



Ingresos Fiscales por Explotación de Recursos Mineros e Hidrocarburos en Perú

Marielle del Valle

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Departamento de
Países del Grupo
Andino

RESUMEN DE POLÍTICAS

IDB-PB-197

Septiembre 2013

Ingresos Fiscales por Explotación de Recursos Mineros e Hidrocarburos en Perú

Marielle del Valle



Banco Interamericano de Desarrollo

2013

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Del Valle, Marielle.

Ingresos fiscales por explotación de recursos mineros e hidrocarburos en Perú / Marielle Del Valle.
p. cm. — (Resumen de políticas del BID ; 197)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Fiscal Policy—Peru. 2. Mines and mineral resources—Taxation. 3. Hydrocarbons—Taxation. 4.
Revenue—Peru. I. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países del Grupo Andino. II.
Título. III. Serie.

IDB-PB-197

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Códigos JEL: E62, F41, F62, H27, H50, H62.

Marielle del Valle, marielled@iadb.org

INGRESOS FISCALES POR EXPLOTACIÓN DE RECURSOS MINEROS E HIDROCARBUROS EN PERÚ¹

Resumen

El crecimiento de la economía mundial y el aumento de los precios internacionales de los productos básicos o *commodities* han dado lugar a un mayor dinamismo en las actividades extractivas en los países ricos en este tipo de bienes. En Perú, la contribución de dichas actividades a los ingresos fiscales a través de impuestos y rentas de concesión se ha más que triplicado en la última década, generando con ello una mayor dependencia del fisco respecto de las mismas.

Este documento describe la regulación que rige el desarrollo de las industrias extractivas en Perú, el rol de las instituciones que intervienen en la asignación de los recursos generados, los mecanismos de distribución de los mismos a los otros niveles de gobierno, y las distorsiones en la equidad creadas por dicha distribución. Asimismo se mide la sensibilidad de los recursos fiscales generados ante cambios en el entorno internacional, mediante el cálculo de elasticidades precio.

¹ Se agradecen los comentarios de Leopoldo Avellán y Arturo Galindo durante la elaboración del presente trabajo.

ÍNDICE

Introducción.....	1
1. Producción y exportación de productos minerales e hidrocarburos.....	2
2. Régimen legal de rentas del Estado asociadas a la actividad extractiva.....	7
3. Evolución de las rentas fiscales provenientes de la explotación de recursos mineros e hidrocarburos.....	11
4. Marco institucional y distribución de las rentas fiscales provenientes de la explotación de recursos mineros e hidrocarburos.....	17
4.1 Canon minero, gasífero y petrolero.....	18
4.2 Regalías mineras, gasíferas y petroleras.....	22
4.3 Derecho de vigencias de minas.....	25
4.4 Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea-Focam.....	27
5. Balance social de la distribución de los recursos.....	30
6. Sensibilidad de los ingresos fiscales a cambios en los precios internacionales de los productos básicos.....	34
7. Conclusiones.....	39
8. Referencias.....	41
Apéndice 1: Inversión proyectada en el sector minero peruano.....	44
Apéndice 2: Mecanismos, criterios e institucionalidad de la distribución del canon.....	45
Apéndice 3: Mecanismos, criterios e institucionalidad de los derechos de vigencia de minas...	46

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BCRP: Banco Central de Reserva del Perú

BN: Banco de la Nación

DNTP: Dirección Nacional de Tesoro y Endeudamiento Público

Focam: Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea

FODE: Fondo de Desarrollo Estudiantil

INACC: Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero

INEI: Instituto Nacional de Estadísticas

INGEMMET: Instituto Geológico Minero y Metalúrgico

IGV: impuesto general a las ventas

IR: impuesto a la renta

ISC: impuesto selectivo al consumo

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MEM: Ministerio de Energía y Minas

NBI: necesidades básicas insatisfechas

Osinergmin: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería

PCM: Presidencia del Consejo de Ministros

Perupetro: Agencia Nacional de Hidrocarburos

Sunat: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

INTRODUCCIÓN

La riqueza natural en Perú está principalmente compuesta por recursos minerales metálicos –especialmente cobre y oro–, además de petróleo y últimamente gas natural. El Estado ejerce propiedad sobre ellos y cede su explotación al sector privado bajo contratos de concesión. El crecimiento de la economía mundial, el consecuente flujo de inversiones y el aumento de los precios internacionales de los productos básicos o *commodities* han dado lugar a un mayor dinamismo en las actividades extractivas en el país. En consecuencia, la contribución de dichas actividades a los ingresos fiscales a través de impuestos y rentas de concesión pasó de 9% en el año 2000 a 23% en 2007 (previamente a la crisis internacional iniciada en 2008), generando con ello una mayor dependencia del fisco respecto de las mismas.

El entorno internacional favorable condujo al aumento de las utilidades de las empresas extractivas, lo que no solo ha implicado una mayor recaudación por parte del gobierno nacional, sino mayores ingresos para los gobiernos subnacionales, en la medida en que se les transfiere una parte importante del recaudo. Sin embargo, dado que por ley solo las zonas donde se encuentran las áreas de explotación son beneficiarias de estas transferencias, la bonanza de los últimos años ha terminado generando distorsiones en la equidad de la distribución geográfica de los recursos.

Es así como la estructura económica del país --dependiente de las actividades de extracción y por tanto de factores externos-- constituye un factor de vulnerabilidad para la estabilidad de los ingresos fiscales y la sostenibilidad de las finanzas públicas. La crisis internacional de 2008 mostró en parte los efectos negativos sobre la economía y las finanzas de Perú, lo cual fue atenuado por la diversificación de los mercados de destino de los minerales: más de la tercera parte del cobre se exporta a China y más de la mitad del oro a Suiza, mercados estos menos afectados por la crisis. Sin embargo, las vulnerabilidades podrían profundizarse ante una posible crisis europea y la desaceleración de los países asiáticos.

En este contexto, a continuación se describe la regulación que rige el desarrollo de las industrias extractivas en Perú, la labor de las instituciones que intervienen en la

asignación de los recursos generados, los mecanismos de distribución de los mismos a los otros niveles de gobierno, y la vulnerabilidad del sector frente al entorno internacional. Siguiendo esta línea, se busca medir la sensibilidad de estos recursos a los cambios en los precios internacionales.

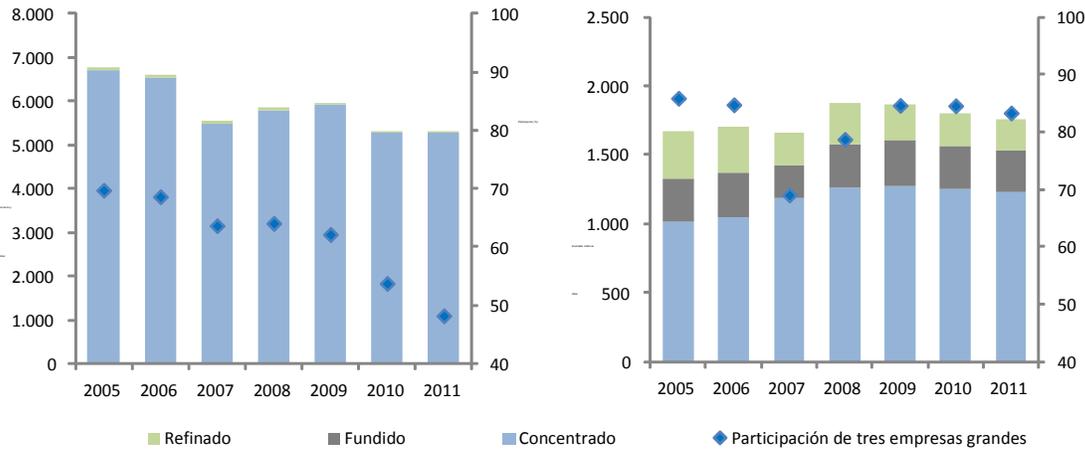
1. PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS MINERALES E HIDROCARBUROS

Desde la década de los años noventa, la explotación de recursos naturales en Perú se encuentra principalmente en manos de empresas y conglomerados privados -- principalmente extranjeros--, los cuales realizan sus actividades extractivas bajo reglas establecidas en sus contratos de concesión y con el compromiso de proveer rentas para el Estado y para los gobiernos subnacionales ubicados en las áreas sujetas a explotación. Adicionalmente, en el caso del gas natural estos contratos requieren cubrir la demanda interna; es así como la producción destinada a la exportación solo se determina luego de cumplir con este requerimiento.

La producción de metales ha permanecido estable en los últimos cinco años. La actividad minera se caracteriza en general por su concentración en manos de pocas firmas. Así, en el caso del cobre, el 83% de la producción nacional de 2001 provino de tres empresas privadas: Antamina (en el departamento de Ancash), Southern (en los departamentos de Moquegua y Tacna) y Cerro Verde (en el departamento de Arequipa). Por tanto, la mayor parte de las rentas provenientes de la extracción de dicho metal se destinan a las cuatro regiones mencionadas donde operan estas empresas (gráfico 1).

Dicha concentración viene decreciendo en el caso del oro, debido a que en su extracción participan un mayor número de empresas medianas y pequeñas. Para el año 2011, el 48% de la producción provenía de tres empresas privadas: Yanacocha, Buenaventura y Barrick Misquichilca, las cuales realizan sus operaciones en cinco regiones del país: Cajamarca, Arequipa, Huancavelica, La Libertad y Ancash (gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de la producción de oro y cobre



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del MEF.

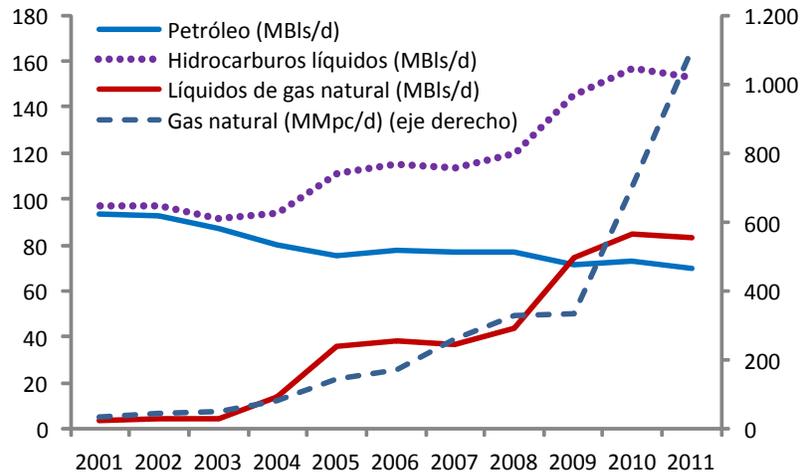
Dentro de los hidrocarburos, la producción de petróleo se ha desacelerado, hasta alcanzar un promedio diario de 70 mil barriles en 2011, lo cual ha sido compensado con la tendencia al aumento de los hidrocarburos líquidos (gráfico 2). Cabe indicar que la ausencia de nuevos descubrimientos de pozos de petróleo ha conducido a que desde la década de los años noventa Perú pase a ser un importador neto, aunque aun exporta parte de su producción y satisface la demanda interna con hidrocarburos líquidos.

Luego de la fase exploratoria, la producción de gas natural ha crecido exponencialmente. Con ella no solo se atiende plenamente la demanda interna, sino que además permite acumular reservas y abastecer el mercado externo desde 2010. Para 2011 la producción diaria promedio había sido de 1.099 millones de pies cúbicos, mientras que la de los líquidos de gas natural¹ había ascendido a 83 mil barriles diarios. Ambas producciones provienen principalmente de los lotes 88 y 56 concesionados al Consorcio Camisea² (alrededor del 95% de la producción total de gas natural).

¹ Hidrocarburos líquidos obtenidos del gas natural compuestos por mezclas de etano, propano, butano y otros hidrocarburos más pesados. Estos son conducidos a la costa del país donde se fraccionan en productos comerciales (gas licuado de petróleo, gasolina y condensados).

² Formado por Repsol, Pluspetrol, Hunt Oil, SK Energy, Tecpetrol y Sonatrachel.

Gráfico 2. Evolución de la producción de hidrocarburos



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de Perupetro (Diciembre de 2011).

Cabe precisar que el lote 88 inició operaciones en 2004 y el lote 56 en 2008. Este último destina su producción a la exportación, mientras que a partir de marzo de 2012 la producción del lote 88 –que representa el 42% y el 54% de la producción nacional de gas natural y líquidos de gas natural respectivamente-- se recuperó para el consumo interno. Si bien su producción no había sido exportada, tampoco existía una ley que la prohibiera y por lo tanto se habría procedido a hacerlo de haberse agotado las reservas del lote 56.

Además de la producción, es importante observar las exportaciones provenientes de las actividades extractivas, en la medida en que una porción importante de sus productos se destinan al mercado internacional: el 71% del cobre y casi la totalidad del oro (MEM 2011a), así como la producción del lote 56, la cual representa el 54% de la producción de gas natural y 29% de la producción de líquidos fraccionados del país (Perupetro 2011).

El valor de las exportaciones creció en más de seis veces en los últimos 11 años (cuadro 1) como producto de una mayor inversión, mejores términos de intercambio, la firma de tratados de libre comercio, y una estrategia de diversificación de mercados que ha incentivado principalmente el dinamismo de los productos no tradicionales. Sin embargo, son las exportaciones tradicionales --principalmente minerales-- las que han mostrado un

mayor crecimiento, pasando de representar el 69% de las exportaciones totales en 2000 al 78% en 2011.

Cuadro1. Composición de las exportaciones peruanas, 2010-2011

	Millones US\$ FOB				Estructura porcentual (%)			
	2000	2005	2010	2011	2000	2005	2010	2011
<i>Productos tradicionales</i>	4.804	12.950	27.669	35.837	69,1	74,6	77,8	77,5
Pesqueros	955	1.303	1.884	2.099	13,7	7,5	5,3	4,5
Agrícolas	249	331	975	1.672	3,6	1,9	2,7	3,6
Mineros	3.220	9.790	21.723	27.361	46,3	56,4	61,1	59,1
Petróleo y gas natural	381	1.526	3.088	4.704	5,5	8,8	8,7	10,2
De los cuales el gas...	0	0	284	1.284	0,0	0,0	0,8	2,8
<i>Productos no tradicionales</i>	2.044	4,277	7.641	10.130	29,4	24,6	21,5	21,9
Agropecuarios y pesqueros	571	1.330	2.832	3.877	8,2	7,7	8,0	8,4
Textiles, maderas y papeles	824	1.537	1.912	2.384	11,8	8,8	5,4	5,2
Químicos y minerales no metálicos	259	656	1.474	2.132	3,7	3,8	4,1	4,6
Sidero-metalúrgicos y joyería	265	493	918	1.128	3,8	2,8	2,6	2,4
Metalmecánicos y otros	125	261	504	609	1,8	1,5	1,4	1,3
Otros	107	141	254	301	1,5	0,8	0,7	0,7
Total	6.955	17.368	35.565	46.268	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCRP.

Dos factores contribuyeron al aumento del volumen de este tipo de exportaciones: en primer lugar la mayor inversión minera, que pasó de US\$396 millones en 2004 a US\$4.068 millones en 2010 (MEM 2009 y 2011) como producto del inicio de nuevos proyectos, entre ellos Antamina y Lagunas Norte, y de la ampliación de operaciones mineras como las de Southern y Cerro Verde; y en segundo lugar el inicio de la explotación de yacimientos de gas natural de Camisea en los lotes 88 (2004) y 56 (2008) en Cusco, que si bien se orientó en un principio a satisfacer la demanda interna, inició exportaciones del lote 56 en 2010. En consecuencia, las participaciones de las exportaciones mineras y de gas natural pasaron del 46% y 0% de las exportaciones totales en 2000 al 59% y 3% en 2011 respectivamente.

Si bien las nuevas inversiones condujeron a un aumento de la producción y de las exportaciones a inicios de la década pasada, desde entonces solo han permitido mantener dichos volúmenes relativamente constantes. Así, con excepción del gas natural, los volúmenes de exportación están estancados desde 2005, no así los precios (cuadro 2).

Cuadro 2. Volumen y precio de las principales exportaciones de minerales e hidrocarburos, 2010-2011

	Valor, volumen y precio				Variación porcentual (%)			
	2000	2005	2010	2011	2000-2005	2000-2010	2010-2011	2000-2011
Oro	1.145	3.095	7.756	10.104	170,4	577,6	30,3	782,7
Volumen (miles oz.tr.)	4.083	6.876	6.346	6.415	68,4	55,4	1,1	57,1
Precio (US\$/oz.tr.)	280	450	1.222	1.575	60,6	335,9	28,9	461,7
Cobre	933	3.472	8.870	10.711	272,3	851,2	20,8	1.048,6
Volumen (miles tm)	529	984	1.254	1.257	86,0	136,9	0,3	137,6
Precio (US\$/lb.)	80	160	321	386	100,1	301,5	20,4	383,4
Plomo	190	491	1.579	2.424	158,1	729,3	53,5	1.173,3
Volumen (miles tm)	241	323	770	986	33,8	219,1	28,1	308,8
Precio (US\$/lb.)	36	69	93	111	92,9	159,9	19,8	211,4
Petróleo	380,7	1.526	2.805	3.421	300,7	636,6	22,0	798,5
Volumen (millones bs.)	15,29	32,35	36,8	33,6	111,6	140,7	-8,7	119,8
Precio (US\$/b)	24,9	47,17	76,21	101,8	89,4	206,1	33,6	308,8
Gas natural	...	...	283,5	1.284	...	...	352,7	...
Volumen (miles m3)	...	...	3.605	8.969	...	...	148,8	...
Precio (US\$/m3)	...	...	78,65	143,1	...	...	82,0	...

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCRP.

El valor de las exportaciones de oro pasó de representar el 17% del total en 2000 al 22% en 2011; esto como producto de un aumento del 57% en el volumen de exportación registrado principalmente en el primer lustro de la década pasada, aunque en mayor medida del incremento de un 462% en el precio internacional, hecho que se verificó principalmente en el segundo lustro. Una dinámica parecida muestran las exportaciones de cobre, cuyo precio aumentó en un 383%, mientras que el volumen lo hizo en un 138% (cuadro 2). Es así como la participación de estos dos productos en el total de las exportaciones pasó de un tercio a cerca de la mitad.

De esta forma, mientras que los nuevos proyectos han permitido mantener los niveles de producción y exportación, el aumento de los precios internacionales ha generado mayores utilidades, alcanzando los niveles históricos más altos en los últimos años. Ello se ha traducido en un aumento significativo de los ingresos fiscales a través de impuestos sobre las ganancias y rentas por derechos de extracción. Asimismo ha generado un mayor dinamismo económico de las zonas de explotación, producto del aumento de la demanda por bienes locales y de las transferencias que les corresponden. Sin embargo, se desconoce

la tendencia para los próximos años. Por una parte existe incertidumbre sobre los precios internacionales y las condiciones externas, aunque las proyecciones tienden a mostrar una cierta desaceleración. Por otra parte, se espera que los niveles de producción se mantengan al menos constantes en la medida en que existen convenios para la ejecución de nuevos proyectos de inversión por US\$53.229 millones en los próximos cuatro años³, aunque el 75% de los mismos solo se materializaría a partir de 2014⁴.

Cabe precisar que no obstante la importancia de los sectores minero y de hidrocarburos para las exportaciones y las finanzas públicas, la transmisión de su dinamismo a la actividad económica ha sido prácticamente nula dada su poca capacidad de generar empleo (159.000 puestos de trabajo en 2011)⁵ y afectar la demanda interna. Así, la participación de dichos sectores en el PIB ha permanecido en cerca del 6% en los últimos diez años, mostrando incluso una cierta caída desde 2008 y llegando al 5% en 2011⁶.

2. RÉGIMEN LEGAL DE RENTAS DEL ESTADO ASOCIADAS A LA ACTIVIDAD EXTRACTIVA

La importancia de los recursos naturales en Perú no radica solo en los volúmenes de producción sino en los ingresos que estos sectores generan para el fisco a través de impuestos y rentas especiales por uso de la propiedad del Estado: las regalías. En esta sección se presenta una síntesis de los impuestos y gravámenes a los que están sujetas las empresas explotadoras de estos recursos; del nuevo marco legal a través del cual se crea un impuesto adicional y se introducen modificaciones sobre las rentas mineras del Estado; y de los mecanismos mediante los cuales se busca crear incentivos a la inversión.

La mayor parte de las rentas del Estado provenientes de los sectores extractivos se recaudan a través del impuesto a la renta, el cual establece una tasa del 30% sobre la utilidad bruta o del 32% para aquellas empresas que cuentan con convenios de estabilidad tributaria. Al

³ En el apéndice 1 se detallan los proyectos de inversión por empresa, región, mineral y monto.

⁴ Cartera estimada de proyectos mineros a junio de 2012 (Perupetro).

⁵ Véase MEM. Boletines estadísticos de minería.

⁶ El crecimiento nulo de la participación de estos sectores en el PIB se explica también por la metodología de cálculo que toma como base los precios de 1994, año en que los términos de intercambio mostraban niveles considerablemente inferiores a los actuales, subestimando así dicha participación.

respecto, bajo la Ley de Inversión Extranjera los convenios de estabilidad son otorgados por Proinversión (la agencia oficial de promoción de la inversión) para garantizar a las empresas diez años de estabilidad en el régimen del impuesto a la renta, régimen de tipo de cambio, libre disposición de divisas y no discriminación. Asimismo existe un impuesto a los dividendos (a una tasa del 4,1%), a los cuales se les aplica una serie de deducciones por gastos en estudios de factibilidad y exploración.

El impuesto que más recauda dentro de la estructura tributaria peruana es el IGV (impuesto general a las ventas), el cual aplica una tasa de 18% sobre los precios de venta. Sin embargo, en la medida en que los principales gastos de los sectores extractivos, minero y de hidrocarburos son aquellos asociados con la compra de bienes de capital, estudios de factibilidad y fase de exploración, estos están sujetos a devoluciones luego de iniciada su operación. Asimismo, las empresas con convenio de estabilidad pueden optar por la recuperación anticipada del IGV antes del inicio de sus operaciones, siempre y cuando la inversión de la misma sea de al menos US\$5 millones con fase preoperativa de al menos dos años.

La recaudación por la vía de impuestos a la importación es poco significativa en el caso del sector extractivo, ya que su principal importación la constituyen los bienes de capital, muchos de los cuales están exentos del pago de aranceles o tienen tasas preferenciales. De la misma forma, la recaudación por ISC (impuesto selectivo al consumo) es poco relevante ya que se aplica sobre la producción o importación de bienes selectos como licores y cigarrillos; sin embargo, sí afecta a los sectores extractivos ya que también se aplica el consumo de combustible.

Junto con los ingresos provenientes de los impuestos, el Estado recauda rentas del sector minero y de hidrocarburos a través de regalías y derechos de vigencia de las minas. Las regalías son las contraprestaciones económicas que los titulares de las concesiones mineras, de gas o petroleras pagan al Estado por la explotación de los recursos. En el caso de minerales -- metálicos y no metálicos--, hasta septiembre de 2011 la recaudación se establecía como un porcentaje de las ventas al precio internacional. Dicho porcentaje variaba entre el 1% para ventas hasta de US\$60 millones y el 3% para ventas superiores a US\$120 millones. Su pago se

aplica como gasto para el cálculo del impuesto a la renta. En el caso de los hidrocarburos se define como un porcentaje del valor de venta establecido de manera individual en cada contrato de concesión; en el caso específico del gas natural, las empresas pagan regalías más altas sobre la parte del producto exportado.

Los derechos de vigencia son pagos que los titulares de las concesiones realizan para mantener sus derechos de explotación. Estos constituyen pagos fijos anuales sobre la base de la extensión de la concesión minera: US\$3 dólares por hectárea para el régimen general, US\$1 para la pequeña minería y US\$ 0,5 para la minería artesanal.

Cambios al régimen minero

A fines de 2011, el nuevo gobierno introdujo cambios sobre el régimen aplicable a la actividad minera, incorporándose un impuesto adicional y un cambio en la base de cálculo de la regalía minera. La nueva carga tributaria sobre la minería surge de las propuestas hechas por el gobierno actual durante su campaña electoral. En ellas se ponía el énfasis en la necesidad de transferir parte de la bonanza adicional de las empresas mineras --producto del alza de los precios internacionales-- al resto de la economía a través de mayores ingresos para el fisco, que a su vez permitieran financiar mayores transferencias a los gobiernos subnacionales y ampliar la cobertura de los programas sociales.

Las cargas tributarias adicionales del nuevo régimen sobre la renta minera se establecen a través de dos mecanismos: un impuesto especial y un gravamen especial. Las empresas mineras están sujetas a uno u otro según mantengan o no convenios de estabilidad tributaria. El impuesto especial (Ley N° 29789) se aplica a empresas sin contrato de estabilidad tributaria y grava la utilidad operativa⁷ proveniente de las ventas de recursos minerales metálicos. La obligación de su pago se ejecuta al cierre de cada trimestre calendario, y por tanto la base imponible está constituida por la utilidad operativa trimestral de los sujetos de la actividad minera. La tasa aplicable se establece según una escala progresiva de acuerdo al margen

⁷ Se define como utilidad operativa a los ingresos generados por las ventas de los recursos minerales metálicos y no metálicos en cada trimestre calendario, luego de deducir el costo de ventas y los gastos operativos, incluidos los gastos de venta y los administrativos.

operativo (cuadro 3), y lo recaudado se considera como gasto para efectos del cálculo del impuesto a la renta.

Cuadro 3. Escala progresiva del nuevo régimen tributario y de regalías

Tramos del margen operativo		Tasas aplicables sobre utilidad operativa		
		Impuesto	Gravamen	Regalía
[0	10% [	2,0%	4,00%	1,00%
[10%	15% [	2,4%	4,57%	1,75%
[15%	20% [	2,8%	5,14%	2,50%
[20%	25% [	3,2%	5,71%	3,25%
[25%	30% [	3,6%	6,28%	4,00%
[30%	35% [	4,0%	6,85%	4,75%
[35%	40% [	4,4%	7,42%	5,50%
[40%	45% [	4,8%	7,99%	6,25%
[45%	50% [	5,2%	8,56%	7,00%
[50%	55% [	5,6%	9,13%	7,75%
[55%	60% [	6,0%	9,70%	8,50%
[60%	65% [	6,4%	10,27%	9,25%
[65%	70% [	6,8%	10,84%	10,00%
[70%	75% [	7,2%	11,41%	10,75%
[75%	80% [	7,6%	11,98%	11,50%
[80%	85% [	8,0%	12,55%	12,00%
Más de	85%	8,4%	13,12%	12,00%

Fuente: Elaboración propia con base en información del *Diario Oficial El Peruano*.

El impuesto especial (Ley N° 29790) grava específicamente a la actividad minera suscrita a través de convenios con el Estado en proyectos con contratos de garantías y medidas de promoción a la inversión de conformidad con la Ley General de Minería. Al igual que el impuesto especial, este gravamen es trimestral, se aplica según una escala progresiva de acuerdo con el margen operativo (cuadro 3), y es deducible como gasto para al cálculo del impuesto a la renta. La diferencia en las tasas aplicables bajo el impuesto especial y el gravamen especial tienen por objeto hacer que la carga tributaria sea relativamente equivalente para todas las empresas mineras.

El cambio en el régimen de regalías mineras (Ley N° 29788) modifica la base para el cálculo de las mismas, pasando de las ventas mensuales a la utilidad operativa trimestral; asimismo establece, al igual que en el impuesto y gravamen especial, tasas progresivas según el margen operativo (cuadro 3). El monto a pagar por este concepto en ningún caso puede ser

menor al 1% de los ingresos generados por las ventas realizadas en el trimestre calendario, y no se aplica a los pequeños productores y mineros artesanales.

Las modificaciones al régimen impositivo y la revisión del régimen de regalías mineras surgieron de la negociación entre el Estado y el gremio minero. Se trataba de que los mayores gravámenes sobre la actividad minera destinados al financiamiento de programas sociales y proyectos de infraestructura pública no se tradujeran en una pérdida de la competitividad del sector como receptor de inversión extranjera. Con estas modificaciones el gobierno estimó una recaudación adicional de S/. 3.000 millones anuales en 2012 (0,6% del PIB). Sin embargo, debido al deterioro reciente de los precios internacionales, al cierre del primer trimestre el recaudo correspondiente al nuevo régimen ascendió a S/. 457,8 millones⁸, con lo que resulta difícil satisfacer las expectativas iniciales de recaudación.

3. EVOLUCIÓN DE LAS RENTAS FISCALES PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS MINEROS E HIDROCARBUROS

Los ingresos fiscales tributarios han aumentado de forma exponencial en la última década, registrando un crecimiento real del 41% entre 2000 y 2005, y del 78,9% entre 2005 y 2011. Este comportamiento es reflejo del dinamismo económico interno y externo, no así de mayores esfuerzos de fiscalización. Ello se ha traducido en un aumento moderado de la presión tributaria, que pasó 12,3% al 15,5% entre 2000 y 2011 (cuadro 4).

⁸ Véase Sunat (2012): S/. 120,1 millones por el impuesto especial, S/. 193,1 millones de nuevos soles por el gravamen especial y S/. 144,6 por el nuevo régimen de regalías mineras.

Cuadro 4. Ingresos fiscales provenientes de impuestos, 2010-2011

	Millones de Nuevos Soles				Participación (%)				Presión tributaria (%)			
	2000	2005	2010	2011	2000	2005	2010	2011	2000	2005	2010	2011
A la renta	5.130	11.188	25.802	33.627	22,4	31,5	40,0	44,5	2,8	4,3	5,9	6,9
A las importaciones	2.921	3,143	1.803	1.380	12,7	8,8	2,8	1,8	1,6	1,2	0,4	0,3
General a las ventas	12.013	18.302	35.536	40.424	52,4	51,5	55,2	53,6	6,5	7,0	8,2	8,3
Selectivo al consumo	3.424	4.066	4.670	4.720	14,9	11,4	7,2	6,3	1,8	1,6	1,1	1,0
Otros impuestos	2.053	2.980	4.566	5.043	9,0	8,4	7,1	6,7	1,1	1,1	1,1	1,0
Devoluciones	-2.628	-4.117	-7.948	-9.712	-11,5	-11,6	-12,3	-12,9	-1,4	-1,6	-1,8	-2,0
Total	22.913	35.562	64.429	75.482	100,0	100,0	100,0	100,0	12,3	13,6	14,8	15,5

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCRP.

Dentro de la estructura tributaria, el IGV y el impuesto a la renta constituyen actualmente casi la totalidad de los ingresos por concepto de gravámenes. La participación del primero en la recaudación ha permanecido estable en la última década, mientras que el segundo ha aumentado su participación del 22% en 2000 al 45% en 2011 como producto de la dinámica de la economía en general, y del sector minero y de hidrocarburos en particular.

Al respecto, el aumento de la demanda externa y de los precios internacionales de las materias primas durante la mayor parte de la década se ha traducido en una mayor recaudación de impuestos provenientes de este sector, principalmente a través del impuesto a la renta. Sin embargo, el sector también está sujeto al IGV, y al ISC por consumo de combustibles, así como a impuestos sobre sus activos netos y transacciones financieras, aunque su importancia dentro de la recaudación total es menor.

Excluyendo los tributos aduaneros, la recaudación ha mostrado un crecimiento real del 51,2% entre 2000 y 2005, y del 93,2% entre 2005 y 2011, siendo este dinamismo mayor en el componente minero, donde el crecimiento fue del 306% y 204% real para los mismos periodos. Ello se ha reflejado en un aumento de la participación del sector en la recaudación interna del 4,2% en 2000 al 17,5% en 2011 (cuadro 5).

Cuadro 5. Composición sectorial de los tributos internos, 2000-2011

	Millones de Nuevos Soles				Participación (%)				Porcentaje del PIB (%)			
	2000	2005	2010	2011	2000	2005	2010	2011	2000	2005	2010	2011
Agropecuario	148	305	491	569	0,9	1,1	0,9	0,9	0,1	0,1	0,1	0,1
Pesca	83	250	397	400	0,5	0,9	0,7	0,6	0,0	0,1	0,1	0,1
Minería	699	3.123	8.132	11.258	4,2	11,2	15,2	17,5	0,4	1,2	1,9	2,3
Hidrocarburos	1.604	1.380	2.665	3.895	9,5	4,9	5,0	6,1	0,9	0,5	0,6	0,8
Manufactura	4.750	7.673	10.352	11.593	28,2	27,4	19,4	18,1	2,6	2,9	2,4	2,4
Servicios	9.534	15.260	31.441	36.441	56,7	54,5	58,8	56,8	5,1	5,8	7,2	7,5
Total	16.818	27.991	53.478	64.155	100,0	100,0	100,0	100,0	9,0	10,7	12,3	13,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de impuestos brutos según cifras de la Sunat.

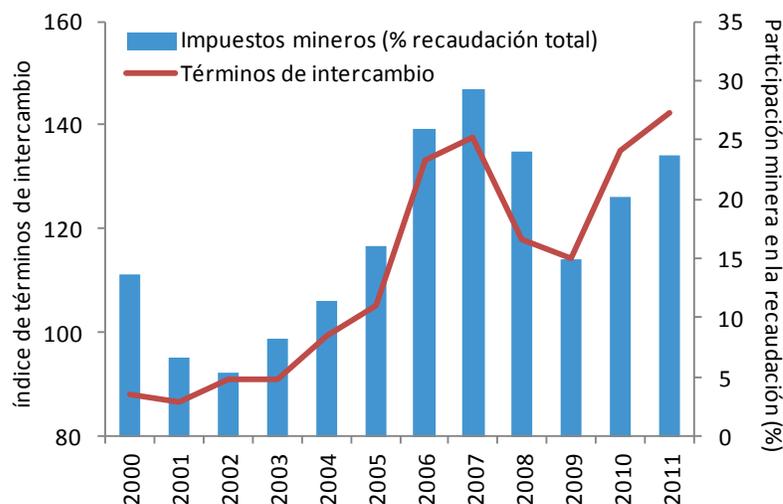
Asimismo se observa una recomposición de la participación tributaria entre sectores económicos. Mientras que en 2000 el sector de hidrocarburos era el que pagaba mayores impuestos dentro del sector extractivo, su participación se redujo a menos del 2% en 2002. Esto se debió a la menor actividad petrolera al no encontrarse nuevos pozos, lo cual fue atenuado a partir de 2003 con el inicio de operaciones del proyecto de gas natural de Camisea y como resultado de la dinámica creciente de la producción de hidrocarburos líquidos. Es así como el 2011 este sector representó el 6% de los tributos internos.

Si bien es creciente, la recaudación proveniente del sector minero ha estado sujeta a la volatilidad de los precios internacionales de los minerales. Así, mientras que el índice del precio de exportación --calculado principalmente con base en productos mineros relativo al índice del precio de importación-- creció, los ingresos fiscales provenientes del sector minero aumentaron hasta alcanzar su mayor nivel en 2007 (gráfico 3). Sin embargo, con la crisis internacional y la subsecuente caída de la demanda externa y de los precios internacionales, los ingresos del sector minero se vieron afectados, lo cual se tradujo en menores ingresos fiscales durante los años 2008 y 2009. La recuperación observada en los últimos años aún no alcanza los niveles de actividad e ingresos fiscales previos a la crisis, siendo la participación minera en la recaudación para 2011 incluso inferior a la de 2008.

De esta forma, la alta dependencia de los ingresos mineros y los recursos fiscales con respecto a los precios internacionales genera vulnerabilidades y restringe la capacidad del Estado para atender sus obligaciones regulares, dado que solo los puede utilizar para gastos no permanentes. Además, con ello no solo pone en riesgo las finanzas públicas del

gobierno nacional, sino también las de los gobiernos subnacionales beneficiarios de la mayor parte de las rentas extractivas.

Gráfico 3. Vulnerabilidad de la recaudación tributaria del sector minero



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCRP y de la Sunat.

Cabe precisar que los sectores minero y de hidrocarburos cuentan con el beneficio de la devolución del IGV asociado a las actividades de exploración. Dichas devoluciones representan actualmente alrededor del 12% de los impuestos recaudados anualmente en los sectores aludidos (cuadro 6).

Además del pago de impuestos, los sectores minero, petrolero y gasífero generan recursos adicionales al fisco a través de las regalías. En el caso de la minería, antes del nuevo régimen establecido en septiembre de 2011, las empresas mineras con convenios de estabilidad tributaria (en su mayoría extranjeras) no pagaban regalías, mientras que aquellas que no contaban con convenio estaban sujetas a su pago. Con la actual legislación, las primeras están sujetas a un gravamen especial de entre el 4% y el 13,2% sobre sus utilidades operativas, mientras que las segundas pagan regalías de entre el 1% y el 12% de las utilidades operativas y un impuesto especial de entre 2% y 8,4% de las mismas⁹. Hasta el cierre de 2011, las regalías mineras solo representaban el 8,0% de los ingresos fiscales brutos provenientes del sector minero (3,9% de los ingresos por explotación de recursos naturales).

⁹ Para mayores detalles acerca de la legislación, véase la primera sección del este documento.

Cuadro 6. Ingresos del Estado provenientes de los sectores minero y de hidrocarburos
(millones de Nuevos Soles)

	2000	2005	2010	2011
<i>Tributos internos</i>	2.302	4.504	10.798	15.153
Minería	699	3.123	8.132	11.258
Hidrocarburos	1.604	1.380	2.665	3.895
<i>Devoluciones</i>	n.d.	642	1.340	1.867
Minería	n.d.	616	994	1.045
Hidrocarburos	n.d.	26	346	822
<i>Regalías mineras</i>	0	266	646	841
<i>Gravamen Especial a la Minería</i>	0	0	0	136
<i>Regalías gasíferas</i>		164	2.423	3.613
<i>Regalías petroleras</i>		1.623	1.297	1.891
Ingreso bruto total	2.302	6.557	15.164	21.633
<i>Del cual la minería...</i>	699	3.389	8.778	12.234
Ingreso neto total	2.302	5.915	13.823	19.767

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Sunat y Perupetro.

Las regalías gasíferas se establecen como un porcentaje del valor de producción pactado en el contrato de concesión, mientras que las regalías petroleras se recaudan según la modalidad acordada en el mismo. La legislación impuesta ha generado importantes ingresos por este concepto en los últimos años. Para el caso del gas, estos ascendieron al 17% de los ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales en 2011, en tanto que las regalías petroleras representaron un 9% de los mismos (cuadro 6). Así, el total de las regalías del sector de hidrocarburos representa el 59% de los ingresos brutos provenientes de su sector, siendo su principal componente el gas natural.

Considerando todas las fuentes de ingreso tributario y no tributario, los sectores minero, petrolero y gasífero representan un ingreso neto de S/.19.767 millones para el Estado (US\$7.176 millones o 4% del PIB) después de devoluciones. Si se considera el PIB proveniente del sector minero, se puede construir un indicador de la presión fiscal que afronta el sector (gráfico 4). Esta parece haber seguido la misma tendencia que el índice del precio de exportaciones (60% mineras), lo cual pone en evidencia los escasos esfuerzos por ampliar la base tributaria durante la década pasada. Solo recientemente el Estado parece haber comenzado a focalizar esfuerzos en fiscalizar e imponer cargas mayores sobre las rentas de la actividad. Sin embargo, el resultado es poco claro por el momento.

Gráfico 4. Presión fiscal del sector minero 2000-2011*

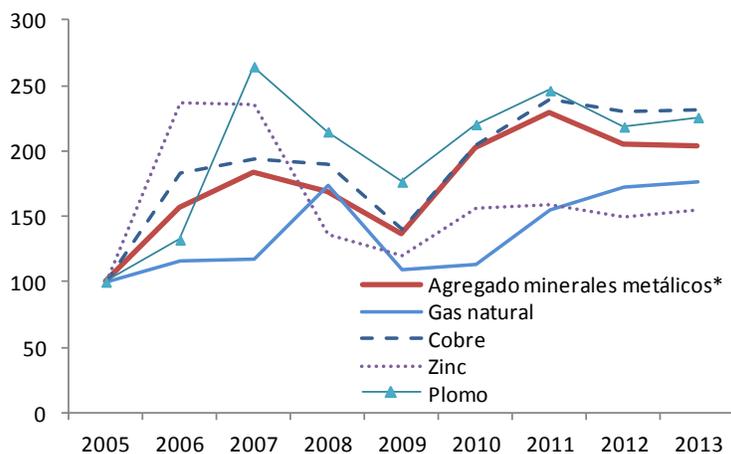


Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCRP y la Sunat.

*Definida como los ingresos provenientes del sector minero como porcentaje del PIB minero.

Si bien los precios internacionales han mostrado un deterioro reciente como producto del estancamiento de la economía mundial, los pronósticos para 2013 muestran que estos precios no se seguirán erosionando (gráfico 5). Además, su estancamiento quedaría compensado por la entrada en operación de nuevos proyectos mineros que actualmente se encuentran en fase de exploración. Con ello cabe esperar que en los próximos años la contribución de la industria extractiva a las rentas fiscales permanezca por lo menos en el mismo nivel que los dos años anteriores, aunque ello no atenúa la vulnerabilidad de la recaudación tributaria ante cambios inesperados en los precios internacionales.

Gráfico 5. Proyección del precio de metales y gas natural
(Índice 2005=100)



Fuente: FMI (2012).

*Incluye cobre, aluminio, hierro, estaño, níquel, zinc, plomo y uranio.

4. MARCO INSTITUCIONAL Y DISTRIBUCIÓN DE LAS RENTAS FISCALES PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS MINEROS E HIDROCARBUROS

Perú se caracteriza por la alta concentración geográfica de su población y de la actividad económica en Lima, ciudad que alberga al 30% de la población y el 50% del PIB del país. El desarrollo territorial desigual condujo a que las zonas más alejadas de la capital, especialmente las áreas rurales, exhibieran los mayores niveles de pobreza. Sin embargo, es precisamente allí donde se encontraron los principales yacimientos mineros, petroleros y gasíferos, lo cual generó presiones políticas por parte de sus autoridades y pobladores para que se les asignara parte de los recursos derivados las actividades extractivas. Ello condujo hace más de una década a la descentralización de dichos recursos, dando forma a su actual distribución.

Si bien el país cuenta además con recursos pesqueros, forestales e hidroenergéticos, su contribución actual al fisco y a la economía es mínima. Por esta razón, en esta sección se estudiarán los mecanismos de distribución de los recursos generados solo por la actividad minera, petrolera y de gas natural. Al respecto, los gobiernos subnacionales reciben recursos por dichas actividades a través de cuatro mecanismos: canon, regalías, derechos de vigencia de minas y el Focam (Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea). Otra porción de estos fondos se asigna al gobierno nacional sin uso definido. Sin embargo, la mayor parte destinada a los gobiernos subnacionales no es de libre disponibilidad, sino de destinación específica.

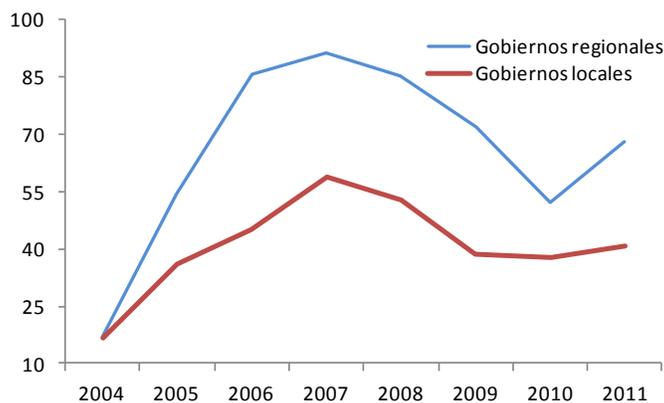
La contribución de estos recursos a las finanzas de los gobiernos subnacionales ganó importancia a partir del 2004. En 2007, estos llegaron a representar el 91,4% y el 59,0% de las transferencias recibidas por los gobiernos regionales¹⁰ y locales¹¹ respectivamente. En el gráfico 6 se observa la marcada vulnerabilidad de las finanzas subnacionales a las fluctuaciones de los precios internacionales. Las transferencias por canon, regalías y Focam se redujeron en 2009 y 2010 precisamente como producto de la contracción económica y la desaceleración de los socios comerciales del país, y de la consiguiente la caída de los precios internacionales de los metales.

¹⁰ Creados en noviembre de 2002 (Ley N° 27867).

¹¹ Perú está dividido en 24 departamentos y la provincia constitucional del Callao. Cada departamento se subdivide en provincias y estas en distritos. Cada departamento está regido por un gobierno regional, mientras que las provincias y distritos son administradas por municipalidades (gobiernos locales).

Para el año 2011, estos recursos representaban el 26,6% y el 41,3% de los ingresos totales de los gobiernos regionales y locales respectivamente.

Gráfico 6. Transferencias de canon, regalías y Focam a los gobiernos subnacionales
(% transferencias totales)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del MEF.

En el siguiente apartado se describen los mecanismos que generan rentas fiscales provenientes de los recursos mineros, petroleros y gasíferos, los criterios utilizados para su asignación a los diferentes niveles de gobierno en forma de transferencias, las funciones de las instituciones involucradas en cada proceso, y las restricciones para el uso de dichos recursos.

4.1 Canon minero, gasífero y petrolero

El canon es la participación de los gobiernos regionales y locales en las rentas obtenidas por el Estado provenientes de la explotación de recursos naturales. Los recursos del canon minero están compuestos del 50% del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras, mientras que los del canon gasífero se componen de un 50% del impuesto a la renta y un 50% de las regalías por la explotación de tales recursos naturales¹², más un porcentaje de los ingresos que obtiene el Estado por la explotación de gas proveniente de contratos. Los recursos del canon petrolero solo se originan en las regalías petroleras. Su cálculo depende de leyes particulares para cada departamento en cuya jurisdicción se realizan actividades de explotación. Así, para los departamentos de Loreto-Ucayali y Pirua-Tumbes, el canon petrolero equivale al 10% del valor de la exportación total de petróleo más una tasa adicional (sobrecanon) de 2,5% sobre la misma base. En cambio para el departamento de Huánuco solo se aplica la tasa inicial del 10%. El

¹² Véase el siguiente apartado sobre regalías.

apéndice 2 contiene un esquema de los mecanismos de recaudación, los criterios de distribución del canon y las instituciones que participan en el mismo se encuentran.

Criterios de distribución

Son beneficiarios del canon los gobiernos regionales y locales en cuya circunscripción se explotan los recursos naturales. Cuando dicha explotación implica a más de una circunscripción, la distribución se realiza con base en la producción de cada unidad productiva y su localización geográfica¹³. La distribución del canon se realiza de tal forma que todos los municipios del departamento donde se encuentre el recurso natural se beneficien del mismo. Dicha asignación, tanto de los recursos por canon minero como por el gasífero, depende de su ubicación geográfica respecto al recurso natural, y se establece de acuerdo a los porcentajes que se registran en el cuadro 7¹⁴.

Cuadro 7. Criterios de distribución del canon minero y gasífero

10%	Municipalidades distritales donde se encuentra la concesión
25%	Municipalidades de las provincias donde se encuentra la concesión
40%	Municipalidades de los departamentos donde se encuentra la concesión
25%	Gobiernos regionales donde se explota el recurso natural. De este, un 20% se transfiere a las universidades nacionales de su jurisdicción

Fuente: MEF.

Además de los gobiernos subnacionales y universidades, los recursos del canon petrolero benefician también a institutos de investigación pedagógicos. Los porcentajes de distribución son diferentes según el departamento y se desglosan en el cuadro 8.

¹³ D.S. N° 044-2009-EF (Febrero de 2009).

¹⁴ Ley N° 28322 (Agosto de 2004).

Cuadro 8. Criterios de distribución del canon petrolero*

	(%)				
	Loreto Canon y Sobrecanon	Ucayali Canon y Sobrecanon		Piura y Tumbes Canon y Sobrecanon	Huánuco Canon
Gobierno regional	52	20	52	20	
Gobiernos locales	40	70	40	70	100
Distrito productor		10			
Provincia productora		20		20	
Departamento productor		40		50	
Universidades nacionales	5	5	5	5	
Inst. Inv., sup., y ped.	3	5	3	5	
Total	100	100	100	100	100

Fuentes: MEF y diversas leyes.

*Ley N° 28277 (Julio de 2004). Ley N° 28699 (Marzo de 2006)

La distribución dentro de cada porcentaje para cada municipio provincial y distrital, y para el gobierno regional, se determina de acuerdo con índices establecidos por la DGAES (Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales) del MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) con base en criterios de población y NBI (necesidades básicas insatisfechas) definidos por el INEI (Instituto Nacional de Estadísticas). Los recursos del canon minero se transfieren a cuentas que cada gobierno local y regional mantiene en el Banco de la Nación, a los primeros por intermedio de la Secretaría de Descentralización de la PCM (Presidencia del Consejo de Ministros), y a los segundos a través de la DNTP (Dirección Nacional de Tesoro y Endeudamiento Público). En el caso de los cánones petrolero y gasífero, estos se transfieren a través del Consejo Nacional de Descentralización de la PCM para los gobiernos locales y a través de la DNTP para los regionales. Por su parte, corresponde a Perupetro --la Agencia Nacional de Hidrocarburos-- distribuir directamente lo asignado a universidades e institutos pedagógicos y de investigación. En todos los casos, los índices de distribución se modifican periódicamente de acuerdo con información actualizada sobre NBI y población.

El canon minero y su distribución se determinan anualmente en el mes de mayo del año siguiente, como se explica a continuación. En los primeros tres meses del año el MEM (Ministerio de Energía y Minas) y el Ministerio de la Producción proporcionan información al MEF sobre los concesionarios que hayan realizado actividades el año anterior, sus registros de contribuyentes y la ubicación geográfica de sus concesiones. Esta información

se envía a la Sunat (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria), para que esta a su vez informe el monto de impuesto a la renta pagado por estos contribuyentes¹⁵. El canon se transfiere a los gobiernos subnacionales en doce cuotas mensuales a partir de junio, dos meses después del cierre del año fiscal para el pago de impuestos. De esta forma, una vez conocida la recaudación del impuesto a la renta de un año específico en abril del siguiente año, el MEF determina la distribución del canon minero en mayo según los criterios arriba descritos, iniciando su transferencia en junio.

La definición del canon gasífero está sujeta al mismo mecanismo que la del canon minero en su componente proveniente del impuesto a la renta. Perupetro realiza mensualmente el cálculo de los recursos provenientes de las regalías en función del volumen de producción de cada pozo en actividad. El monto determinado del canon se sustrae del monto de las regalías gasíferas recaudadas en las dos quincenas del mes en curso. En cuanto al canon gasífero, los recursos se determinan mensualmente con base en las ventas del mes anterior.

Utilización

Los recursos distribuidos por canon solo pueden financiar proyectos de inversión pública orientados a brindar servicios de acceso universal que generen beneficios a la comunidad y se enmarquen en las competencias del respectivo nivel de gobierno. Esta limitación se sustenta en la dependencia de dichos recursos de la actividad extractiva y consecuentemente de la coyuntura externa, por lo que no pueden cubrir gasto corriente.

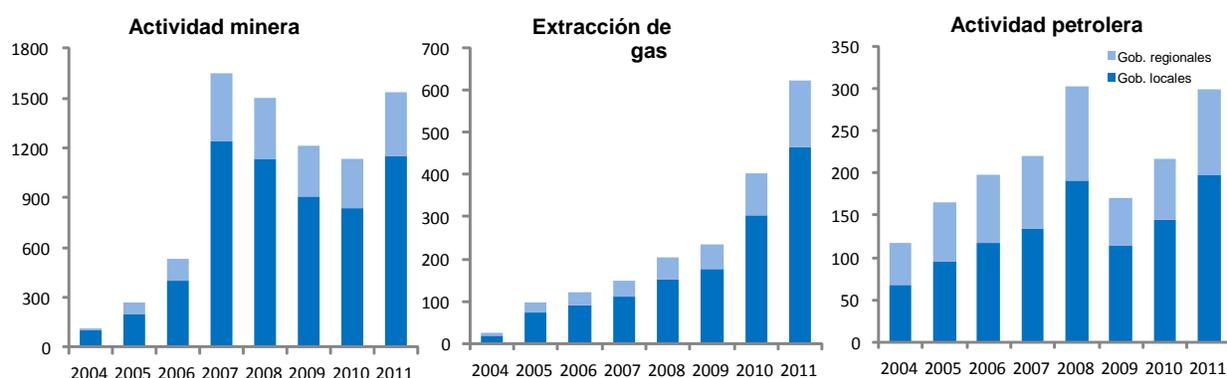
Esta restricción implica la prohibición de que los recursos del canon puedan cubrir gastos de mantenimiento de las inversiones realizadas, lo cual conduce a su deterioro. Sin embargo, a partir de 2006 la ley permite asignar hasta un 20% de los recursos al mantenimiento de infraestructura y a la elaboración de perfiles de los proyectos de inversión pública.

¹⁵ D.S. N° 187-2004-EF (Diciembre de 2004).

Recursos transferidos

En los últimos años, la coyuntura externa y la demanda cada vez mayor de materias primas ha resultado en el aumento de los recursos fiscales, y por tanto de las transferencias para los gobiernos subnacionales (gráfico 7). Estas últimas se han mantenido al alza en el caso del canon gasífero desde el inicio de las operaciones en Camisea, y con fluctuaciones relacionadas con la crisis internacional de 2008-2009 en el caso del canon minero¹⁶ y petrolero. A 2011, las transferencias por los tres tipos de canon habían sido US\$2.456 millones (1,4% del PIB), de los cuales US\$1.819 millones correspondieron a los gobiernos locales y US\$637 millones a los gobiernos regionales (33,4% y 22,1% de sus ingresos corrientes respectivamente).

Gráfico 7. Recursos transferidos a los gobiernos subnacionales por canon minero y de gas
(Millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del MEF y Perupetro.

4.2 Regalías mineras, gasíferas y petroleras

Las regalías son la contraprestación económica que los titulares de las concesiones pagan al Estado por la explotación de los recursos minerales y de gas. La regalía minera¹⁷ se determina como un porcentaje del valor de los minerales vendidos por cada empresa conforme a la cotización de los precios del mercado internacional, deducido los costos no asociados al proceso

¹⁶ Al ser el canon minero transferido en un año determinado correspondiente al año anterior, los niveles más bajos en las transferencias se registraron recién en el año 2010.

¹⁷ Dado que en la sección anterior se describieron pormenorizadamente los criterios de distribución de la regalías gasíferas y petroleras a los gobiernos locales y regionales (recursos del canon), en esta sección se hace énfasis principalmente en la distribución de las regalías mineras.

productivo. Dicho porcentaje difiere según el nivel de las ventas acumuladas en el año en cuestión: 1% para ventas no mayores a US\$60 millones, 2% sobre el exceso de ventas entre US\$60 y US\$120 millones, y 3% sobre el exceso de ventas mayores a US\$120 millones¹⁸. El pago de regalías se efectúa a la Sunat, es de carácter mensual, y se calcula como la diferencia entre la regalía acumulada en el año hasta dicho mes y la regalía calculada acumulada hasta el mes anterior. Luego son transferidas en su totalidad a los gobiernos regionales y locales.

Perupetro recauda quincenalmente las regalías gasíferas como porcentaje del valor del gas extraído, el cual se pacta en el contrato de concesión de cada empresa. De las regalías gasíferas, el 50% se asigna a los gobiernos locales, que lo distribuyen en la forma de canon gasífero según los criterios anteriormente señalados. El otro 50% de las regalías gasíferas se reparte entre el Tesoro Público, el Focam, el FODE (Fondo de Desarrollo Estudiantil), y otras instituciones del gobierno central directamente relacionadas al control de la explotación de gas.

Al igual que en el caso de las regalías gasíferas, Perupetro calcula y recauda quincenalmente las del petróleo, para luego transferirlas parcialmente a los gobiernos regionales en forma de canon petrolero. Estas regalías se determinan para cada contrato de concesión con base en cuatro metodologías alternativas, las cuales consideran ingresos y egresos acumulados, precios y volumen de producción. Una vez calculadas las regalías, Perupetro determina el canon y sobrecanon mensual, los cuales se sustraen de las regalías recaudadas en las dos quincenas del mes en curso. Sobre el saldo restante se determina la participación de Perupetro, el MEM, el Osinergmim (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería) y los gastos de fiscalización asociados. El remanente se entrega al Tesoro Público.

Criterios de distribución

La regalía minera se distribuye en su totalidad a los gobiernos subnacionales y a las universidades nacionales de las regiones. Las transferencias se realizan con base en la ubicación de la concesión minera. Cuando esta comprende más de una circunscripción, la distribución se realiza proporcionalmente en función del área comprendida por la concesión en cada una de aquellas.

¹⁸ D.S. 154-2004-EF. Reglamento de la Ley de Regalías Mineras.

En esta distribución se considera la proporción en que cada una de las unidades de producción de una empresa minera¹⁹ contribuye al monto declarado como base para el cálculo de las regalías y su ubicación geográfica. El día 15 de cada mes, la Sunat informa al MEF el monto de la regalía minera del mes anterior por unidad de producción, detallando su ubicación geográfica en el ámbito del distrito, provincia y región.

A diferencia del canon, la regalía minera asigna una mayor proporción de sus recursos a las municipalidades distritales (20% en vez de 10%), y una menor proporción a los gobiernos regionales (15% en vez de 20%). En el cuadro 9 se describen en detalle los porcentajes.

Cuadro 9. Criterios de distribución de las regalías mineras

20%	Municipalidades distritales donde se encuentra la concesión
20%	Municipalidades de las provincias donde se encuentra la concesión
40%	Municipalidades de los departamentos donde se encuentra la concesión
15%	Gobiernos regionales donde se explota el recurso natural.
5%	Universidades nacionales de los departamentos donde se encuentra la concesión

Fuente: MEF.

Al igual que con el canon, la distribución dentro de cada porcentaje para cada municipio provincial y distrital, y para el gobierno regional, se determina de acuerdo con los índices establecidos por el MEF según criterios demográficos y de y NBI.

Utilización

Los recursos provenientes de las regalías mineras se utilizan exclusivamente en el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión productiva que permitan articular la minería al desarrollo económico de cada región, para que así contribuyan al desarrollo sostenible de las áreas en cuestión. En el caso de las universidades nacionales los recursos se destinan exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica.

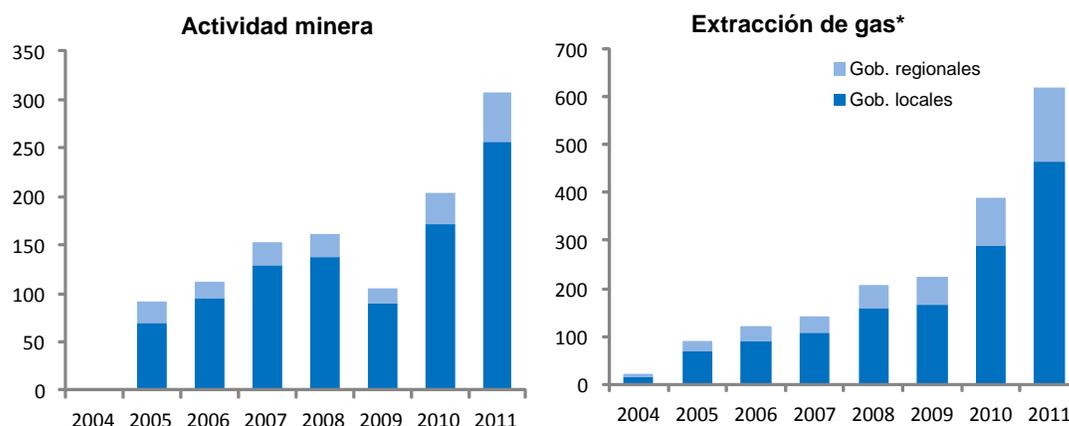
Recursos transferidos

Al igual que para el canon, la coyuntura externa se ha traducido en mayores transferencias de regalías para los gobiernos subnacionales (gráfico 8). Estas han mantenido su tendencia al

¹⁹ Cada concesión incluye múltiples unidades mineras de producción.

aumento en el caso de las regalías gasíferas, y con fluctuaciones relacionadas con la crisis internacional del 2008-2009 en el caso de las regalías mineras y petroleras. A 2011, las transferencias por regalías mineras y gasíferas alcanzaban US\$928 millones (0,5% del PIB), de los cuales US\$722 millones correspondieron a los gobiernos locales y US\$206 millones a los gobiernos regionales (4,8% y 2,3% de sus ingresos corrientes respectivamente)²⁰. Cabe señalar que las regalías de gas se transfieren a los gobiernos subnacionales en forma de canon, el cual se suma al canon gasífero determinado sobre la base del impuesto a la renta de las empresas con concesiones de gas. En el caso de la actividad petrolera, el 100% del canon se compone de recursos provenientes de las regalías.

Gráfico 8. Recursos transferidos a los gobiernos subnacionales por regalías mineras y gas
(Millones de US\$)*



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del MEF.

*Las regalías de gas transferidas a los gobiernos subnacionales son recibidas por estos en la forma de canon y transferencias del Focam. Sin embargo, con el fin de evitar duplicación, en el gráfico 8 solo se reflejan las transferencias de regalías por concepto de canon. Las correspondientes al Focam se detallarán más adelante.

4.3 Derecho de vigencias de minas

Los derechos de vigencia son pagos fijos anuales que los titulares de las concesiones realizan para mantener sus derechos de explotación. Estos derechos los determina el INACC (Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero) sobre la base de la extensión de la concesión

²⁰ No se incluye en este cálculo las transferencias por regalías petroleras a los gobiernos subnacionales, pues estas se componen de recursos del canon, cuyas transferencias se detallaron en la sección anterior.

minera y la escala de la actividad²¹. Las empresas mineras realizan un pago anual por este concepto en el primer semestre del año al INGEMMET (Instituto Geológico Minero y Metalúrgico), aunque se reciben pagos durante todo el año para nuevos pedidos de concesión. Hasta el año 2007, el INGEMMET distribuía los recursos mensualmente entre los gobiernos locales del departamento donde se ubica la concesión, el gobierno nacional e INACC e INGEMMET²². El apéndice 3 contiene un esquema de los mecanismos de recaudación, los criterios de distribución de los derechos de vigencia de minas y las instituciones que participan del mismo.

En el cuadro 10 se muestran en detalle los porcentajes de distribución y los criterios de asignación dentro de dichos porcentajes.

Cuadro 10. Criterios de distribución de los derechos de vigencia de minas

75%	Municipalidad(es) distrital(es) donde se encuentra el pedido de concesión o la concesión minera
10%	INGEMMET
10%	INACC
5%	Ministerio de Energía y Minas

Fuente: MEF.

A partir del 2008 se incluyó en esta distribución a los gobiernos regionales con el fin de que solventaran sus gastos por las funciones que se les transfirieron en materia de actividad minera dentro del marco del proceso de descentralización²³. Así, los porcentajes previamente asignados a los gobiernos locales provenientes de la minería pequeña y artesanal pasaron a asignarse a los gobiernos regionales. La distribución de los recursos a los gobiernos locales del departamento donde se encuentra la concesión minera se realiza con base en criterios de población provistos por el INEI y en el mapa de pobreza del MEF. Al igual que con el canon y las regalías mineras, el uso de estos recursos se restringe a programas de inversión y desarrollo, por lo que no pueden asignarse a gastos corrientes.

²¹ US\$3 dólares por hectárea para el régimen general, US\$1 para la pequeña minería y US\$ 0,5 para la minería artesanal.

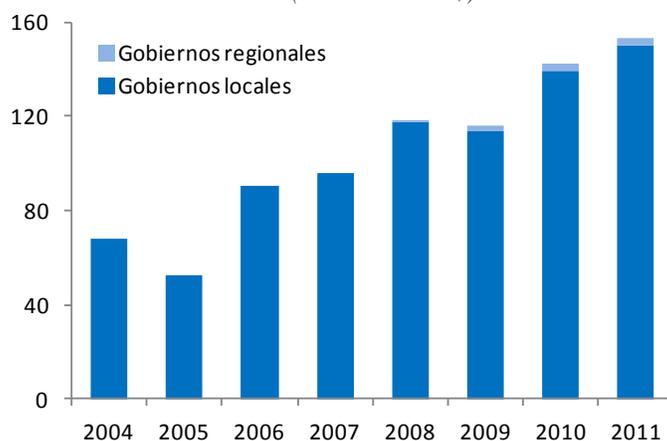
²² El INACC se fusionó con el INGEMMET. Este instituto realiza investigaciones acerca de los recursos mineros, metalúrgicos, energéticos e hidroenergéticos, dejando la parte administrativa de los mismos al INACC.

²³ Ley N° 29169 de 2007.

Recursos transferidos

Los recursos de la vigencia de minas muestran una tendencia al aumento como producto de la firma de nuevos contratos de concesión. Cabe precisar que dichos recursos, al recaudarse como un monto fijo por hectárea adjudicada, no están sujetos a las variaciones de los precios de los minerales. En 2011 se transfirieron US\$150 millones a los gobiernos locales (gráfico 9), mientras que las transferencias a los gobiernos regionales son mínimas en la medida en que sus recursos provienen de la minería a menor escala.

Gráfico 9. Recursos transferidos por derecho de vigencia de minas
(Millones de US\$)*



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de INGEMMET.

4.4 Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea-Focam

Luego de una etapa de exploración y desarrollo, la explotación de gas de Camisea en la selva de Cusco se inició en 2004 en el lote 88. El canon gasífero se creó con el fin de beneficiar a aquellas áreas donde se encuentran los yacimientos, mientras que el Focam se estableció como fondo intangible para contribuir al desarrollo sostenible de las áreas por donde pasan los ductos que conducen el gas y los líquidos de gas de los lotes 88 y 56 hasta la costa (provincias de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Ica y Lima), para su posterior envío al mercado local o de exportación²⁴. Debido a su proximidad con los yacimientos de gas, este beneficio se

²⁴ Ley N° 28451 de 2005.

extendió posteriormente al departamento de Ucayali bajo una reglamentación distinta²⁵; su fin es mejorar el bienestar de las comunidades involucradas y ayudar la preservación del medio ambiente y los ecosistemas.

Con excepción de los destinados a Ucayali, los recursos de Focam se componen del 25% de las regalías de gas que corresponden al gobierno nacional provenientes de los lotes 88 y 56²⁶, luego de efectuadas las deducciones del canon gasífero (50% de las regalías gasíferas) y las participaciones de otras instituciones del gobierno central directamente relacionadas con el control de la explotación de gas (3,05% de las regalías en conjunto). A Ucayali le corresponde el 2,5% del total de las regalías de gas.

Criterios distribución

Los recursos del Focam se reparten entre los gobiernos regionales y locales, así como entre las universidades públicas de los departamentos que participan de dichos recursos. Esta distribución difiere entre Ucayali y los demás departamentos participantes, como se observa en el cuadro 11²⁷.

Cuadro 11. Criterios de distribución del Focam

Ayacucho, Huancavelica, Ica y Lima	Ucayali
30% Gobiernos regionales	13% Gobierno regional
30% Municipalidades provinciales	60% Gobiernos locales de la provincia Atalaya
15% Municipalidades distritales por donde pasan los ductos	10% Gobiernos locales de la provincia Coronel Portillo
15% Municipalidades distritales por donde no pasan los ductos	10% Gobiernos locales de la provincia Padre Abad
10% Universidades públicas	3% Gobiernos locales de la provincia Purús
	4% Universidades públicas

Fuente: MEF.

El MEF es el encargado de elaborar los índices de distribución dentro de cada porcentaje asignado. Salvo en el caso de Ucayali, la distribución de recursos para cada municipalidad o gobierno regional se asigna con base en criterios de población, NBI y longitud de los ductos en cada región, provincia o distrito. En el caso de Ucayali, los criterios utilizados son población,

²⁵ Ley N° 28622 de 2005.

²⁶ La explotación del lote 88, conformado por 15 pozos, se inició en junio de 2004 y desde abril de 2012 su oferta está destinada al mercado interno. La explotación del lote 56, con siete pozos, se inició en septiembre de 2008 y sus reservas están destinadas exclusivamente a la exportación.

²⁷ Ley N° 28622. Noviembre de 2005.

NBI y promedio de la participación relativa de la superficie. Los recursos asignados a las universidades públicas se distribuyen en partes iguales entre el total de las universidades públicas de los departamentos participantes.

Los recursos provenientes de este fondo son transferidos mensualmente por la Secretaría de Descentralización de la PCM a una cuenta especial que cada gobierno regional y local participante tiene en el Banco de la Nación. Por su parte, los depósitos del Focam a favor de las universidades nacionales son efectuados directamente por Perupetro.

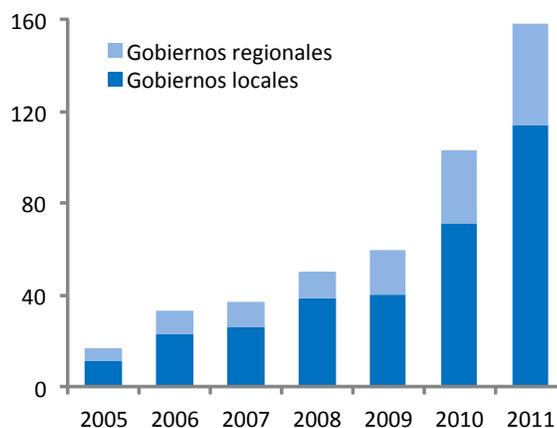
Utilización

Los gobiernos regionales y locales solo pueden destinar los recursos de este fondo al financiamiento de proyectos de inversión pública, al mantenimiento de la infraestructura económica y social existente, a la formulación de estudios de preinversión, a capacitación y asistencia técnica, y a la preservación del medio ambiente y los ecosistemas. Por su parte, las universidades públicas solo pueden utilizar los recursos asignados para fines de investigación científica y tecnológica.

Recursos transferidos

Desde su creación hasta el año 2011, el Focam ha distribuido US\$459 millones. Para el año 2011 los recursos transferidos ascendieron a US\$158 millones, de los cuales US\$114 millones correspondieron a gobiernos locales y US\$44 millones a los regionales. Dichas transferencias han ido en aumento (gráfico 10), y en la medida en que se determinan como porcentaje de las regalías del gas, muestran su misma dinámica.

Gráfico 10. Recursos del Focam transferidos a los gobiernos subnacionales
(Millones de US\$)



Fuente: MEF.

5. BALANCE SOCIAL DE LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

La especificidad en el uso de los fondos provenientes de la explotación de recursos naturales por parte de los gobiernos subnacionales, contrasta con la libre disponibilidad de estos en el gobierno nacional. Mientras que los primeros se restringen a proyectos de inversión social y productiva que promuevan el desarrollo de la región, los segundos no tienen destinación específica.

Los ingresos netos por recursos naturales del gobierno nacional se componen principalmente de lo que queda del impuesto a la renta luego de asignar el 50% para el canon. También son parte de sus ingresos las regalías de petróleo y gas que recibe la nacional Perupetro (titular de los lotes concesionados) luego de asignar el 50% al canon de gas y 25% al Focam, así como porcentajes geográficos diferenciados al canon petrolero. Todo remanente de las regalías petroleras luego de descontar la asignación del canon y la participación de las autoridades reguladoras se transfiere al Tesoro Público. El componente final es el de los ingresos provenientes de los demás impuestos cobrados a las empresas explotadoras. Los ingresos por remanente de regalías y otros impuestos son considerablemente menores a los que recibe por impuesto a la renta.

Estos fondos son asignados como recursos ordinarios al gobierno nacional, junto con los demás impuestos cobrados; por su parte, los gobiernos subnacionales los reciben como recursos determinados de destinación específica, estableciendo así límites a su uso. Esta restricción es más severa para los gobiernos locales, cuyos recursos determinados constituyen el 81,1% de sus ingresos totales, mientras que para los regionales los recursos determinados representan el 62,8% de los mismos (cuadro12).

Cuadro 12. Ingresos de los niveles de gobierno por fuentes, 2011

	(%)		
	Gov. nacional	Gov. locales	Gov. regionales
Recursos directamente recaudados	37,2	12,8	9,3
Recursos por operaciones de crédito	28,1	1,0	3,0
Donaciones y transferencias	12,4	5,0	25,0
Recursos determinados	22,4	81,1	62,8
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: MEF

La participación de los gobiernos subnacionales en las rentas por explotación de recursos naturales ha generado distintas dinámicas en estos. En primer lugar, la mayor disponibilidad de recursos habría creado desincentivos a la formación de recursos propios no dependientes de la coyuntura externa, conduciendo así a la “pereza fiscal”. Asimismo, la falta de capacidades técnicas por parte de dichos gobiernos ha resultado en muchos casos en el uso poco eficiente de los recursos. El Estado, a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público del MEF, está tratando de atenuar estos problemas a través del establecimiento de transferencias condicionadas al logro de metas sobre la recaudación de impuestos locales y de un esquema de focalización de los programas sociales²⁸.

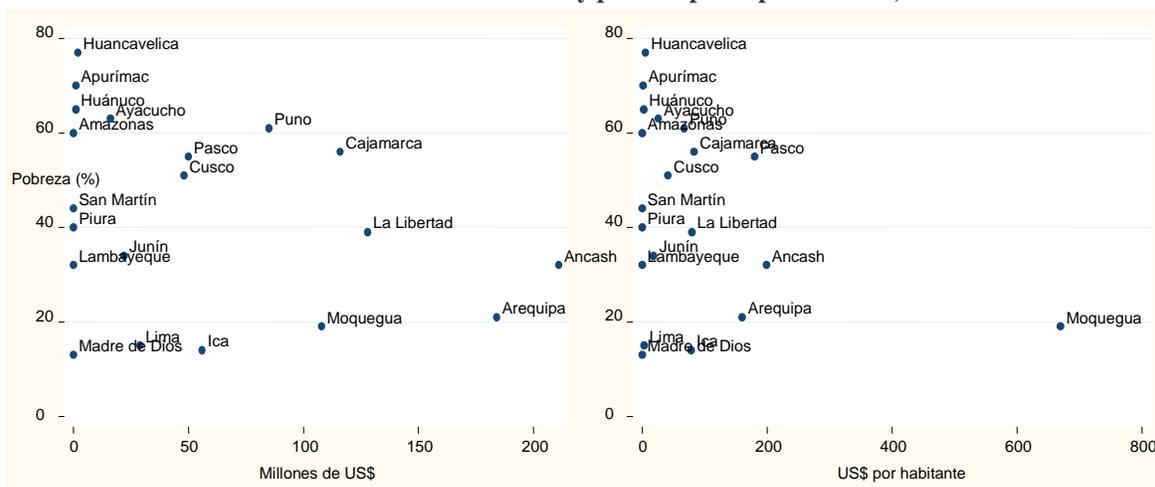
En segundo lugar, los mecanismos de distribución de estos recursos se basan en la ubicación geográfica de sus fuentes, siendo los municipios donde se encuentran las áreas explotadas los que más se benefician. Al respecto, la distribución de recursos solo toma en cuenta criterios de población y NBI en una segunda etapa, luego de haber repartido los fondos de acuerdo con la ubicación geográfica de las áreas de explotación. Esto genera el riesgo de que las unidades geográficas más pobres reciban recursos mínimos al no contar con áreas de

²⁸ Correspondiente al Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (Ley N° 29332 de 2010).

explotación dentro de sus límites, o que otras con mayor desarrollo económico reciban recursos por encima de su capacidad de gasto, dada la existencia de yacimientos mineros o petroleros, o de lotes de gas en sus territorios.

El resultado de la situación anteriormente descrita ha sido una falta de uniformidad en la distribución de los recursos a lo largo del territorio nacional que no se corresponde con las necesidades sociales y económicas de la población. Esto resulta claro en el caso de la explotación de petróleo y gas, cuyas rentas son percibidas por solo 6 de los 24 departamentos del país. En el caso de la minería, en el gráfico 11 se muestra la relación entre la distribución del canon minero por gobierno regional o departamental en 2011 y los índices de pobreza regionales. Destacan las transferencias recibidas por los gobiernos subnacionales en Ancash, donde se ubica el proyecto minero de Antamina (principal productor de cobre del país), y Arequipa, donde operan las compañías mineras Buenaventura (oro) y Cerro Verde (cobre). Cabe señalar que ambos se encuentran entre los seis departamentos con menor incidencia de pobreza en el país. Por otro lado, departamentos como Huancavelica, Apurímac, Huánuco o Amazonas - todos con índices de pobreza superiores a 60%-- reportan mínima actividad minera, por lo que la transferencia por canon es prácticamente nula²⁹.

Gráfico 11. Transferencias del canon minero y pobreza por departamentos, 2011



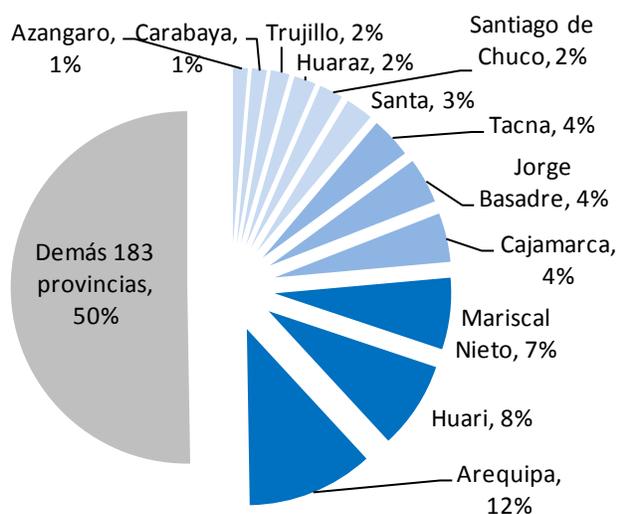
Fuente: Elaboración propia con base en cifras del MEF y el INEI.

²⁹ Sin embargo, el departamento de Huánuco recibe transferencias por canon petrolero.

La disparidad de transferencias frente a las necesidades regionales existentes ha contribuido a que se acentúe la inequidad entre las regiones, lo cual se agrava si se tiene en cuenta la distribución geográfica de la población. Nótese el caso de Moquegua, un departamento que a pesar de que concentra menos del 1% de la población del país y solo el 19% de la misma se encuentra por debajo de la línea de pobreza, recibió en 2011 transferencias de canon minero por US\$108 millones³⁰ (es decir, el 10,2% de las transferencias totales a los gobiernos subnacionales por este concepto). Es así como su asignación per cápita es considerablemente superior a la de otros departamentos (gráfico 11).

Dicha disparidad es aún mayor en el caso de las provincias. Así, de las 195 provincias que hay en el país, 12 recibieron el 50% de las transferencias por canon minero en 2011, a pesar de que solo concentran 12% de la población nacional. Destacan las provincias de Arequipa y Huari (Ancash), y Mariscal Nieto (Moquegua); estas, si bien albergan solo el 3,6% de la población nacional, recibieron el 27% de las transferencias totales por canon minero en 2011 (gráfico 12)³¹.

Gráfico 12. Asignación provincial de las transferencias por canon minero, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del MEF.

³⁰ Provenientes de las rentas generadas principalmente por la empresa Southern, explotadora de cobre, oro y plata.

³¹ Estas cifras comprenden las transferencias que recibe las municipalidades distritales y provinciales dentro de cada provincia.

De esta forma, los criterios actuales de distribución no priorizan la reducción de disparidades económicas y de condiciones de vida, con lo cual se desatiende parcialmente la necesidad de crear una estructura productiva para las poblaciones vulnerables. Estos criterios serían más adecuados si las áreas menos beneficiadas fueran atendidas con los fondos asignados al gobierno nacional. Sin embargo, al ser estos de libre disponibilidad, en gran medida se emplean para gastos corrientes, y por ello no se puede cerrar la brecha distributiva que la actual asignación genera. Además de ser insuficiente, el problema de la limitada inversión del gobierno nacional se agrava al considerar que en los últimos años viene ejecutando inversión por debajo del nivel presupuesto. Así por ejemplo, en 2011 la inversión ejecutada fue menor a los presupuestado en US\$759 millones (19% del presupuesto asignado a inversión) (MEF, 2011).

Frente a esta situación han surgido propuestas encaminadas a modificar la fórmula de distribución del canon. Al mismo tiempo, existen reclamos por parte de las comunidades cercanas a las zonas de explotación, pues a pesar de tener asignados los recursos, las autoridades locales carecen de la capacidad para ejecutar gasto productivo. Esto ha limitado el desarrollo de infraestructura, haciendo poco visible los beneficios por la explotación de los recursos naturales existentes en su jurisdicción.

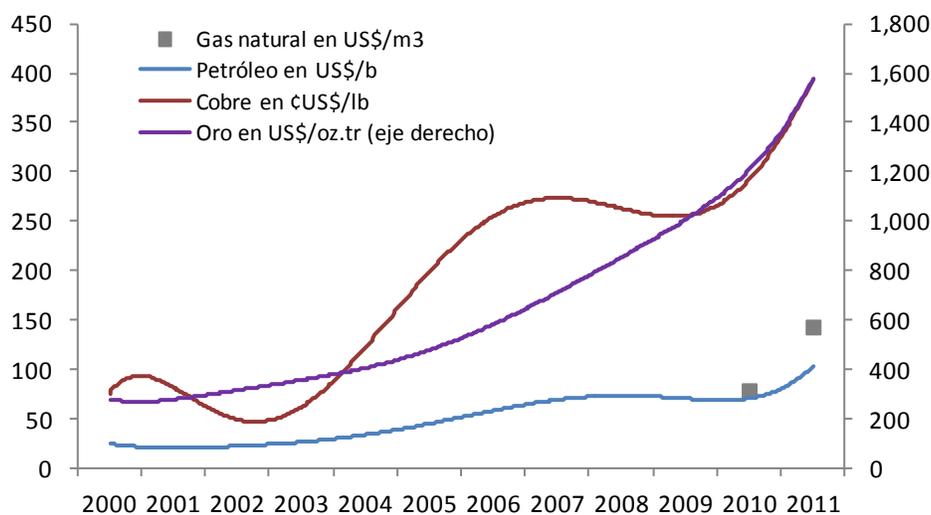
6. SENSIBILIDAD DE LOS INGRESOS FISCALES A CAMBIOS EN LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

La producción de minerales metálicos en Perú está destinada principalmente al mercado externo. Destacan el cobre y oro, los cuales concentraban a fines de 2011 el 23% y el 228% del valor de las exportaciones totales respectivamente. El petróleo crudo y sus derivados satisfacen tanto la demanda interna como la externa, y sus exportaciones representan el 7% del total de las ventas destinadas al mercado internacional. Por su parte, la producción de gas del lote 56 de Camisea se destina desde 2010 al mercado externo, mostrando una creciente participación en las exportaciones: 3% del valor total en 2011.

Estas participaciones en las exportaciones han ido creciendo, aunque más por la vía del aumento de los precios internacionales que por la existencia de mayores volúmenes exportados. Así, los precios del cobre y el oro aumentaron en 46% y 81% en los últimos tres años respectivamente (gráfico 13); entre tanto, el volumen exportado del cobre solo aumentó en poco

más de 1% y el del oro alcanzó en 2011 el mismo nivel que en 2008. Un comportamiento parecido, aunque menos exponencial, registra el precio del petróleo, que pasó de US\$86 por barril en 2008 a US\$102 en 2011, en tanto que el precio del gas natural prácticamente se duplicó entre 2010 y 2011.

Gráfico 13. Precio de los principales productos básicos exportados



Fuente: Elaboración propia con base a tendencias registradas por el BCRP.

En la medida en que una parte importante de las rentas del Estado depende de estos sectores, los ingresos públicos han estado también sujetos a la volatilidad de sus precios. En esta sección se muestran los resultados de un ejercicio simple de sensibilidad de los ingresos del sector público ante cambios en los precios de estos productos básicos, suponiendo que la producción permanece constante e igual al promedio simple de los niveles producidos en los años 2010 y 2011. Para ello se considera como base la recaudación por impuestos y regalías, y los precios de exportación promedio de 2010 y 2011.

En promedio, el barril de petróleo crudo se cotizó en US\$89 dólares en 2010 y 2011, y se exportaron 35 millones de barriles anuales. Manteniendo este nivel de exportación, si el precio del barril de petróleo hubiera sido US\$1 dólar más alto, el fisco habría recibido ingresos adicionales por US\$21 millones en 2011, de los cuales US\$15 millones habrían correspondido a impuestos y US\$6 millones a regalías (cuadro 13).

Cuadro 13. Efecto en los ingresos públicos de un aumento de US\$1 en el precio del barril de petróleo crudo

(Millones de US\$)

	Prom. observado 2010-2011 (89 US\$/b)	1 US\$ por barril de petróleo (90 US\$/b)	Ingreso extra x 1 US\$ por barril de petróleo
<i>Ingresos tributarios</i>	1.308	1.323	15
Impuesto a la renta	439	444	5
IGV	339	343	4
Otros tributos internos	530	536	6
<i>Regalías</i>	573	579	6
Total ingresos	1.881	1.902	21

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Sunat, el BCRP y Perupetro.

La reciente explotación de gas natural ha conducido a un aumento de las rentas del Estado provenientes de dicho sector. Así, las exportaciones de este producto pasaron de 3,6 a 9,0 millones de metros cúbicos entre 2010 y 2011, que junto con la duplicación del precio de exportación para el mismo periodo, condujo a un aumento del 86% en las rentas del Estado por concepto de gas. Considerando el precio promedio observado en 2010 y 2011 de US\$111 por metro cúbico, un aumento de US\$1 en el metro cúbico de gas natural en 2011 habría conducido a una recaudación de US\$13 millones adicionales, de los cuales US\$10 millones habrían correspondido a regalías.

Cuadro 14. Efecto en los ingresos públicos de un aumento de US\$1 en el precio del metro cúbico de gas natural

(Millones de US\$)

	Prom. observado 2010-2011 (111 US\$/m3)	1 US\$ por m3 de gas (112 US\$/m3)	Ingreso extra x 1 US\$ por m3 de gas
<i>Ingresos tributarios</i>	323	326	3
Impuesto a la renta	111	112	1
IGV	84	85	1
Otros tributos internos	128	129	1
<i>Regalías</i>	1.085	1.095	10
Total ingresos	1.407	1.420	13

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Sunat, el BCRP y Perupetro.

Los minerales metálicos representan actualmente el 76% del valor de las exportaciones tradicionales y el 59% de las totales, y en conjunto comprenden la mayor fuente de contribución a las rentas del Estado y de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, ello es menos evidente

cuando se considera la contribución por metal, un ejercicio que muestra la sensibilidad de la recaudación ante cambios en los precios del cobre y el oro, al ser estos los metales con mayor participación en las exportaciones.

El precio promedio del cobre en 2010 y 2011 fue de US\$3,5 por libra. Un aumento de dicho precio a US\$4,5, habría implicado una mayor recaudación para el Estado en 2011 por US\$485 millones. A diferencia del gas, la mayor recaudación vendría principalmente por el lado de los impuestos y no de las regalías. Ello se debería en parte a los convenios de estabilidad tributaria que varias empresas mineras mantienen con el Estado, lo cual las exime de su pago. Además, aquellas empresas sin convenios estaban pagando como máximo un 3% sobre el valor de venta. El nuevo régimen minero establecido a fines de 2011 estaría tratando de compensar estos beneficios por medio de una regalía adicional a tasas mayores. Sin embargo, aún no es claro cuánta recaudación adicional podrá generar el nuevo régimen. Por esta razón, este cálculo solo contempla el régimen existente hasta noviembre de 2011 y no los recaudos adicionales del nuevo régimen.

Cuadro 15. Efecto en los ingresos públicos de un aumento de US\$1 en el precio de la libra de cobre
(Millones de US\$)

	Prom. observado 2010-2011 (3,54 US\$/lb)	1 US\$ por libra de cobre (4,54 US\$/lb)	Ingreso extra x 1 US\$ por libra de cobre
<i>Ingresos tributarios</i>	<i>1.612</i>	<i>2.067</i>	<i>455</i>
Impuesto a la renta	1.005	1.289	284
IGV	177	227	50
Otros tributos internos	430	551	121
<i>Regalías</i>	<i>106</i>	<i>136</i>	<i>30</i>
Total ingresos	1.718	2.203	485

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Sunat, el BCRP y Perupetro.

El oro es uno de los productos básicos cuyo precio ha mostrado mayores incrementos en los últimos años y el único para el cual el precio de exportación ha subido exponencialmente sin interrupción desde el año 2000, como ya se había observado en el gráfico 13. La onza troy de oro ha pasado de cotizar US\$870 en 2008 a US\$1.575 en 2011. Durante 2010 y 2011, el precio promedio fue de US\$1.399 por onza troy. Suponiendo un volumen de exportación constante, un aumento de US\$1 en el precio de la onza troy habría generado US\$1 millón adicionales de

ingresos para el Estado en 2011. En los últimos seis años, el precio de la onza de oro ha mostrado un crecimiento promedio anual de US\$188 dólares. De continuar esta tendencia, y aun sin aumentos en la producción, el Estado obtendría una renta adicional promedio de US\$188 millones por año.

Cuadro 16. Efecto en los ingresos públicos de un aumento de US\$1 en el precio de la onza troy de oro
(Millones de US\$)

	Prom. observado 2010-2011 (1.399 US\$/oz.tr.)	1 US\$ por oz.tr. de oro (1.400 US\$/oz.tr.)	Ingreso extra x 1 US\$ por oz.tr. de oro
<i>Ingresos tributarios</i>	1.471	1.473	1
Impuesto a la renta	916	917	1
IGV	162	162	0
Otros tributos internos	393	393	0
<i>Regalías</i>	97	97	0
Total ingresos	1.569	1.570	1

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Sunat, el BCRP y Perupetro.

Sobre la base del precio y la producción promedio de 2010 y 2011 para estos cuatro productos básicos, y tomando en cuenta las proyecciones del FMI (2012) respecto al precio de los mismos (cuadro 17), en 2012 se esperarían rentas adicionales para el Estado por un total de US\$527 millones, de los cuales US\$189 millones corresponderían a crudo de petróleo, US\$172 millones a gas y US\$234 millones a oro. Entre tanto, si se registrara una caída en el precio del cobre, las rentas del Estado provenientes de este sector se reducirían en US\$68 millones en 2012.

Cuadro 17. Proyecciones de los precios internacionales, 2012-2013

	2011	2012 (p)	2013 (p)
Cobre	17,0%	-4,0%	0,0%
Oro	8,9%	15,0%	1,0%
Gas	36,0%	12,0%	2,0%
Crudo	32,0%	10,0%	-4,0%

Fuentes: FMI (2012); pronósticos del precio del oro de HSBC.

Por su parte, las proyecciones conservadoras sobre los precios en 2013 indicarían una caída de las rentas por explotación de estos recursos de US\$31 millones, suponiendo una producción constante. Cabe precisar que estos cálculos no consideran el nuevo régimen

minero, el cual estaría generando a partir del segundo semestre de 2012 mayores pagos por impuestos y regalías en el sector.

CONCLUSIONES

La riqueza natural de Perú proviene de la existencia de yacimientos mineros, de gas natural, y en menor medida de petróleo. La inversión realizada en las últimas dos décadas en exploración y explotación de dichos recursos, junto con un entorno internacional favorable que aseguró la demanda externa y precios crecientes de exportación, condujo a un periodo de dinamismo económico que se reflejó en tasas de crecimiento económico sin precedentes en el país. Sin embargo, dicha bonanza no ha conducido a la creación de empleo o a la reinversión de las utilidades del sector en otros renglones económicos; esto por cuanto la actividad extractiva no es intensiva en mano de obra y son las empresas extranjeras las que realizan la mayor parte de las operaciones.

La vía a través de la cual las ganancias del sector se han transmitido a la economía son las rentas de concesión que estas actividades generan para el Estado en su calidad de propietario de los recursos naturales, y de los impuestos sobre las ganancias aplicados a las empresas explotadoras. De esta forma, los ingresos fiscales provenientes del sector minero y de hidrocarburos pasaron de representar el 1% del PIB en 2000 al 4% en 2011.

No obstante la inversión realizada en los sectores extractivos, los volúmenes de producción y exportación han permanecido relativamente constantes, de donde se deduce que la mayor parte del incremento en los ingresos fiscales se origina en el aumento de los precios internacionales, lo cual genera vulnerabilidades para su sostenibilidad. No sucede lo mismo en el caso del gas natural y sus líquidos derivados, cuya producción y reservas vienen en aumento, aunque ello se debe a que las operaciones en Camisea solo se iniciaron en la última década.

En este escenario, un aumento de US\$1 en el precio de la onza troy de oro, del barril de petróleo o del metro cúbico de gas natural generaría ingresos adicionales para el Estado por US\$1, \$US22 y \$US13 millones, respectivamente, mientras que un aumento de US\$0,1 en la libra de cobre generaría ingresos fiscales adicionales por US\$5 millones.

Dada la fuerte incidencia de un entorno internacional altamente volátil en los ingresos fiscales del Estado, será necesario que el gobierno no solamente busque fuentes alternativas de renta a través de una mayor fiscalización, sino que también utilice de la forma más productiva posible los recursos que las actividades extractivas vienen generando actualmente. Esto se hace incluso más apremiante si se tiene en cuenta que los gobiernos subnacionales, especialmente los locales, dependen en mayor medida de dichos recursos. Asimismo, el actual sistema de distribución solo ha permitido que las regiones donde se encuentran las áreas de explotación se beneficien de las transferencias. Así, en 2011 el 27% del canon minero transferido se dirigió tan solo a tres provincias. Esta política ha terminado por excluir a las regiones más pobres del país, dentro de cuyos límites no existen recursos naturales para explotación. De ahí que su desarrollo siga pendiente.

REFERENCIAS

- BCRP (Banco Central de la República del Perú). 2012. Nota Semanal. Marzo.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2012. *World Economic Outlook*. Abril.
- Casas, C. 2010. Investigación sobre recursos fiscales por explotación de recursos naturales en el Perú. Mimeo.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). 2011. Transparencia económica. Consulta de ejecución de proyectos de inversión.
- MEM (Ministerio de Energía y Minas). 2012a. Boletín estadístico de minería. Abril.
- . 2012b. Cartera estimada de proyectos de inversión. Abril.
- . 2011a. Reporte Anual de la producción minera
- . 2011b. *Libro anual de reservas de hidrocarburos*. Diciembre.
- . 2011c. Boletín mensual de minería. Diciembre.
- . 2010. Canon y sobrecanon petrolero 2010. Importancia del canon petrolero para Piura, Tumbes, Loreto, Ucayali y Huánuco. Proyecciones 2010.
- . 2009. Reporte de variables económicas y petroleras. Diciembre.
- . 2004. Contrato de licencia para la explotación del lote 56. Junio.
- . 2000. Contrato de licencia para la explotación del lote 88. Noviembre.
- Perupetro. 2011. Boletín de estadística petrolera al mes de diciembre.
- Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía. 2011. La tributación minera en el Perú: Contribución, carga tributaria y fundamentos conceptuales. Documento elaborado por el Instituto Peruano de Economía.
- Sunat (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria). 2012. Nota tributaria.

Legislación del sector por fecha de expedición

Ley N° 23538 (Diciembre de 1982). Establece canon de 10% ad-valorem sobre la producción total del petróleo en el departamento de Loreto.

DS N° 014-92-EM (Junio de 1992). Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.

Ley N° 27506 (Julio de 2001). Ley del Canon.

DS N° 005-2002-EF (Enero de 2002). Reglamento de la Ley del Canon.

Ley N° 23630 (Junio de 2002). Establecen como participación de la zona que integran los departamentos de Piura y Tumbes el 10% de la renta que producen la explotación del petróleo y gas en dichos departamentos, hasta la extinción total de tales recursos.

Ley N° 27763 (Junio de 2002). Ley complementaria de legislación del canon y sobrecanon para petróleo, gas en Piura y Tumbes.

Ley N° 28077 (Septiembre de 2003). Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 27506, Ley de Canon.

Ley N° 28322 (Agosto de 2004). Ley que modifica artículos de la Ley N° 27506, Ley de Canon, modificados por la Ley N° 28077.

Ley N° 28258 (Junio de 2004). Ley de Regalía Minera.

Ley N° 28277 (Julio de 2004). Ley que modifica artículos de la Ley N° 27763 – Ley complementaria de legislación del canon y sobrecanon para petróleo, gas en Piura y Tumbes.

D.S. N° 157-2004-EF (Noviembre de 2004). Aprueban Reglamento de la Ley N° 28258 - Ley de Regalía Minera.

Ley N° 28451 (Diciembre de 2004). Ley que crea el Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea – Focam.

D.S. N° 187-2004-EF (Diciembre de 2004). Modificatorias al Reglamento de la Ley N° 27506, Ley de Canon.

Ley N° 28622 (Noviembre de 2005). Ley que modifica la Ley N° 28451. Ley que crea el Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea – Focam.

Ley N° 28699 (Marzo de 2006). Ley que modifica la distribución del canon por la producción de petróleo y gas en el departamento de Ucayali.

Ley N° 29281 (Octubre de 2008). Ley que modifica el artículo 5° de la Ley N° 27506, Ley de Canon.

D.S. N° 044-2009-EF (Febrero 2009). Modifican el Reglamento de la Ley N° 27506, Ley de Canon.

Ley N° 29788 (Septiembre de 2011). Ley que modifica la Ley N°28258, Ley de la Regalía Minera.

Ley N° 29789 (Septiembre de 2011). Ley que crea el Impuesto Especial a la Minería.

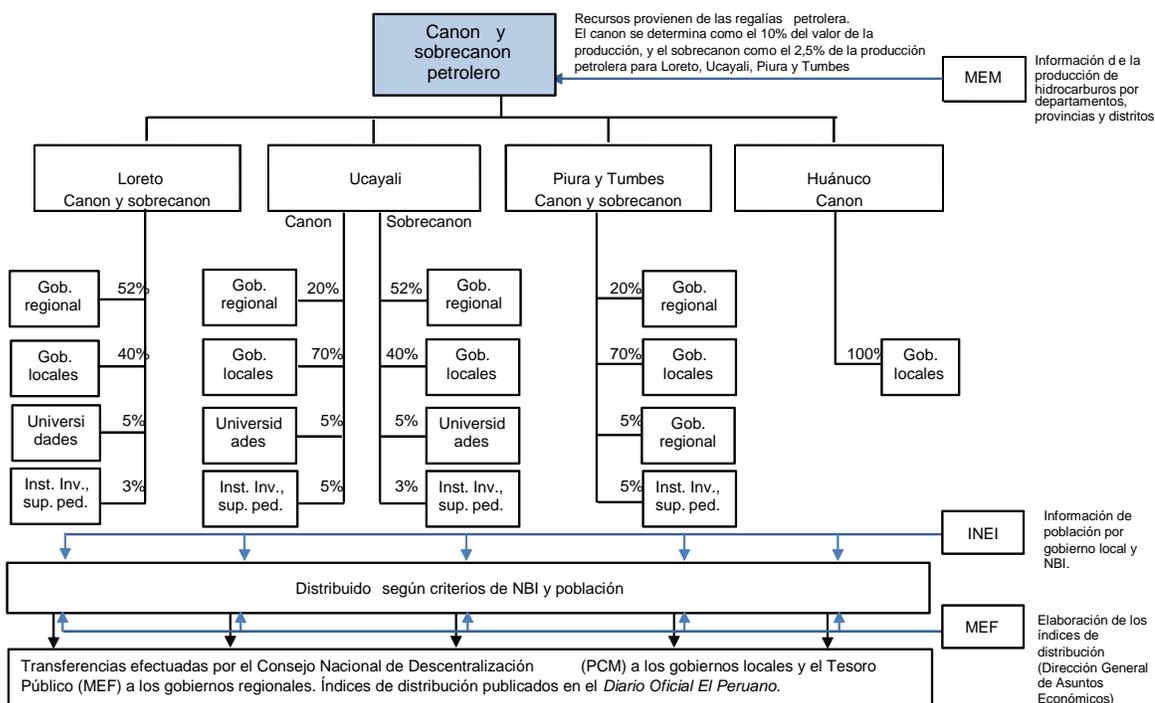
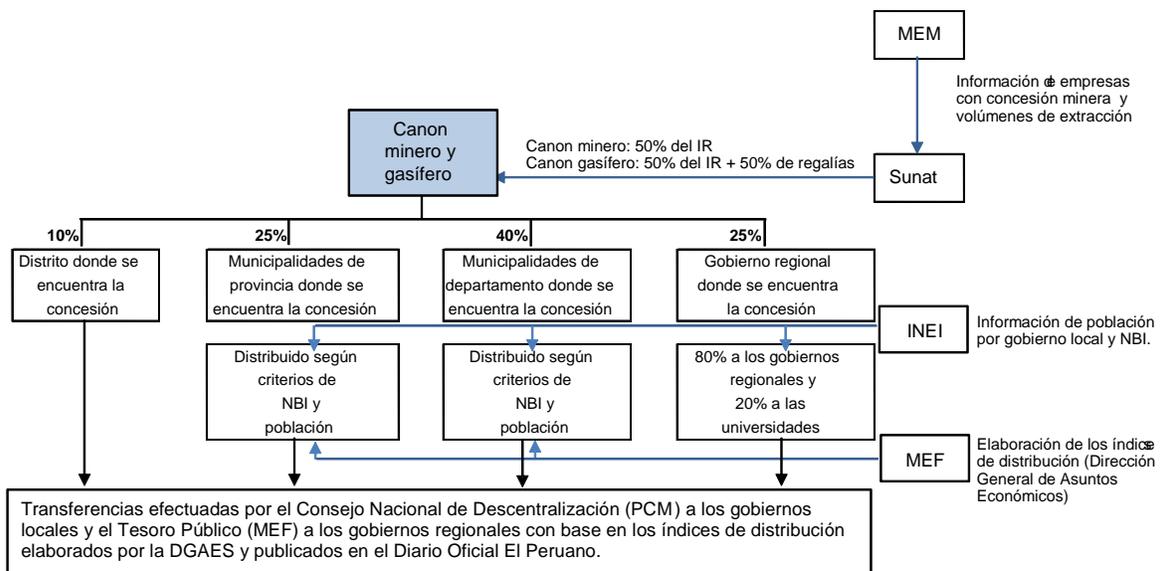
Ley N° 29789 (Septiembre de 2011). Ley que establece el marco legal del Gravamen Especial a la Minería.

APÉNDICE 1. INVERSIÓN PROYECTADA EN EL SECTOR MINERO PERUANO, 2011-2016

Región	Empresa	País	Mineral	Año	Monto
Moquegua	SPCC	México	Cobre	2013	300
	Anglo American Quellav.	RU*/Japón	Cobre	2013	3.000
	Canteras del Hallazgo	Sudáfrica/Perú	Oro	2015	1.200
	Minera CN	Australia	Cobre-molibdeno	2017	2.200
Tacna	SPCC	México	Cobre	2014	600
	Minsur	Perú	Oro	2012	120
Huancavelica	Milpo	Perú	Cobre	--	328
Piura	Miski Mayo	Brasil	Fosfato	2014	520
	Río Blanco	China	Cobre	2019	1.500
	America Potash	Canadá	Potasio	--	125
Ancash	Antamina	Canadá	Cobre-Zinc	2012	1.288
	Milpo	Perú	Zinc	2014	290
	Milpo	Perú	Cobre	2014	1.700
La Libertad	Barrick	Canadá	Oro	2012	400
	La Arena	Canadá	Oro-cobre	2012	360
Ica	Shougan	China	Hierro	2012	1.200
	Marcobre	Perú/Corea/Japón	Cobre	2013	744
Arequipa	Cerro Verde	EEUU	Cobre	2016	3.573
	Jinzhao	China	Hierro	2015	3.280
	SPCC	México	Cobre	2015	1000
Pasco	El Brocal	Perú	Varios	2012	254
Huánuco	Vichaycocha	Perú	Cobre	2016	350
Lima	Votorantim Metais	Brasil	Zinc	2012	500
	Invicta	Canadá	Varios	2014	93
	Traveli	Canadá	Varios	2012	73
Junín	Chinalco Perú	China	Cobre	2013	2.200
Cajamarca	Yanacocha	EEUU	Cobre-oro	2015	4.800
	Angloamerican Michiquillay	RU	Cobre	2013	700
	Lumina Copper	China	Cobre	2016	2.500
	Sulliden Shahuindo	Canadá	Oro	2014	185
	Río Tinto	RU/Australia	Cobre	2016	1.000
Cusco	Hudbay	Canadá	Cobre	2014	1.500
	Xstrata Tintaya	Suiza	Cobre	2012	1.473
	Quchua	Japón	Cobre	2014	490
	Ares	Perú	Oro-plata	2014	111
Apurímac	Xstrata Las Bambas	Suiza	Cobre	2014	4.200
	Apurímac Ferrum	Australia	Hierro	--	2.300
	Antares	Canadá	Cobre-oro	2015	2.800
	SPCC	México	Cobre	2015	1.300
Ayacucho	Buenaventura	Perú	Oro	2012	48
	Quellopata	Perú	Oro-plata	2013	315
Puno	Bear Creek	EEUU	Plata	2015	574
	Minera Kuri Kulu	Australia	Plata	2014	170
Lambayeque	Cañariaco Copper Perú	Canadá	Cobre	--	1.565
Total					53.229

Fuente: MEM. *RU: Reino Unido

APÉNDICE 2. MECANISMOS, CRITERIOS E INSTITUCIONALIDAD DE LA DISTRIBUCIÓN DEL CANON



APÉNDICE 3. MECANISMOS, CRITERIOS E INSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS DE VIGENCIA DE MINAS

