

# Justicia fiscal y reforma tributaria:

*conceptos básicos y temas de debate*



# Justicia fiscal y reforma tributaria: conceptos básicos y temas de debate

## Editado por

Grupo Propuesta Ciudadana  
Dirección: Jirón María Parado de  
Bellido 150 Magdalena del Mar,  
Lima 17

Teléfono: 998 342 992

[www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

## Presidenta del Directorio

Ana Cecilia Angulo

## Coordinador Ejecutivo

Federico Tenorio

## Coordinador del programa de Industrias Extractivas

Esteban Valle Riestra

## Elaboración de contenidos

Aida Moreno

## Adaptación de contenidos

Tatiana Acurio

## Edición

Nelly Carrasco

Mabel Abanto

## Diseño y diagramación

Gala Gastañeta

Primera edición: julio de 2022

Hecho el Depósito Legal en la

Biblioteca Nacional del Perú

N° 2022-05904

Tiraje: 300 ejemplares

Se terminó de imprimir en

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora N° 156-

164 Breña, Lima

[tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)

# Introducción

La reciente emergencia sanitaria y el contexto económico internacional han puesto en debate la necesidad de expandir el gasto social e impulsar proyectos de inversión pública ambiciosos que permitan rescatar los principales sectores golpeados por esta coyuntura. El principal impedimento es el pobre nivel de recaudación que presenta el país en relación a su Producto Bruto Interno (PBI), el cual se coloca actualmente en 16 %, muy por debajo de los valores registrados por países pares en la región.

En este escenario, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ofreció una reforma tributaria que propuso —entre otras medidas— incrementar los recursos públicos mediante el aumento de los impuestos aplicados sobre el sector minero, aprovechando para ello el aumento de los precios de los principales minerales. De acuerdo a sus estimaciones, existe la posibilidad de incrementar la carga tributaria sin afectar la competitividad del país frente a los potenciales inversores.

El interés en torno a la reforma tributaria abre una ventana de oportunidad para acercar la experiencia acumulada y actividades de incidencia política impulsadas por el Grupo Propuesta Ciudadana y los miembros del Grupo Justicia Fiscal (GJF), alianza de ONG en Perú en la cual participamos junto con Cooperación, Oxfam y Natural Resource Governance Institute. Consideramos pertinente en este escenario promover acciones con otras organizaciones de la sociedad civil a nivel regional y local, con el fin de fortalecer las capacidades del público en general en torno a la comprensión de los problemas asociados al régimen tributario y las principales alternativas de reforma.

La presente cartilla busca que líderes y lideresas sociales adquieran una comprensión básica de los principales conceptos asociados a la justicia fiscal y manejen datos actualizados que les permitan participar en el debate sobre la reforma tributaria y el uso y distribución del canon y las regalías en el Perú.

# Contenidos

<b>Sección N° 1. ¿Cómo se genera la renta en el Perú?</b> .....	<b>3</b>
<b>Sección N° 2. ¿Cómo se captura la renta?</b> .....	<b>13</b>
<b>Sección N° 3. ¿Cómo se distribuye la renta?</b> .....	<b>23</b>
<b>Sección N° 4. ¿Cómo se gestiona la renta?</b> .....	<b>30</b>

# ¿Cómo se genera la renta en el Perú?

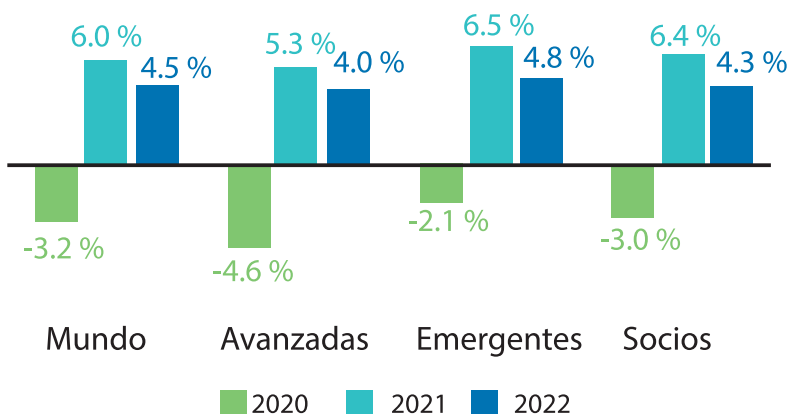
En esta primera sección brindamos información sobre las características actuales de la economía mundial y mostramos las proyecciones de crecimiento para nuestro país tras la pandemia producida por la COVID-19, destacando el desempeño del sector extractivo. Asimismo, describimos los conceptos clave que servirán para motivar la reflexión y el debate sobre la justicia fiscal, las políticas tributarias y el aporte de la renta extractiva.

### Panorama económico internacional

La pandemia producida por la expansión de la COVID-19 será recordada como un evento disruptivo sin precedentes. Para el 2020, el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2021-2024<sup>1</sup> contemplaba una caída del PBI mundial de 4.3 %, la mayor contracción desde la Gran Depresión en 1930. Sin embargo, al 2021, el avance en el proceso de inmunización y significativos estímulos fiscales y monetarios<sup>2</sup>, tales como transferencias, bonos, créditos, entre otros, atenuaron este panorama corrigiendo la caída del PBI a 3.2 % e incorporando perspectivas más favorables (ver gráfico 1).

Actualmente, el MMM 2022-2025<sup>3</sup> contempla una revisión al alza en el crecimiento económico mundial de corto plazo, en comparación con las proyecciones presentes en otros informes (IAPM, IP): de 5.8 % a 6.0 % para el 2021; y de 4.3 % a 4.5 % para el 2022 (ver gráfico 2). En contraste, en el mediano plazo (2023-2025) el documento revisa a la baja el crecimiento mundial esperado de 3.6 % a 3.4 %, lo cual tendría justificación en el retiro gradual de los estímulos y la desaceleración del crecimiento potencial de economías de importancia global como China e India.

**Gráfico 1. Recuperación económica global según bloque económico (variación porcentual real)**



Fuente: MEF. MMM 2022-2025.

<sup>1</sup> Disponible en: [https://www.mef.gob.pe/pol\\_econ/marco\\_macro/MMM\\_2021\\_2024.pdf](https://www.mef.gob.pe/pol_econ/marco_macro/MMM_2021_2024.pdf)

<sup>2</sup> Según el Banco Interamericano de Desarrollo, los estímulos fiscales durante la pandemia, como porcentaje del PBI, alcanzaron en promedio el 8.5 en América Latina, el 18.8 en economías avanzadas, el 8.6 en las economías emergentes del Asia y el 10 en economías emergentes de Europa.

<sup>3</sup> Disponible en: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/marco\\_macro/MMM\\_2022\\_2025.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2022_2025.pdf)

## Gráfico 2. Recuperación económica global del mundo y socios comerciales (variación porcentual real)

	2020	2021			2022			2023-2025		
		IP	IAPM	MMM	IP	IAPM	MMM	IP	IAPM	MMM
Mundo	-3.2	5.3	5.8	6.0	4.3	4.3	4.5	3.7	3.6	3.4
Socios comerciales	3.0	5.4	6.1	6.4	3.9	4.1	4.3	3.3	3.2	3.1
Avanzados	4.6	4.2	5.0	5.3	3.0	3.4	4.0	1.9	2.0	1.9
EE.UU	-3.5	4.2	6.5	6.8	3.2	3.3	4.0	2.0	2.0	2.0
Zona euro	-6.5	4.8	4.3	4.6	3.2	4.1	4.7	1.8	1.9	1.7
Emergentes	-2.1	6.0	6.4	6.5	5.1	4.9	4.8	4.8	4.7	4.5
China	2.3	8.2	8.4	8.5	5.8	5.6	5.6	5.6	5.3	5.1
India	-7.3	9.0	10.5	9.5	8.0	6.8	6.8	7.4	7.2	6.5
ALC	-7.0	3.7	4.5	5.2	2.7	3.1	2.9	2.5	2.7	2.4

IAPM: Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas.  
IP: Informe Preelectoral de la Administración 2011-2016.

Fuente: MEF. MMM 2022-2025.

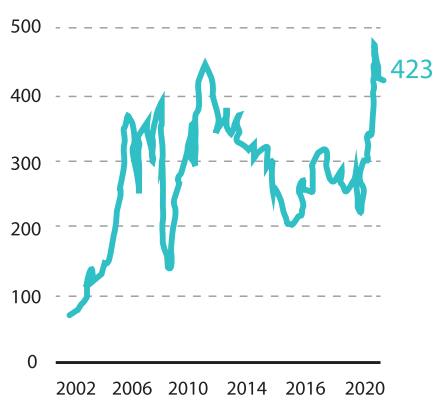
La reactivación de las actividades económicas y demanda global, así como el aumento de la liquidez como resultado de los estímulos en las economías avanzadas y anuncios de grandes proyectos de infraestructura, han favorecido los precios de las materias primas. Así, metales importantes en la canasta exportadora de Perú como el cobre y oro han mantenido cotizaciones elevadas, ubicándose por encima de sus promedios históricos: por ejemplo, entre enero y setiembre de 2021 el cobre registró un precio promedio de USD 4.17 por libra y el oro USD 1,797 por onza troy. Similar es el caso del zinc. En el

caso del petróleo, su cotización viene recuperándose tras la abrupta caída en abril de 2020, y conforme se disipe el choque sanitario se esperaría retome los precios previos a la pandemia (gráfico 3).

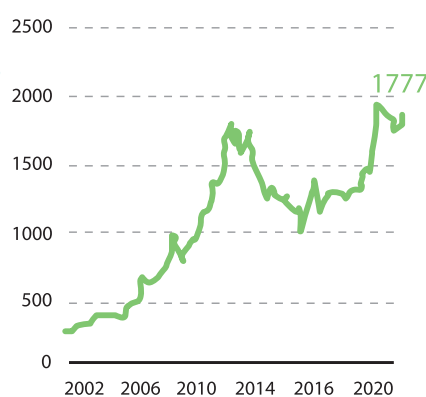
En 2022, el precio del cobre caería ligeramente a USD 3.90 por libra y, para 2023-2025, su cotización esperada sería de USD 3.53 por libra, en promedio. En el caso del oro, en 2022 se espera una cotización de USD 1,700 por onza troy, y para el mediano plazo de USD 1,600 por onza troy.

## Gráfico 3. Evolución y proyecciones del precio de las materias primas

(A) Cobre ( c.USD por libra)



(B) Oro (USD por onza troy)



(C) Petróleo (USD por barril)



Nota: último dato corresponde a setiembre de 2021.

Fuentes: MEF y BCRP.

## Panorama económico nacional

A nivel local, si bien las actividades vinculadas a la prestación de servicios —entre ellas el turismo y transporte— registraron las mayores caídas a raíz de la pandemia, el resto de sectores logró reactivarse y alcanzar resultados aceptables al final del año. El MMM 2022-2025 previó un crecimiento de 10.5 % en 2021 y 4.8 % en 2022 (ver gráfico 4).

El crecimiento en 2021 se sustenta por una rápida recuperación de la demanda interna asociada a un mayor gasto privado como bienes de consumo y capital. Por su parte, el crecimiento para el 2022 estaría asociado a una recuperación progresiva de la confianza de los agentes económicos, que sostendría la inversión privada, y por un incremento de la producción minera impulsada, en parte, por Mina Justa y Quellaveco.

Por el lado de la oferta, el crecimiento se explicaría por un mayor dinamismo del PBI no primario, el cual registraría un incremento de 11.5 % en 2021 y 4.7 % en 2022, debido a la recuperación de los sectores ligados a la inversión y al consumo privado. Asimismo, un dinamismo similar mostraría el PBI primario con crecimientos de 6.6 % y 6.8 % para el 2021 y 2022, respectivamente, asociado en gran parte a la recuperación de la producción minera, en un contexto de elevados precios de los metales y la entrada en producción de nuevos proyectos mineros.

La recuperación de la demanda y el aumento de la producción minera sustentan las cifras de crecimiento previstas para el 2021 y 2022.

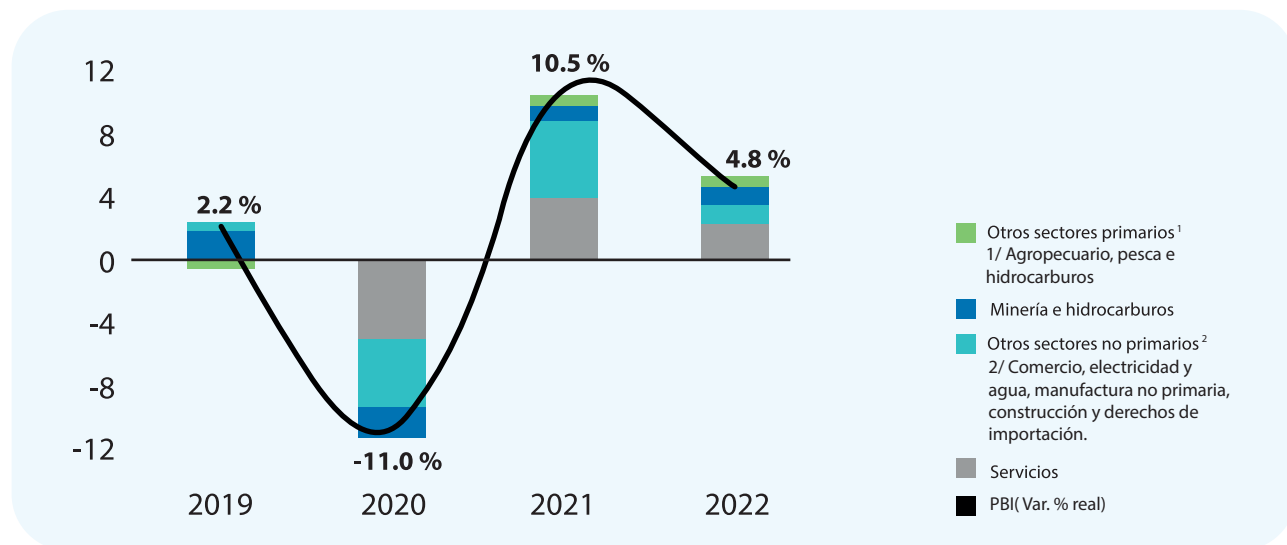


**Gráfico 4. Proyecciones macroeconómicas por sector (variación porcentual real)**

	2020	2021			2022			
		Primer semestre	IP	IAPM	MMM	IP	IAPM	MMM
<b>PBI primario</b>	<b>-7.7</b>	<b>11.4</b>	<b>9.6</b>	<b>7.6</b>	<b>6.6</b>	<b>3.7</b>	<b>6.6</b>	<b>6.8</b>
Agropecuario	1.4	-0.1	3.1	1.8	1.4	3.9	3.8	3.8
Pesca	4.2	27.3	9.8	7.4	4.2	2.0	2.0	2.8
Minería metálica	-13.8	21.3	15.1	10.8	10.4	3.1	9.1	8.5
Hidrocarburos	-11.0	-7.3	6.9	3.3	-0.8	4.1	4.8	9.0
Manufactura primaria	-2.0	16.2	6.0	10.5	9.1	5.2	5.2	5.7
<b>PBI no primario</b>	<b>-11.8</b>	<b>24</b>	<b>10.6</b>	<b>11.1</b>	<b>11.5</b>	<b>5.4</b>	<b>4.7</b>	<b>4.7</b>
Manufactura no primaria	-16.4	45.4	14.3	18.1	18.2	7.4	4.2	3.9
Electricidad y agua	-6.1	12.9	7.3	7.9	7.9	4.8	4.5	4.5
Construcción	-13.9	100.2	17.9	24.9	25.5	7.8	5.7	5.2
Comercio	-16.0	33.4	14.1	13.9	14.3	4.8	4.7	4.6
Servicios	-9.8	11.5	8.2	7.3	7.9	4.8	4.7	4.7
<b>PBI</b>	<b>-11.0</b>	<b>20.9</b>	<b>10.0</b>	<b>10.0</b>	<b>10.5</b>	<b>4.8</b>	<b>4.8</b>	<b>4.8</b>

Fuentes: MEF y BCRP.

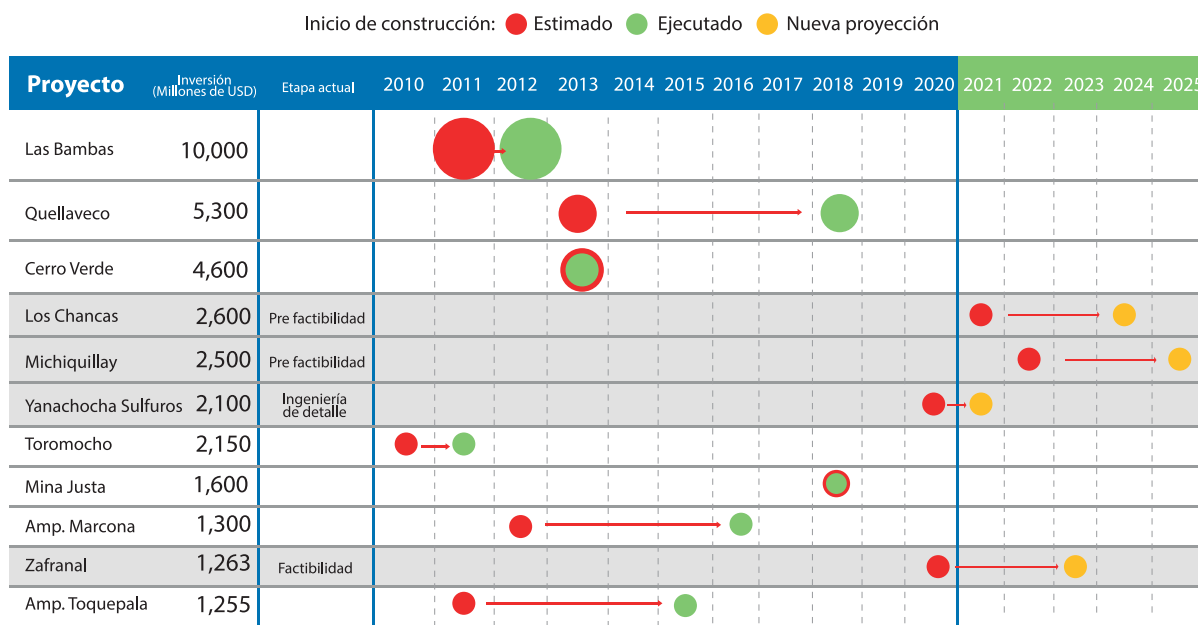
**Gráfico 5. Contribución al crecimiento por sector (porcentaje)**



Fuentes: MEF y BCRP.

En el mediano plazo, el crecimiento de la inversión privada para el 2023-2025 estará condicionada, en parte, por la ejecución de nuevos proyectos mineros. Sin embargo, algunos de ellos, como Quellaveco y Yanacocha Sulfuros, han registrado postergaciones en el inicio de sus etapas de construcción y operaciones. Existe el riesgo latente, en base a la evidencia histórica reciente, de nuevos aplazamientos en importantes proyectos de inversión que llevarían a una sobrestimación del ritmo de actividad económica de mediano plazo.

**Gráfico 6. Ejecución de proyectos de inversión, proyectos y retrasos (millones de soles)**



Fuentes: BCRP, MINEM y seguimiento de noticias.

## El sector extractivo

Como se puede observar, el sector extractivo es clave para las proyecciones de los principales indicadores macroeconómicos. Pero ¿cuál ha sido el valor generado por este sector en los últimos años? Veamos.

### Aporte al PBI y las exportaciones

El PBI del sector minero e hidrocarburífero, en 2020, ascendió a S/ 61,409 millones (ver gráfico 7), monto que representa el 13 % del PBI nacional. Pero es necesario tener en cuenta que esta cifra supone una contracción de S/ 9,310 millones (13 %) respecto al 2019. De manera general, el aporte promedio del sector minero es del 9 %; mientras que el del sector hidrocarburífero es del 1.7 %.

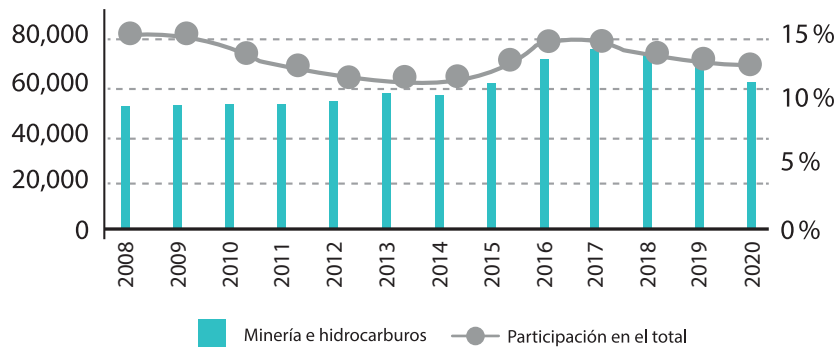
A partir de 2015, el PBI minero mostró un ascenso como resultado del inicio de grandes operaciones mineras —de Ampliación Cerro Verde, de Las Bambas, de Constanca y de Antapaccay— y alcan-

zó una cifra récord de S/ 50,840 millones en 2017, la cual representó una participación del 10 % en el total nacional. No obstante, desde 2018, se observa un declive vinculado a ligeras caídas en los volúmenes de producción de cinco de los ocho minerales principales de exportación y también en los precios.

La importancia del sector minero en las exportaciones demuestra el carácter primario del conjunto de bienes que vendemos a otros países.

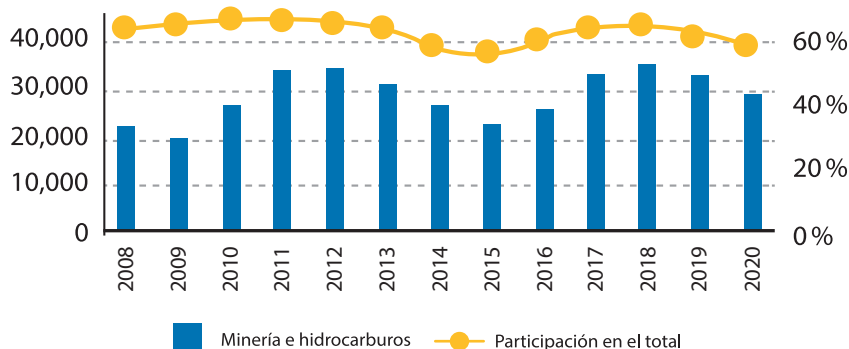


**Gráfico 7. PBI real del sector minero e hidrocarburífero y participación en el PBI total, 2008-2020 (en millones de soles del 2007 y porcentaje)**



Fuente: BCRP.

**Gráfico 8. Participación del sector minero e hidrocarburífero en el total de las exportaciones, 2008-2020 (en millones de dólares FOB\* y porcentaje)**



Fuente: BCRP.

\*FOB: Free On Board. El valor FOB es el valor de la mercancía puesta a bordo de un transporte marítimo.

En 2020, las exportaciones mineras e hidrocarburíferas sumaron USD 27,126 millones, menguando en USD 3,923 respecto al año previo. Ello se debió principalmente a la caída de las exportaciones de petróleo y gas natural (55 %), cuyas cadenas logísticas sufrieron a consecuencia de la pandemia. El sector hidrocarburífero concentra, en promedio, el 8 % de las exportaciones totales; mientras que el sec-

tor minero participa con el 58 %. Incluso, es preciso resaltar que de toda la canasta exportadora minera, el cobre y el oro concentran, en promedio, el 74 % del total. En ese sentido, la importancia del sector minero en las exportaciones demuestra el carácter primario del conjunto de bienes que vendemos a otros países.

## El valor de la producción

Al analizar la evolución del valor de la producción minera (VPM) —que se obtiene de multiplicar el precio de exportación en moneda nacional por el volumen de la producción de minerales<sup>4</sup>— en los últimos diez años (ver gráfico 9), se puede diferenciar tres fases.

- 1 La primera fase fue de gran crecimiento de la riqueza impulsado por el aumento de los precios del oro y del cobre.
- 2 La segunda fase fue de declive del VPM como consecuencia del fin del superciclo.
- 3 Finalmente, en la tercera fase se produce un repunte del VPM, pero esta vez impulsado por el crecimiento extraordinario de la producción de cobre con la entrada en operación del proyecto Las Bambas y la Ampliación Cerro Verde.

Durante el 2020, el sector minero se vio parcialmente afectado por las medidas de confinamiento, cese de operaciones y el desplome de los precios durante los primeros meses del año. Se estima que el valor generado por el sector se habría reducido en 6 % respecto al año anterior.

A nivel de empresas, es importante resaltar que, de un universo de más de 700, cinco concentran un poco más de la mitad de la dinámica del sector. En 2020, dichas empresas fueron: Antamina, con 15 % del VPM; Southern Perú, con el 12 %; Cerro Verde, con el 10 %; Las Bambas, con el 8 %; Antapaccay, con el 6 %; y Yanacocha, con el 3 %.

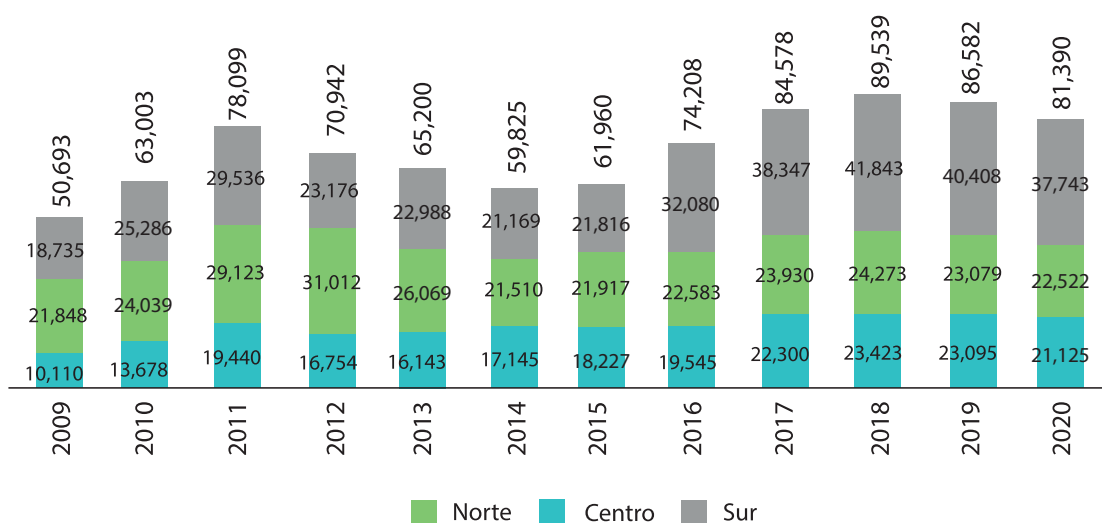
A nivel de macroregiones, el sur del país ha venido adquiriendo importancia en la producción de minera, predominantemente del cobre. Entre 2009 y 2020, la Macrorregión Sur casi duplicó su valor de producción, pasando de S/ 18,000 millones a S/ 37,000 millones, con lo cual aportó el 46 % del total en 2020; dicho cambio se debió a la contribución de Apurímac y Arequipa que alojan los proyectos Las Bambas y Cerro Verde, antes mencionados. El norte, en donde predomina la producción aurífera, ha venido perdiendo terreno en términos relativos, mientras que el centro ha tenido un aporte más constante en los últimos cuatro años.

<sup>4</sup> Indicador empleado por el Grupo Propuesta Ciudadana en sus informes de vigilancia nacional. Para más información, el último informe disponible en: <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2022/04/Vigilancia-de-las-industrias-extractivas.-Reporte-Nacional-N%C2%B0-25-balance-2020.pdf>



Considerando la cartera de proyectos en construcción, de los ocho de mayor trascendencia, tres se ubican en el centro: Expansión Toromocho (USD 1,355 millones), Magistral (USD 490 millones) y Río Seco (USD 410 millones); tres en el sur: Quellaveco (USD 5,300 millones), Los Chancas (USD 2,600 millones) y Zafranal (USD 1,263 millones); y dos en el norte: Yanacocha Sulfuros (USD 2,250 millones) y Michiquillay (USD 2,500 millones). El nivel de inversión de los proyectos del sur es el más alto, con lo que se mantendría la primacía del cobre en la producción minera del sur.

**Gráfico 9. Valor de la producción minera por macroregiones, 2009-2020 (millones de soles)**

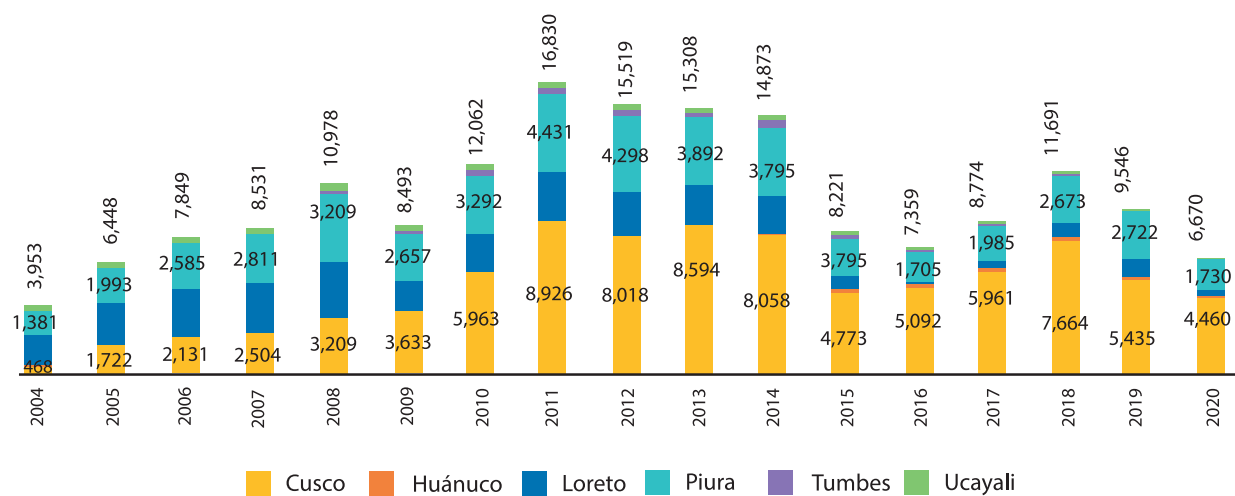


Fuente: BCRP.

La trayectoria del valor de la producción hidrocarburífera (VPH) está marcada por un crecimiento constante hasta el 2011, con un temporal declive ocasionado por la crisis financiera de 2008. Después, empieza una tendencia gradual a la baja, que en 2015 adquiere gran dimensión con una caída del 45 % respecto al año previo. De allí en adelante, el VPH no ha logrado recuperarse. Al igual que el sector minero, el valor generado por los hidrocarburos se vio golpeado durante el 2020 en un 30 %, esto, en mayor medida, debido a la caída de los precios y las disrupciones en las cadenas logísticas.

En cuanto a la zona productora (ver gráfico 10), a inicios del presente siglo, Loreto era la región con el mayor aporte al VPH: contribuyó en promedio con el 57 % del valor de producción nacional entre 2001 y el 2003; casi dos décadas después, su aporte se redujo al 7 %, considerando el promedio entre 2017 y el 2020. Las razones de la decadencia loreтана son el agotamiento progresivo de sus reservas, la escasa inversión en exploración y los conflictos sociales originados por graves impactos ambientales y sociales de la actividad petrolera. Todo ello ha dejado al Cusco como la región que lidera la contribución al VPH, y tanto esta última región como Piura contribuyeron durante los últimos diez años, por encima del 80 % del VPH, en promedio anual.

**Gráfico 10. Valor de la producción hidrocarburífera por regiones, 2004-2020 (millones de soles)**



Fuente: PERUPETRO.

## El desempeño de las empresas mineras

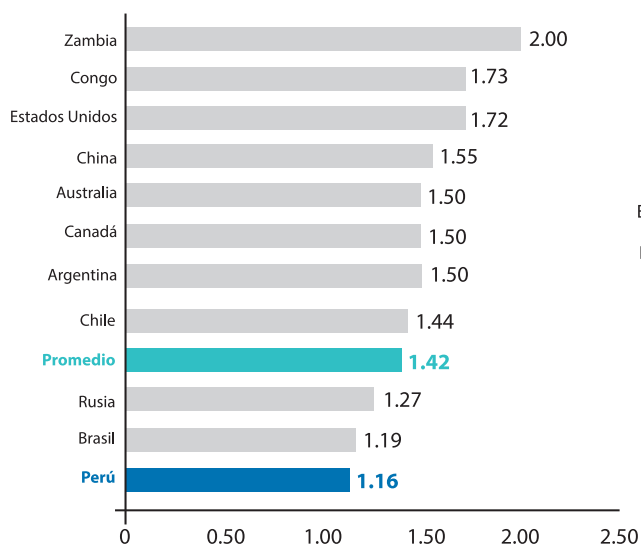
En los últimos años se ha puesto en debate el aporte tributario del sector. Desde 2017 en adelante, el VPM sobrepasó los S/ 80,000 millones, mientras que el monto recaudado en los cuatro últimos años promedió los S/ 2,995 millones, lo que equivale al 3 %, cuando esta cifra bordeaba el 10 % durante los años del *boom*. La interrogante de fondo es la siguiente: ¿cuáles son los factores que explican los bajos niveles de tributación pese a que el sector registra máximos niveles en el valor de producción? Los costos y márgenes operativos son algunos de estos factores, ya que influyen en la rentabilidad y el posterior pago de impuestos.

De acuerdo con la información que presenta el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (Osinergmin), en nuestro país, el costo de producir una unidad de mineral (*cash cost*) de cobre es uno de los más bajos del mundo. En 2015, producir una unidad de cobre en las minas del Perú costaba, en promedio, USD 1.16; monto inferior a los de Chile, Australia o Canadá. Ello está asociado al reducido costo de la energía y a las altas leyes de concentración del mineral. La situación es similar en el caso del oro.

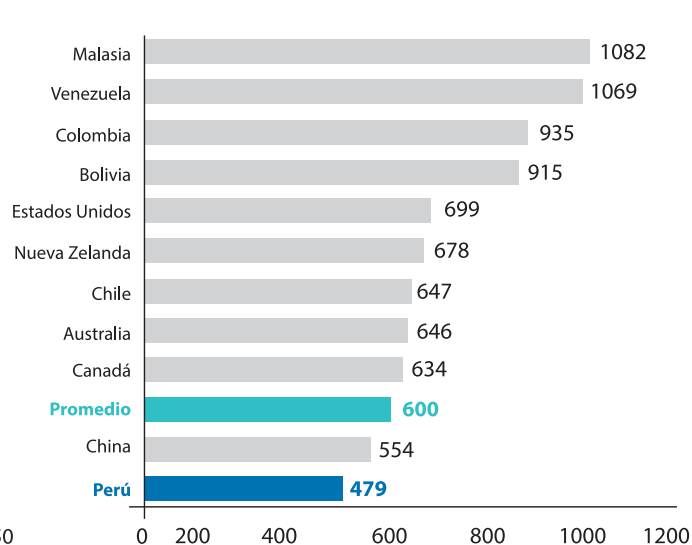
Como puede apreciarse, el bajo nivel de tributación de las empresas mineras no está determinado por el factor de costos de la producción.



**Gráfico 11. Costo de producir una unidad (*cash cost*) de cobre, 2015 (dólares por libra)**



**Gráfico 12. Costo de producir una unidad (*cash cost*) de oro, 2015 (dólares por onza troy)**



Fuente: Osinergmin con información del MEF y de Wood Mackenzie.

Dicho eso, si bien durante 2020 la pandemia sacudió al sector minero peruano, algunas empresas lograron aprovechar la reactivación de la demanda a nivel internacional y salir airoso en sus resultados económicos a fin de año. Este es el caso de Southern, Minsur y Cerro Verde<sup>5</sup>.

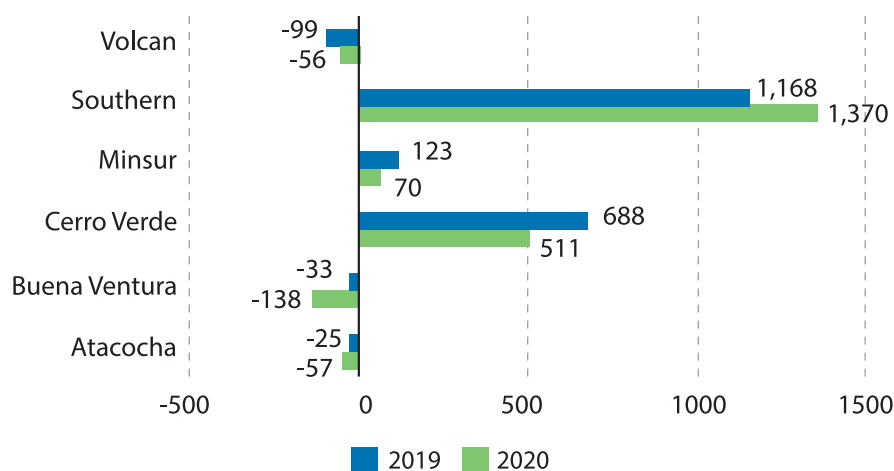
Pese a que durante los primeros meses del confinamiento la cotización de los minerales industriales y preciosos —con excepción del oro— cayó abruptamente, en la segunda mitad del año la reactivación de la demanda desde China, los planes de estímulo

lo fiscal de los países industrializados y el creciente interés en el sector de las energías renovables, provocó un progresivo incremento que llevó a los principales bancos de inversión a prever el inicio de un nuevo superciclo de los minerales.

Estos datos han abierto una discusión sobre las características del esquema tributario peruano, particularmente el del sector minero, y su capacidad para grabar las sobreganancias obtenidas en un periodo de precios altos.

<sup>5</sup> Para más información ver la nota de información y análisis N° 38 del Grupo Propuesta Ciudadana. Disponible en: <https://bit.ly/3y8ncCm>

**Gráfico 13. Utilidad antes de impuestos de empresas mineras seleccionadas, 2019-2020 (millones de dólares)**



Fuente: Bolsa de Valores de Lima (BVL).

### Reforzando conceptos para comprender mejor los procesos económicos

- **PBI:** es el valor monetario de los bienes y servicios finales que se producen en un lugar, por ejemplo, en una región o país, en un periodo de tiempo determinado. Ayuda a medir la riqueza de ese territorio.
- **Valor de la Producción Minera (VPM):** valor que se obtiene de multiplicar el precio de exportación en moneda nacional por el volumen de la producción de minerales.
- **Valor de la Producción Hidrocarburífera (VPH):** valor que se obtiene de multiplicar el precio de exportación en moneda nacional por el volumen de la producción de hidrocarburos.
- **Marco Macroeconómico Multianual (MMM):** es uno de los documentos más importantes en el país sobre materia económica. Es elaborado por el Ministerio de Economía y finanzas (MEF) y revisado por el Banco Central de Reserva (BCRP). Contiene proyecciones macro económicas para cuatro años y explica los supuestos en los que se basa.

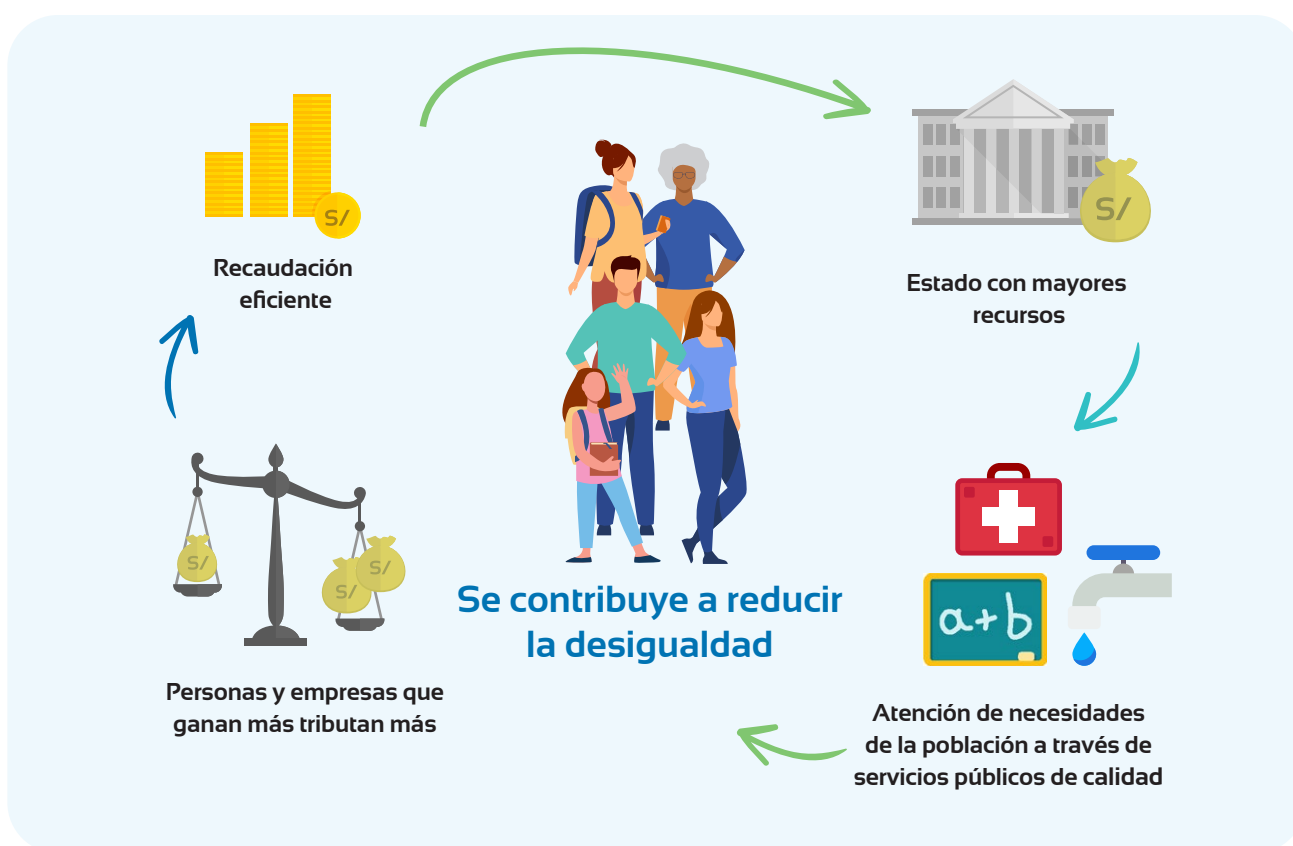
# ¿Cómo se captura la renta?

En esta segunda sección compartimos información sobre las características del sistema tributario peruano. Evaluamos la efectividad del sistema para capturar las rentas existentes, especialmente del sector extractivo. Otro aspecto importante que se aborda son los problemas que inciden en la baja tributación y sus consecuencias, en torno a los cuales deben generarse debates y propuestas que contribuyan a mejorar las políticas tributarias y justicia fiscal en el país.

### Principales características del sistema tributario peruano

Un sistema tributario que tenga como objetivo la justicia fiscal debe ser eficiente, rentable y equitativo; es decir, gravar más a los que más ganan. En ese sentido, se requiere un sistema tributario que, en primer lugar, recaude y, en segundo lugar, tenga una estructura que ayude a reducir la desigualdad.

No es lo mismo un sistema tributario basado en la recaudación de impuestos directos, que tienden a ser progresivos<sup>6</sup> y, en consecuencia, ayudan a reducir la desigualdad, que uno basado en la recaudación de impuestos indirectos, que tienden a ser regresivos<sup>7</sup>; es decir, no contribuyen a reducir la desigualdad.

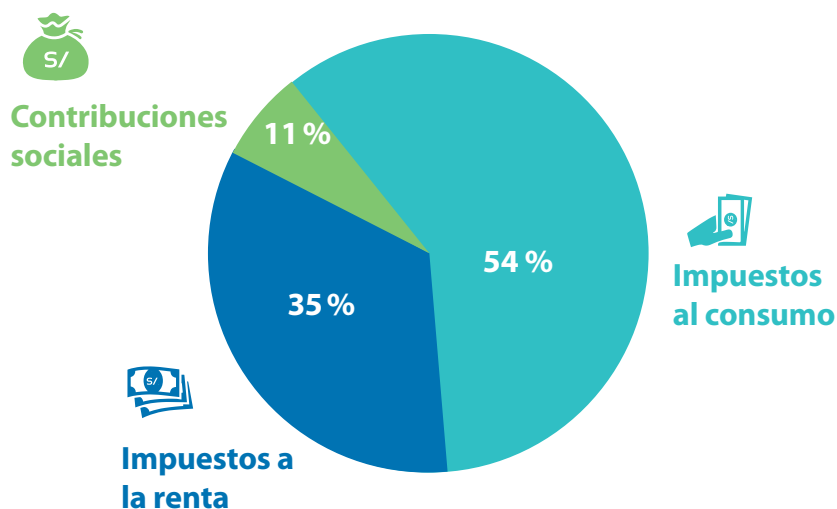


<sup>6</sup> Es un principio tributario que postula que, para que la carga tributaria que soportan los distintos contribuyentes sea similar, estos deben tributar en la medida que su renta o riqueza aumenta. Es decir, se recauda más en la medida que el contribuyente gana más.

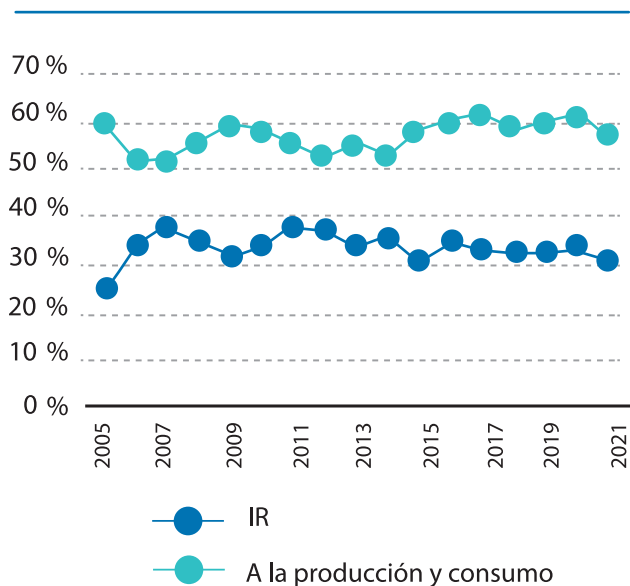
<sup>7</sup> Por el contrario, un sistema regresivo recauda menos en la medida que el contribuyente gana más, afectando más a los pobres que a los ricos.

En Perú, los impuestos a la renta tradicionalmente son directos y los impuestos al consumo, indirectos; siendo estos últimos, principalmente el IGV y el impuesto selectivo al consumo (ISC), los de mayor importancia. Estos representan, en promedio, el 54 % de los ingresos del Gobierno central; mientras que los impuestos a la renta ocupan el segundo lugar en orden de importancia, con una participación promedio del 35 %, les sigue las contribuciones sociales con un aporte promedio del 11 %.

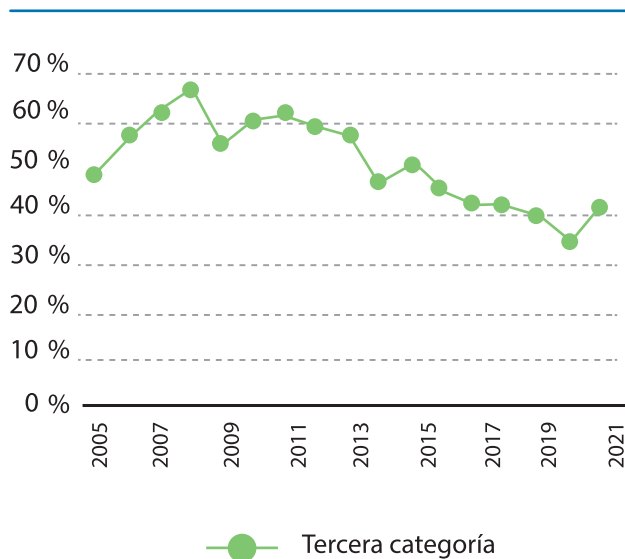
### TIPOS DE IMPUESTOS



**Gráfico 14. Aporte de los impuestos indirectos e IR al total de ingresos del Gobierno central, 2005-2021 (porcentaje)**



**Gráfico 15. Aporte de las empresas al impuesto a la renta, 2005-2021 (porcentaje)**



Fuente: SUNAT.

Que los impuestos indirectos sean el principal aporte al fisco es un indicador de inequidad interna frente a las economías avanzadas.

Según datos de 2015, en América Latina y el Caribe (ALC), el 27.2 % de la recaudación proviene de impuestos a la renta y el 3.4 %, de impuestos al patrimonio. Las contribuciones sociales aportan el 16.4 %. Asimismo, el 49.6 % proviene de impuestos a los bienes y servicios. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>8</sup>, el 33.7 % de la recaudación proviene de impuestos a la renta y el 5.6 %, de impuestos a la propiedad. Las contribuciones sociales aportan el 26.2 % y los impuestos a los bienes y servicios aportan el 32 %.

Contrario a lo que sucede en los países de la OCDE, en Perú, las empresas son las que más aportan al total del impuesto a la renta. Según cifras comparables al 2015, la recaudación más alta del impuesto a la renta personal (IRP) en nuestro país ha alcanzado apenas el 2 % del PBI; mientras que, en los países de ALC el promedio alcanza el 2.2 % y en los países de la OCDE el promedio es equivalente a 8.6 % del PBI.

El impuesto a la renta personal (IRP) es un impuesto más equitativo si se encuentra bien diseñado y su recaudación es eficaz.



## Efectividad del sistema tributario y el sector extractivo

Considerando los impuestos municipales y las contribuciones a la seguridad social, los datos comparables para el 2019 muestran que, en el Perú, la presión tributaria promedio es del 17 % (ver gráfico 16), mientras que en los países de América Latina y el Caribe el promedio asciende a 23 % y en los países de la OCDE este llega al 34 %. Asimismo, podemos observar que, a partir de 2013, las brechas entre la recaudación del Perú, ALC y la OCDE se han ampliado (ver gráfico 17). Así, mientras en ALC y los países de la OCDE la presión tributaria aumentó en un punto del PBI, en el Perú hubo un retroceso de hasta dos puntos del PBI.

Presión tributaria: es un término económico para referir al porcentaje de los ingresos que las personas y empresas aportan al Estado de manera efectiva como tributos en relación al producto bruto interno.

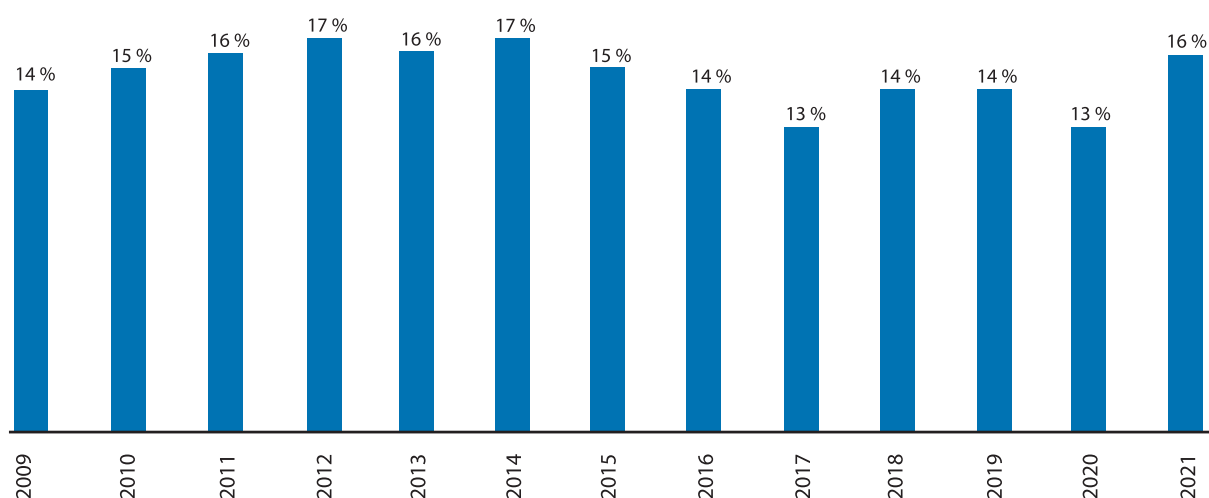


Esto nos muestra que los niveles de efectividad de nuestro sistema tributario son inadecuados y se deterioran año a año.

Sin considerar los impuestos municipales y contribuciones sociales antes mencionados, la presión tributaria del Gobierno central fluctuó entre el 13 % y 16 % en los últimos 13 años. Luego de haber permanecido en 14 % durante varios años, en el 2021 se registra un incremento de 3 % respecto al 2020; el nivel más alto luego de 7 años y superando ampliamente los topes de recaudación previos a la pandemia.

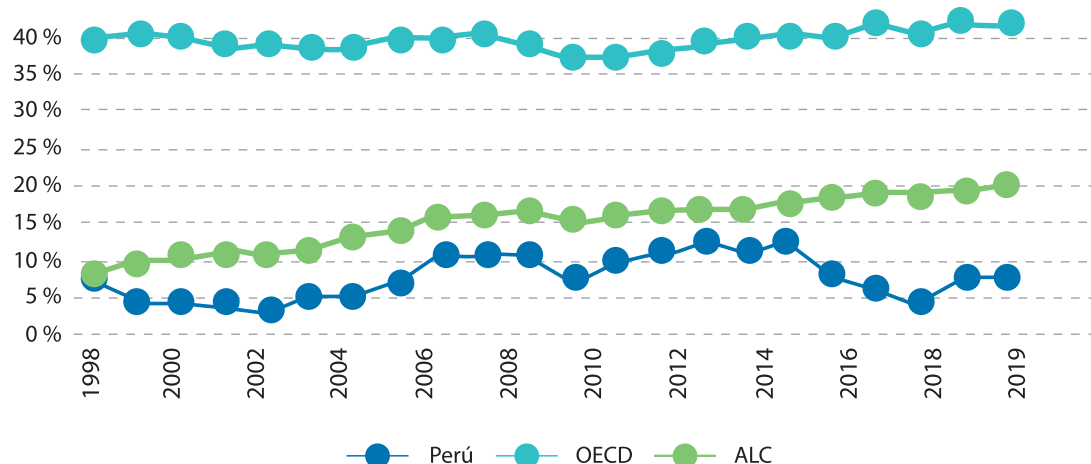
<sup>8</sup> La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es un organismo de cooperación internacional compuesto por 38 países. Pertenecen a este organismo países como los Estados Unidos, Alemania, Francia, Japón, entre otros, cuyas economías conjuntas comprenden cerca del 62 % del PBI nominal global.

**Gráfico 16. Presión tributaria del Gobierno central, 2009-2021 (porcentaje del PBI)**



Fuentes: SUNAT, BCRP y OCDE.

**Gráfico 17. Perú, LAC, OCDE: presión tributaria, 1998-2019 (porcentaje del PBI)**



Fuentes: SUNAT, BCRP y OCDE.

Si bien el incremento en la recaudación responde a factores internos como la demanda, el impulso externo también fue importante. Los elevados precios internacionales de los metales, principalmente el cobre, impulsaron un crecimiento en la recaudación del sector minero del 217 %<sup>9</sup> respecto al 2020, el mayor crecimiento a nivel sectorial. Por otro lado, otro factor importante fue la recuperación de más de S/ 6,600 millones de deuda tributaria, resultado de las acciones de control y cobranzas llevadas a cabo por SUNAT a las empresas de las que destacan algunas mineras tales como: Cerro Verde, Buenaventura, Las Bambas y Antamina.

<sup>9</sup> Información disponible en: [https://elperuano.pe/noticia/136886-sunat-recaudacion-anual-2021-supera-proyecciones-y-asciende-a-casi-s-140000-millones#:~:text=En%20ese%20sentido%2C%20la%20presi%C3%B3n,la%20del%202019%20\(14.4%25\)](https://elperuano.pe/noticia/136886-sunat-recaudacion-anual-2021-supera-proyecciones-y-asciende-a-casi-s-140000-millones#:~:text=En%20ese%20sentido%2C%20la%20presi%C3%B3n,la%20del%202019%20(14.4%25).).



## El sector extractivo

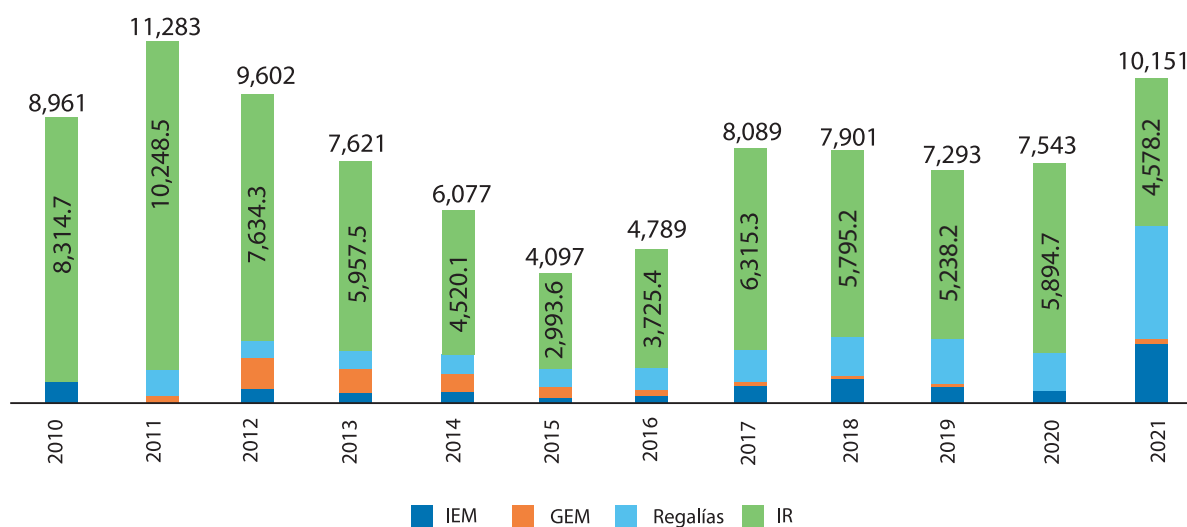
La renta que obtiene el Estado por la extracción de los recursos mineros se compone del impuesto a la renta (IR), de las regalías mineras (RM), del gravamen especial a la minería (GEM) y del impuesto especial a la minería (IEM). Como ha sido mencionado, la renta varía en función de los precios y los volúmenes de producción. En lo que respecta al IR, se estima alcanzaría entre S/10 mil millones y S/ 14 mil millones en el 2022, superando largamente la cifra obtenida el año anterior (ver gráfico 18).

Dicho incremento es resultado de las cotizaciones históricamente altas de los minerales durante el 2021. Si bien el impuesto a la renta capturado podría ser comparable a los años 2011 y 2012, la renta capturada por IEM marca un nivel históricamente alto al recaudar S/ 1,801 millones, cuatro veces el monto de 2019 y más de dos veces el monto recaudado el 2017, hasta entonces, la cifra más alta.

Si bien todo podría indicar que estaríamos ingresando a un nuevo ciclo de bonanza, es importante recordar los años posteriores al *boom* en los que se combinaron niveles récord de volúmenes producidos e ingresos generados, con bajos niveles de tributación.

Para comprender los factores que explican esta fase, se requiere de un análisis más exhaustivo del manejo de los costos y de posibles políticas de planificación tributaria por parte de las empresas mineras. En ese sentido, adquiere especial relevancia la aprobación y puesta en vigencia de la ley antielusiva<sup>10</sup>, luego de estar congelada por siete años; sobre todo, para los años que están por venir como parte de un nuevo ciclo.

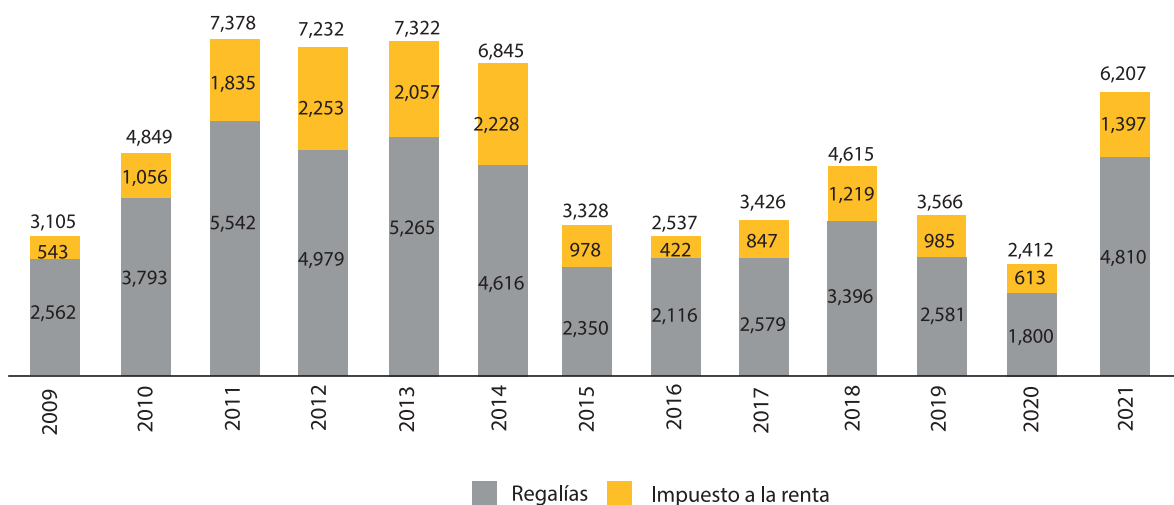
**Gráfico 18. Renta minera capturada por el Estado, 2010-2021 (millones de soles)**



Fuentes: SUNAT y MEF.

<sup>10</sup> Es una disposición de defensa del Estado frente a contribuyentes que han realizado operaciones fraudulentas para pagar menos impuestos.

**Gráfico 19. Renta hidrocarburífera capturada por el Estado, 2010-2021 (millones de soles)**



Fuentes: SUNAT y MEF.

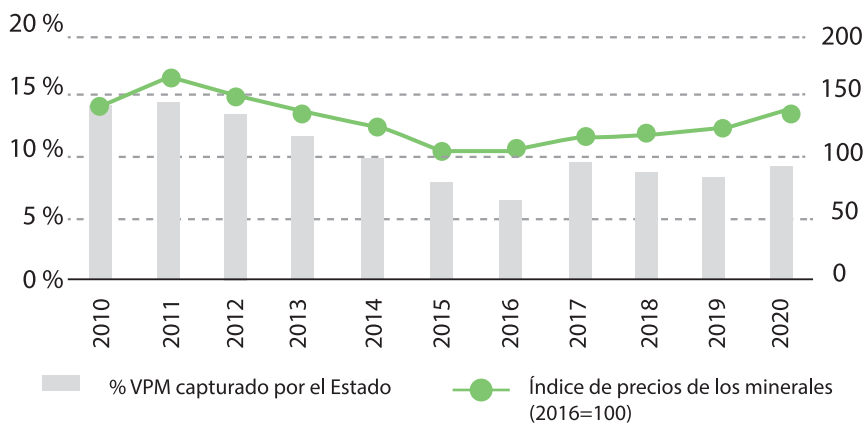
De igual manera, la renta hidrocarburífera capturada por el Estado (ver gráfico 19), contrario a las expectativas que se tenían, se incrementó en más de dos veces en comparación con al 2019. Destaca las regalías con S/ 4,810 millones, monto comparable al 2012.

Es importante tener en cuenta que el esquema de recaudación de cada sector es diferente. Mientras que el principal aporte en el sector hidrocarburos es la regalía, que se calcula sobre el valor del recurso extraído, en la minería es el IR, que se calcula sobre

la base de la rentabilidad de las empresas. Así, en un periodo más largo, se puede observar que, en algunos años, la contribución del sector hidrocarburífero ha sido mayor al minero (ver gráficos 20 y 21).

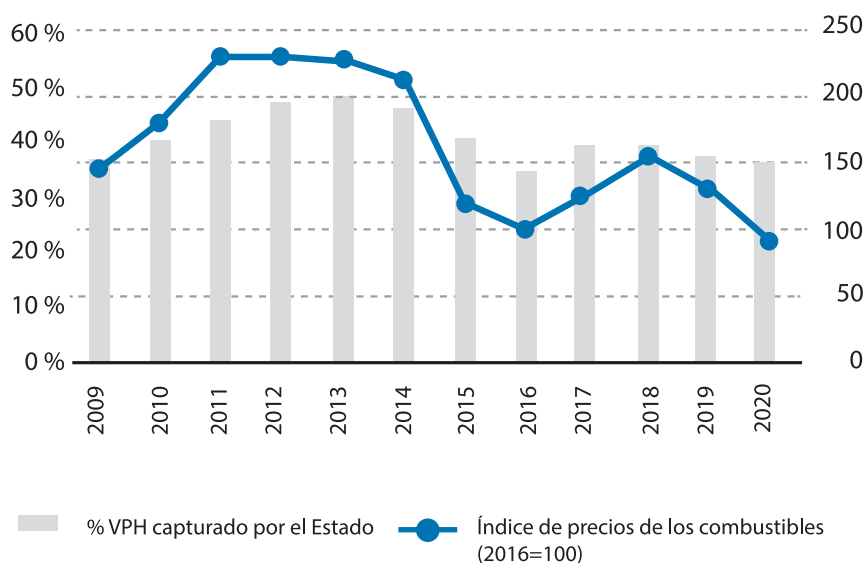
En el periodo 2009-2020, el valor del recurso extraído en el sector minero fue seis veces mayor comparado con el del sector hidrocarburos; sin embargo, su aporte tributario fue solo 1.5 veces superior. Al realizar esta comparación, se debe considerar que la actividad petrolera atraviesa por una crisis en la selva norte del país.

**Gráfico 20. Participación del Estado en la riqueza generada por el sector minero e índice de precios de los metales, 2010-2020 (porcentaje)**



Fuentes: SUNAT, MEF y MINEM.

**Gráfico 21. Participación del Estado en la renta de los hidrocarburos e índice de precios de los combustibles, 2009-2020 (porcentaje)**



Fuentes: SUNAT, MEF y MINEM.

La recaudación de los impuestos a las industrias extractivas es por naturaleza volátil ya que está sujeta a la variación de los precios en el mercado internacional. Un factor relevante para el análisis de su aporte fiscal, particularmente el del sector minero, ha sido la suscripción de convenios de estabilidad jurídica (CEJ)<sup>11</sup>. Estos, si bien establecen un marco predecible y estable para la atracción de la inversión, no permiten incorporar con rapidez los cambios en el marco tributario.

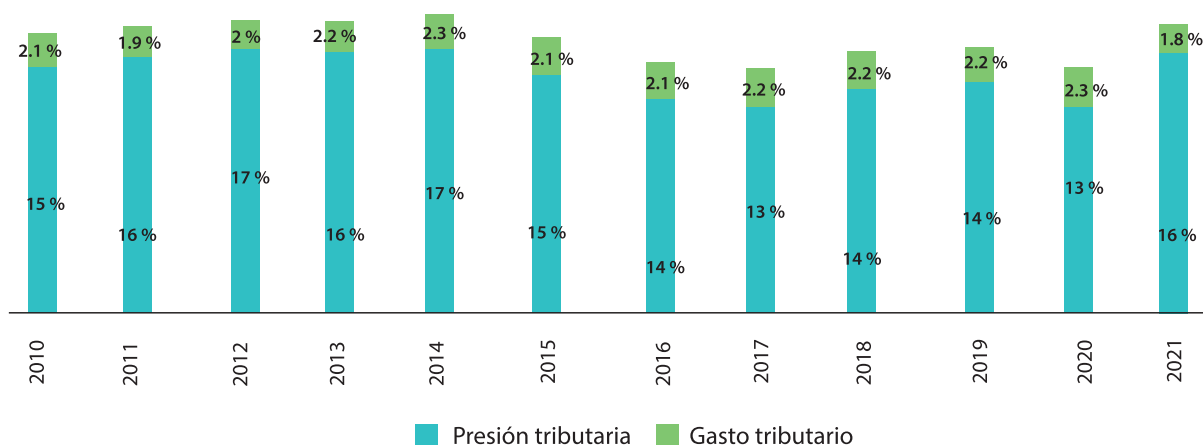
Durante las últimas tres décadas se han incorporado importantes modificaciones en el sector minero. Por ejemplo: desde 1992 hasta el 2000 rigió el beneficio de la reinversión de hasta el 80 % de las utilidades, luego, en 2005, se incorporó el pago de las regalías mineras sobre las ventas y a partir de 2011, se incorpora el pago de IEM, GEM sobre las utilidades operativas, mientras que las regalías pasan a ser calculadas sobre las utilidades operativas.

En ese sentido, a la fecha, podrían existir empresas que no pagaron regalías hasta el 2011.

Las exoneraciones tributarias, también llamados gastos tributarios, generan a su vez pérdidas fiscales considerables. Las exoneraciones son en esencia ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar concesiones en el pago de impuestos que benefician de manera particular a algunos contribuyentes, actividades o regiones. Si bien tiene por objetivo fomentar el desarrollo de ciertos sectores productivos, se estima que el 80 % de estas exoneraciones se otorgan automática e indiscriminadamente, sin necesidad de cumplir ningún compromiso o contrapartida específico; por ejemplo, de inversión o de generación de empleo. Solo eliminando estos beneficios, la presión tributaria podría recuperar hasta 2 puntos porcentuales (ver gráfico 22).

<sup>11</sup> Son contratos leyes firmados con el Estado peruano a través de los cuales se estabilizan garantías aplicables a los inversionistas o las empresas receptoras, según corresponda, por el periodo de vigencia de éstos. Dichos convenios sólo pueden ser modificados con el consentimiento de ambas partes.

**Gráfico 22: Presión tributaria más gastos tributarios porcentuales (porcentaje del PBI)**

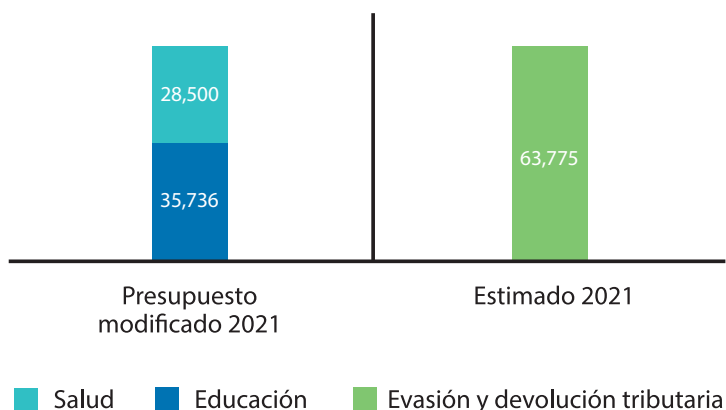


Fuentes: MEF, BCRP y SUNAT.

Estas exoneraciones e incentivos, constituyen, a su vez, vías para el fraude fiscal, dando paso a problemas aún más complejos: la evasión y la elusión tributaria. Se define como evasión tributaria a la violación deliberada del marco legal con el fin de evitar o reducir el pago de impuestos, siendo por ello un acto ilegal; mientras que la elusión es definida como el aprovechamiento de los vacíos y ambigüedades existentes en el marco legal con el fin de evitar o reducir el pago de impuestos, sin que ello califique como un acto ilegal. Ambos, a menu-

do, están vinculados a actos tales como el lavado de dinero, la fuga de capitales, el contrabando, la corrupción de funcionarios públicos, entre otros. En combinación, la evasión y la elusión causan una erosión significativa de los ingresos fiscales. Para el año 2021, solo la pérdida de recursos se estimó en cerca de S/ 64 mil millones, monto que equivale al presupuesto asignado a la inversión social y productiva en rubros como salud y educación (ver gráfico 23).

**Gráfico 23: Pérdida fiscal vinculada a la evasión y elusión, 2021 (millones de soles)**



Fuentes: MEF, BCRP y SUNAT.

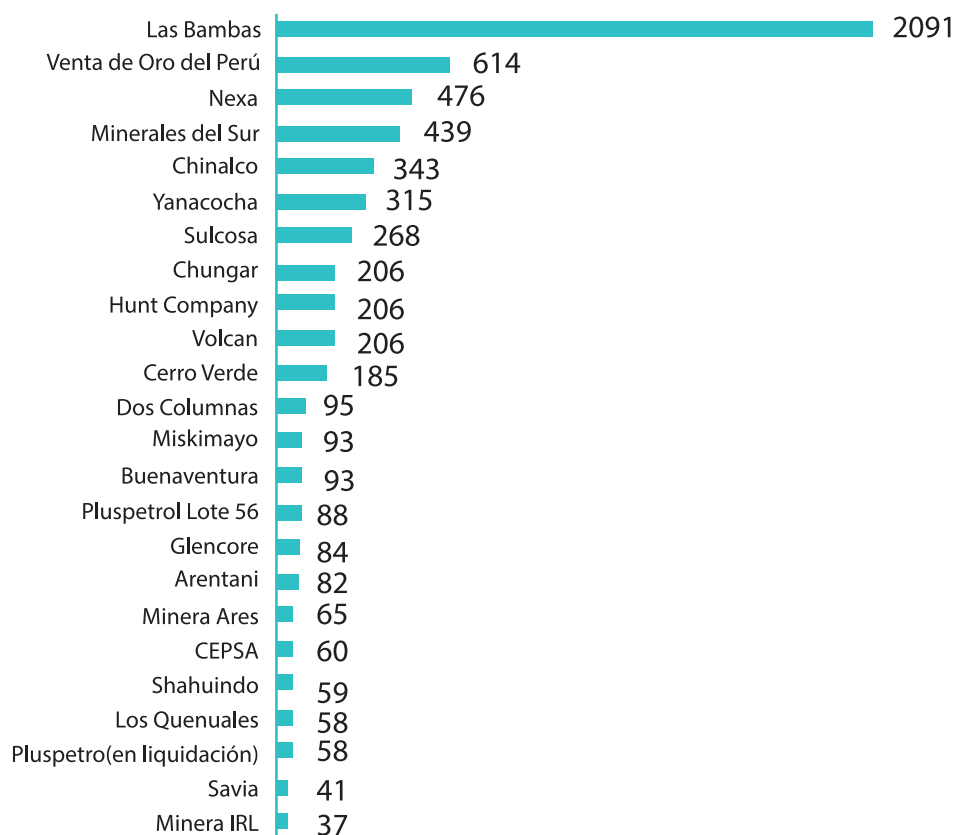
## Deudas tributarias

Otro tema importante vinculado al sector extractivo es el de las deudas tributarias. Ojo público accedió a la relación de las 99 principales empresas que mantienen controversias fiscales por un total de S/ 28,897 millones<sup>12</sup>, de los cuales S/ 6,262 millones se concentran en el sector minero e hidrocarburífero. Las Bambas es la segunda empresa en esta lista, le sigue minera Antapaccay la cual posee un contrato de estabilidad tributaria hasta el 2026.

Dicho análisis refleja también que la minería es uno de los sectores que más litigan. Un ejemplo de esto son las mineras Cerro Verde y Buenaventura. En julio y agosto del 2021, estas empresas abonaron “pagos anticipados” por S/ 3,164 millones por los tributos que mantenían en controversia por sus operaciones del 2007 al 2013 aprovechando el tipo de cambio alto; sin embargo, ambas anunciaron que seguirían litigando para recuperar el dinero ya que estos pagos fueron efectuados bajo la modalidad de “protesto”<sup>13</sup>.

Lo ingresos de la minería y de los hidrocarburos deben analizarse desde varias perspectivas: (i) la determinación y generación de ingresos fiscales, (ii) distribución y (iii) utilización. En los siguientes bloques se abordará la importancia de los dos últimos puntos.

### Grafico 24. Las deudas pendientes de la minería, al 27 de octubre del 2021 (millones de soles)



Fuente: Ojo Público.

<sup>12</sup> Información disponible en: <https://ojo-publico.com/especiales/deudas-tributarias-millonarias-en-disputa-en-peru/>

<sup>13</sup> Información disponible en: <https://propuestaciudadana.org.pe/comunicaciones/cerro-verde-y-buenaventura-pagaron-deudas-en-calidad-de-protesto-y-preparan-devolucion/#:~:text=Hace%20unas%20semanas%20se%20conoci%C3%B3,hace%20m%C3%A1s%20de%20una%20d%C3%A9cada.>

## Reforzando conceptos para comprender mejor los procesos económicos

- **Elusión fiscal:** es el aprovechamiento de los vacíos y ambigüedades existentes en el marco legal para evitar o reducir el pago de impuestos, sin que ello califique como un acto ilegal.
- **Evasión fiscal:** es la violación deliberada del marco legal con el fin de evitar o reducir el pago de impuestos, siendo por ello un acto ilegal.
- **Gasto tributario:** se denomina así al conjunto de exoneraciones, excepciones, deducciones y cualquier otro beneficio o incentivo tributario otorgado a algún sector, grupo o actividad, para reducir su carga tributaria respecto al resto de contribuyentes.
- **Devoluciones tributarias:** es el mecanismo por el cual se devuelve a una persona natural o empresa los tributos pagados. Usualmente se da cuando el contribuyente pagó tributos en exceso. Pero también pueden darse en casos en que las devoluciones son un mecanismo para promover o subsidiar determinados sectores.

# ¿Cómo se distribuye la renta?

## Fuentes de financiamiento

La renta captura por el Estado es distribuida a los gobiernos subnacionales a través de 5 fuentes<sup>14</sup>:

1

**Recursos ordinarios:** corresponden, básicamente, a los ingresos tributarios recaudados por la SUNAT. Entre los principales conceptos tenemos: el impuesto a la renta, el IGV y el impuesto selectivo al consumo.

2

**Recursos directamente recaudados:** corresponden a los ingresos generados y administrados, directamente, por las entidades públicas. Algunos ejemplos de estos son las tasas por las licencias de apertura de establecimientos, arbitrios, venta de bienes y rentas.

3

**Recursos por operaciones oficiales de crédito:** corresponde a los ingresos provenientes de las operaciones de crédito efectuadas por la entidad con otras instituciones, internas y externas. Aquí encontramos las emisiones y colocaciones de bonos, préstamos, entre otros.

4

**Donaciones y trasferencias:** corresponden a los ingresos recibidos por entidades públicas, privadas, internas y externas, naturales o jurídicas sin la exigencia de reembolso. Aquí encontramos las donaciones de organismos internacionales.

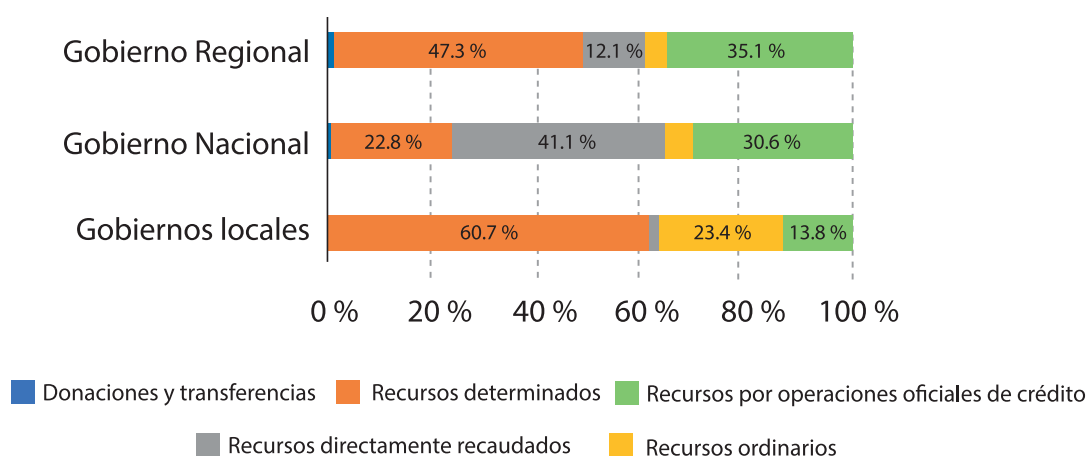
5

**Recursos determinados:** se identifican cuatro rubros.

- **Contribuciones a fondos:** corresponde, básicamente, a los aportes obligatorios efectuados por los trabajadores y empleadores. Aquí encontramos las prestaciones de salud al Seguro Social de Salud.
- **Fondo de Compensación Municipal:** corresponde a los ingresos provenientes del rendimiento del impuesto de promoción municipal, impuesto al rodaje e impuesto a las embarcaciones de recreo.
- **Impuestos municipales:** aquí encontramos el impuesto predial, de alcabala, al patrimonio vehicular, a las apuestas, a los juegos, a los espectáculos públicos no deportivos, a los juegos de casino y a los juegos de máquinas tragamonedas.
- **Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones:** aquí encontramos los ingresos por la explotación económica de recursos naturales que se extraen del territorio.

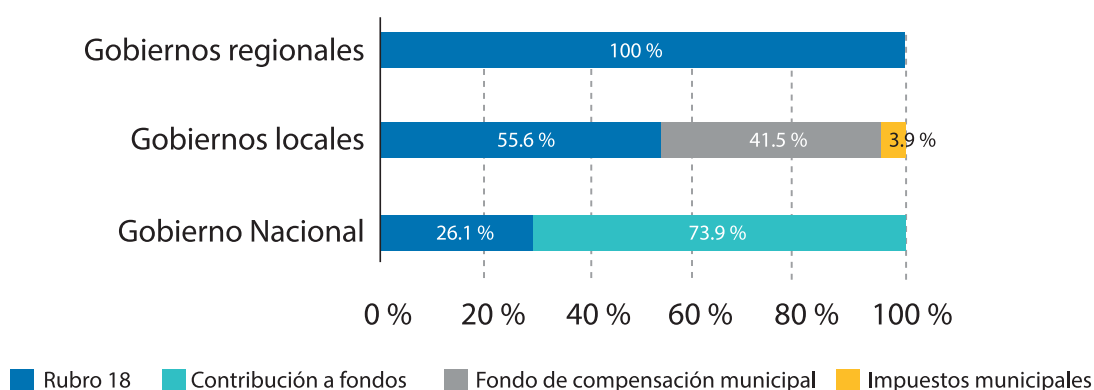
<sup>14</sup> Información disponible en: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publico/anexos/2022/Anexo\\_4\\_Clasificador\\_Fuentes\\_Financiamiento\\_Rubros\\_2022.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/anexos/2022/Anexo_4_Clasificador_Fuentes_Financiamiento_Rubros_2022.pdf)

**Gráfico 25. Renta transferida por nivel de gobierno según fuente, 2013-2021 (porcentaje)**



Fuente: MEF.

**Gráfico 26. Participación porcentual de los rubros en los recursos determinados transferidos según nivel de gobierno, 2013-2021**



Fuente: MEF.

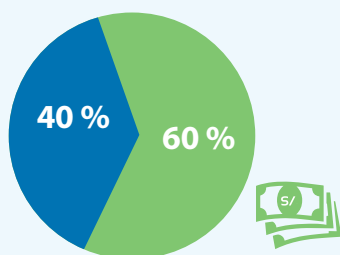
Como se puede observar en los gráficos 25 y 26, los ingresos provenientes de la actividad extractiva tienen un importante peso en la renta transferida a los gobiernos subnacionales. Para los gobiernos regionales, los “recursos determinados” han representado casi el 50 % del total transferido en los últimos nueve años; mientras que, para los gobiernos locales, esta fuente representa más del 60 %. Asimismo, el rubro 18<sup>15</sup> es el principal componente dentro de los recursos determinados. En los gobiernos locales representa casi el 60 % y en los gobiernos regionales representa el 100 %.

<sup>15</sup> El rubro 18 corresponde a canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones.



#### TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS LOCALES

Otros recursos

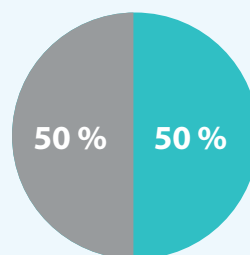


Transferencia por recursos determinados. De ese total, el 60 % proviene del rubro 18.

#### TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS REGIONALES



Transferencia por recursos determinados. La totalidad de este monto proviene del rubro 18.



Otros recursos

En la medida que un porcentaje importante de los ingresos de los gobiernos regionales y locales depende de las transferencias directas asociadas a la actividad extractiva, una mejor tributación de este sector permitiría que cuenten con mayores recursos para el desarrollo de sus territorios.



## La renta extractiva

Los principales sectores generadores de renta extractiva a nivel nacional son el sector minero e hidrocarburífero. El siguiente gráfico nos muestra la evolución de los recursos transferidos en los últimos 12 años. Podemos observar que el canon minero y el gasífero son los dos componentes más importantes; el primero concentra el 43 % del total de la renta extractiva transferida y el segundo 24 %. Les sigue las regalías mineras y el canon y sobrecanon petrolero con el 16 % y el 12 %, respectivamente.

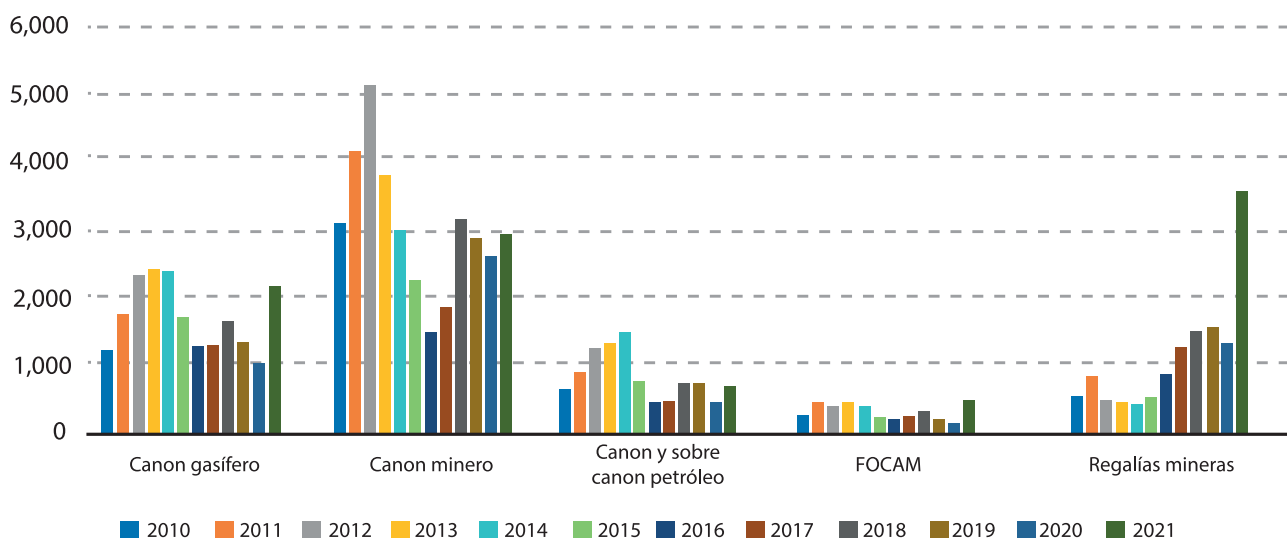
En concordancia con lo expuesto en el bloque anterior, el comportamiento de estos recursos a lo largo del periodo refleja una alta volatilidad.

En los años 2015 y 2016, las transferencias se redujeron a la mitad como consecuencia de la caída de las cotizaciones internacionales; luego, a partir del 2017, ocurre una recuperación asociada con la mejora de los precios de los minerales y el fuerte aumento de los volúmenes extraídos. Asimismo, se registran altos niveles en el 2021 como consecuencia del aumento de los precios y del incremento de las utilidades; destacan las regalías con S/ 3,567 millones, cuya cifra representa casi tres veces lo transferido en el 2020.

Se calcula que el monto total recaudado por estos conceptos asciende a S/ 9,927 millones, el monto histórico más alto, superior en S/ 246 millones a lo registrado en 2012.



**Gráfico 27. Renta extractiva transferida a nivel nacional según recurso, 2010-2021 (millones de soles)**



Fuente: MEF.

A nivel regional, Cusco, Áncash y Arequipa concentran el 50 % del total de la renta extractiva transferida durante el periodo 2010-2021 (ver gráfico 28). En Cusco, de cada S/ 10 transferidos por este concepto, S/ 8.7 provienen del canon gasífero; en Áncash S/ 8.3 del canon minero; mientras que, en Arequipa, S/ 5.7 provienen del canon minero y S/ 4.3 de las regalías mineras. Por otro lado, Piura se ubica como el cuarto departamento con mayor renta extractiva transferida; en esta región S/ 9.9 de cada S/ 10 provienen de la actividad petrolera. Se calcula que, durante este periodo, la renta extractiva transferida a todos los departamentos asciende a S/ 85,268 millones.

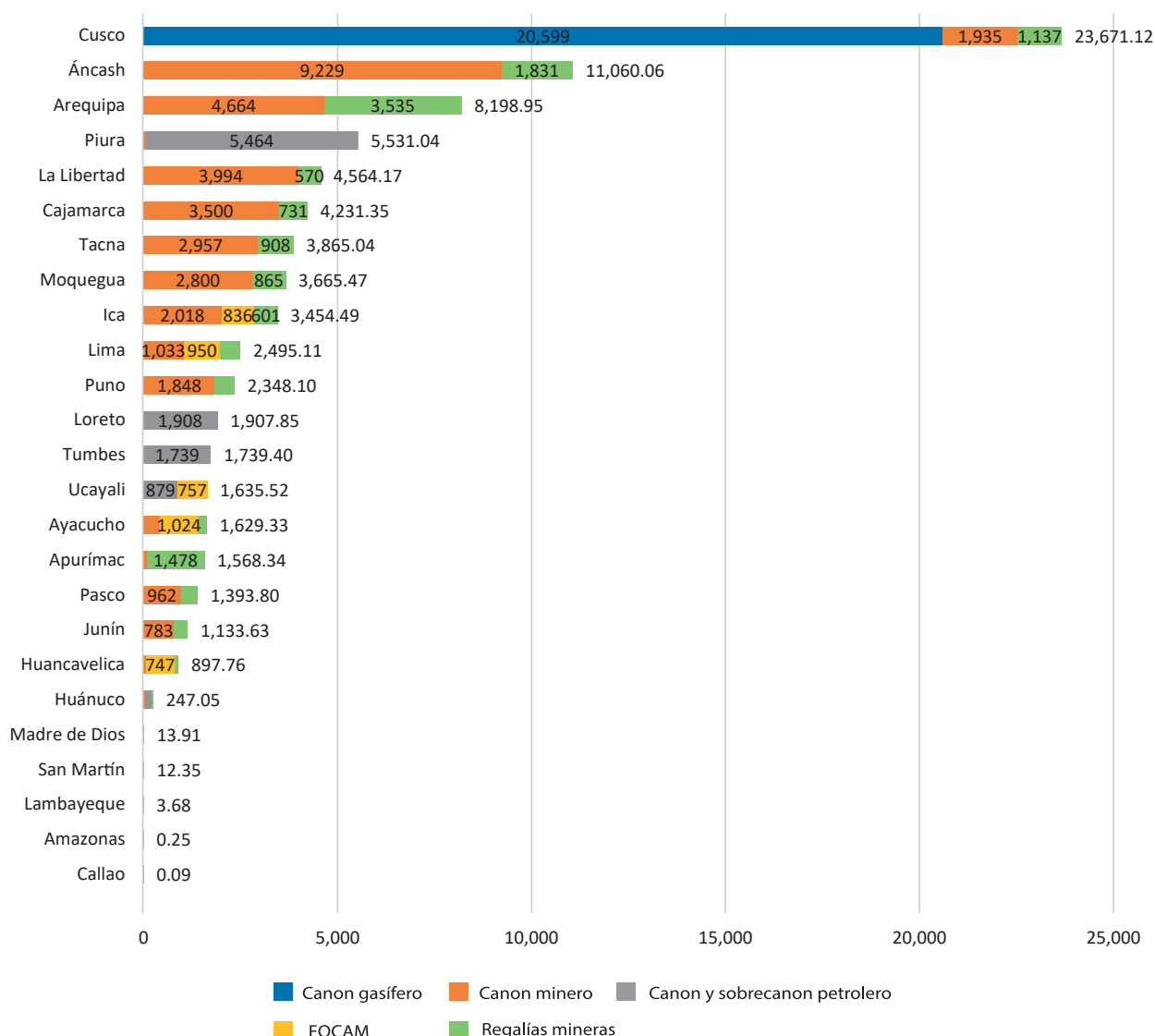
En el 2021, fueron transferidos S/ 9,927 millones a las regiones por concepto de renta extractiva. De este monto, S/ 2,648 millones (27 %) fueron destinado a Cusco, S/ 1,469 millones (15 %) a Áncash y S/ 1,455 millones (15 %) a Arequipa. En conjunto, estos 3 departamentos concentraron el 57 % del total transferido a nivel nacional durante el último año de análisis.

Es importante notar que la renta extractiva transferida a Cusco es más del doble de la renta transferida a Áncash y Arequipa; mientras que otros departamentos como Amazonas apenas alcanzan los S/ 246 mil.

Si bien en la actualidad se realizan compensaciones presupuestarias que reducen significativamente estas disparidades, algunos especialistas señalan<sup>16</sup> que este tipo de repartición no es del todo justa ya que, al tratarse de recursos del Estado peruano, los beneficiarios deberían de ser todos los peruanos independientemente de dónde sean extraídos los recursos.

<sup>16</sup> Información disponible en: <https://elcomercio.pe/economia/peru/debes-cambio-reparto-canon-minero-173925-noticia/?ref=ecr>

**Gráfico 28. Renta extractiva transferida a nivel nacional por departamento según recurso, 2010-2021 (millones de soles)**



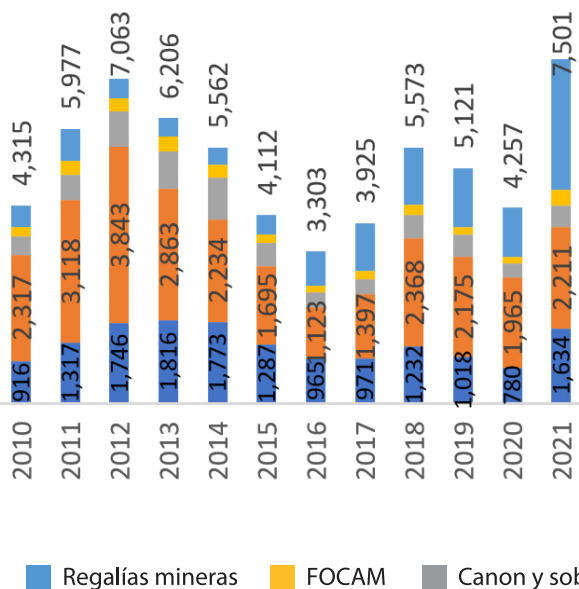
Fuente: MEF.

Según nivel de gobierno, en promedio, 7.4 de cada S/ 10 transferidos a las regiones se destinan a los gobiernos locales; esto responde al actual esquema de distribución de la renta extractiva, particularmente el canon minero, el cual está determinado por la zona productora. Los criterios de distribución son los siguientes<sup>17</sup>: 10 % a las municipalidades distritales donde se explotan los recursos, 25 % a las municipalidades de la provincia, 40 % a las municipalidades del departamento y 25 % al gobierno regional; este último debe entregar el 20 % del total percibido a las universidades públicas.

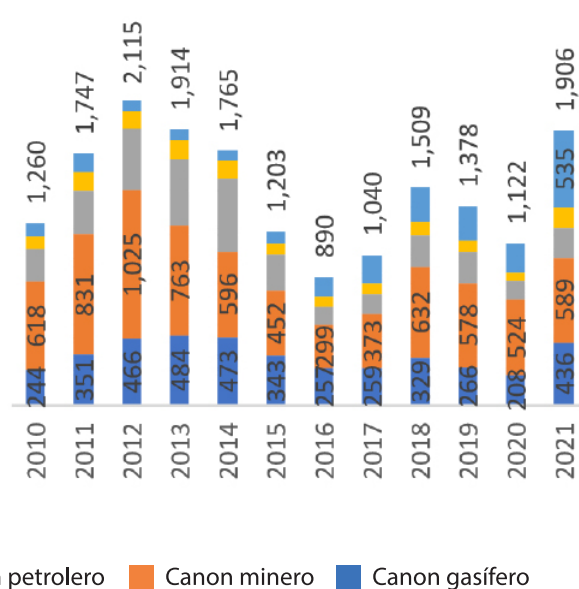
Se calcula que, en los últimos 12 años, los gobiernos locales recibieron S/ 62,916 millones como resultado de la actividad extractiva; mientras que los gobiernos regionales recibieron S/ 17,849 millones (ver gráficos 29 y 30).

<sup>17</sup> Información disponible en: [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100959&lang=es-ES&view=article&id=454](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100959&lang=es-ES&view=article&id=454)

**Gráfico 29. Renta transferida a los gobiernos locales por recurso, 2010-2021 (millones de soles)**



**Gráfico 30. Renta transferida a los gobiernos regionales por recurso, 2010-2021 (millones de soles)**



Fuente: MEF.

Respecto a este esquema, la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible<sup>18</sup> encuentra poca justificación en que la renta deba ser utilizada exclusivamente en la región donde se extrajo el mineral. Asimismo, señala las inequidades que genera este sistema al interior y fuera de la región. Finalmente, propone avanzar progresivamente hacia un esquema de reducción del monto de impuesto a la renta que regresa a la región.

## Los distritos productores

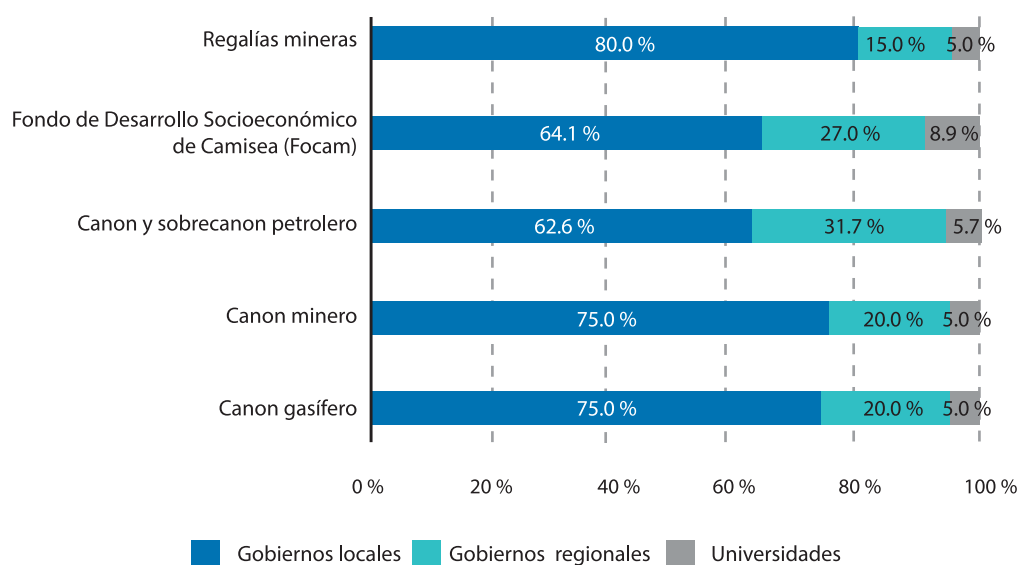
En el 2013, el MEF elaboró el “Informe sobre disparidades resultado de la distribución del canon y regalías”<sup>19</sup>, como parte de las actividades priorizadas en la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal (CMMDF). El informe concluyó que hasta entonces existía una muy alta heterogeneidad en las transferencias per cápita por canon y regalías entre las regiones y al interior de estas.

Si bien se registraba una tendencia general a la baja, existían regiones cuyas disparidades internas incrementaban, estos eran los casos de Cajamarca y Cusco. Si bien, como comentamos en párrafos anteriores, el MEF realiza asignaciones de recursos fiscales para disminuir dichas disparidades, a nivel intraregional, el informe no muestra los resultados como consecuencia de dichas asignaciones; por el contrario, la revisión de la data sugiere que estas aún persisten.

<sup>18</sup> Información disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/481866-informe-final-de-la-comision-para-el-desarrollo-minero-sostenible>

<sup>19</sup> Información disponible en: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/documentac/informe\\_disparidades\\_canon.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/documentac/informe_disparidades_canon.pdf)

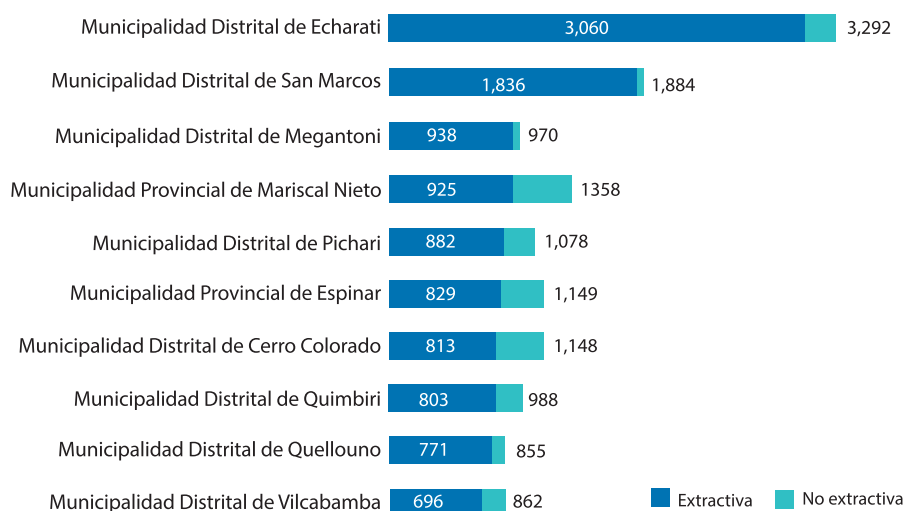
**Gráfico 31. Renta extractiva transferida por recurso según nivel de gobierno, 2010-2021 (porcentaje)**



Fuente: MEF.

Finalmente, es importante mencionar que, para algunos distritos, estos recursos puede llegar a representar más del 90 % del total de sus ingresos (ver gráfico 32). Este es el caso de: la Municipalidad Distrital de Echarati (93 %), la Municipalidad Distrital de San Marcos (97 %) y la Municipalidad Distrital de Megantoni (97 %). La importancia de este recurso para algunos distritos, sumado a la volatilidad de los precios, puede llegar a comprometer la inversión pública. Al respecto, el Ejecutivo ha planteado en reiteradas ocasiones la creación de un fondo de estabilización del canon, sobrecanon y regalías; se espera que este pueda brindar mayor predictibilidad a la inversión pública y a su vez, reduzca la conflictividad entre regiones.

**Gráfico 32. Ranking de las 10 municipalidades locales con mayor renta transferida, según tipo de recurso 2010-2021 (millones de soles)**



Fuente: MEF.

## ¿Cómo se gestiona la renta?

### El presupuesto de inversiones

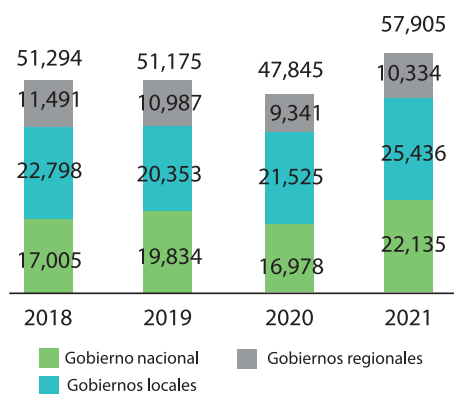
Según la normativa vigente<sup>20</sup>, el uso de los recursos provenientes de la renta extractiva está autorizada para el financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de inversión pública. Si bien se contempla utilizar hasta un 20 % para el mantenimiento de infraestructura de los proyectos y gastos generados por los procesos de selección para su ejecución, así como hasta un 5 % para la elaboración de perfiles, el objetivo principal sigue siendo el financiamiento o cofinanciamiento de intervenciones orientadas a brindar servicios públicos de acceso universal y que generen beneficios a la comunidad. Es por ello que en este bloque nos enfocaremos únicamente en el presupuesto y gasto de inversión.

En los últimos cuatro años, en promedio, S/ 4.3 de cada S/ 10 presupuestados para la inversión pública, fueron destinados a los gobiernos locales, S/ 2.0 a los gobiernos regionales y S/ 3.7 al Gobierno nacional.

Si bien esta composición responde a un proceso de desconcentración de la acción del Estado, especialistas señalan que es necesario avanzar hacia un proceso de verdadera descentralización<sup>21</sup> que comprenda las tres dimensiones de este proceso: administrativa, política, fiscal y económica.

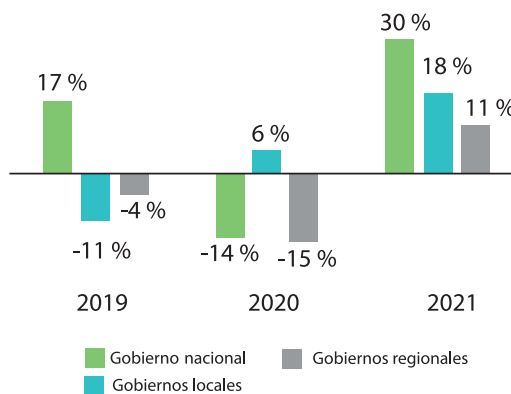
En 2021, se observó una expansión del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de inversiones del 21 % respecto a 2020 como resultado de un mejor desenvolvimiento del año fiscal. En términos de composición, el PIM inversión del Gobierno nacional aumentó en 30%, los gobiernos regionales en 11 % y los gobiernos locales en 18 % (ver gráficos 33 y 34). Durante el 2020, las caídas registradas responden a un incremento del gasto corriente con el objetivo de hacerle frente a la crisis sanitaria.

**Gráfico 33. PIM según nivel de gobierno, 2018-2021 (millones de soles)**



Fuente: MEF.

**Gráfico 34. Variación del PIM según nivel de gobierno, 2019-2021 (variación porcentual)**



<sup>20</sup> Información disponible en: [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100959&lang=es-ES&view=article&id=454](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100959&lang=es-ES&view=article&id=454)

<sup>21</sup> Información disponible en: <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Hacia-una-nueva-narrativa-descentralista.-Principales-cuellos-de-botella-y-propuestas-para-hacerles-frente.pdf>

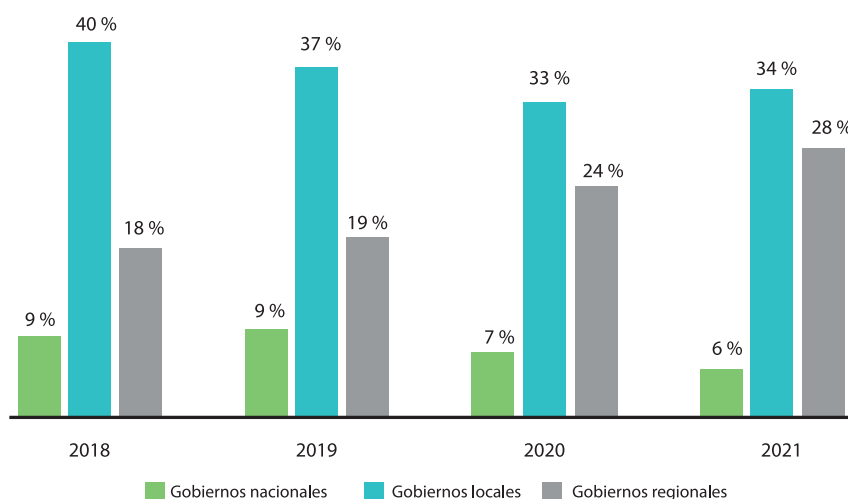
Respecto a las fuentes de financiamiento del presupuesto de inversiones, el rubro 18 es un componente importante en la estructura presupuestaria de los gobiernos subnacionales. En los gobiernos locales aporta, en promedio, un poco más de la tercera parte del presupuesto de inversiones (ver gráfico 35); sin embargo, en años de altos precios, como el 2012, se encontró alrededor del 60 %. La situación de los gobiernos regionales es similar. En los últimos cuatro años, en promedio, el 22 % del presupuesto de inversiones provino de la renta extractiva.

Si desagregamos el análisis según las principales regiones generadoras de renta extractiva, el aporte del rubro 18 se vuelve determinante. Para el 2021, aportó con el 43 % al presupuesto de inversiones del Gobierno Regional del Cusco; mientras que en Áncash alcanzó el 68 %. Para los distritos productores, este indicador puede superar el 90 %. Ejemplos de esto son la Municipalidad Distrital de Megantoni y San Marcos con 99 % y 97 %, respectivamente.

Avanzar en un proceso integral de descentralización permitiría que los gobiernos regionales y locales incrementen sus ingresos y mejoren sus capacidades institucionales para gestionar adecuadamente los proyectos de inversión pública en beneficio de la ciudadanía.



**Gráfico 35. Aporte del rubro 18 al presupuesto de inversiones según nivel de gobierno, 2018-2021 (porcentaje)**



Fuente: MEF.

## Ejecución de la inversión

Es importante mencionar que el problema de la baja ejecución —gasto en relación al presupuesto— del presupuesto público es un problema transversal a todos los niveles de gobierno. Si bien los gobiernos subnacionales registran un récord más bajo de ejecución (60 % en promedio), el Gobierno nacional no ha logrado superar el 80 %. De hecho, en 2016, gobiernos regionales y el Gobierno nacional ejecutaron el 71 % de la inversión pública asignada a cada uno; mientras que los gobiernos locales alcanzaron el 64 %. En suma, debido a la ineficiencia o poca eficacia en la ejecución del presupuesto público, se estaría dejando de invertir, en promedio, año a año, S/ 17,962 millones; casi 3 veces el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)<sup>22</sup> asignado a la función agropecuaria para el 2022.

Respecto a esta problemática, la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible recomienda, con la finalidad de mejorar la eficiencia y calidad del gasto público, implementar mecanismos para que los gobiernos subnacionales incorporen, de

manera obligatoria, a funcionarios preparados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), así como incentivos para facilitar su inserción en la gestión pública de los gobiernos subnacionales; asimismo, propone promover un mayor rol del Gobierno nacional en el diseño de los planes de desarrollo en los territorios de influencia minera, con el fin de evitar la atomización de las inversiones de los gobiernos subnacionales.

Finalmente, es importante destacar que durante el 2021 la ejecución de la inversión pública alcanzó los S/ 40,055 millones, el mayor monto histórico obtenido<sup>23</sup> superando en 38 % el monto alcanzado durante el 2020. El techo presupuestario asignado el 2021 fue 21% superior a 2020 y 14 % respecto a 2019, por lo cual, la cifra alcanzada refleja un mayor esfuerzo en la gestión de la inversión pública. Para el año 2021, el Gobierno Nacional alcanzó el 77%, los gobiernos regionales el 70 %, mientras que los gobiernos locales el 62 %.

Integrar funcionarias y funcionarios preparados en gestión pública en los gobiernos regionales y locales, y fortalecer los procesos de planificación participativa del desarrollo territorial, contribuirá a mejorar la calidad del gasto público.

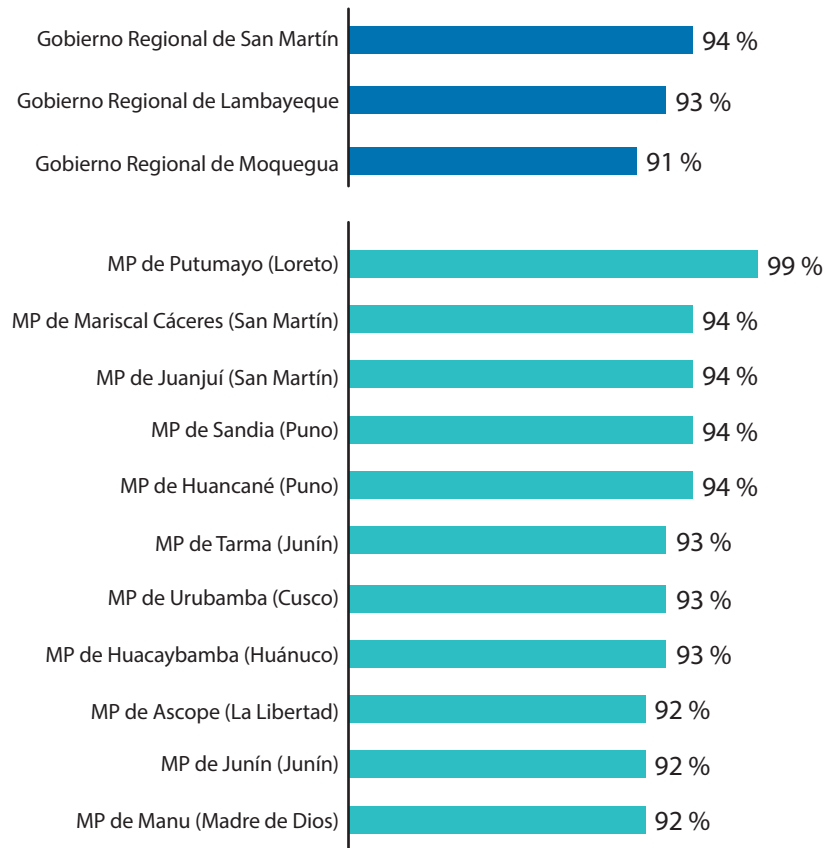


<sup>22</sup> Presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo.

<sup>23</sup> Información disponible en: [https://www.mef.gob.pe/en/?option=com\\_content&language=en-GB&Itemid=101108&view=article&catid=100&id=7254&lang=en-GB](https://www.mef.gob.pe/en/?option=com_content&language=en-GB&Itemid=101108&view=article&catid=100&id=7254&lang=en-GB)

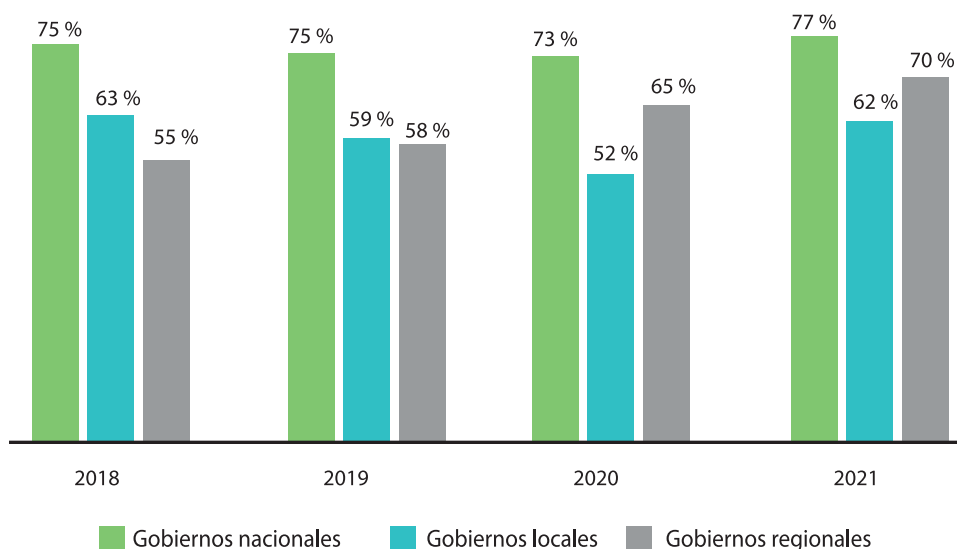


**Gráfico 36. Gobiernos regionales y locales con mayor avance en la ejecución del gasto (en porcentaje)**



Fuente: MEF  
MP = Municipalidad Provincial.

**Gráfico 37. Avance en la ejecución del presupuesto de inversión pública según nivel de gobierno, 2018-2021 (porcentaje)**



Fuente: MEF.

## Destino de los recursos

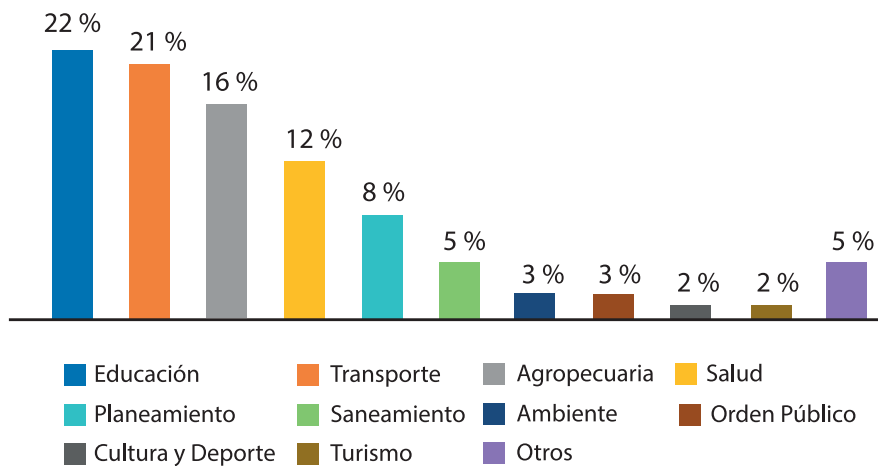
Entre el 2018 y el 2021, el 80 % del gasto total de inversiones de los gobiernos regionales financiado con el rubro 18 se concentró en cinco funciones: Educación, Transporte, Agropecuaria, Salud y Planeamiento con el 22 %, 21 %, 16 %, 12 % y 8 %, respectivamente (ver gráfico 38). Asimismo, los gobiernos locales concentraron el 78 % de gasto en cinco funciones: Educación, Transporte, Agropecuaria, Salud y Planeamiento con el 23 %, 12 %, 12 %, 11 % y 11 % respectivamente (ver gráfico 39).

De manera general, si observamos las prioridades del gasto de los gobiernos subnacionales en un periodo de tiempo más largo (2009-2021), se

observa que Transporte y Planeamiento se mantuvieron como los principales destinos de gasto; sin embargo, se observa también que la participación del sector Educación pasó de 15 % en 2009 a 9 % en 2021; mientras que salud registra una participación promedio del 4 %.

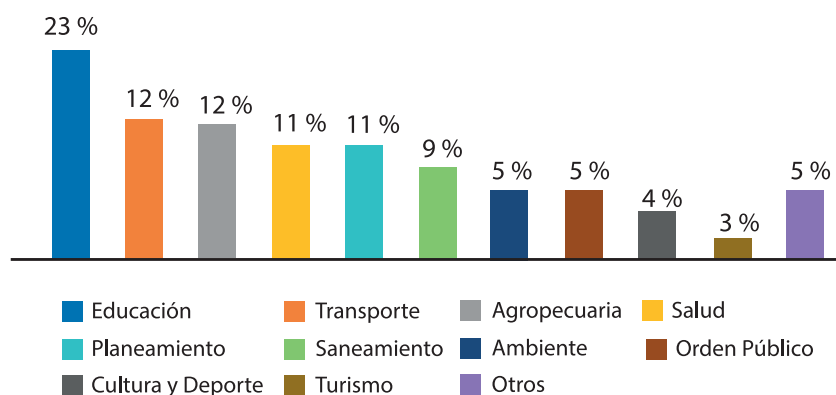
Al respecto, la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible propone realizar un diagnóstico de brechas sociales en el territorio de influencia de los proyectos mineros y elaborar un plan de desarrollo territorial integrado, con la participación de los gobiernos subnacionales que incluya las oportunidades de desarrollo productivo, articulado o no a la minería.

**Gráfico 38. Composición del gasto de inversión pública de los gobiernos regionales según funciones, 2018-2021 (porcentaje)**



Fuente: MEF.

**Gráfico 39. Composición del gasto de inversión pública de los gobiernos locales según funciones, 2018-2021 (porcentaje)**



Fuente: MEF.

La literatura revisada sugiere que el impacto de la minería y la renta minera en el desarrollo en el Perú<sup>24</sup> es heterogéneo y esto se explica por las débiles capacidades técnicas e institucionales de los gobiernos regionales y locales. Esto se traduce en escasas capacidades de gestión pública y en bajas posibilidades de implementar iniciativas de desarrollo y proyectos públicos de calidad. Los estudios proponen crear mecanismos de mejora de las capacidades de gestión pública de los gobiernos subnacionales.

Por otro lado, algunos especialistas consideran relevante explorar nuevos mecanismos para el uso de los recursos del canon y la regalía minera, que vayan más allá de la inversión en infraestructura. En particular, surge la posibilidad de evaluar usos complementarios de los recursos de la renta minera, sobre todo a través del fomento de programas y proyectos públicos o en asociación público-privada que generen y potencien actividades económicas generadoras de ingresos.

### Reforzando conceptos para comprender mejor los procesos económicos

- **Presupuesto Institucional Modificado (PIM):** presupuesto actualizado de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal, a partir del PIA.
- **Presupuesto Institucional de Apertura (PIA):** presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo.

<sup>24</sup> Información disponible en: <https://propuestaciudadana.org.pe/publicaciones-gpc/informe-renta-extractiva-minera-en-el-peru-estado-del-arte-y-propuestas-de-politicas-publicas/>

## SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Centro de Investigación Social y Educación Popular-Alternativa



Asociación Arariwa



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas"-CBC



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social Norte-Cedeapas Norte



Centro Peruano de Estudios Sociales-CEPES



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional-CEDER



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación-CEDEP



Centro de Investigación y promoción del Campesinado-CIPCA



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo-desco



Instituto de Estudios Peruanos-IEP

GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA

Teléfono: 998 342 992  
[www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)  
[gpropuestaciudadana@gmail.com](mailto:gpropuestaciudadana@gmail.com)