

FORO DE DISCUSIÓN XXIII:

Reducción e inequidad en la distribución del canon: la importancia de la transparencia en las industrias extractivas

JUSTIFICACIÓN:

Desde que se conocieron los datos del canon minero transferidos en el 2013, con una reducción del 24% respecto del año 2012, los reclamos de las autoridades regionales han tenido distinto calibre y diferente dirección para explicar tal disminución. Algunos dirigen sus miradas al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y catalogan esta reducción como una “metida de mano al bolsillo” de las regiones. Otros opinan que detrás hay más una intención política de centralizar estos recursos, para que así el Gobierno Nacional tenga una mayor discrecionalidad en su distribución.

Es importante precisar, sin embargo, que esta reducción no se explica por algún cambio en la forma de distribución o en la ley que la determina, sino más bien a factores como: la caída del precio de los metales a nivel internacional, el menor volumen de producción en algunas regiones y/o a la implementación del gravamen minero en octubre de 2011, esquema que considera que los pagos que realizan las empresas mineras por dicho concepto se descuentan del impuesto a la renta, que es la base de cálculo del canon minero.

Sin embargo, se debe señalar que los factores mencionados pueden ser conocidos con anterioridad, y es posible calcular cual es el impacto sobre la utilidad de las empresas, y por ende el pago del impuesto a la renta¹. Las municipalidades y gobiernos regionales hacen algunas proyecciones sobre la base de estimaciones que hace el MEF² y las estimaciones que se construyen en algunos gobiernos regionales considerando también como referencia las transferencias de años anteriores. Estas transferencias suelen subir y bajar, pero mantienen un rango predecible para las entidades receptoras, y las estimaciones regularmente han estado por debajo de lo que recibían finalmente, salvo excepciones, como ocurrió en 2013. Así, el MEF en el marco de la elaboración de los Presupuestos de cada año, envía un estimado que si bien es cierto no puede ser exacto debe ser lo más aproximado posible. Es importante pues, que para que no se generen expectativas “desmedidas”, se transparente lo más posible la información al respecto.³

Por otro lado, culminado el 2013, algunas variables dan cuenta que el canon minero generado en dicho año, y a ser transferido a mediados del 2014, sufrirá una nueva reducción. La recaudación por impuesto a la renta por parte de la SUNAT a lo largo del 2013 ha sido casi 50% menos que en el 2012. El MEF pronostica año a año cuanto será el canon, estimando que para el 2014 sea 31% menos que en el 2013. Los estados financieros de algunas empresas mineras arrojan reducciones que van del 20% al 30%. Y finalmente, las exportaciones mineras se han reducido en 12%. Todas estas variables dan cuenta que el próximo año las

¹ La SUNAT conocía esta información en abril, pero se esperó hasta julio para brindar esta información. Por ello se propone como uno de los mecanismos

² El MEF plantea techos presupuestales a los gobiernos locales para la formulación presupuestal que se establece en el Presupuesto Institucional de Apertura PIA en el mes de enero.

³ Uno de los mecanismos para transparentar esta información es el de la iniciativa ITIE (Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas - EITI en inglés) que busca transparentar los ingresos obtenidos de las industrias extractivas. Uno de los planteamientos de la iniciativa EITI es precisamente que si las empresas publican lo que pagan (declaran en abril), conoceríamos más oportunamente esta información.



regiones recibirán menos recursos. ¿Cuentan con esta información las autoridades regionales? ¿Se avecina una mayor reducción del canon minero que en el 2013? ¿Tendrán las regiones que cancelar proyectos?

Por otro lado, existe un problema de concentración de recursos de las transferencias por canon, las cuales favorecen principalmente a zonas productoras. Esta situación genera desequilibrios entre los departamentos –productores o no– y al interior de los mismos. En su presentación al Congreso, el Premier Cesar Villanueva anunció la inmediata revisión de la distribución intra-departamental del canon y sus mecanismos de estabilización, para que no sea factor de desigualdad y convertirlo en un instrumento efectivo para el desarrollo.

Para mejorar la distribución de los recursos del canon al interior de los departamentos, el gobierno nacional consideró algunas propuestas como:

- (i) Proyectos de inversión regional, cuyo objetivo es que se articulen esfuerzos entre distintos distritos receptores de recursos a fin de impulsar mayores impactos. Asimismo, un porcentaje de lo que va al departamento se destine a un fondo regional para proyectos.
- (ii) Fondos Intergeneracionales. Destinar un porcentaje de recursos que, regularmente no llegan a ser ejecutados, a fondos que sirvan para las generaciones futuras, que no gozaran de los recursos naturales una vez que se agoten.
- (iii) Más recursos para las universidades, los cuales conviertan a las mismas en generadoras de investigación y desarrollo.

Es importante, que esta propuesta sea consensuada con las regiones a fin que conozcan también los posibles impactos de las modificaciones planteadas, y a su vez también puedan realizar sus propuestas.

Un tema que continúa pendiente es el uso de los recursos del canon minero. Las regiones reciben importantes recursos para ser usados en proyectos de inversión, en especial desde el 2004. Son pues, diez años que las regiones se benefician de dichos recursos, y es importante conocer si los mismos han ido a cubrir sus necesidades más inmediatas. En la medida que exista más información, mayor es la oportunidad para orientar los recursos hacia dichas necesidades como brechas de infraestructura en educación, salud, agricultura, transportes entre otros.

Finalmente, es de destacar la adhesión del Perú a la iniciativa EITI⁴, la cual es una iniciativa internacional que impulsa la transparencia en las industrias extractivas, en especial de la minería, gas y petróleo, y que en principio concilia los pagos que realizan las empresas con los ingresos que reciben los Estados. La idea es ampliar su ámbito de acción hacia la distribución y uso de los recursos, así como también a los contratos. Esta iniciativa contribuye a que las distintas partes interesadas, estados, empresas y sociedad civil, cuenten con mayor información, y así puedan tomar mejores decisiones entorno a los recursos que ofrecen las industrias extractivas.

⁴ Siglas en ingles de la Iniciativa por la Transparencia de las Industrias Extractivas.



OBJETIVOS:

Generar reflexión y discusión en torno a la situación y adecuada distribución y uso de la renta (canon y regalías) proveniente de las industrias extractivas, en especial de la minería, gas y petróleo, destacando la importancia de la transparencia para alcanzar estos fines.

Presentar información y análisis sobre la importancia del canon en el presupuesto de los gobiernos subnacionales, sobre la inequidad en la distribución del canon y las propuestas de redistribución en el marco del debate sobre la descentralización fiscal.

EJES TEMÁTICOS:

El foro se desarrollará en base a un documento que abordará los siguientes temas:

TEMA 1: (primera semana)

Contexto actual de la generación y distribución de la renta proveniente de las industrias extractivas y propuestas para su mejor distribución en las regiones

De lo que se trata aquí es de conocer el contexto actual de las transferencias por canon a las regiones del país, presentando algunos datos relevantes en torno a los problemas, así como propuestas para la solución de los mismos. Los principales temas serán:

- a. Caída del canon minero, sus causas y consecuencias. Se cuenta con información de diferente fuente que da cuenta que el canon a ser transferido en el 2014 sufrirá una nueva reducción.
- b. El actual esquema de distribución del canon genera inequidades toda vez que al interior de los departamentos favorece a las zonas productoras.
- c. Se analizará la propuesta de redistribución del canon, y las posibles consecuencias.

TEMA 2: (segunda semana)

Importancia del seguimiento al uso de la renta de la industria extractiva, la futura configuración en la distribución del canon y la importancia de la transparencia

- a. Las regiones desde hace diez años se ven beneficiadas con importantes recursos. Una preocupación recurrente es conocer el destino de los recursos, y si estos están orientados a cubrir las necesidades de las regiones.
- b. Existen nuevos proyectos mineros, que iniciarán operación en los próximos años, y que generarán recursos por canon a las zonas productoras.
- c. La importancia de la transparencia en la industria extractiva.

PERFIL DE LOS PARTICIPANTES:

Además de los miembros de la Red, se invitará a los funcionarios de los gobiernos subnacionales donde se presentan este tipo de actividades extractivas; así como académicos e integrantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan el tema.

METODOLOGÍA:

1. Se elabora y difunde un texto motivador, desarrollado con un lenguaje claro y directo. Su extensión será de 6 a 7 páginas. (La primera semana, se publicará la primera parte del texto que desarrolle el



primer tema (entre 3 a 4 páginas), para la segunda semana, se hará lo mismo con el texto que desarrolle el segundo tema.

2. Moderación del foro de discusión. A través de la realización de preguntas, el moderador promoverá el intercambio entre los participantes inscritos. De manera inter-diaria emitirá comentarios u observaciones en relación con los puntos de vista planteados por los participantes.
3. La duración del foro será de dos semanas.
4. Al culminar el foro se elaborará un documento síntesis, el cual contendrá además del documento base, los aportes y planteamientos hechos por los participantes.

PROPUESTA DE MODERADOR: Econ. Gustavo Avila

DURACIÓN DEL FORO: (2 semanas)

ACTIVIDADES Y CRONOGRAMA:

Actividad	Fecha: Año 2014
1. Convocatoria.	Del 03 al 09 de febrero
2. Circulación de documento motivador.	10 febrero
3. Duración del Foro de Discusión.	Del 10 al 25 de febrero
<u>Tema 1:</u> Contexto actual de la generación y distribución de la renta proveniente de las industrias extractivas y propuestas para su mejor distribución en las regiones.	Del 10 al 17 de febrero
<u>Tema 2:</u> Importancia del seguimiento al uso de la renta de la industria extractiva, la futura configuración en la distribución del canon y la importancia de la transparencia.	Del 18 al 25 de febrero
4. Intervenciones del moderador.	Inter-diario
5. Cierre del Foro (moderador).	26 febrero
6. Entrega de documento síntesis del foro de discusión (moderador).	05 de marzo
7. Difusión de la síntesis en la plataforma virtual y en la lista de correos (GPC).	06 de marzo

