepto de canon 2004 - 2015

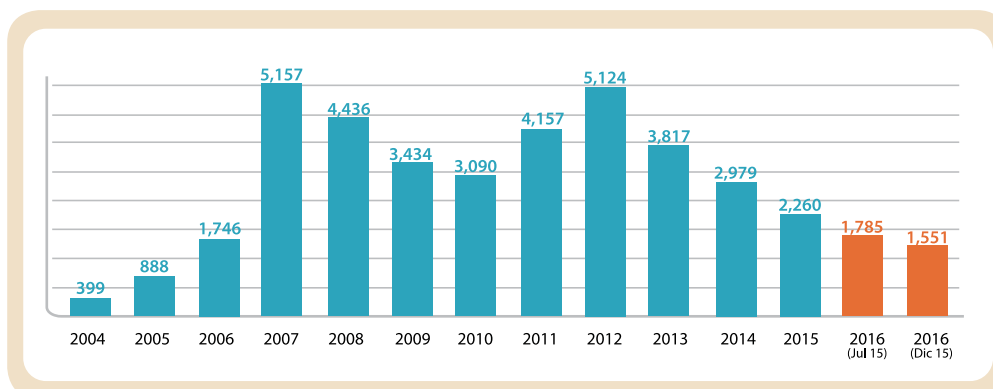


Fuente: Elaboración propia. MEF.

El principal componente de esta caída en los ingresos por las actividades extractivas es el canon minero, cuyas transferencias pasaron de S/. 5,124 millones en el 2012 a S/. 2,260 en el 2015, lo que significa un descenso del 56%. Las proyecciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para el año 2016 arrojan una cifra aún menor: S/. 1,551 millones, tal como se muestra en el gráfico 11.

Es más o menos claro que el fin del súper ciclo está llevando a que las transferencias del canon minero y petrolero retomen las magnitudes que tenían al inicio de dicho ciclo, en los años 2005 y 2006. Por consiguiente, han disminuido los recursos de los gobiernos regionales y municipalidades de las zonas productoras, lo que se traduce en menor inversión y menor empleo en las obras públicas.

**Gráfico 11**  
Transferencia por canon minero 2004-2016 (En millones de soles)

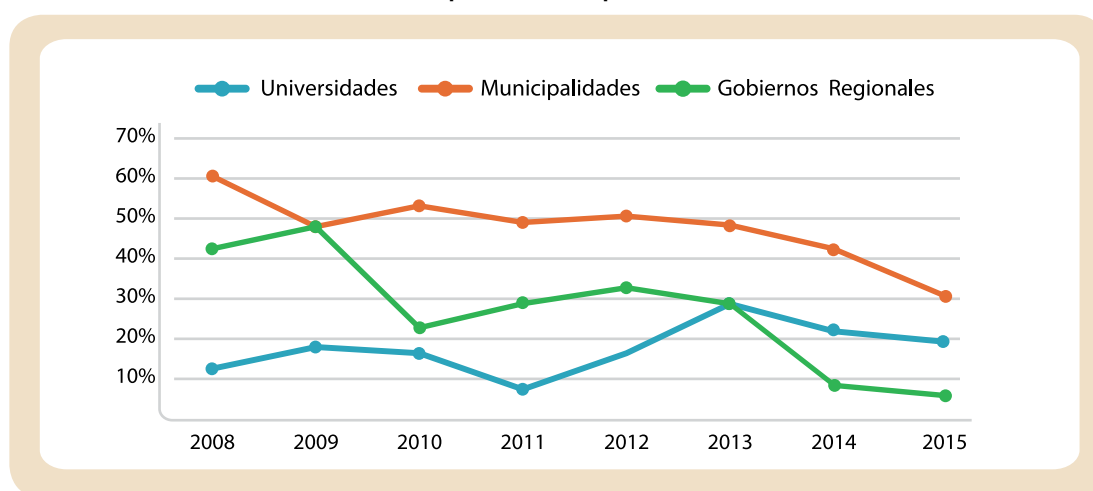


Fuente: Elaboración propia. MEF.

Como consecuencia de la caída de los recursos del canon, el año 2015 aparece como el punto más bajo en la participación de estos recursos en el presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales y de las municipalidades. En el primer caso, la importancia del canon pasó de 30% en el 2012 a 15% en el 2015, mientras que en las municipalidades se redujo de 50% a 30% en el mismo periodo (ver gráfico 12).

En este escenario, en el cual las transferencias por canon no se recuperarán en el mediano plazo, los gobiernos subnacionales deberán adaptarse a esta nueva realidad de recursos más escasos y negociar con el gobierno nacional para conseguir recursos adicionales necesarios para sus inversiones. Este concentra hoy la mayor parte del presupuesto total y de las inversiones, tal como veremos seguidamente.

**Gráfico 12**  
**Porcentaje de las inversiones financiadas con recursos del canon**  
**Por tipo de entidad pública**



Fuente: Elaboración propia. MEF.

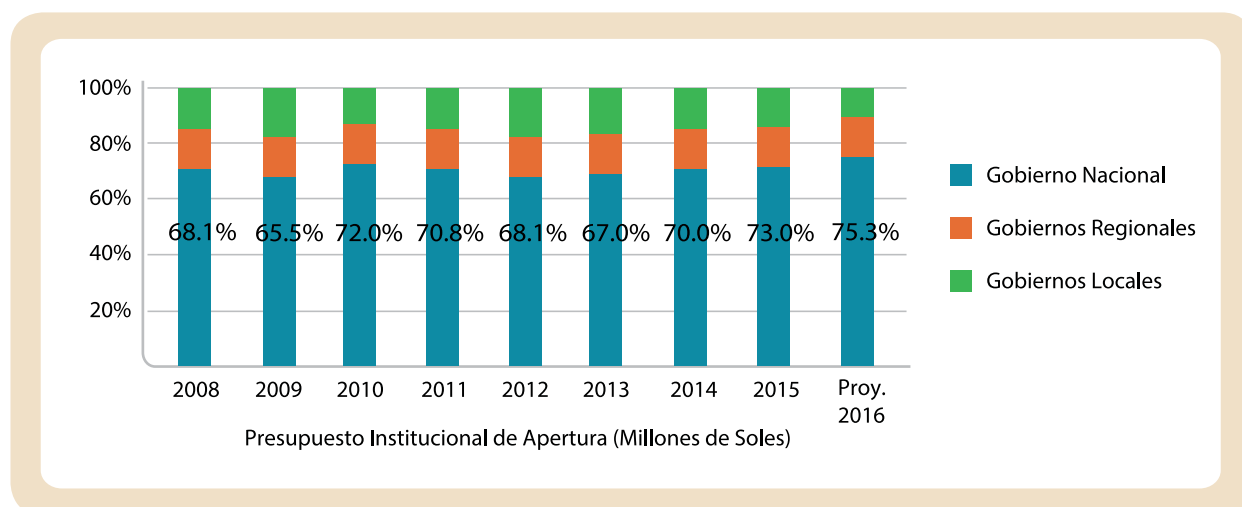
## 2. La recentralización del presupuesto público

El presupuesto de 2016 aparece como el más centralista de los últimos 15 años, confirmando así una política de recentralización en este aspecto. La participación del gobierno nacional en el presupuesto público total pasa de 67% en el año 2013 al 75.3% en el año 2016, mientras que los gobiernos regionales y locales ven disminuir su participación del 33% al 24.7% (ver gráfico 13).

Esta tendencia recentralista en la distribución del presupuesto se inicia en el año 2014 y está asociado con dos hechos. Por un lado, los recursos del canon para los gobiernos regionales y locales disminuyen drásticamente como producto de la caída de precios de los

minerales e hidrocarburos y, por otro lado, por la decisión política del gobierno de Humala de retener para el gobierno central gran parte de los incrementos en el presupuesto a partir del año fiscal 2014. Así, en el 2012 el presupuesto público aumentó en S/. 7,074 millones, de los cuales el MEF distribuyó el 66% entre los gobiernos subnacionales. En cambio, en el 2014 y el 2015 el presupuesto aumenta en S/. 10,560 millones y S/. 12,177 millones, respectivamente, de los cuales el gobierno central se queda prácticamente con el 100%. El año 2016 ocurre lo mismo con los cerca de S/. 9,000 millones de recursos adicionales que trae el presupuesto.

**Gráfico 13**  
**Distribución del presupuesto público por nivel de gobierno**



Fuente: Elaboración propia. MEF.

Es más o menos evidente que esta decisión del gobierno tuvo como una de sus motivaciones las dificultades del aparato estatal para producir un fuerte impulso del gasto contracíclico, interesada y principalmente atribuidas a la supuesta ineficacia de los gobiernos subnacionales en ejecutar las inversiones previstas<sup>7</sup>. Los graves hechos de corrupción que se encontraron en los años 2013 y 2014 en algunas regiones (Áncash, Tumbes, Cajamarca, Pasco, entre otras) y que terminaron con autoridades y funcionarios denunciados, y algunos encarcelados, fueron utilizados para justificar la decisión gubernamental.

La mayor recentralización se produce en los gastos de capital que sirven para financiar las inversiones, pero también se dan en los gastos corrientes. La participación del gobierno nacional en el manejo de los primeros ha pasado del 55% en el 2013 al 74.7% en el 2016. En el caso del gasto corriente, las cifras pasaron de 63% en el 2013 al 68.8% en el 2016.

Entre el 2010 y el 2016 el gobierno nacional duplica su presupuesto tanto para gastos de capital como para gastos corrientes, mientras que no ocurre lo mismo para los gobiernos descentralizados. La diferencia es mayor en el gasto de capital, en perjuicio de las municipalidades y gobiernos regionales (ver anexos 2 y 3).

La disminución relativa de los gastos corrientes en los gobiernos locales y gobiernos regionales afecta negativamente la efectividad de los gastos de capital. Es decir, la escasez del gasto corriente en relación al gasto de capital se traduce en servicios de educación o de salud inoperativos o de mala calidad.

Las municipalidades son las más castigadas por la recentralización del presupuesto. Su partida asignada para el 2016 disminuye en 6%, con lo cual acusa recortes por tercer año consecutivo. En el otro extremo, el presupuesto total y el del gobierno nacional crecen constantemente.

Considerando que las municipalidades representan al Estado en las localidades, la consecutiva disminución de sus recursos y las altas expectativas de la población frente a las autoridades recientemente electas configuran un escenario de conflictividad y protestas sociales por los impactos que la reducción del presupuesto tiene en la paralización y/o postergación de obras y por su consiguiente efecto en el empleo e ingresos de la gente.

La caída del presupuesto de los gobiernos locales es resultado principalmente de la disminución de los recursos del canon, del sobrecanon, de las regalías y

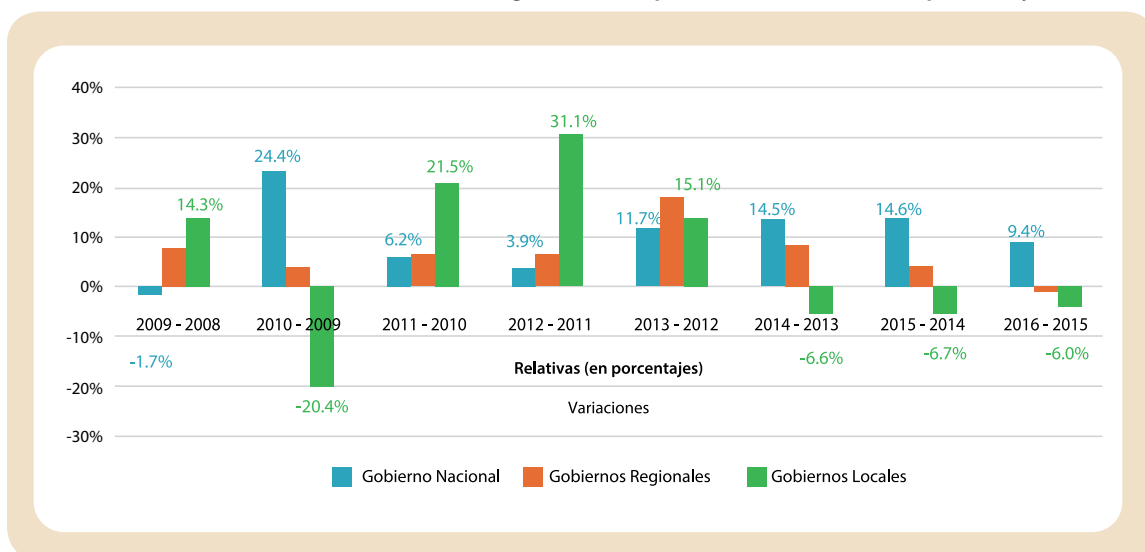
7. [http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4224&Itemid=101958&lang=es](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=4224&Itemid=101958&lang=es)

de las participaciones, cuyo monto pasó de S/. 8,269 millones en el 2013 a S/. 3,777 millones en el 2016. La disminución acumulada de los recursos del canon para las municipalidades en los tres años fiscales (2014-2016) es de 68.7%, lo cual –considerando que el canon es la fuente más importante en las regiones donde hay explotación de recursos mineros o de hidrocarburos– nos ha llevado a una situación realmente crítica que el MEF no considera importante, ya que no obstante los reclamos de las municipalidades no

se ha propuesto ningún mecanismo de compensación (ver gráfico 15).

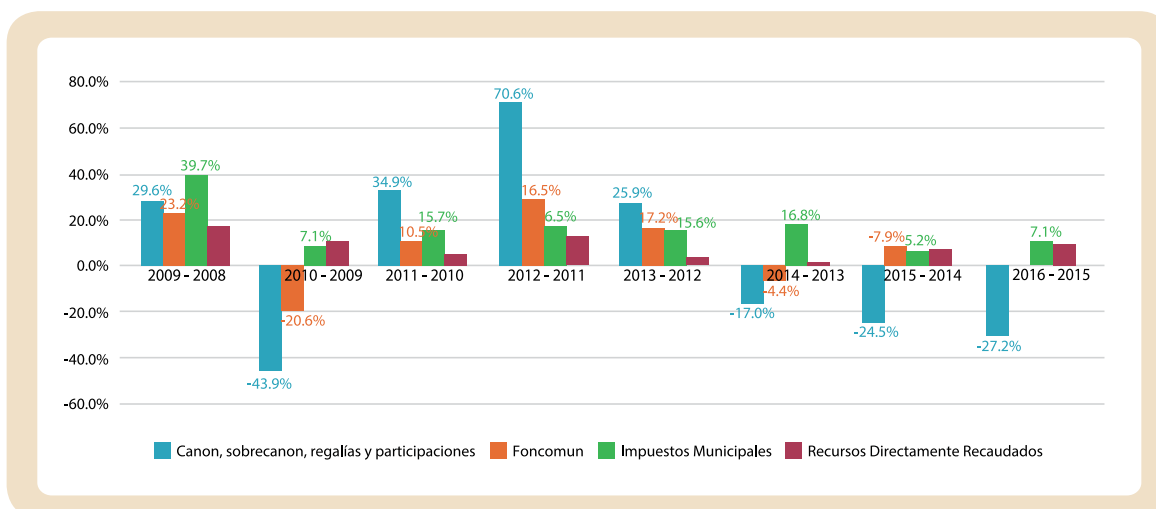
En lugar de corregir el sesgo recentralizador en la distribución del presupuesto, que viene generando descontento y protestas en las regiones y municipios, el gobierno ha persistido en aprobar leyes que acentúan su manejo centralista. De este modo, el gobierno cuenta con un mayor margen de maniobra para asignarlo en función a sus intereses políticos.

**Gráfico 14**  
Variación del PIA en los tres niveles de gobierno, respecto al año anterior (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia. MEF.

**Gráfico 15**  
Variación del PIA en los gobiernos locales según fuente de financiamiento (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia. MEF.

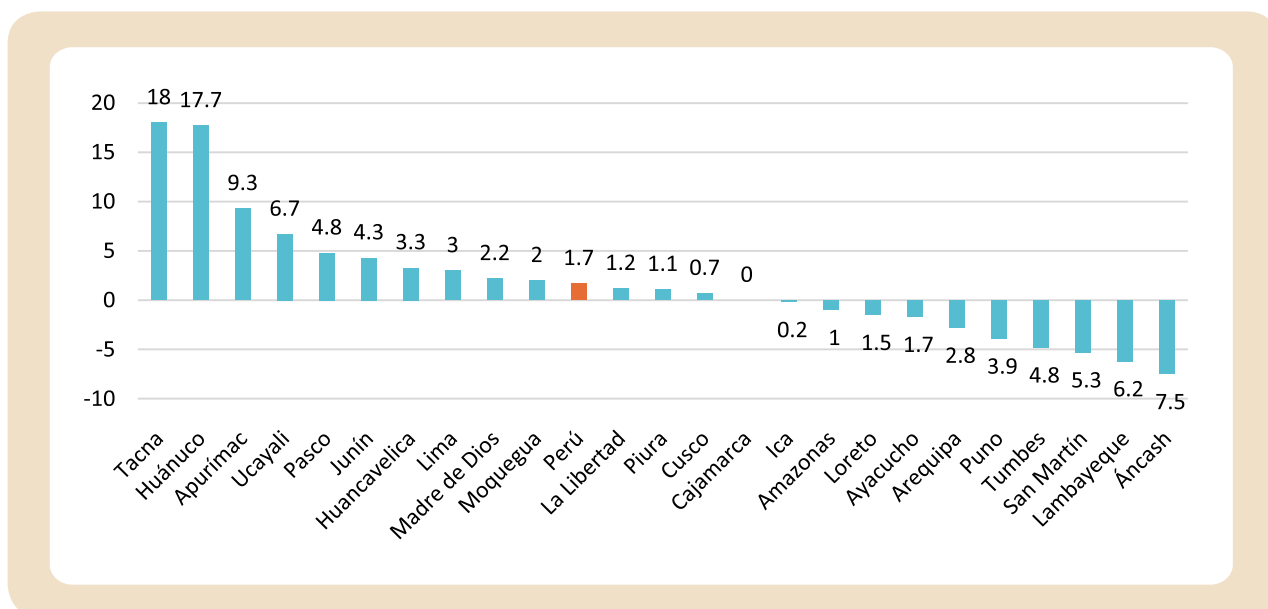
### 3. Impactos regionales de la caída del canon y la recentralización

¿En qué medida la desaceleración del crecimiento económico descrito se viene manifestando en las regiones? ¿Cuál es el impacto de la drástica disminución de los recursos del canon en las economías regionales? El dinamismo económico de las regiones, que fue motivo de admiración y optimismo durante los años del auge, empezó a dar señales de agotamiento desde fines del 2014 e inicios del 2015. En un estudio reciente<sup>8</sup> resaltamos el hecho de que en el periodo 2011-2013 un grupo de diez regiones seleccionadas había registrado una tasa media de crecimiento anual de 5.8%. Asimismo, con los datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) calculamos que en el periodo 2007-2014 el PBI de las 23 regiones del país (sin incluir Lima) creció 38% en promedio, destacando el dinamismo económico de

regiones como Cusco, Ica, Piura y Arequipa (ver gráfico 16).

Sin embargo, al primer trimestre del 2015, diez de las 23 regiones que tiene el país acusaban crecimiento económico negativo, y en el trimestre anterior fueron seis<sup>9</sup>. Esto estaría mostrando que la desaceleración del crecimiento ya está presente en algunas regiones, comenzando por Loreto, Piura, Tumbes y Ucayali. ¿Son las regiones con importante presencia de actividades extractivas las que vienen registrando una mayor desaceleración de sus economías? Los datos muestran que no hay una correlación clara entre ambas variables, pues cinco de las regiones con mayor crecimiento no tienen actividades extractivas (Ver gráfico 16).

**Gráfico 16**  
Crecimiento regional: Variación del ICAE 1T-2015  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia. MEF.

8. Baca, Epifanio. "Impactos económicos de la crisis de las materias primas en el Perú". Lima: DESCO, 2015.

9. El ICAE es el índice compuesto de actividad económica que publica el Instituto Peruano de Economía.

**Cuadro 9**  
**Resultados 2015 del ICAE**

Regiones	1T	2T	3T	4T	2015
Amazonas	-0.7	3.1	4.2	-4.2	<b>0.2</b>
Áncash	-10.5	8.2	13.6	18.4	<b>6.7</b>
Apurímac	5.2	6.3	13.2	10.3	<b>12.2</b>
Arequipa	-2.8	-0.1	3.2	12.0	<b>2.9</b>
Ayacucho	-1.1	0.1	4.4	6.3	<b>1.6</b>
Cajamarca	0.5	3.9	2.7	-0.6	<b>1.4</b>
Cusco	1.5	7.1	7.8	11.9	<b>7.5</b>
Huancavelica	2.4	-6.0	-0.4	-5.7	<b>-3.1</b>
Huánuco	19.7	10.4	16.1	6.1	<b>11.8</b>
Ica	2.2	0.9	6.0	10.7	<b>4.9</b>
Junín	20.6	10.8	9.2	10.9	<b>12.0</b>
La Libertad	3.7	3.9	-5.9	-3.0	<b>-0.8</b>

Regiones	1T	2T	3T	4T	2015
Lambayeque	-4.3	-2.0	3.3	-0.6	<b>-0.2</b>
Lima	2.6	3.8	3.3	1.6	<b>2.6</b>
Loreto	-4.3	-0.6	0.9	5.5	<b>0.6</b>
M. de Dios	3.9	37.3	30.7	7.4	<b>25.1</b>
Moquegua	2.0	-0.5	-4.0	17.9	<b>1.8</b>
Pasco	7.8	6.2	4.4	4.7	<b>5.8</b>
Piura	2.6	10.7	0.0	2.2	<b>2.8</b>
Puno	-3.9	3.9	-1.0	-1.9	<b>-0.9</b>
San Martín	-5.4	0.6	0.6	-0.7	<b>-1.2</b>
Tacna	18.0	13.1	1.4	-1.7	<b>7.1</b>
Tumbes	-4.8	-1.7	2.9	8.7	<b>0.5</b>
Ucayali	7.2	5.6	0.7	8.5	<b>2.6</b>

Fuente: IPE.

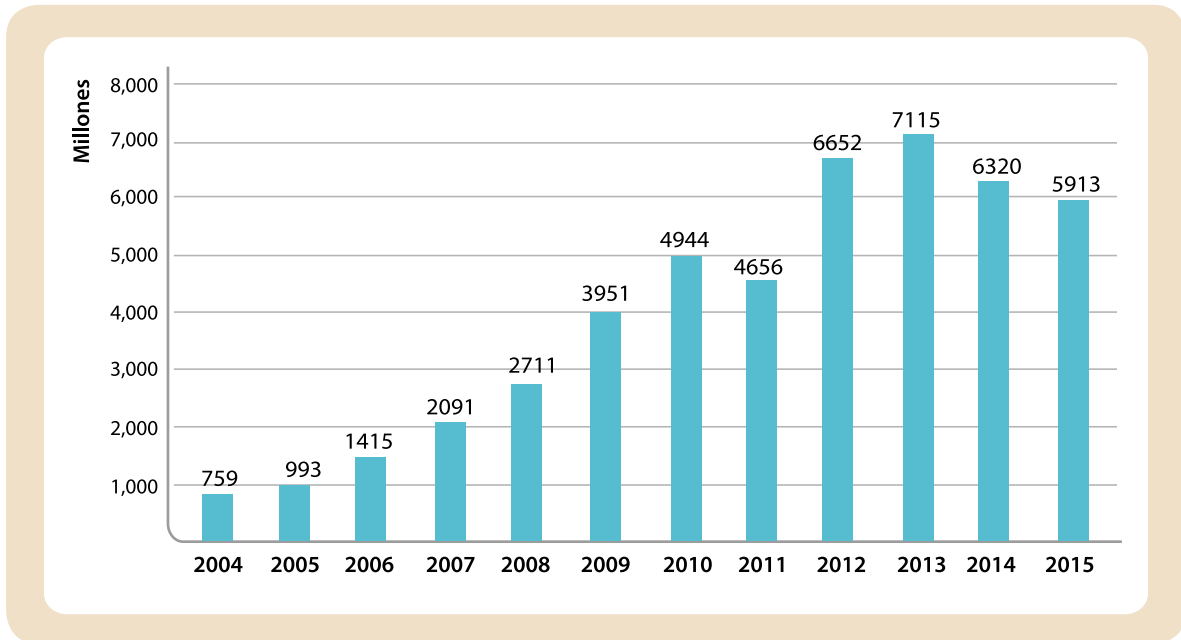
Los datos del año 2015 completo muestran el resultado siguiente: hay ocho regiones con crecimiento negativo o cercano a cero (La Libertad, Huancavelica, Puno, Lambayeque, San Martín, Amazonas, Loreto y Tumbes) y cinco con alta tasa de crecimiento (Apurímac, Madre de Dios, Cusco, Junín y Áncash), lo cual se explica principalmente por el incremento de la producción minera. En Apurímac es consecuencia del inicio de la producción del proyecto Las Bambas, en Cusco del inicio del proyecto minero Constancia, en Áncash de la recuperación de la producción de Antamina y en Madre de Dios de la producción de oro.

¿Cuáles son los factores que explican la desaceleración o estancamiento de las economías regionales? Un primer factor presente en la mayoría de regiones es la disminución del gasto de inversión pública por parte de los gobiernos regionales y municipalidades, tanto debido a los recortes presupuestales como a problemas en la gestión de las nuevas autoridades.

Según el reporte de inflación del BCRP de mayo del 2015, el gasto de inversión de los gobiernos locales disminuyó en -43% y el de los gobiernos regionales en -35%, lo que tiene un importante impacto en el empleo y en la economía local, principalmente en aquellas regiones cuyos mercados son pequeños y dependientes del gasto público.

Estos datos parecen sugerir que estamos ante una tendencia decreciente de las inversiones públicas, ya que en el año 2014 las correspondientes a los gobiernos regionales bajaron en -11% respecto al 2013, mientras que las de las municipalidades en -1%. En el año 2015 las inversiones de los gobiernos regionales disminuyeron en 6% adicional (ver gráfico 17). Los reclamos de las autoridades locales y la protesta social creciente son un indicador del malestar que viene generando esta situación, tal como ocurrió recientemente en la región amazónica de Loreto, fuertemente impactada por la disminución del canon petrolero.

**Gráfico 17**  
**Gastos de inversión ejecutados por los gobiernos regionales (en millones de soles)**



Fuente: Elaboración propia. Portal de Transparencia Económica MEF.

## 4. Perspectivas fiscales y el financiamiento subnacional

Las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2017-2019 estiman una ligera recuperación del crecimiento económico para el 2016, con 3.8%, y para los próximos tres años un promedio de 4.2%, basado en el mayor dinamismo del sector minero (hasta el 2017), la ejecución de megaproyectos de infraestructura y una recuperación del sector no primario de la economía. Tal como ha ocurrido en los últimos tres años, cuando las proyecciones del MEF pecaron de optimistas y no se cumplieron, y considerando que en los próximos años tendremos un contexto externo no favorable, las cifras publicadas persisten en una equívoca confianza, como lo ha hecho notar con sutileza el propio Consejo Fiscal<sup>10</sup>.

La situación fiscal actual es poco propicia para la aplicación de las propuestas ofrecidas por los par-

tidos que disputaron la segunda vuelta sin afectar la sostenibilidad fiscal. Ambos grupos políticos han planteado reactivar la economía, aplicar un impulso fiscal y promover la formalización de las Mypes, pero con estrategias diferentes. El país cuenta con ahorros generados en años anteriores y con el fondo de estabilización fiscal que ambos han considerado utilizar.

Peruanos por el Cambio (PPK) propone disminuir impuestos y aumentar la inversión pública, con énfasis en agua y saneamiento, lo que no cuadra para una economía cuyos ingresos disminuyen y tiene un déficit fiscal creciente. La rebaja del IGV hasta llegar al 15% en tres años tendría un costo fiscal anual de S/. 500 millones, sin contar lo que representaría la exoneración del pago de IR a la reinversión de utilidades de las empresas. Los críticos han señalado que no

10. Informe 002-2016-CF. Opinión del Consejo Fiscal sobre el Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019.



hay evidencia de que la rebaja de impuestos contribuya a mejorar la recaudación y aumentar la presión tributaria hasta 20%<sup>11</sup>.

Por su parte Fuerza Popular planteó la llamada “tributación cero” por dos años para las pequeñas y micro empresas que empiezan un negocio, con lo cual lograrían su formalización. Por el lado fiscal propuso aplicar un impulso equivalente al 1.5% del PBI, utilizando el fondo de estabilización y los ahorros disponibles. Para las municipalidades ofrecieron entregarles un punto porcentual del IGV adicional, entre otras promesas de sesgo populista.

Con los ingresos a la baja un mayor gasto solo puede financiarse a costa de un mayor endeudamiento, llevando el ratio deuda/PBI por encima del 25.2% proyectado para el 2016 por el último MMM.

En este contexto de disminución de los ingresos totales, y en particular de los provenientes de las industrias extractivas, los gobiernos subnacionales no deben esperar que mejoren, con excepción de aquellas regiones donde la producción minera viene aumentando (Junín, Arequipa, Apurímac). Los gastos asociados al

impulso fiscal ofrecido por los candidatos serían manejados desde el gobierno central.

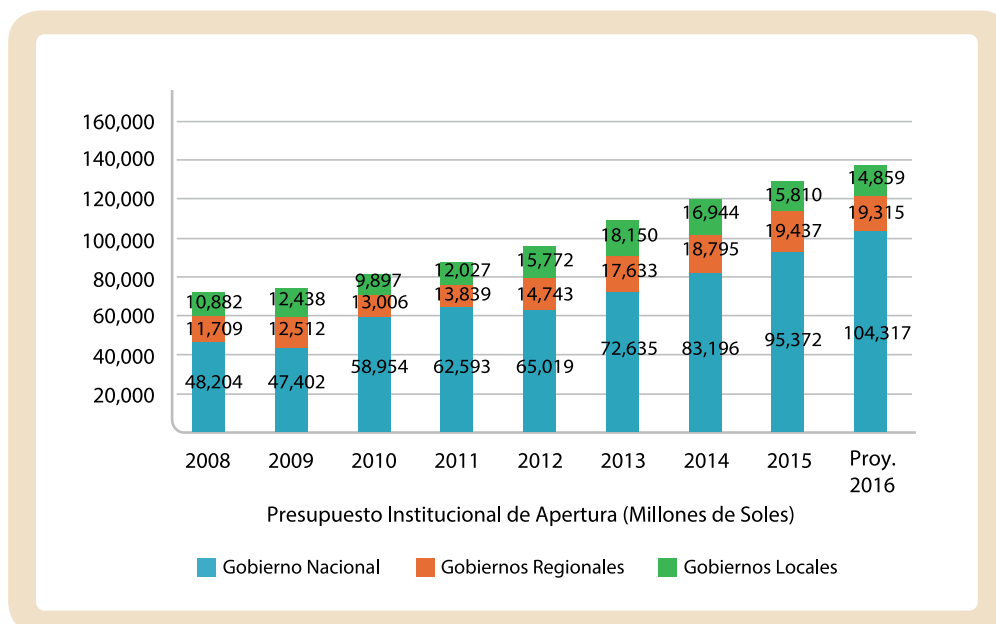
En vista de que la descentralización ha estado prácticamente ausente en las propuestas de los dos candidatos, es poco probable que se emprendan reformas orientadas a mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos descentralizados y menos que se les dote de mayores recursos financieros, salvo el 1% del IGV ofrecido por el fujimorismo. Lo que se viene es un mayor gasto en las regiones controlado desde el gobierno central y un mayor impulso a las inversiones mediante las APP.

El mayor desafío del próximo gobierno es, por un lado, incrementar la base de los ingresos fiscales estructurales que financien las inversiones futuras y las reformas en curso (educación, salud, seguridad ciudadana, reforzamiento de Servir y de Contraloría) y, por el otro, tener un manejo prudente de los ahorros acumulados para dinamizar la actividad económica a través de un mayor gasto público. Se requiere fortalecer a la SUNAT y tomar medidas para disminuir los gastos tributarios, combatir la evasión y elusión de empresas transnacionales que transfieren recursos hacia paraísos fiscales, etc.

11. <http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2016/04/NDA-30.pdf>

## ANEXOS

**Anexo 1**  
Distribución del presupuesto (PIA) por nivel de gobierno  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia. MEF.

**Anexo 2**  
Distribución de los gastos de capital por nivel de gobierno

Año	En millones de soles			Participación del		
	Gob. Nacional	Gob. Local	Gob. Reg.	Gob. Nacional	Gob. Local	Gob. Reg.
2010	1,056	3,655	3,009	62.4%	20.6%	17.0%
2011	14,061	5,139	3,301	62.5%	22.8%	14.7%
2012	15,111	7,211	3,514	58.5%	27.9%	13.6%
2013	16,837	8,644	4,917	55.4%	28.4%	16.2%
2014	20,187	7,341	4,756	62.5%	22.7%	14.7%
2015	23,023	6,125	4,528	68.4%	18.2%	13.4%
2016	24,316	4,823	3,409	74.7%	14.8%	10.5%

Fuente: Elaboración propia. MEF.

**Anexo 3**  
**Distribución de los gastos corrientes por nivel de gobierno**

Año	En millones de soles			Participación del		
	Gob. Nacional	Gob. Local	Gob. Reg.	Gob. Nacional	Gob. Local	Gob. Reg.
2010	24,588	5,206	8,575	64.1%	13.6%	122.3%
2011	27,112	6,044	9,063	64.2%	14.3%	21.5%
2012	28,303	7,655	9,763	61.9%	16.7%	21.4%
2013	33,858	8,644	11,104	63.2%	16.1%	20.7%
2014	39,998	8,684	12,366	65.5%	14.2%	20.3%
2015	46,657	8,756	13,116	68.1%	12.8%	19.1%
2016	50,832	8,964	14,047	68.8%	12.1%	19.0%

Fuente: Elaboración propia. MEF.

Organizado por:

GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA



Con el apoyo de:


**Brot**  
**für die Welt**

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110 Magdalena del Mar, Lima

Teléfono: 613-8313

Correo electrónico: [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)

 Grupo Propuesta Ciudadana

 @prop\_ciudadana