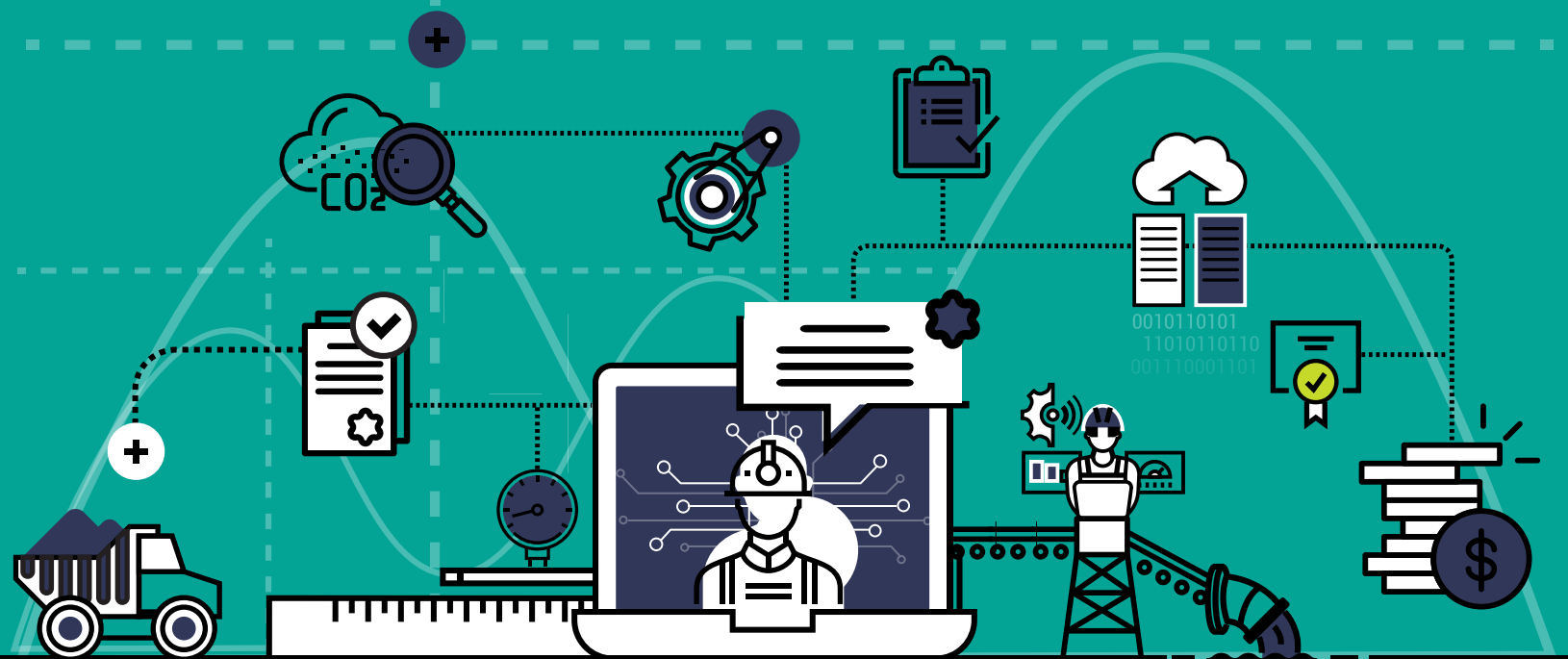


# Asignación, distribución y uso de los ingresos fiscales provenientes de la actividad minera

en el Perú

Carlos Casas Tragodara



CEPAL



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

# Asignación, distribución y uso de los ingresos fiscales provenientes de la actividad minera en el Perú

Carlos Casas Tragodara



Este documento fue preparado por Carlos Casas Tragodara, Consultor de la Unidad de Recursos Naturales No Renovables de la División de Recursos Naturales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del programa Cooperación Regional para una Gestión Sustentable de los Recursos Mineros en los Países Andinos, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Se agradecen la revisión y los comentarios de Pablo Chauvet y los comentarios de Orlando Reyes.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2022/38  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2022  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.22-00262

Esta publicación debe citarse como: C. Casas Tragodara, "Asignación, distribución y uso de los ingresos fiscales provenientes de la actividad minera en el Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/38), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>I. Contexto de la minería en el Perú</b> .....	<b>9</b>
A. Principales productos y empresas en el sector minero .....	13
B. Impacto fiscal .....	16
<b>II. Antecedentes y marco legal de las transferencias de los IFAM a los gobiernos subnacionales</b> .....	<b>21</b>
A. Sobre las transferencias intergubernamentales basadas en recursos naturales .....	23
1. Canon minero .....	25
2. Regalías mineras .....	28
3. Derecho de vigencia .....	31
4. Impuesto Especial a la Minería y el Gravamen Especial a la Minería .....	31
B. A manera de resumen .....	35
<b>III. Distribución y uso de los IFAM en el Perú</b> .....	<b>37</b>
A. Manejo intertemporal de los recursos fiscales en el Perú .....	42
B. Una mirada subnacional a la distribución y el uso de los IFAM en el Perú .....	44
<b>IV. Efectos de la distribución IFAM en el Perú</b> .....	<b>71</b>
A. Efectos sobre la inequidad de los ingresos de las personas .....	71
B. Efectos sobre la desigualdad fiscal .....	75
C. Efectos sobre la inversión pública .....	78
<b>V. Recomendaciones</b> .....	<b>83</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>87</b>
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1	Estructura básica del presupuesto de los gobiernos subnacionales .....
Cuadro 2	Instrumentos para distribuir la renta derivada de los recursos naturales entre los niveles subnacionales de gobierno .....
	24

Cuadro 3	Perú: tasa efectiva de las Regalías Mineras sobre el Valor de Concentrado (RMV).....	29
Cuadro 4	Perú: tasas marginales para el cálculo de las Regalías Mineras sobre la Utilidad Operativa (RMUO).....	30
Cuadro 5	Perú: tasas marginales para el cálculo del IEM.....	32
Cuadro 6	Perú: tasas marginales para el cálculo del GEM .....	34
Cuadro 7	Perú: estructura promedio de los ingresos de una municipalidad distrital, 2019 .....	38
Cuadro 8	Perú: distribución de canon minero entre los gobiernos regionales, 2010-2020 .....	46
Cuadro 9	Perú: distribución de canon minero entre los gobiernos locales (provincias y distritos), 2010-2020 .....	47
Cuadro 10	Perú: distribución de regalías mineras entre los gobiernos regionales, 2010-2020 .....	48
Cuadro 11	Perú: distribución de regalías mineras entre los gobiernos locales, 2010-2020.....	49
Cuadro 12	Perú: importancia del canon minero en los ingresos totales de los gobiernos regionales, 2010-2020 .....	50
Cuadro 13	Perú: importancia del canon minero en los ingresos totales de los gobiernos locales, 2010-2020 .....	51
Cuadro 14	Perú: importancia de las regalías mineras en la recaudación total de los gobiernos regionales, 2010-2020 .....	52
Cuadro 15	Perú: importancia de las regalías mineras en la recaudación total de los gobiernos locales, 2010-2020 .....	53
Cuadro 16	Perú: ejecución financiera a partir del canon minero en los gobiernos regionales, 2010-2020 .....	54
Cuadro 17	Perú: ejecución financiera a partir del Canon minero en los gobiernos locales, 2010-2020 .....	55
Cuadro 18	Perú: ejecución financiera a partir de las regalías mineras en los gobiernos regionales, 2010-2020 .....	56
Cuadro 19	Perú: ejecución financiera a partir de las regalías mineras en los gobiernos locales, 2010-2020 .....	57
Cuadro 20	Perú: importancia del gasto proveniente del canon minero en el gasto total de los gobiernos regionales, 2010-2020.....	58
Cuadro 21	Perú: importancia del gasto proveniente del canon minero en el gasto total de los gobiernos locales, 2010-2020 .....	59
Cuadro 22	Perú: importancia del gasto proveniente de las Regalías Mineras en el gasto total de los gobiernos regionales, 2010-2020.....	60
Cuadro 23	Perú: importancia del gasto proveniente de las Regalías Mineras en el gasto total de los gobiernos locales, 2010-2020 .....	61
Cuadro 24	Perú: ratio de ejecución del canon minero en los gobiernos regionales, 2010-2020.....	63
Cuadro 25	Perú: ratio de ejecución del canon minero en los gobiernos locales, 2010-2020 .....	64
Cuadro 26	Perú: ratio de ejecución de las regalías mineras en los gobiernos regionales, 2010-2020 .....	65
Cuadro 27	Perú: ratio de ejecución de las regalías mineras en los gobiernos locales, 2010-2020.....	66
Cuadro 28	Perú: distribución de la ejecución proveniente del canon minero en los gobiernos regionales, 2010-2020.....	67
Cuadro 29	Perú: distribución de la ejecución proveniente del canon minero en los gobiernos locales, 2010-2020 .....	68
Cuadro 30	Perú: distribución de la ejecución proveniente de las regalías mineras en los gobiernos regionales, 2010-2020.....	69
Cuadro 31	Perú: distribución de la ejecución proveniente de las regalías mineras en los gobiernos locales, 2010-2020 .....	70
Cuadro 32	Perú: coeficiente de correlación entre el monto ejecutado en cada distrito y las unidades del servicio no implementadas a nivel distrital, 2018-2019.....	80

## Gráficos

Gráfico 1	Perú: evolución del PIB medido en términos reales, 2000-2020 .....	9
Gráfico 2	Perú: evolución del PIB minero en términos reales, 2000-2020.....	10
Gráfico 3	Perú: variación porcentual del PIB nacional y minero, 2001-2020 .....	11
Gráfico 4	Perú: participación de las exportaciones mineras con respecto al total, 2000-2020 .....	11
Gráfico 5	Perú: inversión minera y precios de los minerales, 2006-2020 .....	12
Gráfico 6	Perú: producción de cobre, 2007-2020.....	13
Gráfico 7	Perú: producción de oro, 2007-2020 .....	14
Gráfico 8	Perú: producción de plata, 2007-2020 .....	14
Gráfico 9	Perú: producción de zinc, 2007-2020 .....	15
Gráfico 10	Perú: producción de plomo, 2007-2020 .....	15
Gráfico 11	Perú: ingresos por tributos internos e índice de términos de intercambio, 2000-2021.....	17
Gráfico 12	Perú: ingresos corrientes y gastos no financieros, 2000-2020 .....	17
Gráfico 13	Perú: ingresos tributarios internos generados por la minería en términos reales, 2000-2021.....	18
Gráfico 14	Perú: participación de los ingresos tributarios internos generado por la minería sobre el total, 2000-2021.....	19
Gráfico 15	Perú: canon minero distribuido a gobiernos subnacionales, 2004-2021 .....	39
Gráfico 16	Perú: canon minero como proporción del PIB, 2004-2020 .....	40
Gráfico 17	Perú: regalías mineras distribuidas a gobiernos subnacionales, 2005-2021.....	40
Gráfico 18	Perú: regalías mineras como proporción del PIB, 2005-2021.....	41
Gráfico 19	Perú: saldo del Fondo de Estabilización Fiscal, 2006-2021 .....	43
Gráfico 20	Perú: ingresos acumulados por canon y regalías mineras por departamento (gobiernos regionales y locales), 2010-2020 .....	44
Gráfico 21	Perú: ejecución financiera acumulada de la recaudación por canon y regalías mineras, según clasificación funcional del gasto, 2010-2020 .....	45
Gráfico 22	Perú: coeficiente de Gini a nivel nacional, 2007-2020.....	73
Gráfico 23	Perú: coeficientes de Gini a nivel departamental, 2020.....	73
Gráfico 24	Perú: coeficiente de Gini de los departamentos de Tacna y Moquegua, 2007-2020 .....	74
Gráfico 25	Perú: coeficiente de Gini de los departamentos de Cajamarca y Pasco, 2007-2020 .....	74
Gráfico 26	Perú: coeficiente de Gini de los departamentos de Áncash y Arequipa, 2007-2020.....	75
Gráfico 27	Perú: curva de Lorenz de la distribución del canon minero <i>per cápita</i> a los gobiernos locales por distrito, 2017 .....	76
Gráfico 28	Perú: curva de Lorenz de la distribución de regalías mineras <i>per cápita</i> a los gobiernos locales por distrito, 2017 .....	77
Gráfico 29	Perú: transferencias de recursos ordinarios a gobiernos locales y términos del intercambio, 2009-2021 .....	78
Gráfico 30	Perú: inversión pública como proporción del PIB, según nivel de gobierno, 2006-2020.....	79
Gráfico 31	Perú: proporción de la inversión pública, según nivel de gobierno, 2006-2020.....	79

## Recuadro

Recuadro 1	Perú: breve historia del Canon.....	25
------------	-------------------------------------	----





## Introducción

Los sectores extractivos, especialmente la minería, tienen un impacto económico grande en las economías donde estos se desarrollan. La minería es un sector intensivo en capital que genera diversos impactos. Existe abundante literatura y debate acerca de las ventajas y desventajas de los efectos de las industrias extractivas en las economías donde se alojan. La generación de rentas económicas y la dificultad en calcularlas de manera precisa lleva a la discusión de la mejor forma de gravar estas rentas donde debe guardarse un equilibrio que toma en cuenta diversas perspectivas relacionadas a la equidad intergeneracional y la sostenibilidad en su sentido amplio (económica-social-ambiental). Este documento aborda el caso del Perú.

Primero, se debe buscar generar y capturar suficientes recursos financieros para el país que aloja a la industria extractiva. Sin embargo, estos deben darse evitando la pérdida de competitividad internacional. Actualmente los países que cuentan con recursos naturales no renovables, como los recursos fósiles y mineros, compiten entre sí para atraer inversión de grandes empresas multinacionales, las cuales son actores principales en los mercados mundiales. Este proceso se debe dar buscando adoptar tecnologías que sean cada vez más amigables con el ambiente y con procesos eficientes en torno a la utilización del agua que es un elemento clave en sectores como el minero.

Lo anterior brinda una idea de la primera dimensión que se debe abordar para el caso del sector minero, la cual se refiere a la adecuada generación y captación de ingresos fiscales para el país provenientes de este sector. De forma similar debe tomarse en cuenta que los recursos financieros captados por el Estado deben utilizarse de manera adecuada para crear capital físico y social que compense la pérdida de capital natural asociada a la extracción de recursos no renovables. Un tema adicional, es que estos ingresos son altamente volátiles, están asociados a los precios de los minerales, sobre los cuales no se tiene ningún control, dado que son tomados de los principales mercados internacionales, y dependen básicamente de las utilidades de las empresas mineras. Los precios de los minerales dependen de elementos como el crecimiento de las economías consumidoras (manufactureras) y de los cambios tecnológicos que se suceden cada vez en un menor período de tiempo en el mundo. Esta característica hace que los ingresos fiscales provenientes de la minería no sean estables y pueden afectar las finanzas de un país con alta dependencia de estos ingresos. Ello está en la base de la discusión de la diversificación de la base productiva y tributaria para disminuir estos riesgos.

Sin embargo, todos los países que cuentan con actividad minera de importancia tienen también un alto grado de conflictividad debido a que, una vez captadas las rentas económicas de la minería por parte del Estado, viene la discusión de cómo repartir esta renta entre los distintos agentes afectados. Este reparto busca, por lo general, compensar a los territorios en donde operan las empresas mineras por la pérdida de recursos naturales debido a la extracción, no solo los mineros, también hídricos o ecosistémicos, y las externalidades que pueden surgir por la operación de las minas. Esta es una discusión interna que se da en cada país y que determina los criterios de reparto que pueden responder a diferentes visiones. Así, existen criterios que buscan compensar por la pobreza y las brechas sociales y de infraestructura que se observan en los territorios donde se lleva a cabo la actividad minera. Estos criterios son usualmente utilizados debido a la dificultad de calcular las rentas económicas de los minerales extraídos o las externalidades negativas generadas por la actividad minera.

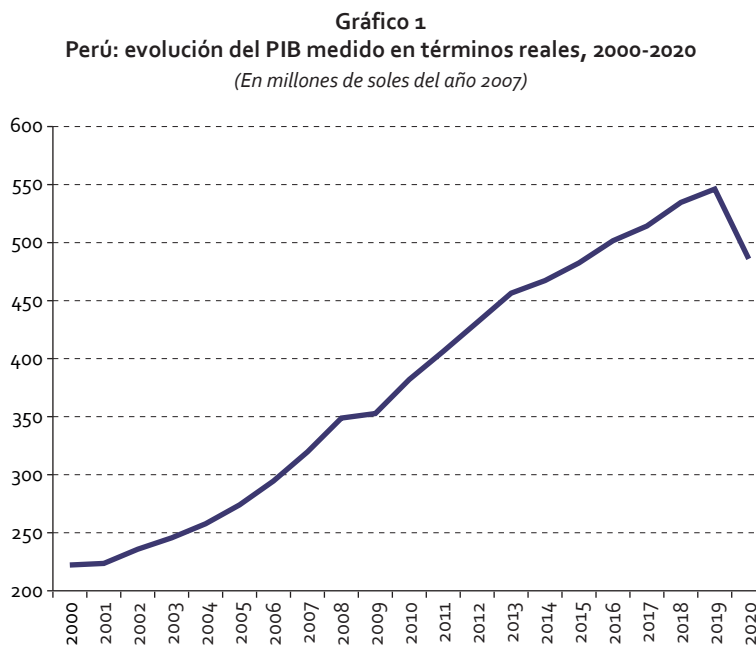
Una vez determinado el monto asignado al territorio y el reparto entre las distintas zonas, un elemento a analizar es en qué se gastan estos recursos. La temporalidad acotada de las actividades mineras, dado que los recursos mineros son finitos, implica que los ingresos fiscales generados no son permanentes y se deben plantear estrategias para que su uso permita generar sostenibilidad económica en los territorios. Esto lleva al tema de la calidad del gasto y de cómo este atiende o responde las necesidades de la población. En la mayoría de los casos, la actividad minera está ubicada en zonas rurales, donde la calidad y cantidad de infraestructura es deficiente y los niveles de pobreza son elevados. Esto genera tensión porque las expectativas de la población son elevadas y las administraciones territoriales no están generalmente en capacidad de responder a estas necesidades. Adicionalmente, los deficientes controles pueden estimular la corrupción en la que se ven envueltas muchas autoridades subnacionales.

Por ello, en el presente estudio se busca profundizar en los mecanismos de distribución y en cómo se usan (gastan) los ingresos fiscales de la actividad minera (IFAM) en el caso del Perú. Como será explicado, una proporción significativa de los IFAM (casi 50%) se destina a los gobiernos subnacionales y universidades públicas ubicadas en los departamentos donde se desarrolla actividad minera. Estos recursos deben orientarse a cubrir las necesidades de la población que vive en las zonas donde se ubican los yacimientos y la legislación establece la obligatoriedad de destinarlo a gastos de capital (inversión). Sin embargo, es necesario dar una mirada más profunda al destino de estos recursos y determinar si se cumplen con los objetivos trazados. Esta es una mirada que no ha sido abordada hasta el momento y que se pretende llenar con el presente estudio.

El estudio se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo se presenta la situación y reciente evolución de la minería en el Perú, donde se destaca su importancia para la economía, se identifican los principales minerales producidos y se explica el impacto que tiene sobre los ingresos fiscales. Luego, en el capítulo II se detalla el marco legal y los instrumentos y mecanismos de transferencias de los IFAM a los gobiernos subnacionales del Perú. En el capítulo III, se analiza la distribución y uso de estas transferencias a los gobiernos subnacionales. Por su parte, en el capítulo IV se describen los posibles efectos de la distribución de los IFAM sobre la inequidad de los ingresos de las personas, la desigualdad fiscal entre jurisdicciones subnacionales y la inversión pública. Finalmente, en el capítulo V se detallan conclusiones y se ofrecen recomendaciones de política.

## I. Contexto de la minería en el Perú

El Perú es un país que ha sido muy dinámico en lo que respecta al crecimiento. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INEI)<sup>1</sup>, entre el período 2000 al 2019, la pobreza monetaria decreció fuertemente pasando del 54% de la población a cerca del 20% en 2019.

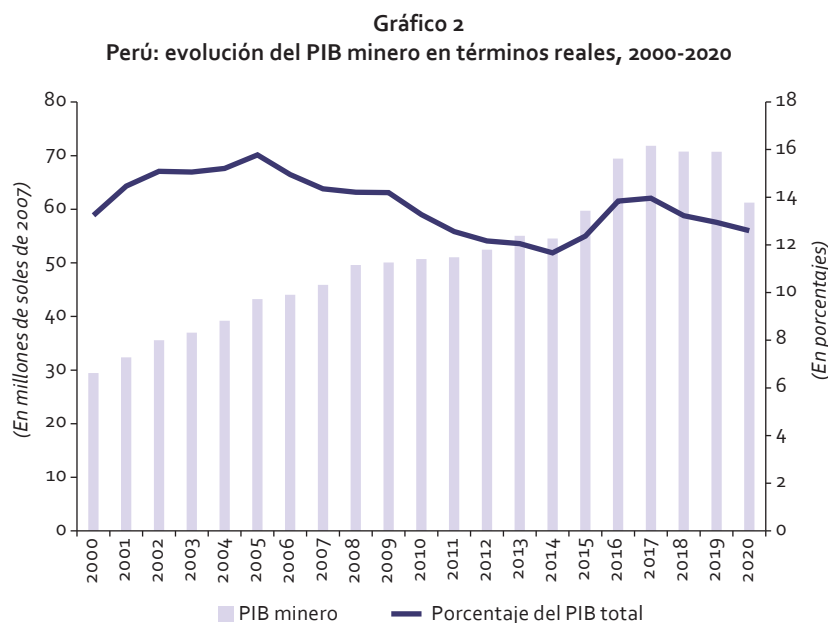


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Reserva del Perú.

<sup>1</sup> Esta magnitud es calculada a partir de los datos generados a través de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) que se aplica todos los años.

En el período 2000-2019, el PIB peruano medido en términos reales se incrementó en 145%, lo que es una cifra importante y explica mucho de la reducción de la pobreza mencionada. Existe un gran debate acerca del rol que la minería ha jugado en este proceso. El desarrollo de grandes proyectos de inversión en minería como el caso de las minas Las Bambas (ubicada en el departamento de Apurímac) y Toromocho (Junín) en la última década, además de las ampliaciones de minas, como Cerro Verde (Arequipa), han generado una fuerte dinámica económica que ha consolidado eslabonamientos en la economía en cuanto a actividad productiva y empleo. De igual forma, se viene concluyendo la etapa de construcción de la mina Quellaveco (Moquegua) que entrará en operación durante 2023.

De hecho, la minería en el período 2000-2020 incrementó su producción en una magnitud similar (140%) tal como se aprecia en el gráfico adjunto. Con la reciente crisis generada por la pandemia del COVID-19 se ha evidenciado la gran asociación entre el componente minero y el producto global<sup>2</sup>.



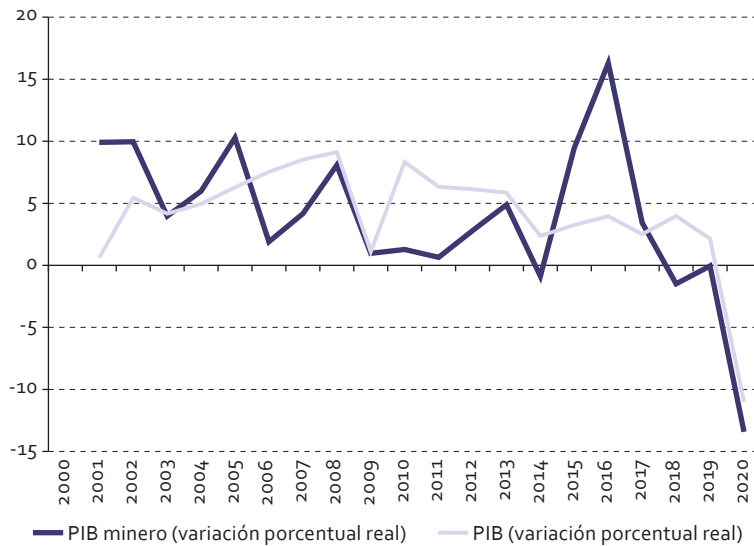
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Reserva del Perú.

La minería es el sector extractivo más relevante en la economía peruana. El peso de la minería (que incluye hidrocarburos y gas) en el PIB ha sido de 12,13% en el 2019 y 11,85% en el 2020. Genera casi 250.000 puestos directos de trabajo y los estimados de generación de empleo indirecto oscilan entre 6 y 10 veces por lo que explicaría la creación de 1,5 a 2 millones de empleos adicionales en sectores vinculados a la minería (Instituto Peruano de Economía, 2021).

Los elementos mencionados líneas arriba explican la fuerte correlación que existe entre la actividad minera y la actividad económica agregada en el país. El Anuario Minero del Ministerio de Energía y Minas (2021) presenta cifras que validan esta fuerte asociación. Ello se observa claramente en el período 2015-2017, cuando el sector minero presentó un *boom* en su valor agregado y permitió un incremento del crecimiento económico. Posterior a ese período, la economía se ha estancado, lo que comprende el 2020, cuando fue impactada fuertemente por la pandemia del COVID-19.

<sup>2</sup> Debe mencionarse que este crecimiento corresponde a la suma del sector minería más hidrocarburos. Sin embargo, el avance de la minería ha sido mucho más dinámico que el de hidrocarburos que ha mostrado una menor tendencia al alza.

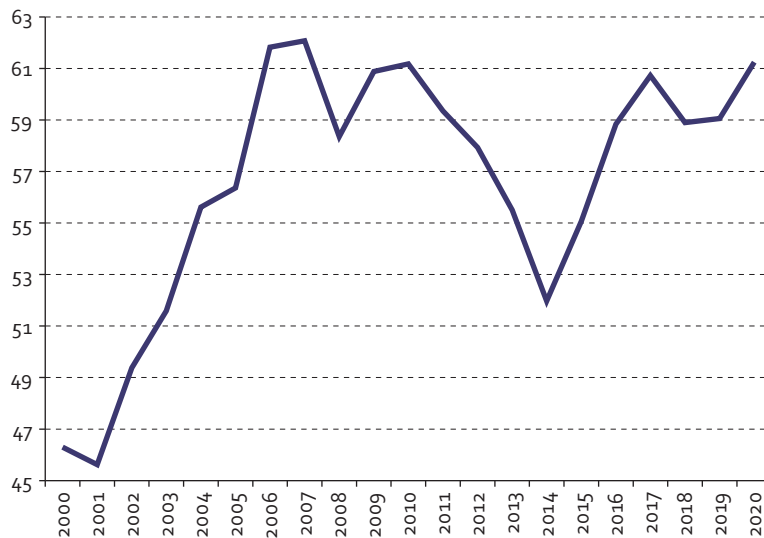
**Gráfico 3**  
**Perú: variación porcentual del PIB nacional y minero, 2001-2020**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Energías y Minas (2021).

Un hecho estilizado de la economía peruana es la elevada asociación lineal que existe entre el valor de los términos de intercambio y la tasa de crecimiento de la economía. Por lo tanto, se puede sugerir que, si bien la participación de la industria minera en el producto total de la economía es relativamente baja (13,7% en promedio para el período 2000-2020), el impacto que tiene en la evolución de la economía total es importante.

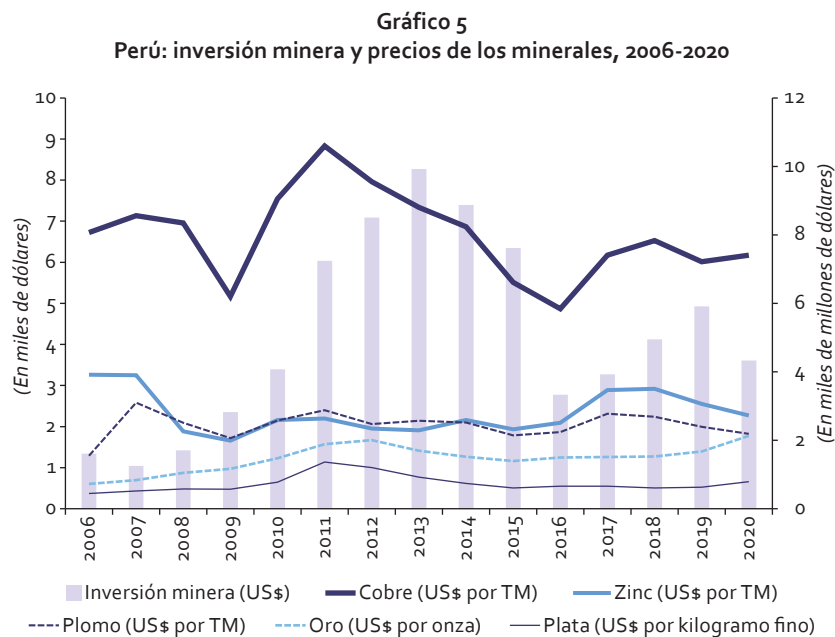
**Gráfico 4**  
**Perú: participación de las exportaciones mineras con respecto al total, 2000-2020**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Reserva del Perú.

En millones de dólares corrientes, las exportaciones mineras han crecido en 513% en el período 2000-2020. Este crecimiento vertiginoso se explica, en buena medida, al inicio de operaciones de los proyectos mineros mencionados anteriormente y la buena coyuntura de los precios de los metales que se ha observado desde mediados de la primera década del siglo. Estos factores han determinado que las exportaciones mineras hayan llegado a representar más del 60% del valor de las exportaciones, como se aprecia en el gráfico anterior. Los principales productos de exportación mineros son el cobre y el oro. Dada la buena coyuntura de los precios observada durante 2021, se espera que dicho año cierre con cifra récord en el valor de las exportaciones (Ministerio de Energía y Minas, 2021). De hecho, la recuperación de la economía peruana en 2021 ha estado influenciada por la evolución favorable de la minería (Instituto Peruano de Economía, 2021).

Adicionalmente, los precios de los minerales están positivamente correlacionados con la inversión minera. En el gráfico adjunto se aprecian los montos invertidos en construcción de proyectos mineros. El monto máximo se alcanzó hacia 2013, cuando los buenos precios observados en los años anteriores determinaron que se avanzara con la construcción de proyectos mineros. Proyectos como Toromocho y las Bambas explican este crecimiento considerable. Luego, en el 2016, hubo una reducción significativa porque los proyectos mencionados entraron en operación y con la falta de nuevos proyectos no se pudo alcanzar los niveles previos. Sin embargo, hacia 2020, se tuvo US\$ 4,000 millones de inversión por la construcción de los últimos proyectos que se vienen ejecutando. Un ejemplo es el proyecto Quellaveco, el cual está orientado a la producción de cobre en el departamento de Moquegua y que debe entrar en operación hacia finales de 2022.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Bloomberg y Anuario Minero del Ministerio de Energía y Minas (2021).

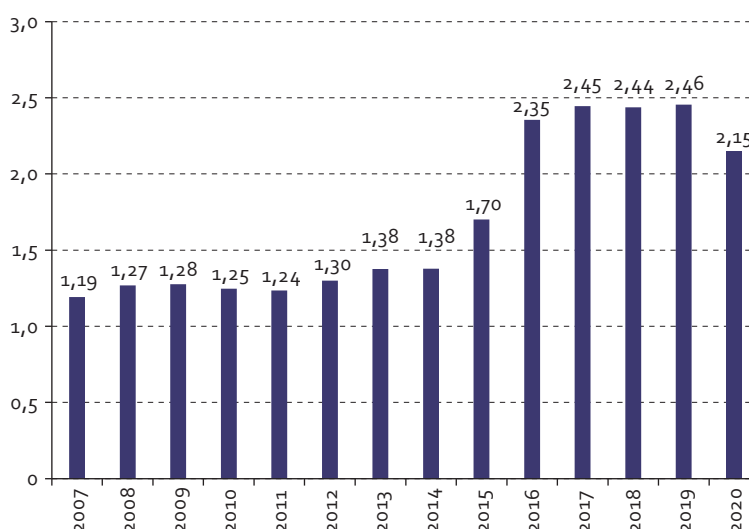
El Perú cuenta en la actualidad con una cartera de proyectos mineros de US\$ 53,000 millones<sup>3</sup>. Estos proyectos se encuentran a la espera de su inicio, pero la turbulencia política y la conflictividad que ha surgido alrededor de las operaciones mineras existentes y futuras podría provocar que la inversión minera se reduzca en los próximos años.

<sup>3</sup> Anuario minero del Ministerio de Energía y Minas (2021).

## A. Principales productos y empresas en el sector minero

El Perú, como se ha mencionado, es un país con una producción minera diversificada; es decir, presenta una cantidad considerable de yacimientos de donde se extraen distintos minerales. Los principales productos son el cobre y el oro, pero también destacan otros productos como se observará a continuación. En el caso del cobre se tienen que su producción muestra una tendencia positiva. Entre 2007 y 2014 la producción de cobre se incrementó de 1,19 a 1,38 millones de toneladas métricas de contenido fino (TMF), con una tasa de crecimiento promedio anual de 2,1% y, luego, en 2015 incrementó a 1,7 millones de TMF. Posterior a ese período, entre 2016 y 2019, la producción se encontró entre 2,35 y 2,46 millones de TMF y presentó una tasa de crecimiento promedio anual de 1,42%.

**Gráfico 6**  
**Perú: producción de cobre, 2007-2020**  
 (En millones de toneladas métricas de contenido fino)



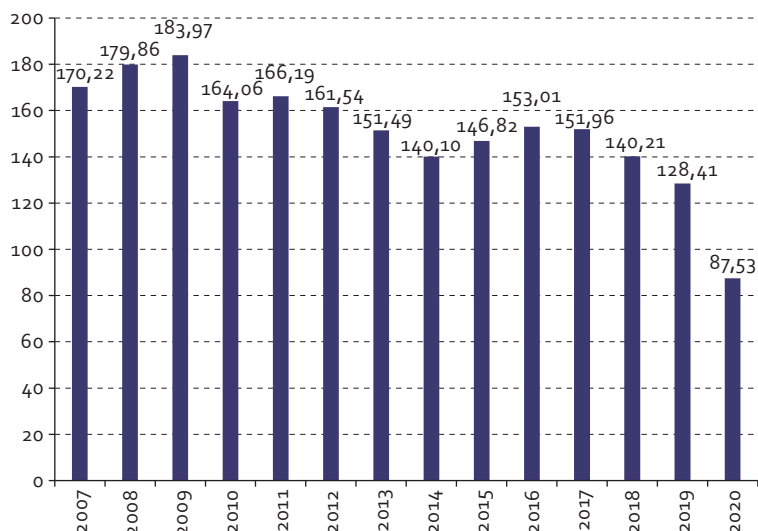
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Energías y Minas (2021).

Nota: El dato del año 2020 es preliminar.

Dado su elevado valor comercial, el oro es relevante en el sector minero peruano. La producción de este mineral precioso presenta dos períodos marcados. Ello se debe a que, entre 2007 y 2009, la producción de oro incrementó de 170,22 TMF a 183,97 TMF; mientras que el promedio de producción entre 2011 y 2020 fue igual a 142,73 TMF. Este nivel ha permitido que, en los últimos años, Perú sea el primer productor de oro en América Latina y el octavo a nivel mundial. No obstante, la producción en el período 2010-2020 ha disminuido a una tasa promedio anual de 6,09% e incluso, antes de la pandemia por el COVID-19, la producción había disminuido de 164,06 TMF en 2010 a solo 128,41 TMF en 2019. Esto se debe a la poca exploración que ha habido en el caso del oro, que no ha permitido identificar nuevos proyectos y también la conflictividad social que ha involucrado este tipo de proyectos, proceso que ha significado la suspensión de varios proyectos auríferos.

Similar al oro, la plata es otro mineral precioso producido en el país. Su producción no presenta una tendencia clara entre 2007 y 2019, y siempre ha oscilado entre 3,4 y 4,5 mil TMF. No obstante, al igual que la mayoría de los minerales, presenta una caída desde 2017. Se observa que, en ese año, se producía 4,4 mil TMF y, por otro lado, en 2019, solo se produjo 3,8 mil TMF. Esta caída se ha agravado en 2020, ya que la producción se redujo en 29,35%, a 2,7 mil TMF.

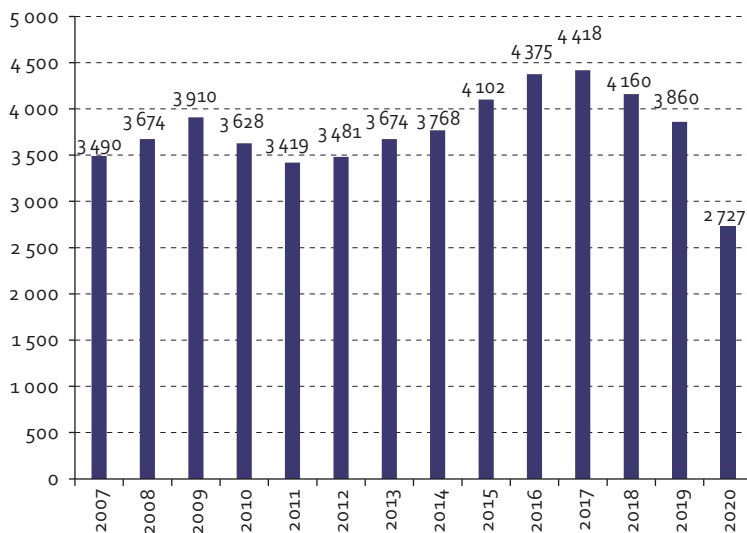
**Gráfico 7**  
**Perú: producción de oro, 2007-2020**  
*(En toneladas métricas de contenido fino)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Energías y Minas (2021).

Nota: El dato del año 2020 es preliminar.

**Gráfico 8**  
**Perú: producción de plata, 2007-2020**  
*(En toneladas métricas de contenido fino)*



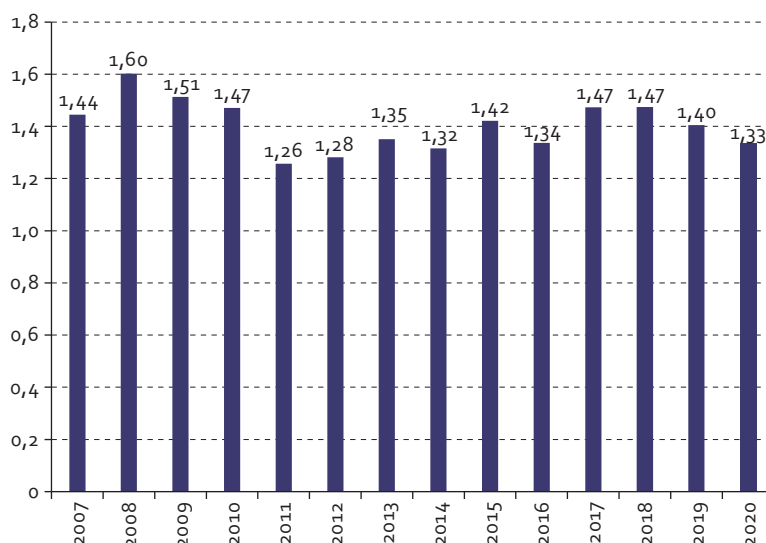
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Energías y Minas (2021).

Nota: El dato del año 2020 es preliminar.

Otro metal importante es el zinc. Se aprecia que su producción es relativamente menos variable frente a otros metales, como el cobre o la plata (oscilando entre 1,26 y 1,6 millones de TMF); no obstante, no presenta una tendencia clara entre 2007 y 2020. Respecto a los últimos años, su producción ha presentado una tendencia a la baja: en 2017 y 2018 alcanzó los 1,47 millones de TMF y, en el 2020, disminuyó hasta 1,33 millones de TMF.



**Gráfico 9**  
**Perú: producción de zinc, 2007-2020**  
 (En millones de toneladas métricas de contenido fino)

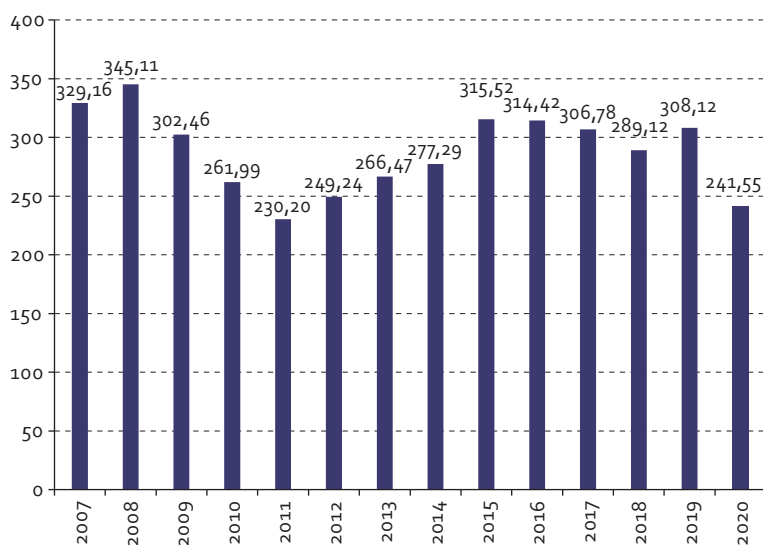


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Energías y Minas (2021).

Nota: El dato del año 2020 es preliminar.

Por último, se analiza la producción de plomo. Esta presenta una tendencia a la baja hasta, año en el cual alcanzó su menor valor en todo el período 2007-2020 (230,2 miles de TMF). A partir de ello, entre 2011 y 2019, se ha presentado una tendencia generalmente positiva, por lo cual la producción alcanzó los 308,12 miles de TMF. Luego, en 2020, la producción disminuyó drásticamente en 21,6%, por lo cual solo se produjo 241,55 miles de TMF.

**Gráfico 10**  
**Perú: producción de plomo, 2007-2020**  
 (En miles de toneladas métricas de contenido fino)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Energías y Minas (2021).

Nota: El dato del año 2020 es preliminar.

Como se puede apreciar, no se puede identificar un patrón único en la evolución de la producción de metales en el país. Si bien la producción de cobre y oro son las actividades principales, existen otros metales que deben ser considerados. Las tendencias de producción de los distintos metales son no convergentes y existen diversos factores que las afectan. Esta diversidad en la producción y los factores que afectan a los distintos metales deben ser tomados en cuenta cuando se habla del sector minero peruano. No se puede hablar de una empresa “tipo” que representa al promedio. En general se puede decir que el sector minero peruano es heterogéneo atendiendo al tipo de mineral que se explota, el tamaño de la empresa que realiza la extracción, los factores geológicos que impactan en el costo de extracción y las diferentes vidas útiles de los proyectos mineros.

## B. Impacto fiscal

Este desarrollo del sector minero ha tenido un impacto en las finanzas públicas del país, el cual es necesario revisar para entender más adelante el reparto y la utilización de estos recursos. Un primer punto para revisar es la evolución de las principales variables fiscales.

Este desarrollo se puede ver en el caso de los ingresos por tributos internos (que excluyen a los aranceles) que han crecido considerablemente durante lo que va del siglo. Este crecimiento ha sido de 153% en términos reales entre 2000 y 2021, presentando un incremento constante entre 2000 y 2014. En dicho período, el nivel de ingresos tributarios reales incrementó de 21,264.8 a 66,003.5 soles del año 2007. Posteriormente, el valor fue oscilante hasta 2020, cuando disminuyó significativamente hasta los 56,484.7 soles del año 2007; e incrementó significativamente en el siguiente año hasta 75,174.1 soles del año 2007. De la misma manera se puede apreciar que los términos de intercambio crecieron en 104% durante el mismo período. Se obtiene un coeficiente de correlación de 0,85 entre estas dos magnitudes que muestran lo estrechamente relacionadas que están. Se debe aclarar que los términos de intercambio son un elemento dentro de varios que han contribuido a explicar el crecimiento real de la recaudación entre los que se pueden citar el crecimiento del producto y una ligera reducción de la informalidad (Instituto nacional de estadística e informática, 2019).

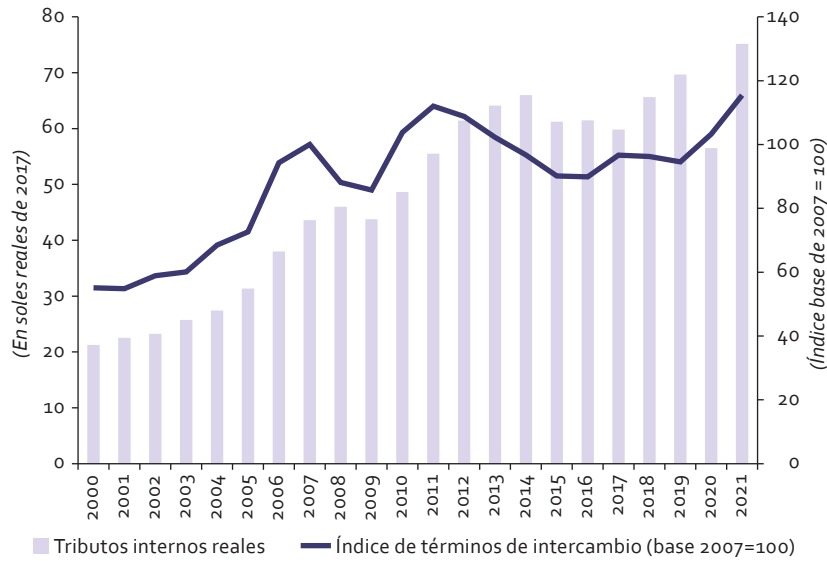
Sin embargo, debe notarse que, durante 2021, la recaudación ha alcanzado su máximo histórico superando los niveles prepandemia, lo que se explica por los términos de intercambio, que están en los niveles más altos en lo que va del siglo, y por la tasa de crecimiento de la economía (PIB), que estuvo por encima del 13% para ese año, a partir del efecto rebote vivido posterior a un año de profunda recesión (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2022).

Desde el punto de vista de los ingresos corrientes del gobierno general se observa que también hay una relación con los términos de intercambio. Un punto importante para mencionar es que esta cifra incluye la presión tributaria<sup>4</sup> que, para 2019, fue igual a 14,8% del PIB y, para 2020, debido al choque del COVID-19, de 13,3%. Esta cifra es una de las más bajas de la región y muestra el alto grado de informalidad de la economía peruana. Estas cifras de presión tributaria son calculadas a partir de cifras del BCRP. A nivel comparativo (OECD et. al, 2021) estima que la presión tributaria para 2019 en Perú fue de 16.6% por debajo del promedio de América Latina y el Caribe que ascendió a 22,9% y más lejos del promedio de países de la OECE que es de 33,8%.

Como se puede deducir del gráfico a continuación, el resultado primario en los años de buenas cotizaciones de los metales ha sido positivo. En los últimos cuatro años se observa nuevamente la aparición de un déficit debido a la caída de los ingresos, siendo el 2020 un año atípico en donde, como en la mayoría de los países del mundo, el déficit primario se disparó para hacer frente a la crisis por la pandemia del COVID-19. Si bien los gastos no financieros han seguido una trayectoria ascendente, este pegó un salto en 2020. Este crecimiento se financió a través de varias vías. Una de ellas fue la utilización del Fondo de Estabilización Fiscal que será explicado más adelante y por un mayor nivel de deuda a través de la emisión de bonos soberanos.

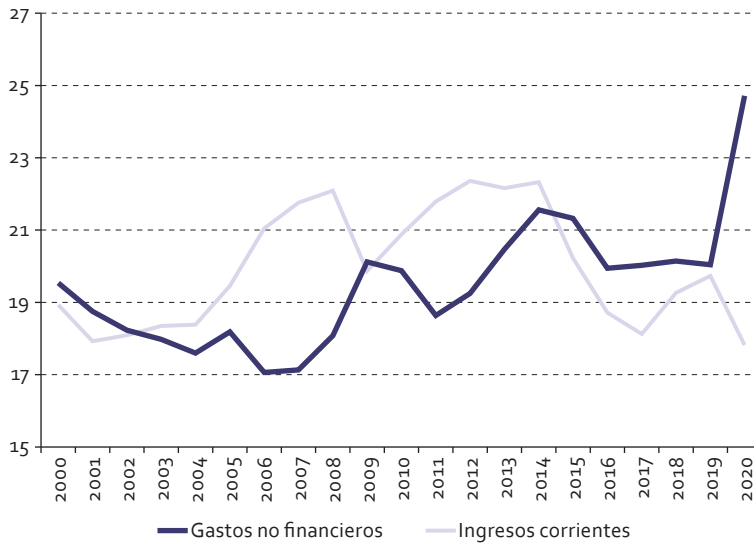
<sup>4</sup> Banco Central de Reserva del Perú (2022). Nota semanal.

**Gráfico 11**  
**Perú: ingresos por tributos internos e índice de términos de intercambio, 2000-2021**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Reserva del Perú-Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y aduanas (SUNAT).

**Gráfico 12**  
**Perú: ingresos corrientes y gastos no financieros, 2000-2020**  
*(En porcentajes del PIB)*

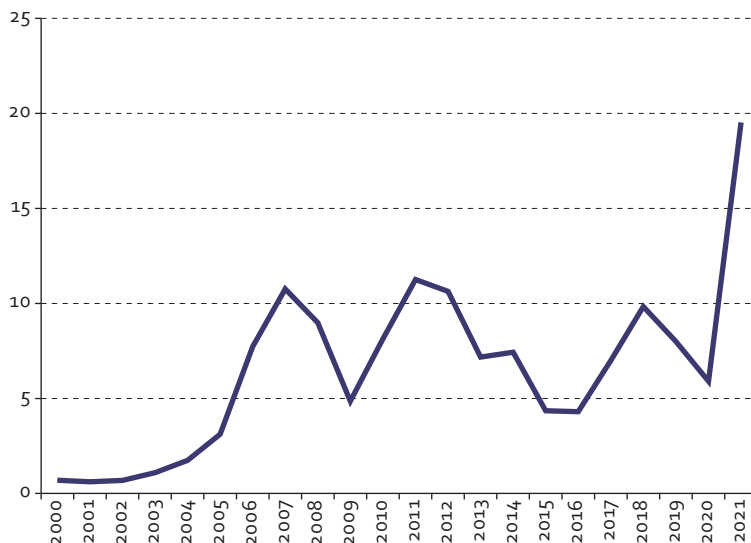


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Reserva del Perú.  
 Nota: Porcentaje de ingresos corrientes y gastos no financieros a nivel del gobierno general.

Desde el punto de vida de la minería, como se explicó en la sección anterior, dados los buenos precios observados y la progresiva puesta en operación de proyectos mineros en la mayoría de los años del presente siglo, la recaudación minera creció 541% en términos reales entre 2000 y 2019, una cifra superior a la registrada para el total general. Se toma como referencia 2019 debido a que fue un año considerado “normal”, por ser previo al de la pandemia. Sin embargo, en el gráfico se han incluido los datos hasta 2021 para mostrar el crecimiento dramático de la recaudación que ha alcanzado niveles sin

precedentes. Esto ha ocasionado que más recursos hayan sido incorporados al presupuesto durante 2021 y se esperen mayores recursos a ser distribuidos a los gobiernos regionales y locales en 2022<sup>5</sup>.

**Gráfico 13**  
Perú: ingresos tributarios internos generados por la minería en términos reales, 2000-2021  
(En millones de soles del 2007)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas (SUNAT).

Sin embargo, se debe destacar que, debido al crecimiento importante de la economía peruana en lo que va del siglo, los demás sectores de la economía también han sido muy dinámicos y han aportado a este desempeño. Esto ha generado que la participación de la minería dentro del total de la recaudación por tributos internos se haya reducido luego del boom de precios de los *commodities*.

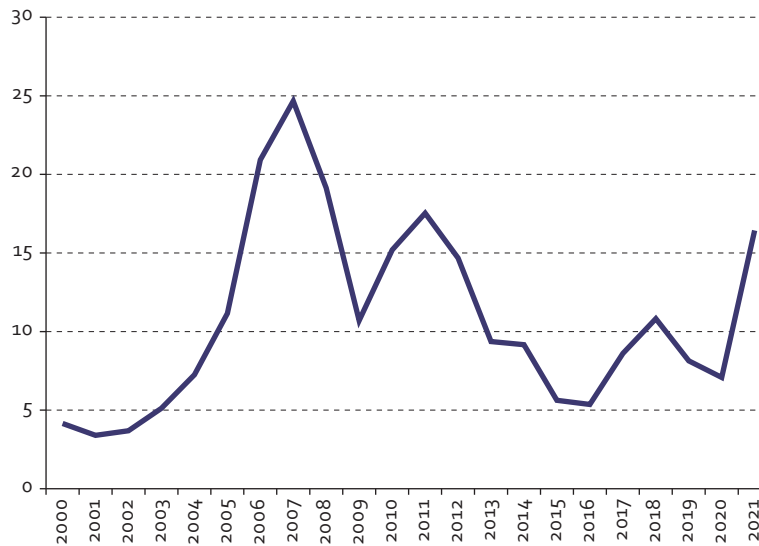
Como se puede observar en el gráfico a continuación, en 2007 la tributación minera alcanzó un máximo de 25% de participación en el total de tributos internos y luego fue decreciendo con una recuperación hacia 2010 pero que no llegó al máximo previo. Esta participación ha continuado la tendencia en baja, pero en 2021 se ha recuperado marcadamente debido a la coyuntura favorable de los precios de los metales, a partir de la apertura y rápida recuperación de las economías luego de 2020. Si los precios siguen esta tendencia es posible que se vuelvan a alcanzar máximos históricos en los próximos años. Sin embargo, algo que resalta es la elevada volatilidad de estos ingresos provenientes de la minería, que está asociada a la evolución de los precios de los minerales. Por ello, mientras la economía peruana como un todo ha seguido una evolución favorable durante las dos primeras décadas del siglo, a excepción de 2020, la minería ha tenido el comportamiento volátil típico de este tipo de actividad. En general, desde 2000 se ha recaudado 143,837 millones de soles en términos reales tomando como año base el 2007.

Por lo expuesto, se puede afirmar que la minería, sin ser el principal sector en la economía peruana, tiene un impacto significativo en el comercio internacional y los ingresos fiscales del país. Al ser la mayor parte de la actividad minera formal<sup>6</sup>, con muchas de las empresas multinacionales y en la gran minería, existe una elevada fiscalización y, por lo tanto, ello explica su alta participación en los ingresos tributarios en épocas de bonanza de los precios internacionales de los *commodities*.

<sup>5</sup> La forma de reparto de estos recursos será explicada más adelante.

<sup>6</sup> Existe minería informal de oro ubicado en varios departamentos del país que se dedica a la explotación del metal precioso que es comercializado a través de distintos canales clandestinos, pero no son una proporción significativa de la producción minera total.

**Gráfico 14**  
**Perú: participación de los ingresos tributarios internos generado por la minera sobre el total, 2000-2021**  
(En porcentajes sobre el total de ingresos tributarios internos)



Fuente: Elaboración propia sobre la nota tributaria de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas (SUNAT).  
Nota: Ingresos tributarios internos en términos reales (en soles del 2007).

Una vez expuesta la importancia en términos tributarios de la minería en el Perú, se explicará cómo es que se reparten estos recursos entre los diferentes actores en el país.



## II. Antecedentes y marco legal de las transferencias de los IFAM a los gobiernos subnacionales

En el caso del Perú, entender la distribución de los recursos generados por la minería está asociado fuertemente al proceso de descentralización iniciado en 2002. En dicho año se desarrolló la legislación que regula el actual proceso. Esta legislación planteó los principios para la asignación de competencias, pero también la distribución de los recursos. Si bien no se abordó directamente en estas normas los recursos generados por la minería, fue en dicho contexto y en los años siguientes que se crearon los distintos impuestos y contribuciones aplicables, así como el reparto de los impuestos recaudados por el nivel nacional. Esto es lo que se desarrollará en esta sección.

Se entiende el proceso de descentralización como la devolución de funciones y el otorgamiento de autonomía a los gobiernos subnacionales, además de un marco fiscal que lo haga sostenible (Alvarado Pérez et al., 2003). En las últimas décadas se ha tenido una tendencia hacia la descentralización de responsabilidades de gastos, la cual a su vez es más coherente con los principios de la descentralización que la de ingresos<sup>7</sup>.

Lo anterior se manifestó en que los gastos se descentralizaron a partir de 2007, cuando se traspasaron todas las responsabilidades establecidas en la legislación, entendiendo el gobierno de aquellos años que allí terminaba el proceso de descentralización. Por el lado de los ingresos, la reforma de 2002 no modificó en absoluto los impuestos locales que se habían establecido en 1994 y la Ley de Descentralización Fiscal<sup>8</sup> que se emitió años posteriores, por lo que no significó ningún avance en términos de ingresos para los gobiernos regionales. Ello significa que se tienen muchas competencias descentralizadas, pero no se

<sup>7</sup> Esto se justifica con el “principio de subsidiaridad”, que argumenta que la responsabilidad de gasto debería ser asignada al menor nivel de gobierno existente en capacidad de proveer eficientemente dicha función, de modo que pueda determinar óptimamente la provisión de bienes públicos dentro de su jurisdicción (Oates, 1972).

<sup>8</sup> Decreto Legislativo 955 del 4 de febrero del 2004. Esta norma establecía etapas para la cesión de ingresos a las regiones. Estas regiones se conformarían si se fusionaban dos o más departamentos. Si se formaba una región entonces se les entregaría el 50% de los ingresos por impuesto a la renta (que es el impuesto a las utilidades) e impuesto general a las ventas recaudado en la jurisdicción. Se produjo un referéndum en 2005 para la conformación de regiones que tuvo un resultado negativo. No se conformó ninguna región y no hubo cesión de ingresos. Ello determina que oficialmente no existan regiones, aunque los medios y la población habla de región cuando debería hablar de departamentos. Oficialmente lo que existe son los gobiernos regionales de los departamentos. Los gobiernos regionales por ello no tienen ingresos propios y dependen básicamente de transferencias de recursos ordinarios salvo si tienen acceso al canon por contar con operaciones mineras en su territorio.

cuenta con el presupuesto para financiarlas. Por ello, existe un desbalance fiscal vertical que se ha buscado reducir a través de las diversas transferencias, algunas con criterios claros para su distribución y uso y otras discrecionales por parte del gobierno nacional.

Según la literatura conceptual (Shah y Boadway, 2007) las transferencias intergubernamentales a los gobiernos subnacionales buscan aliviar los desbalances horizontales y verticales de cada jurisdicción. El cuadro 1, tomado de Brosio y Jiménez (2006), muestra el rol de las transferencias intergubernamentales en los presupuestos de los gobiernos subnacionales. Por un lado, los desbalances verticales son la suma agregada de las disparidades fiscales<sup>9</sup> negativas de los gobiernos subnacionales (Trujillo, 2008). La existencia de una brecha fiscal deficitaria de los niveles subnacionales del gobierno hace necesaria e ineludible la introducción de transferencias intergubernamentales compensatorias desde el nivel nacional al subnacional para el logro del balance vertical (Brosio & Jiménez, 2012). Por otro lado, los desbalances horizontales o inequidades fiscales agrupan todas las desigualdades económicas y sociales entre las jurisdicciones, llevando a consecuencias como una migración no deseada entre jurisdicciones subnacionales (Trujillo, 2008). Del mismo modo, las transferencias igualadoras buscan corregir estos desequilibrios y acercar a las jurisdicciones a un nivel de equidad donde se cumpla un estándar mínimo de servicios en todas ellas (Oates, 1972). En ese sentido, las transferencias deben cumplir con dos grandes objetivos: la búsqueda de la eficiencia y la equidad interjurisdiccional (Trujillo, 2008).

**Cuadro 1**  
**Estructura básica del presupuesto de los gobiernos subnacionales**

<b>Gastos subnacionales</b>	<b>Ingresos subnacionales</b>
Decisiones discrecionales (en responsabilidades "propias" de cada jurisdicción)	Ingresos propios de los gobiernos subnacionales
	Transferencias igualadoras
Decisiones no discrecionales (en responsabilidades "delegadas")	Coparticipación de los ingresos nacionales
	Transferencias condicionales

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Brosio y Jiménez (2011).

Es necesario mencionar que el financiamiento de estas transferencias se hace a partir del reparto de tributos recolectados por el nivel nacional dado que, como en el caso del Perú, los gobiernos subnacionales no tienen la potestad de cobrar tributos a la actividad minera, aunque sí tienen cierto rol en la supervisión de la pequeña minería y la minería artesanal pero que, en suma, es de carácter marginal.

Sin embargo, volviendo a la discusión de los elementos de financiamiento de los gobiernos subnacionales en Perú, solo se usan las transferencias intergubernamentales para resolver los desbalances verticales. Esto, con el objetivo de asegurar mayor confianza, equidad y fluidez entre los distintos niveles de gobierno<sup>10</sup>. En ese sentido, no existen transferencias igualadoras para corregir los desequilibrios fiscales horizontales; sin embargo, hay mucha repercusión en cuanto a la coparticipación de los ingresos nacionales. Esta consiste en el reparto de una proporción determinada de los ingresos recaudados por el gobierno central a los gobiernos subnacionales en base a un criterio de división basado en sus condiciones económicas, su base impositiva, su tamaño poblacional y las necesidades de su población (Brosio & Jiménez, 2012). Según Boadway, Flatters y Leblanc (1983), este tipo de transferencia intergubernamental puede ser interpretada desde dos perspectivas: si se cree que el gobierno nacional tiene un derecho legítimo a los ingresos de los recursos -porque la propiedad de los recursos (los minerales) pertenece a los gobiernos subnacionales-, entonces el reparto de los ingresos puede ser visto como el mecanismo

<sup>9</sup> Las disparidades fiscales son definidas como la diferencia entre los gastos por proveer servicios públicos y los ingresos recaudados por el gobierno.

<sup>10</sup> El Perú goza de un sistema descentralizado con tres niveles de gobierno: nacional, regional y municipal. En específico, cuenta con 24 departamentos, 196 provincias (incluida la Provincia Constitucional de Callao, la cual es analizada de forma diferenciada, a nivel de un departamento) y 1.874 distritos.



por el cual se confieren esos derechos de propiedad; por otra parte, el reparto de los ingresos puede considerarse exclusivamente como una forma de hacer equitativo el reparto de los ingresos procedentes de los recursos (los minerales). Esta percepción determinará los instrumentos que los gobiernos utilicen para dividir los recursos.

Los sistemas de distribución de ingresos de cada país serán definidos en base a los sectores cuyos impuestos representen una parte importante de los ingresos fiscales. Si bien parece un criterio lógico y sencillo, este puede generar graves problemas cuando las bases son volátiles, los criterios para distribuirlos entre los niveles de gobierno subnacionales no están relacionados a sus necesidades de gasto o representan una proporción importante de los ingresos subnacionales (Brosio & Jiménez, 2012).

## A. Sobre las transferencias intergubernamentales basadas en recursos naturales

Dadas las características de los recursos naturales no renovables y de su explotación, como es el caso de los minerales, Viñuela, Kaiser y Chowdhurie-Aziz (2014) resaltan que estos sistemas de transferencias intergubernamentales basados en los sectores extractivos (especialmente mineros y petroleros) son sumamente complejos debido a una serie de características técnicas y económicas de los mismos recursos, y de factores políticos e institucionales.

En el Perú el Estado no interfiere en la propiedad por lo que se usan instrumentos fiscales impositivos para extraer la renta derivada de los recursos naturales. Estas provienen de cuatro fuentes distintas: el impuesto a la renta (que es el impuesto a las utilidades)<sup>11</sup>, las regalías mineras, el impuesto especial a la minería (IEM) y el gravamen especial a la minería (GEM). Los tres últimos impuestos comparten las siguientes características: (i) los pagos son trimestrales, (ii) su base impositiva es el ingreso operativo, (iii) la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)<sup>12</sup> es responsable de su recaudación y (iv) son considerados como costos con fines impositivos por lo que son deducibles del cálculo del impuesto a la renta pagado por las firmas anualmente (Lasa Aresti, 2016).

Desde el punto de vista conceptual una vez capturadas las rentas económicas por recursos naturales —el *government take*—, estas podrán ser compartidas con las autoridades subnacionales mediante transferencias intergubernamentales bajo distintos criterios, como el origen de estos recursos, la necesidad o la equidad (Bauer, Gankhuyag, Manley, Halling, & Venugopal, 2016). En el cuadro que se muestra a continuación, se pueden apreciar los instrumentos usados para distribuir la renta derivada de los recursos naturales entre los distintos niveles de gobierno.

<sup>11</sup> En los países de la región se usan comúnmente los términos "renta" e "impuesto a la renta". Sin embargo, en este documento se han usado los términos "utilidades" e "impuesto a las utilidades", y a partir de ese apartado también "ganancias" e "impuesto a las ganancias", para evitar confusiones con el concepto de renta económica (o alguna variante del "impuesto sobre la renta económica").

<sup>12</sup> "La SUNAT, de acuerdo con su Ley de creación N° 24829, es un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, cuya finalidad primordial es administrar los tributos del gobierno nacional y los conceptos tributarios y no tributarios que se le encarguen por Ley o de acuerdo a los convenios interinstitucionales que se celebren, proporcionando los recursos requeridos para la solvencia fiscal y la estabilidad macroeconómica" (SUNAT, 2020).

Cuadro 2

## Instrumentos para distribuir la renta derivada de los recursos naturales entre los niveles subnacionales de gobierno

Método	Separación de las bases imponibles (impuestos propios)	Concurrencia de los impuestos (distribución de bases imponibles)	Distribución de las rentas	Distribución de las rentas en especie	Transferencias intergubernamentales de las rentas basadas en recursos naturales
Determinación de la base impositiva	Subnacional	Nacional	Nacional	Mayormente nacional	Nacional
Determinación de las tasas impositivas	Subnacional	Subnacional (con límites)	Nacional	Mayormente nacional	Nacional
Administración	Subnacional	Mayormente nacional	Nacional	Por la firma productora	Mayormente nacional
Criterios para la determinación de las jurisdicciones beneficiadas	Lugar de origen	Lugar de origen	Lugar de origen	Lugar de origen	Necesidad, equidad u otros

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Brosio & Ahmad (2006).

Como afirma Bird (1999), “en cualquier país, las transferencias fiscales intergubernamentales son parte de un sistema político, económico y administrativo complejo. Por tanto, su diseño, rol y efectos pueden ser realmente entendidos en el contexto institucional particular en el que operan”. En efecto, en la práctica, el grado de participación de los gobiernos subnacionales en la gestión de los recursos dependerá principalmente de la distribución de las responsabilidades y la regulación (Viñuela, Kaiser, & Chowdhurie-Aziz, 2014).

El actual sistema de distribución de rentas de Perú está basado principalmente en el “principio de derivación” (Lasa Aresti, 2016), el cual consiste en transferir un porcentaje de los ingresos a las regiones (esto es, a los gobiernos regionales o locales, como las municipalidades de los departamentos, provincias y distritos) en las que las minas se encuentran ubicadas, es decir, a las regiones que se ven mayormente afectadas por la explotación de los recursos naturales<sup>33</sup>. Otto et. al. (2006) describe esto como la representación de la “disposición a pagar por la reducción del riesgo”, ya que esas transferencias intergubernamentales funcionan como una compensación entre los riesgos que los inversionistas y los mismos gobiernos subnacionales en cuestión están dispuestos a aceptar.

Es importante recalcar que el reparto de los IFAM dependerá del grado de *government take* de cada uno de los instrumentos fiscales mencionados<sup>34</sup>. Este concepto se refiere al porcentaje que es apropiado por el gobierno nacional del flujo de caja de los proyectos extractivos y que luego se reparte entre los gobiernos subnacionales o se retiene en la cuenta única del tesoro. De las fuentes fiscales de rentas mineras, el impuesto especial a la minería y el gravamen especial a la minería no se reparten a nivel subnacional, por lo que no tienen fórmula de reparto. En su lugar, van a la caja única del Estado para que el gobierno decida dónde ejecutar su gasto. Por otro lado, las regalías mineras, el derecho de vigencia y el canon minero (proveniente del impuesto a las utilidades) sí están sujetas a la coparticipación de los recursos. Debe tenerse en cuenta que esta lógica responde a una visión de que la extracción de recursos mineros disminuye la riqueza natural de los territorios donde son extraídos y, por ello, estos deben ser compensados de tal manera que se pueda generar un desarrollo sostenido de las zonas impactadas por la minería.

<sup>33</sup> Si bien la repartición de recursos se basa principalmente en el “principio de derivación”, también se toman en cuenta aspectos como la población y las necesidades básicas, pero solo dentro de las regiones con plantas mineras.

<sup>34</sup> El impuesto a las utilidades, las regalías mineras, el impuesto especial a la minería (IEM) y el gravamen especial a la minería (GEM).

En el Perú, como se ha mencionado anteriormente, existen distintas cargas que se imponen al sector minero. Algunos de estos tributos se reparten hacia los gobiernos regionales y locales (departamentos, provincias y distritos) y otros pasan a la cuenta única del tesoro, a partir de la cual no se puede hacer un rastreo de dónde son gastados. Por otro lado, existen reglas para el gasto de los recursos transferidos. A continuación, se presentan los principales instrumentos y mecanismos de captura y reparto de las rentas económicas derivadas del sector minero en el Perú.

## 1. Canon minero

El canon es una forma de distribución de aquellas rentas capturadas por el fisco de quienes explotan los recursos naturales (Boza Dibos, 2006). En el Perú, los cánones existentes son el minero, hidroenergético, gasífero, pesquero, forestal y petrolero. Su objetivo principal es beneficiar a los gobiernos subnacionales de las regiones productoras, basándose en el principio de derivación.

Al hacer una breve historia del canon se observa que ha sido fruto de negociaciones políticas y técnicas que se han ido dando a través de los años. Por ello, es pertinente hacer una breve reseña de la evolución del marco legal y los fundamentos de sus modificaciones. Ver recuadro que sigue.

### Recuadro 1 Perú: breve historia del Canon

La primera aparición del canon como un ingreso subnacional respondiendo al derecho de compensación por la explotación de los recursos naturales se dio en el gobierno militar de los setenta, mediante un decreto legislativo que establecía un porcentaje fijo del 10% *ad valorem* sobre la producción total de petróleo para el departamento de Loreto por diez años<sup>a</sup>. Posteriormente, surgió una serie de normas que modificaban y complementaban las anteriores. En 1982, luego de la desagregación del departamento de Loreto y el nacimiento del departamento de Ucayali, se establece, en un artículo de la Ley de Presupuesto de ese mismo año<sup>b</sup>, la creación del sobrecanon petrolero como forma de otorgar ingresos al nuevo departamento por concepto de la explotación de petróleo<sup>c</sup>.

Así también, con la Ley N°23538 de 1982 se declaran los ingresos por canon petrolero para el departamento de Loreto, como ingreso propio e intangible del departamento y se prolonga la existencia de este ingreso hasta el agotamiento del recurso. Esta norma se extendió al año siguiente para los departamentos de Piura y Tumbes como medida para obtener mayores recursos por la explotación de los recursos debido al estado de emergencia ocasionado por la aparición del fenómeno del Niño<sup>d</sup>. De esta manera, con estas normas se establece una estructura fiscal subnacional provista de ingresos supuestamente propios para los departamentos. Así también, con esta ley se define la distribución de los ingresos por este concepto entre los diferentes niveles de gobierno: 40% a las municipalidades y 60% para los gobiernos regionales cuando estos serían conformados<sup>e</sup>. Mientras tanto este ingreso sería destinado al gobierno nacional.

Con la Constitución Política de 1993 se constituye el canon como herramienta que determina la participación de los gobiernos subnacionales en el presupuesto nacional; sin embargo, restablece este ingreso como transferencia del gobierno central a los gobiernos subnacionales despojándolo de su condición de recurso propio. Así, el artículo 77° establece que:

*"...corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del impuesto a las rentas [que es el impuesto a las utilidades] percibido por la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon..."*

Posteriormente en una reforma constitucional publicada el 13 de junio de 199<sup>f</sup>, se restablece la fuente del ingreso por canon, considerándose todos los ingresos y rentas que reciba el estado por la explotación privada del recurso natural.

*"...corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada de los ingresos y rentas obtenidas por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon..."*

A partir de esta medida, en donde se establece los ingresos por canon como recursos orientados al departamento donde se ubica el recurso natural, se abre paso a la sectorialización de este tipo de ingreso para los diferentes recursos naturales determinada en la posterior promulgación de la Ley del Canon.

Recuadro 1 (conclusión)

Así, en 1997 se publica la Ley de Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales en donde se extiende la valorización de los recursos naturales con potencial de aprovechamiento para la explotación, otorgándole así los derechos de propiedad a los respectivos departamentos donde se encuentra el recurso, así como la respectiva retribución por la explotación.

Finalmente, es en el 2001 en donde se establece la legislación vigente con la promulgación de la Ley N°27506, "Ley del Canon", en donde se determinan los recursos naturales que generarían un ingreso por la explotación y asimismo, se regula la constitución y la distribución de los mismos para que vaya en línea con los objetivos de favorecer a las zonas perjudicadas por la explotación del recurso, ya sea a nivel municipal y regional.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación histórica en torno al canon.

<sup>a</sup> Decreto Legislativo N°21678 publicado el 11 de noviembre de 1976.

<sup>b</sup> Art. 161° de la Ley de Presupuesto de 1982 – Ley N°23350.

<sup>c</sup> La tasa por concepto de sobrecanon ascendía a 2,5% del valor de la producción petrolera de la selva.

<sup>d</sup> Ley N°23630 del 16 de junio de 1983. Dado que Tumbes no contaba con producción de petróleo, se creó el sobrecanon en 1984.

<sup>e</sup> Se debe mencionar que las regiones se conformaron en 1979 por primera vez, luego fueron disueltas en 1992 por el gobierno de Fujimori. Actualmente no se tiene regiones sino departamentos. Los llamados gobiernos regionales (que operan desde 2003) tienen jurisdicción sobre los actuales departamentos. Las regiones se formarán cuando se unan dos o más departamentos. A pesar de toda esta volatilidad institucional, las diferentes entidades que han tenido jurisdicción sobre los departamentos han recibido los recursos que la legislación establecía deberían ser orientadas a las regiones.

<sup>f</sup> Ley N°26472 de Reforma Constitucional.

En la Ley del Canon se definen los diferentes tipos de canon existentes actualmente, así como la constitución de los ingresos por canon, en donde se establece el 50% del total de los ingresos y rentas que se paguen por la explotación de todas estas actividades, siguiendo con lo establecido en el Artículo 77° de la Constitución, a excepción del canon petrolero el cual mantiene su composición y distribución anterior. Debe mencionarse que se hacen precisiones respecto a que los ingresos y rentas se refieren al impuesto a las utilidades que pagan las empresas dedicadas a estas actividades y los derechos de explotación o aprovechamiento que dichas empresas abonan al Estado por el uso de las tierras donde realizan sus actividades.

Asimismo, se estableció una distribución para todos los cánones con excepción del petrolero, cuya distribución es la misma establecida en la Ley N°23538. Sin embargo, esta distribución se modificó posteriormente con dos posteriores normas; una, publicada en septiembre del 2003 y, otra, en agosto del 2004. En la primera, la Ley N°28077 modificó diversos artículos de la Ley del Canon<sup>15</sup> entre ellos los referidos a la distribución de los recursos. La segunda norma modificó nuevamente la distribución de los recursos por canon y fue publicada en agosto último. La distribución actual es de la siguiente forma:

- El 10% del total del canon para los gobiernos locales de las municipalidades del distrito donde se encuentre localizado el recurso explotable (se distribuye entre las municipalidades del distrito en partes iguales).
- El 25% del total del canon para los gobiernos locales de las municipalidades de la provincia donde se encuentre localizado el recurso explotable (se distribuyen entre las municipalidades de la provincia según población y necesidades básicas insatisfechas —pobreza—).
- El 40% del total del canon para los gobiernos locales de las municipalidades del departamento donde se encuentra el recurso natural (se distribuyen entre las municipalidades del departamento según población y necesidades básicas insatisfechas —pobreza—).
- El 25% del total del canon para los gobiernos regionales donde se explota el recurso natural. De este porcentaje los gobiernos regionales deben transferir el 20% a las Universidades Nacionales de su jurisdicción.

<sup>15</sup> Uno de los objetivos primordiales de esta norma era la de modificar los criterios de distribución de los ingresos por canon reemplazando el criterio de densidad poblacional por indicadores de pobreza y de población relacionadas con la satisfacción de las necesidades básicas, así como infraestructura territorial.

Como se puede ver el principal cambio de la última modificación es la incidencia en los gobiernos locales ubicados en la provincia productora. Antes sólo se tomaba a las municipalidades provinciales y, en el último cambio, se incluye a las municipalidades distritales ubicadas en la provincia donde se ubica el proyecto minero.

Como se mencionó anteriormente, existe una fuerte volatilidad en los montos a repartir mediante el canon, lo cual generó cierta incertidumbre a las autoridades locales que reclamaron debido a que no conocían de manera predecible cuanto recibirían por este concepto cada año. Adicionalmente se modificó la fórmula de reparto del canon entre los distritos de una misma provincia o departamento.

Ello porque el criterio que se utilizaba hasta antes de 2004 era un indicador de densidad poblacional, lo que ocasionaba que las zonas altamente pobladas—donde generalmente no se encuentran los yacimientos mineros, por ejemplo—recibían más dinero que aquellas que estaban más cerca de la zona de explotación pero que son menos pobladas. Ello llevó a la modificación de la distribución de los recursos que toma en cuenta las necesidades básicas insatisfechas como una variable *proxy* de pobreza y población que es la que se utiliza hoy en día<sup>16</sup>. Esto ocasionó una redistribución de los recursos desde las zonas altamente pobladas hacia aquellas más pobres. Esta transición no estuvo exenta de problemas porque las zonas afectadas que tenían un mayor peso político, debido a la población que albergan, protestaban por la pérdida de recursos.

Los primeros cánones en crearse fueron el canon minero y el canon petrolero. Con el tiempo se fueron sumando el resto: Forestal, pesquero, hidro energético y gasífero. En un inicio el canon minero era el 20% del impuesto a las utilidades que pagaban los titulares de la actividad minera.

La Ley N° 27506 fue el instrumento legal que estableció que el canon minero aumentara al 50% del impuesto a las utilidades<sup>17</sup> que pagan los titulares de la actividad minera por el aprovechamiento de los recursos minerales (metálicos y no metálicos).

Un tema importante para resaltar es que la parte del canon que corresponde a los gobiernos subnacionales se reparte al año siguiente de producida la recaudación. Esto se debe a que recién en los meses de marzo y abril de cada año se produce el pago por regularización del impuesto a las utilidades. Durante el año fiscal se van realizando pagos a cuenta sobre la base de cálculos aproximados de la utilidad. Sin embargo, hacia fines del primer trimestre del siguiente año fiscal, se tiene una idea precisa de la utilidad operativa y del pago total a realizar. A este monto se le descuenta lo pagado en los meses previos y se realiza este pago que recibe el nombre de regularización. Por ello, en el mes de abril, se tiene el monto preciso de lo pagado por las empresas mineras por concepto de impuesto a las utilidades, correspondiente el ejercicio fiscal anterior, y, por ello ya se puede proceder a la distribución. Una vez que se cuenta con estos montos, el Ministerio de Energía y Minas brinda la información de la producción minera por departamento para poder establecer cuánto de canon le corresponde a cada departamento y luego se procede al reparto anteriormente señalado al interior del departamento (considerando las provincias y los distritos).

Por esta dinámica, el reparto del canon se iniciaba en el mes de mayo del año siguiente de producida la recaudación y se repartía en 12 cuotas mensuales. Esto generaba un retraso en la transferencia de estos recursos que provocó reclamos desde los gobiernos subnacionales. Ello llevó a que ahora se haga un pago único en el mes de junio donde se recibe todo el canon correspondiente al año anterior.

<sup>16</sup> Estos criterios se utilizan para el reparto a los distritos dentro de la provincia productora, a través de las Municipalidades Distritales y Provinciales, que reciben el 25% del total de canon a repartir. De la misma manera se reparte el 40% a los distritos ubicados en el departamento productor.

<sup>17</sup> La tasa de del impuesto a las utilidades a los perceptores de renta de tercera categoría (personas jurídicas) según la legislación tributaria peruana es de 29,5% sobre la utilidad neta mundial.

## 2. Regalías mineras

“Las regalías mineras son generalmente vistas como una compensación al Estado por la adquisición de sus recursos no renovables” (Lilford & Guj, 2021).

Esto se manifiesta en la práctica en pagos en función de la unidad de volumen o peso, del volumen de venta o de la utilidad de la empresa. Existen distintas variedades y no existe un modelo único y exitoso, sino que más bien este debe desarrollarse en función a los objetivos y las características de un país. (Jorratt, 2021) hace una muy buena explicación de las ventajas y desventajas de los diferentes tipos de regalías. Estas se aplican sobre el volumen de operaciones de las empresas, a diferencia de los impuestos a las utilidades, que dependen de la ganancia neta del año. Por ello, los principales países mineros han presentado distintos sistemas o esquemas para las transferencias por regalías, con el objetivo de gravar dicho componente de la empresa minera (Lilford & Guj, 2021). A continuación, se presenta los principales esquemas utilizados por el Estado peruano en el tiempo.

### a) Regalía Minera sobre las Ventas

La Regalía Minera sobre las Ventas o Valor del Concentrado (RMV) es una contraprestación económica que los titulares de las concesiones mineras pagan al Estado por la explotación de recursos minerales metálicos y no metálicos. Esta fue instituida en 2004<sup>18</sup> como un pago sobre el valor del concentrado o su equivalente, conforme a la cotización de los precios del mercado internacional; es decir, la regalía minera era un porcentaje del valor del concentrado minero obtenido por una empresa, antes del proceso de tratamiento. Dicho valor depende totalmente del valor del mineral y la escala de producción de la empresa, y no considera los costos operativos en que ha incurrido la empresa minera relacionados al proceso de concentración o anteriores a dicha etapa. Cabe resaltar que el único costo incurrido por la empresa que puede considerar esta clase de transferencia es el costo de tratamiento en caso de que la empresa minera realice dicha etapa del proceso. En ese caso, la base imponible de la regalía se obtiene a partir de la diferencia entre el valor bruto de venta del producto final y los costos de tratamiento, o un equivalente debidamente justificado.

La lógica detrás de este primer sistema de regalías mineras consistía en el poder de recaudación, sobre todo al aprovechar el buen momento de las cotizaciones de los minerales extraídos en el país. Asimismo, no considera distorsiones propias de costos operativos o administrativos, los cuales pueden ser inflados con el objetivo de un menor pago de la contraprestación (Lilford & Guj, 2021). Ello, bajo un aspecto netamente recaudador y en el contexto de precios de minerales altos, beneficia al Estado y permite obtener una fuente de ingresos significativa. No obstante, el sistema puede ser perjudicial para las empresas porque no considera el nivel de sus costos de producción. Por ejemplo, ante un escenario de altos precios de minerales y altos costos operativos de concentración, esta estructura de regalías solo considera que el valor del concentrado es alto y el monto a pagar al Estado puede ser significativamente alto comparado a la utilidad neta o renta de las empresas.

La estructura del pago de regalía minera plantea que la tasa efectiva sea determinada por rangos del valor de concentrado o equivalente. En el siguiente cuadro, se presenta las posibles tasas efectivas. Cabe resaltar que, en caso el mineral no cuente con cotización internacional, se paga el 1% sobre el componente minero; y los pequeños productos y mineros artesanales no realizan pagos de regalías.

<sup>18</sup> El pago de la regalía minera debía ser calculado de forma mensual por el titular de la concesión minera, tal como menciona la Ley N° 28258.

**Cuadro 3**  
**Perú: tasa efectiva de las Regalías Mineras sobre el Valor de Concentrado (RMV)**

Valor de concentrado (en millones de dólares)		Tasa efectiva (en porcentajes)
$L_i^a$	$L_s^a$	
0	60	1
60	120	2
	Más de 120	3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley N°28258.

<sup>a</sup>  $L_i$  y  $L_s$  refieren a límite inferior y superior, respectivamente.

A partir de esta estructura se recaudaron montos más altos hasta 2011, año en el cual se la modificó hacia una Regalía Minera sobre la Utilidad Operativa (RMUO). No obstante, ciertas empresas mineras con Contratos de Estabilidad Tributaria (CET) han mantenido pagos de regalías bajo esta modalidad. De esta forma, en 2015 se recaudaron S/ 97,9 millones y en 2016 S/ 422,1 millones, montos significativos para el Estado<sup>19</sup> (EY, 2018).

#### b) Regalía Minera sobre la Utilidad Operativa

La Regalía Minera sobre la Utilidad Operativa (RMUO) es un sistema alternativo de contraprestación de recursos<sup>20</sup> instituido por la Ley N° 29788 de setiembre de 2011. Este sistema reemplaza a la RMV, la cual se encontraba vigente previo a la emisión de la nueva normativa. De esta forma, bajo el sistema actual, el cálculo de las regalías mineras se realiza de forma trimestral y la base imponible es la utilidad operativa trimestral de las empresas. Como se analizó anteriormente, dado que esto refleja la diferencia entre los ingresos obtenidos y los costos para la producción y administrativos incurridos para dicha generación, es una medida adecuada para fomentar la eficiencia de una empresa y refleja en mejor medida la capacidad de pago. No obstante, una crítica de este cambio de sistema ha sido la reducción de las regalías mineras en términos monetarios, dado que la base imponible es bastante menor (De Echave & Flores, 2021). Cabe resaltar que, bajo la legislación actual, el monto pagado de regalías es deducible del impuesto a las utilidades a pagar por la empresa en el año específico.

Asimismo, el cálculo de la tasa impositiva efectiva se realiza a partir de una escala de tasas marginales, tal como el Impuesto Especial a la Minería (IEM) y el Gravamen Especial a la Minería (GEM). La legislación peruana determina un sistema de tasas que incrementan conforme incrementa el Margen Operativo, el cual es el porcentaje que representa la Utilidad Operativa sobre las Ventas de la empresa en un periodo determinado<sup>21</sup>. La distribución de tasas marginales para las regalías mineras se presenta en el siguiente cuadro.

<sup>19</sup> Empresas con alta proporción de mercado como Antamina y Las Bambas realizan el pago de regalías bajo esta modalidad.

<sup>20</sup> Pago que se compromete a efectuar las empresas mineras a partir de la posibilidad de extraer los recursos.

<sup>21</sup> El resultado se redondea a 2 decimales.

**Cuadro 4**  
**Perú: tasas marginales para el cálculo de las Regalías Mineras**  
**sobre la Utilidad Operativa (RMUO)**

N°	Margen operativo (en porcentajes)		Tasas marginales (TMg) (en porcentajes)
	$L_i^a$	$L_s^a$	
1	0	10	1,00
2	10	15	1,75
3	15	20	2,50
4	20	25	3,25
5	25	30	4,00
6	30	35	4,75
7	35	40	5,50
8	40	45	6,25
9	45	50	7,00
10	50	55	7,75
11	55	60	8,50
12	60	65	9,25
13	65	70	10,00
14	70	75	10,75
15	75	80	11,50
16	Más de 80		12,00

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley N°29788.

<sup>a</sup>  $L_i$  y  $L_s$  refieren a límite inferior y superior, respectivamente.

Así, el margen que presente una empresa en un trimestre del año determina cuál es el último rango considerado para el cálculo de la tasa efectiva. A través de la siguiente fórmula, se acumulan los rangos hasta el asociado al margen operativo:

$$TE = \frac{1}{MO} \left\{ \left[ \sum_{j=1}^{n-1} (L_s - L_i)_j * TMg_j \right] + (MO - L_i_n) * TMg_n \right\}$$

Donde:

MO: Margen Operativo

TMg<sub>j</sub>: Tasa Marginal

$L_s$ : Límite superior

$L_i$ : Límite inferior

Asimismo, las regalías mineras asignan mayores recursos al gobierno municipal que al regional. En específico, la asignación de rentas es la siguiente:

- 20% a las municipalidades del distrito o los distritos donde se explota el recurso natural (de los cuales el 50% será invertido en las comunidades donde se explota el recurso natural);
- 20% a las municipalidades de la provincia o las provincias donde se explota el recurso natural (para la distribución se emplean criterios de población y necesidades básicas insatisfechas);
- 40% a las municipalidades distritales y provinciales del departamento o los departamentos de las regiones donde se explota el recurso natural (para la distribución se emplean criterios de población y necesidades básicas insatisfechas);
- 15% al o los gobiernos regionales donde se explota el recurso natural;
- 5% a las universidades nacionales del departamento o los departamentos donde se explota el recurso natural (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).

En suma, el 80% de las regalías mineras van para los gobiernos municipales y el 20% para los regionales.



En el caso del 20% de las regalías mineras que se reparte a las municipalidades de la provincia o las provincias donde se ubica la concesión se utilizan criterios de población y necesidades básicas insatisfechas (NBI). En este último caso las NBI sirven como una variable proxy de pobreza. Se utiliza la siguiente fórmula:

$$RM_i = \left[ \frac{P_i * NBI_i}{\sum_1^n P_i * NBI_i} \right] * \left[ \begin{array}{c} \text{regalía} \\ \text{por} \\ \text{concesión} \end{array} \right] * 0.2$$

En el caso del 40% que se distribuye entre las municipalidades distritales y provinciales del departamento o los departamentos de las regiones que cuentan con yacimientos mineros también usan los criterios de NBI y población. La fórmula es similar a la anterior:

$$RM_i = \left[ \frac{P_i * NBI_i}{\sum_1^n P_i * NBI_i} \right] * \left[ \begin{array}{c} \text{regalía} \\ \text{por} \\ \text{concesión} \end{array} \right] * 0.4$$

Donde:

RM<sub>i</sub>: Regalía minera que recibe el distrito i.

P<sub>i</sub>: Población del distrito i según información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

NBI<sub>i</sub>: Necesidades básicas insatisfechas calculadas a nivel municipal por el INEI.

### 3. Derecho de vigencia

El derecho de vigencia es el pago anual obligatorio que los concesionarios de yacimientos mineros realizan a partir del año en que se otorgan o solicitan los respectivos derechos de concesión. El derecho de vigencia de minas se conforma de un pago por hectárea de concesión de US\$ 3 para el régimen general, US\$ 1 para la pequeña minería y US\$ 0,5 para la minería artesanal. El pago por derecho de vigencia se realiza en dólares americanos o su equivalente en moneda nacional, de acuerdo con lo indicado en el Padrón Minero Nacional (Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico, 2020).

La distribución de los ingresos por derecho de vigencia es la siguiente: 40% para los gobiernos locales donde se encuentra la concesión minera (en forma proporcional entre las municipalidades), 35% para los gobiernos locales del departamento donde se explota el recurso natural (de acuerdo con el mapa de pobreza el Ministerio de Economía y Finanzas), 10% para el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), 10% para el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC) y 5% para el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).

### 4. Impuesto Especial a la Minería y el Gravamen Especial a la Minería

#### a) Impuesto Especial a la Minería

El Impuesto Especial a la Minería (IEM), creado por la Ley N°29789 de setiembre de 2011, grava la utilidad operativa obtenida por los sujetos de la actividad minera, proveniente de las ventas de los recursos metálicos. Este instrumento tiene un sistema similar al aplicado por la regalía minera de la Ley N°29788, aunque con tasas menores. Los sujetos obligados al pago del IEM son los titulares de las concesiones mineras que realizan actividades de explotación de recursos minerales metálicos y las empresas integradas a dichas actividades. Este impuesto fue la respuesta a una promesa política de campaña del presidente Humala que establecía imponer un nuevo impuesto que se aplique a las “sobre ganancias” mineras. Por ello, este impuesto se suma al impuesto a las utilidades, que como ya se mencionó es de 29,5% sobre la utilidad neta mundial.

Este impuesto grava de forma trimestral la utilidad operativa proveniente de las ventas de los recursos minerales metálicos, los autoconsumos y los retiros no justificados de estos recursos. Cabe resaltar que este pago es deducible del impuesto a las utilidades a pagar por la empresa en el año específico.

La lógica detrás del impuesto sobre la utilidad operativa resulta en extraer recursos a partir de las ganancias de la operación de extracción de minerales y su futura venta. Ello se logra dado que la utilidad operativa solo refleja la diferencia entre los ingresos obtenidos y los costos para la producción y administrativos incurridos. De esta forma, el impuesto no es distorsionado por gastos provenientes de acciones de las empresas mineras que no estén relacionadas con la actividad minera, como la compra de acciones u otros activos financieros (Instituto Peruano de Economía, 2021).

El cálculo de la tasa impositiva efectiva se realiza a partir de una escala de tasas marginales, tal como estipula el principio de capacidad de pago. La legislación peruana determina un sistema de tasas que se incrementan conforme aumenta el Margen Operativo, el cual es el porcentaje que representa la Utilidad Operativa sobre las Ventas de la empresa en un periodo determinado<sup>22</sup>. La distribución de tasas marginales para el IEM se presenta en el siguiente cuadro.

**Cuadro 5**  
**Perú: tasas marginales para el cálculo del IEM**

Nº	Margen operativo (en porcentajes)		Tasas marginales (TMg) (en porcentajes)
	$L_i^a$	$L_s^a$	
1	0	10	2,0
2	10	15	2,4
3	15	20	2,8
4	20	25	3,2
5	25	30	3,6
6	30	35	4,0
7	35	40	4,4
8	40	45	4,8
9	45	50	5,2
10	50	55	5,6
11	55	60	6,0
12	60	65	6,4
13	65	70	6,8
14	70	75	7,2
15	75	80	7,6
16	80	85	8,0
17	Más de 85		8,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley N°29789.

<sup>a</sup>  $L_i$  y  $L_s$  refieren a límite inferior y superior, respectivamente.

Así, el margen que presente una empresa en un trimestre del año determina cuál es el último rango considerado para el cálculo de la tasa efectiva a través de la siguiente fórmula.

$$TE = \frac{1}{MO} \left\{ \left[ \sum_{j=1}^{n-1} (L_s - L_i)_j * TMg_j \right] + (MO - Li_n) * TMg_n \right\}$$

<sup>22</sup> El resultado se redondea a 2 decimales.

Donde:

MO: Margen Operativo

TM<sub>g</sub>: Tasa Marginal

L<sub>s</sub>: Límite superior

L<sub>i</sub>: Límite inferior

#### b) Gravamen Especial a la Minería (GEM)

El Gravamen Especial a la Minería (GEM) es un recurso público proveniente de la explotación de recursos naturales no renovables promulgado por la Ley N°29790 en setiembre de 2011. Este impuesto grava de forma trimestral la utilidad operativa proveniente de la explotación de recursos naturales no renovables que se aplica a los dueños de las concesionarias que presenten convenios en ciertos proyectos; es decir, que mantienen operaciones con Contratos de Garantías y Medidas de Promoción a la Inversión o Contratos de Estabilidad Tributaria (CET). Este escenario provoca que, a la fecha de la institución del Gravamen, estos dueños no sean afectados por la nueva ley de Regalías Mineras y el Impuesto Especial a la Minería<sup>23</sup>.

La creación del GEM en 2011 se produce a partir de la disparidad tributaria encontrada tras la imposición de las Regalías Mineras y el IEM sujetas a la Utilidad Operativa, recursos que reemplazaban al anterior sistema de RMV. La lógica detrás del cambio plantea la necesidad de considerar la eficiencia de la empresa, plasmada en la Utilidad Operativa, respecto a la escala de producción reflejada en el valor de las ventas. No obstante, a partir de los CET, ciertas empresas aún se encontraban sujetas al anterior régimen y ello podía provocar una disparidad en la competencia del sector minero, sobre todo en productos que presentaban fluctuaciones en sus precios, lo cual va en contra del principio de equidad horizontal que debe presentar todo esquema tributario (Lilford & Guj, 2021). A partir de ello, la determinación del GEM está altamente relacionada a las regalías establecidas anteriormente<sup>24</sup>, dado que los pagos de estas se descuentan del pago del GEM en caso estas vengán con posterioridad a la suscripción del convenio con el Estado<sup>25</sup>.

El cálculo de la tasa impositiva efectiva se realiza a partir de una escala de tasas marginales. La legislación peruana determina un sistema de tasas que incrementan conforme se eleva el Margen Operativo, el cual es el porcentaje que representa la Utilidad Operativa sobre las Ventas de la empresa<sup>26</sup>. La distribución de tasas marginales para el GEM se presenta en el siguiente cuadro:

<sup>23</sup> La promulgación de las respectivas leyes asociadas fue realizada el mismo día que la Ley N°29790. Aquí debe hacerse la precisión que debido a que las empresas que están sujetas a un contrato de estabilidad tributaria no pueden pagar impuestos como el IEM, entonces se creó la figura de Gravamen Especial para que todas las empresas tuvieran la misma carga tributaria. Ello explica el surgimiento a la vez del Impuesto Especial y del Gravamen Especial. Fue una figura que se negoció en 2011 con el gremio minero.

<sup>24</sup> Hacen referencia a la Regalía establecida en la Ley N°28258 y la regalía contractual minera.

<sup>25</sup> Esta medida se encuentra en el Artículo 3 de la Ley N°29790.

<sup>26</sup> El resultado se redondea a 2 decimales.

**Cuadro 6**  
**Perú: tasas marginales para el cálculo del GEM**

N°	Margen operativo (en porcentajes)		Tasas marginales (TMg) (en porcentajes)
	$L_i^a$	$L_s^a$	
1	0	10	4,00
2	10	15	4,57
3	15	20	5,14
4	20	25	5,71
5	25	30	6,28
6	30	35	6,85
7	35	40	7,42
8	40	45	7,99
9	45	50	8,56
10	50	55	9,13
11	55	60	9,70
12	60	65	10,27
13	65	70	10,84
14	70	75	11,41
15	75	80	11,98
16	80	85	12,55
17	Más de 85		13,12

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley N° 29790.

<sup>a</sup>  $L_i$  y  $L_s$  refieren a límite inferior y superior, respectivamente.

Así, el margen que presente una empresa en un trimestre del año determina cuál es el último rango considerado para el cálculo de la tasa efectiva a través de la siguiente fórmula.

$$TE = \frac{1}{MO} \left\{ \sum_{j=1}^{n-1} (L_s - L_i)_j * TMg_j \right\} + (MO - L_i_n) * TMg_n$$

Donde:

MO: Margen Operativo

TMg<sub>j</sub>: Tasa Marginal

$L_s$ : Límite superior

$L_i$ : Límite inferior

Un tema que debe mencionarse es que tanto por el IEM como por el GEM los recursos recaudados son parte de los ingresos del nivel nacional y, por lo tanto, entran a la caja única del Tesoro y no existe ninguna fórmula de reparto que incluya a los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, se espera que estos recursos recaudados, que dependen de los márgenes operativos que son influenciados por los precios de los minerales, sirvan para compensar de alguna manera las disparidades fiscales que surgen de la presencia del reparto del canon o las regalías a nivel subnacional que solo beneficia a aquellas zonas que cuentan con actividad minera y esta no se encuentra distribuida de manera uniforme en el territorio nacional.

## B. A manera de resumen

Se ha revisado en esta sección las características de la distribución de los IFAM en el Perú. Se tiene que existen dos grandes pilares en los que se basa esta distribución: el canon y las regalías mineras. En el primer caso, básicamente, lo que se tiene es una coparticipación del 50% del impuesto a las utilidades pagado por las empresas mineras cuya tasa es del 29,5%. Este 50%, que es distribuido a los gobiernos subnacionales, privilegia las zonas impactadas por la actividad minera. 10% del total de la transferencia del canon minero va al distrito o los distritos donde se encuentra ubicado el yacimiento minero. Esto significa en muchos casos una disrupción en las finanzas locales debido a que los ingresos de las municipalidades se pueden multiplicar por hasta 10 veces en algunos casos. Ello, en un contexto de baja capacidad técnica de los funcionarios y autoridades locales generaría tensiones que se manifiestan en ineficiencias técnicas, comportamiento oportunista y lamentablemente, en muchos casos, aparición de corrupción e inestabilidad política local.

En el caso de los 65 puntos porcentuales restantes que corresponden a los gobiernos locales se utilizan criterios de población y pobreza aproximadas generalmente por las necesidades básicas insatisfechas. Los 20 puntos porcentuales que corresponden a los gobiernos regionales son determinados en función a la producción que se genera en cada uno de los departamentos. Por último, se tienen los 5 puntos porcentuales que corresponden a las universidades públicas ubicadas en el departamento donde se desarrolla la actividad minera.

En el caso del 50% que corresponde al gobierno central los recursos ingresan a la cuenta única del tesoro público y se diluyen con el resto de los ingresos del Estado.

Las fórmulas de distribución están claramente definidas y el reparto se realiza según los calendarios establecidos. El uso de los recursos es hacia gastos de infraestructura productiva y social, los cuales varían entre la construcción de postas médicas u hospitales, la optimización de sistema de riego en el sector agrícola, entre otros. La lógica detrás de ello es la compensación por la disminución del capital natural atribuible a la actividad minera. Con ello se busca generar condiciones que permitan contar con territorios sostenibles en el futuro cuando la actividad minera cese.

En el caso de las regalías mineras conviven dos regímenes en función a la presencia de contratos de estabilidad tributaria o no. Uno de ellos se aplica sobre los ingresos totales de las empresas y otros sobre las utilidades operativas. En este caso los recursos se distribuyen en su totalidad entre los gobiernos subnacionales incorporando criterios de pobreza y población también.

Existen otros cargos aplicables a la minería como los derechos de vigencia, el impuesto especial a la minería y el gravamen especial a la minería que buscan captar una mayor proporción de la renta económica generada por la minería cuando la utilidad operativa es elevada. En estos dos casos, los recursos recaudados quedan exclusivamente en manos del gobierno central.



### III. Distribución y uso de los IFAM en el Perú

Como ya se ha mencionado, el 75% del canon minero es transferido a los gobiernos locales del departamento donde se ubica el yacimiento minero, 20% al gobierno regional y 5% a las universidades públicas ubicadas en el departamento productor. La legislación establece que estos recursos se deben utilizar para gasto de capital con el fin de proveer de infraestructura social y productiva a los territorios que los reciben. Ello es consistente con el carácter temporal y volátil de estos recursos. Si se dedicaran a gastos corrientes se correría el riesgo de financiar gastos permanentes con ingresos temporales y que los proyectos beneficiados no signifiquen una creación de capital.

Sin embargo, debido a que las obras de infraestructura como escuelas, postas de salud, carreteras se deterioran rápidamente si no se les hace mantenimiento se ha establecido que un 15% de los recursos del canon se pueden destinar a gastos de operación y mantenimiento. Esto es particularmente necesario con respecto al canon porque los distritos que más se benefician están ubicados en zonas rurales y tienen poca capacidad de generación de recursos propios; tal es así que, en algunos casos, el canon puede representar el 95% de los recursos de una municipalidad. Esto genera un problema porque las municipalidades se convierten casi exclusivamente en constructores y no cuentan con recursos para brindar los servicios que la población necesita (Boza Dibos, 2006). En esos casos no existe casi ninguna fuente, salvo el Fondo de Compensación Municipal<sup>27</sup>, que se pueda dedicar a gasto corriente.

---

<sup>27</sup> El Fondo de Compensación Municipal es una transferencia que reciben todos los gobiernos locales y fue creado en 1994 en el DL. 776. Sus criterios de distribución se basan en la población e indicadores de pobreza.

**Cuadro 7**  
**Perú: estructura promedio de los ingresos de una municipalidad distrital, 2019**  
*(En soles y en porcentajes)*

Rubro	Monto	Porcentaje
<b>Impuestos municipales</b>	<b>3 110,1</b>	<b>12,5</b>
<b>Recursos directamente recaudados</b>	<b>3 162,5</b>	<b>12,8</b>
<b>Donaciones y transferencias</b>	<b>366,8</b>	<b>1,5</b>
<b>Transferencias</b>	<b>15 176,3</b>	<b>61,2</b>
Foncomun	5 565,5	36,7
Canon minero	2 047,7	13,5
Canon petrolero	385,7	2,5
Canon gasífero	1 145,9	7,6
Canon forestal	0,1	0,0
Canon pesquero	30,3	0,2
Canon hidroenergético	123,7	0,8
Regalías mineras	596,8	3,9
Rentas de aduana	267,7	1,8
Otros (incluye FONIPREL y plan de incentivos)	1 558,8	10,3
Recursos ordinarios	3 454,1	22,8
<b>Endeudamiento</b>	<b>2 983,0</b>	<b>12,0</b>
<b>Total</b>	<b>24 798,7</b>	<b>100,0</b>
<b>Total de cánones</b>	<b>3 733,4</b>	<b>24,6</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Transparencia Económica-MEF.

El cuadro que se presenta muestra la estructura de los ingresos de un gobierno local distrital promedio. Debe mencionarse que existe una alta heterogeneidad entre las municipalidades por lo que los promedios pueden no ser confiables sobre todo cuando se tienen muchos valores extremos. De hecho, existen gobiernos locales cuya principal fuente de ingresos puede ser el canon. Por otro lado, en las municipalidades de Lima Metropolitana la generación de ingresos propios es la fuente más importante de ingresos.

Como se puede ver, en 2019, el 61,2% de los ingresos de las municipalidades en promedio se dieron a través de transferencias. El total de los cánones es aproximadamente 24% siendo el principal el minero. Por otro lado, la suma del canon minero y las regalías mineras sumaron el 17,4% del total. Sin embargo, por lo expuesto párrafos arriba, estas cifras pueden cambiar significativamente y, de acuerdo con recientes proyecciones, las regalías y canon minero en 2022 serán muy superiores debido a que se mantendrían buenos precios de los metales y entrarán en operación proyectos como Quellaveco en el sur del país<sup>28</sup>.

En todo caso lo que resalta es que en un año "normal", como puede considerarse 2019, el peso de las transferencias es alto. Si se saca a las municipalidades de Lima Metropolitana del cálculo, la participación de las transferencias puede subir hasta el 75%.

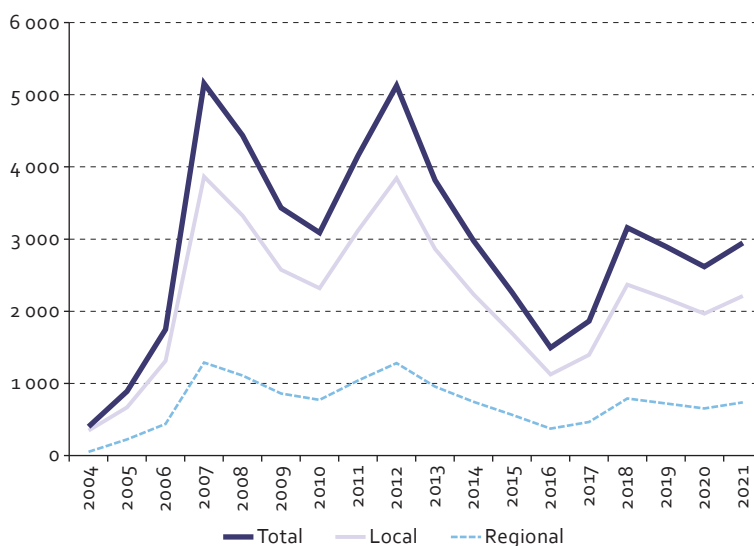
En el gráfico que sigue se observa la evolución del canon minero transferido desde 2004, que es el año desde donde se cuenta con información, hasta 2021. Los valores máximos se han alcanzado en 2007 y 2012, lo que está muy relacionado a la evolución de los precios de los minerales. Asimismo, destaca la volatilidad de este tipo de transferencia. Ello es un problema para los gobiernos locales y regionales que los reciben, porque sus finanzas carecen de predictibilidad y en los períodos de caída pueden surgir conflictos en donde los gobiernos locales ven este tipo de ingreso como un derecho adquirido. En esto tienen responsabilidad los distintos gobiernos de turno a nivel nacional que, cuando transfieren abundantes recursos, pueden querer atribuirse los créditos políticos que ello trae, pero no explicar que

<sup>28</sup> De acuerdo con Marco Macroeconómico 2022-2025 (2021). En el caso del canon, como se distribuyen los montos recaudados al año siguiente y 2021 ha sido uno donde se ha alcanzado un nivel récord en la recaudación minera se espera que el canon alcance cifras sin precedentes.



la volatilidad de estos recursos está asociada a los ciclos de los precios de los metales. Ante ello, podrían existir reclamos de la población que cree que estos son recursos permanentes. Esto, a su vez, puede ser aprovechado por las autoridades locales y regionales para culpar al gobierno nacional de “centralizar” el presupuesto en años cuando el nivel de canon y regalías mineras no es suficiente, y con ello distraer la atención de la población de sus propias debilidades técnicas. Este proceso podría generar presión sobre las finanzas nacionales para que compense las caídas de los ingresos (por transferencias). Esta es una de las razones por las cuales existen propuestas para suavizar la trayectoria de esta fuente de ingresos que contemplan el establecimiento de fondos de estabilización a nivel subnacional. Más adelante se explicará la naturaleza del Fondo de Estabilización Fiscal que se aplica a las finanzas nacionales y está asociado de cierta forma a la evolución de la minería.

**Gráfico 15**  
Perú: canon minero distribuido a gobiernos subnacionales, 2004-2021  
(En millones de soles nominales)



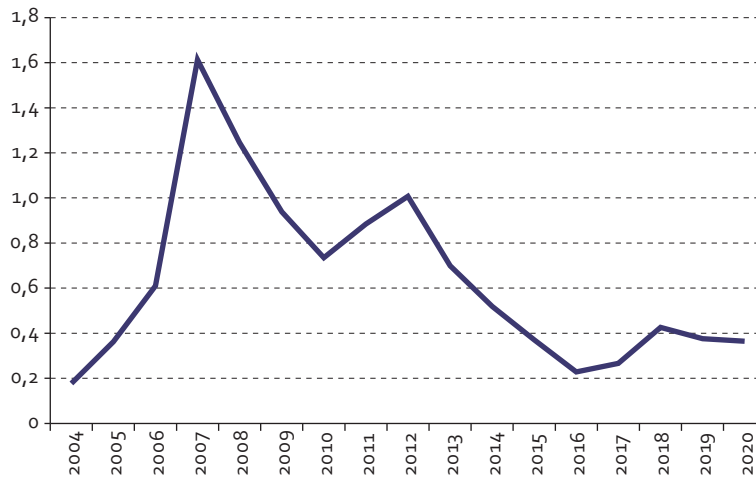
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Transparencia Económica-MEF, Banco Central de Reserva del Perú.

La importancia del canon minero como proporción del PIB es altamente variable como se ve en el gráfico siguiente. En 2007 se alcanzó la cifra récord de 1,6% y en 2016 fue de solo 0,2%. Estos datos abogan también a favor de la creación de los fondos de estabilización mencionados anteriormente. El peso de esta transferencia no es muy elevado pero dada la debilidad de los ingresos locales son una proporción significativa de sus ingresos tal como se ha señalado.

En el caso de las regalías mineras, como se ha explicado, su lógica es distinta y se tiene que hasta 2011 todas se aplicaban sobre el volumen de ventas lo que lo hacía menos sensible a la variación de los precios. Esto no ocurre con el canon que se basa en las utilidades netas las cuales son altamente sensibles a la variación de los precios. Sin embargo, en 2011 se estableció un nuevo régimen que estipulaba que las regalías se aplicaban sobre las utilidades operativas. Por ello, en la actualidad, dados los convenios de estabilidad tributaria, como se señaló más arriba, conviven ambos regímenes (regalías sobre las ventas y sobre las utilidades operativas)<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Esta estructura no uniforme respondió a una promesa política del presidente Humala que buscaba aumentar el *government take* aplicable al sector minero. El establecimiento del nuevo régimen de regalías llevó a un proceso de negociación ente el gobierno y el sector minero. Este régimen reemplazó al Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo vigente entre 2006 y 2011 en donde las empresas mineras aportaban de manera voluntaria 3% de sus utilidades para realizar obras de infraestructura en sus zonas de influencia.

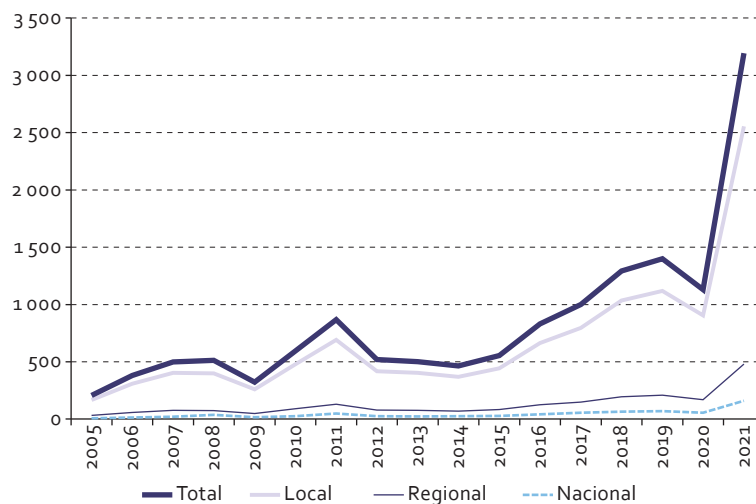
**Gráfico 16**  
**Perú: canon minero como proporción del PIB, 2004-2020**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Transparencia Económica-MEF, Banco Central de Reserva del Perú.

El gráfico que sigue muestra la distribución de las regalías mineras entre los distintos niveles de gobierno. Lo que se aprecia es que los cambios introducidos en 2011 tuvieron resultados positivos desde el punto de vista de lo recaudado que ha ido en aumento desde 2014. Durante 2020, se ha producido una caída por los efectos de la pandemia, pero la recuperación observada durante 2021 ha llevado a las regalías a niveles sin precedentes. De hecho, las cifras ya registradas de 2021 indican un crecimiento del 120% con respecto a 2019, lo que implica un máximo histórico como se consigna en el gráfico. Un punto para aclarar es que, si bien la legislación no menciona que el nivel nacional recibe alguna proporción de las regalías, en las cifras del portal de transparencia económica del Ministerio de Economías y Finanzas (MEF) aparece una proporción asignada a este nivel de gobierno; pero debe mencionarse que ello corresponde al 5% que se destina a las universidades nacionales.

**Gráfico 17**  
**Perú: regalías mineras distribuidas a gobiernos subnacionales, 2005-2021**  
*(En millones de soles nominales)*



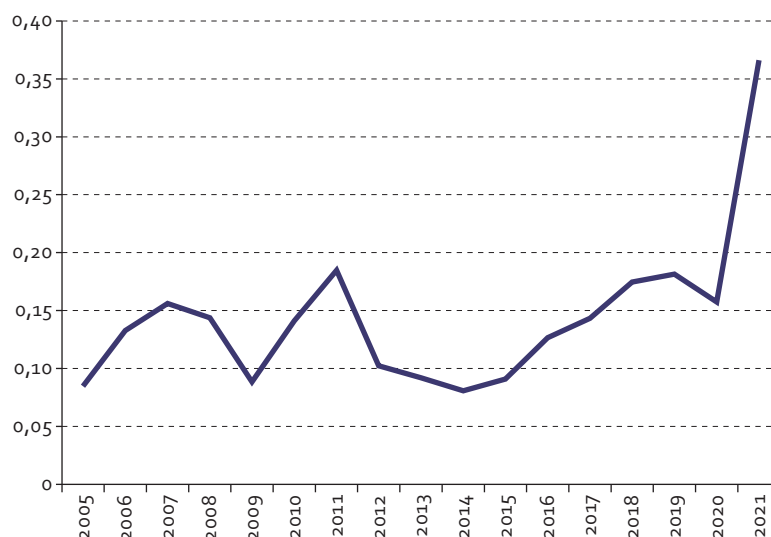
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Transparencia Económica-MEF, Banco Central de Reserva del Perú.

Se debe recordar que las regalías mineras se pagan desde el inicio de operaciones de las empresas mineras. Ello hace que su naturaleza sea distinta al canon. Esto se debe a que durante el período de construcción las empresas mineras incurren en pérdidas porque no se generan ingresos o estos son muy bajos. La legislación peruana permite lo que se denomina “arraste de pérdidas”. Ello implica que las pérdidas generadas se puedan aplicar a los cinco años siguientes cuando se puedan generar utilidades. Por tanto, normalmente, al inicio de operaciones no se genera canon para los gobiernos subnacionales ubicados en la zona de influencia de las empresas mineras. Ello podría generar, en algunos casos, descontento en la población porque ven que la empresa minera inicia operaciones y los recursos del canon aún no llegan a sus jurisdicciones.

En el caso de las regalías la situación es diferente dado que, si se aplica sobre el monto de ventas, se generan desde el inicio de las operaciones. En el caso del Perú, debido a la buena coyuntura de los precios durante 2021 las regalías aplicables a los márgenes operativos también han aumentado considerablemente como se ha mostrado. Lo explicado también incide en el énfasis que las empresas mineras, que inician operaciones, ponen en las regalías mineras, porque son recursos que impactan directamente y de manera inmediata en sus áreas de influencia mientras que el canon (que resulta del impuesto a las utilidades) toma un cierto número de años.

En el gráfico a continuación se muestra lo que representan las regalías mineras con respecto al PIB. Se pueden apreciar dos valores máximos uno en 2011 y otro en 2019. Como ya se ha mencionado para 2021 se ha logrado una cifra aún mayor. La evolución creciente de las regalías a partir de 2015 está relacionada a la entrada en operación de dos proyectos mineros de envergadura como Toromocho y las Bambas dedicadas a la producción de cobre. Como se mencionó anteriormente, para 2019 las regalías mineras significaron en promedio 3,9% del total de ingresos de las municipalidades. No obstante, esta baja participación promedio de las regalías puede ocultar su importancia para las municipalidades “mineras”. Por ejemplo, en el distrito de Challhuahuacho, donde se encuentra ubicada la explotación de Las Bambas, 71% del gasto ejecutado durante 2021 fue financiado a través de las regalías mineras. Esto demuestra lo importante que pueden ser estos recursos en algunos casos específicos.

**Gráfico 18**  
Perú: regalías mineras como proporción del PIB, 2005-2021  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Transparencia Económica-MEF, Banco Central de Reserva del Perú.

Luego de haber realizado un análisis a nivel macro lo siguiente es realizar un análisis a nivel territorial. Para ello se ha escogido como unidad de análisis a los departamentos del Perú. Ello significa que cuando se haga referencia a gobiernos locales y se presente la etiqueta de un departamento significa que los datos o la información sobre los ingresos o gastos agrupa a todos los gobiernos locales del departamento (que incluye las municipalidades de provincias y distritos). En el caso de los gobiernos regionales sí existe una correspondencia con el departamento.

## A. Manejo intertemporal de los recursos fiscales en el Perú

Uno de los puntos que genera un amplio debate en cuanto al manejo de los IFAM es cómo estos pueden beneficiar a las futuras generaciones. Este componente intergeneracional se vuelve más importante aún en las industrias extractivas dado que la extracción de recursos se entiende como una reducción del capital natural de las diferentes jurisdicciones donde estas se desarrollan. El concepto de sostenibilidad es muy relevante porque se espera que los territorios donde la actividad minera se desarrolla puedan tener viabilidad una vez que la minería cese debido al agotamiento de los yacimientos. Esto implica que los beneficios y compensaciones no se centren exclusivamente en la generación que coincide con la vida útil de las minas sino también en la futura.

Por ello, en otros países, se han desarrollado fondos que buscan generar impactos en las generaciones futuras. El caso más notorio es el de Noruega que cuenta con el *Government Pension Fund Global*<sup>30</sup> que ha acumulado los recursos fiscales generados por el petróleo en Noruega y se ha destinado a ser administrado e invertido en diversos instrumentos lo que ha generado un fondo de pensiones que busca favorecer a las generaciones futuras.

En el caso del Perú no se cuenta con este tipo de instrumentos destinados a dirigir los recursos de la minería con un fin previsional. La volatilidad de los recursos y las necesidades del país provocan que no se cuente con un excedente de proporciones para dedicarlo a ese fin. Sin embargo, dentro del proceso de construcción de institucionalidad fiscal en 1999 se creó el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) mediante la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal<sup>31</sup> que estableció el primer Marco Macrofiscal del Perú. Este fondo recibe recursos de varias fuentes siendo la principal los saldos no ejecutados de la fuente de Recursos Ordinarios (los montos recaudados vía impuestos)<sup>32</sup>.

Los saldos mencionados se depositan en una cuenta en el Banco Central de Reserva del Perú y las reglas del fondo establecen que, si los recursos acumulados en el FEF superan los 4 puntos porcentuales del PIB, dicho exceso puede ser utilizados en un fondo de infraestructura o en operaciones de reducción de la deuda externa del país<sup>33</sup>. Los recursos de este fondo se pueden utilizar cuando haya un deterioro de la economía producto de un choque externo importante o la ocurrencia de desastres naturales. También se ha utilizado de manera extraordinaria cuando ha ocurrido una caída considerable de los ingresos fiscales totales<sup>34</sup>. Todos estos eventos se han dado en los últimos cinco años.

Si se observa la evolución de los ingresos fiscales en el Perú, como se analizó en el capítulo I, se tiene que los impuestos recaudados superan a los gastos cuando los precios de los minerales son elevados con lo cual se evita que haya presiones sobre el presupuesto y se acumulan los saldos para utilizarlos en casos de emergencia. En este sentido, si bien no existe un vínculo directo entre la actividad minera y los recursos del fondo, se puede decir que los recursos del FEF aumentan cuando la contribución fiscal de la minería aumenta, que es en los años de elevadas cotizaciones de los metales. Por otro lado, las

<sup>30</sup> <https://www.rankia.com/blog/fondos-inversion/4255671-fondo-soberano-noruega-historia-estrategia-inversiones-rentabilidad>. Página del fondo (<https://www.nbim.no/>).

<sup>31</sup> Ley N°27245 del 27 de diciembre de 1999.

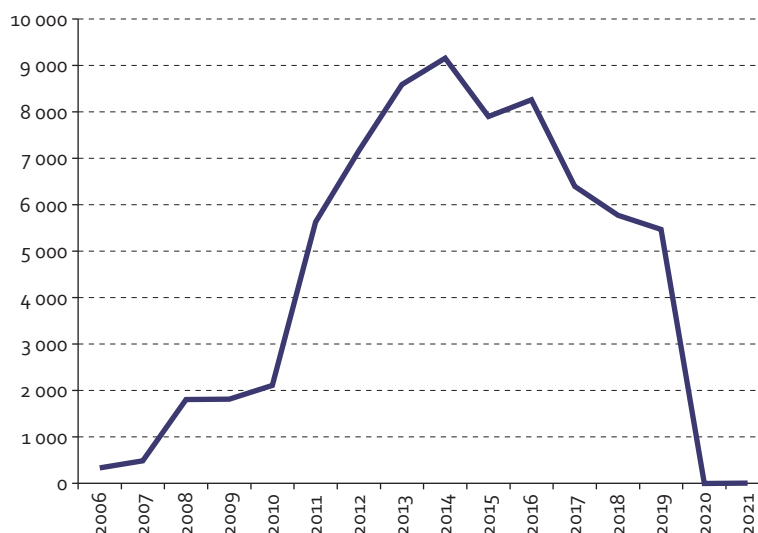
<sup>32</sup> Otras fuentes son recursos provenientes de privatizaciones y concesiones que otorga el Estado peruano a empresas privadas nacionales o extranjeras.

<sup>33</sup> Siempre y cuando el monto total de deuda pública del país exceda el 30% del PIB.

<sup>34</sup> Para ello se requiere una norma del Congreso de la República.

reducciones en la recaudación se dan cuando los precios de los metales son bajos. Estas características implican que en la práctica el FEF sirve, de alguna manera, como un mecanismo de suavización de los ingresos del Estado. Sin embargo, como se explicará a continuación su mayor uso se ha dado en situaciones de emergencia.

**Gráfico 19**  
Perú: saldo del Fondo de Estabilización Fiscal, 2006-2021  
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los Reportes del FEF-Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Como se puede observar el saldo del FEF fue incrementándose de manera consistente desde 2006 hasta 2014. Durante el período 2006-2008 se tuvo una coyuntura favorable de precios internacionales de los metales, pero el saldo del FEF no creció debido a que a los saldos positivos se les dio otro uso, como la creación de un fondo concursable de inversiones subnacionales, un programa de becas para alumnos peruanos que quisieran estudiar fuera del país y un fondo de innovación, entre otros. Desde 2011, cuando se tuvo nuevamente una coyuntura favorable de precios de los metales, los saldos positivos fueron trasladados al FEF, alcanzando una cifra superior a los US\$ 9.000 millones en 2014. Luego, estos recursos fueron utilizados para compensar la caída de recaudación. En 2017 el país sufrió los efectos del Fenómeno del Niño que afectó buena parte de la costa del país. Este desastre natural hizo que se utilizaran más de US\$ 1.900 millones para financiar la reconstrucción de la infraestructura perdida.

En 2020, la economía mundial se vio afectada por la pandemia del COVID-19. Ello se manifestó en el incremento de los gastos para afrontar las demandas que trajo consigo esta nueva enfermedad. Por otro lado, las cuarentenas y las restricciones a la movilidad que se establecieron significaron una caída importante de la actividad económica y de los ingresos del Estado. Una de las fuentes que se utilizaron en el caso peruano fue el FEF, del cual se tomaron más de US\$ 5.000 millones para inyectarlos a la economía durante 2020. Esto llevó a que solo quedara un monto de US\$ 1 millón, que es el monto mínimo para poder colocar los fondos en activos que brinden alguna rentabilidad. A pesar de la recuperación de la economía en 2021, el FEF tiene un saldo en la actualidad de solamente US\$ 4 millones.

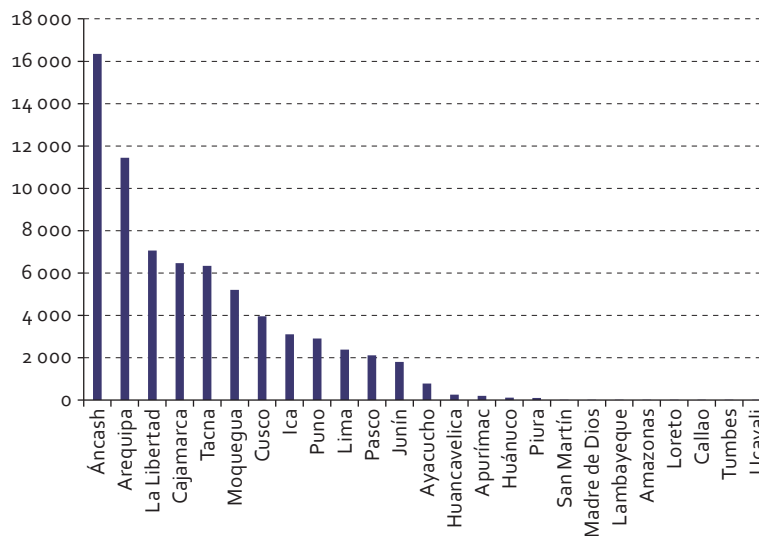
Esta evolución muestra que, si bien el FEF está relacionado con la evolución de los IFAM, no existe en Perú un fondo vinculado directamente a los recursos generados por la minería, como ocurre en el caso de otros países.

## B. Una mirada subnacional a la distribución y el uso de los IFAM en el Perú

La distribución directa, aunque parcial, de los IFAM, a partir del canon y las regalías mineras, a los diversos departamentos implica una alta heterogeneidad. Por ello, el análisis a continuación inicia tomando en cuenta las cifras desagregadas a nivel de jurisdicciones intermedias. Para este caso se toma en cuenta todo lo que el gobierno regional y los gobiernos locales de un departamento reciben. Este nivel de agregación permite hacer comparaciones interesantes. Por otro lado, se han tomado montos nominales y se han calculados las magnitudes relevantes acumuladas en el período 2010-2020.

En este período se puede mencionar que por concepto de regalías y canon los gobiernos subnacionales han recibido S/ 70.700 millones de soles (aproximadamente US\$ 20,000 millones en la actualidad) que han debido ser utilizados en obras de infraestructura productiva y social. El departamento que más ingresos por canon y regalías mineras ha recibido es Áncash donde se encuentra la mina Antamina. El monto asciende a S/ 16.300 millones de soles y representa el 23,12% del total. Le sigue en importancia Arequipa con el 16,18% del total y luego estos porcentajes van cayendo. De hecho, los primeros siete departamentos concentran un poco más del 80% de los recursos recibidos. Los restantes 17 de departamentos reciben el 20% y varios de ellos no han recibido ningún recurso por estos conceptos en todo el período de análisis. Lo anterior ya sugiere el grado de inequidad fiscal que supone este tipo de reparto, algo que será analizado más adelante en el documento.

**Gráfico 20**  
**Perú: ingresos acumulados por canon y regalías mineras por departamento**  
**(gobiernos regionales y locales), 2010-2020**  
*(En millones de soles)*

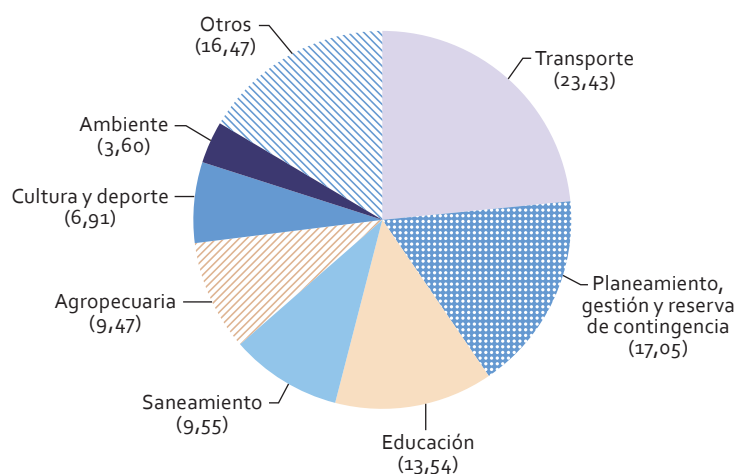


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

Sin embargo, se debe señalar que, dada la existencia de otros cánones, como ya ha sido mencionado, los departamentos reciben ingresos por esta vía de la explotación de distintos recursos naturales. Por ejemplo, Tumbes, Piura, Loreto y Ucayali son zonas petroleras y en menor manera gasífera y existen tanto el canon petrolero como el canon gasífero. En el departamento del Cusco se ubica el principal yacimiento de gas del país por lo que recibe casi la totalidad del canon gasífero. El caso de Amazonas, Lambayeque, San Martín, Huánuco llaman la atención porque no reciben montos significativos de otros cánones. En el caso de Madre de Dios, existe minería informal e ilegal de oro. Dada la naturaleza de la explotación no se pagan impuestos ni regalías por lo que los montos recibidos son casi cero.

Desde el punto de vista del gasto ejecutado, se ha tomado en cuenta lo efectivamente realizado por los gobiernos subnacionales en el Perú también para el período 2010-2020, considerando la clasificación funcional del presupuesto. El gasto total ejecutado financiado con los recursos del canon y regalías mineros fue de S/ 43.252 millones en el periodo analizado (aproximadamente US\$ 12.250 millones en la actualidad). El principal rubro es el de transporte que representa el 23,4%. Estos recursos se han utilizado para desarrollar obras de transporte terrestre y urbano básicamente.

**Gráfico 21**  
Perú: ejecución financiera acumulada de la recaudación por canon y regalías mineras, según clasificación funcional del gasto, 2010-2020  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

El segundo rubro en importancia es el de planeamiento, gestión y reserva de contingencia término que puede resultar poco preciso. Sin embargo, cuando se da una mirada de conjunto se aprecia que en esta categoría se ubica la construcción de locales para la gestión, lo que implica edificios de los gobiernos locales y regionales que pueden considerarse no prioritarios. Este rubro representa el 17% del gasto efectuado. Luego, se tiene al rubro educación y saneamiento con 13,5% y 9,5% respectivamente. Más adelante se presentan estadísticos de cuan relacionados están estos gastos con las necesidades de la población.

Si se realiza una mirada más desagregada a nivel de departamentos y por año a la distribución del canon minero, solo tomando en cuenta a los gobiernos regionales se observa que existe una fuerte heterogeneidad en el período 2010 -2020, que es para el cual se ha obtenido información cuantitativa confiable. Para el cuadro que se presenta a continuación se han utilizado cifras per cápita dado que no interesa el monto absoluto que se obtiene por canon, sino cuánto se recibe por habitante. Si se calcula un promedio per cápita ponderado, dividiendo el total de canon recibido por los gobiernos regionales entre la población nacional, se obtienen valores de S/ 47,19 (US\$ 16,71) en 2010 y de S/ 25,64 (US\$ 7,34) en 2020.

Sin embargo, esta cifra promedio oculta grandes diferencias a nivel departamental. Por ejemplo, en 2010, el gobierno regional de Moquegua era el que más canon por persona recibía; mientras que departamentos como Amazonas, Lambayeque y Tumbes recibían cantidades ínfimas, llegando a cero como en el caso de Tumbes<sup>35</sup>. El coeficiente de variación muestra esta dispersión, la cual incrementa de 1,83 en 2010 a 2,02 en 2020, por lo cual la variabilidad aumenta en dicho período.

<sup>35</sup> Debe mencionarse que Tumbes ubicado en la costa norte recibe canon petrolero debido a que en su territorio se encuentran varios yacimientos petroleros. Sin embargo, Amazonas no cuenta con ninguna actividad extractiva por lo que no cuenta con ningún otro canon que compense la falta de canon minero.

**Cuadro 8**  
**Perú: distribución de canon minero entre los gobiernos regionales, 2010-2020**  
*(En soles per cápita)*

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,12	0,20	0,20	0,21	0,21	0,22	0,22	0,23	0,23	0,23	0,23
Áncash	332,64	323,32	229,66	203,31	142,17	159,49	192,01	132,11	365,21	229,61	258,93
Apurímac	4,26	1,55	3,47	7,68	2,68	0,03	1,52	7,83	11,43	9,10	9,94
Arequipa	90,08	167,66	162,34	82,80	69,94	78,94	21,46	38,21	95,85	70,68	37,01
Ayacucho	16,51	36,10	50,99	12,33	2,85	3,60	5,39	8,49	10,03	9,66	25,67
Cajamarca	132,44	148,51	147,84	121,02	83,81	55,15	46,39	50,67	25,32	7,59	25,41
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Cusco	36,66	53,49	111,45	105,97	17,47	24,56	7,95	13,09	39,55	63,96	37,66
Huancavelica	6,41	7,14	17,54	8,62	3,59	1,02	0,94	0,56	1,64	3,39	2,88
Huánuco	0,63	1,60	1,19	1,50	0,06	0,28	0,29	0,98	4,29	5,46	0,97
Ica	37,63	73,73	151,30	110,69	84,34	71,92	16,37	21,13	54,08	48,36	36,04
Junín	30,06	28,59	32,66	10,79	7,04	4,63	4,45	9,89	22,18	17,05	5,14
La Libertad	77,22	107,46	134,98	123,46	55,68	69,20	56,97	35,22	48,90	44,79	44,88
Lambayeque	0,04	0,13	0,18	0,03	0,03	0,03	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
Lima	5,72	8,36	9,95	6,63	3,30	2,81	2,39	2,53	4,26	4,26	2,94
Loreto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Madre de Dios	0,21	0,25	1,54	3,35	1,80	1,26	0,97	1,15	1,86	1,86	4,43
Moquegua	582,47	704,83	627,33	385,09	328,66	305,98	285,71	201,34	195,51	241,08	219,37
Pasco	273,56	351,30	366,62	142,30	65,15	34,87	69,05	33,69	56,93	48,59	22,33
Piura	0,01	0,03	0,05	0,73	0,46	0,01	3,36	2,58	2,43	2,50	3,06
Puno	52,43	66,75	77,88	44,73	32,76	24,19	30,79	20,19	16,58	15,81	17,41
San Martín	0,22	0,31	0,25	0,39	0,61	0,81	1,04	1,10	1,26	1,50	0,84
Tacna	442,73	398,38	530,87	391,04	217,74	152,69	145,06	129,72	120,62	181,09	329,70
Tumbes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,06	0,02	0,03
Ucayali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Promedio "nacional"</b>	<b>47,19</b>	<b>57,15</b>	<b>62,24</b>	<b>45,03</b>	<b>26,71</b>	<b>25,33</b>	<b>21,02</b>	<b>17,72</b>	<b>31,75</b>	<b>26,07</b>	<b>25,64</b>
<b>Promedio de regiones</b>	<b>84,88</b>	<b>99,19</b>	<b>106,33</b>	<b>70,51</b>	<b>44,81</b>	<b>39,67</b>	<b>35,69</b>	<b>28,43</b>	<b>43,13</b>	<b>40,26</b>	<b>43,40</b>
<b>DS</b>	<b>155,33</b>	<b>172,51</b>	<b>169,77</b>	<b>112,03</b>	<b>79,92</b>	<b>72,09</b>	<b>70,61</b>	<b>50,94</b>	<b>81,81</b>	<b>70,63</b>	<b>87,84</b>
<b>CV</b>	<b>1,83</b>	<b>1,74</b>	<b>1,60</b>	<b>1,59</b>	<b>1,78</b>	<b>1,82</b>	<b>1,98</b>	<b>1,79</b>	<b>1,90</b>	<b>1,75</b>	<b>2,02</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF, INEI.

De la misma manera, en 2020 cinco gobiernos regionales recibían más de S/ 100 de canon minero. En contraste, en 2020 sólo 3 de los departamentos superaban esta cifra. Lo anterior muestra la volatilidad y los cambios en posiciones relativas debido al agotamiento de yacimientos mineros, la paralización de proyectos mineros debido a la conflictividad y la variación de las cotizaciones de los precios de los metales que se producen.

Algo similar se observa para los gobiernos locales que reciben el 75% de los recursos del canon. Como se espera, el promedio nacional es mayor que el de los gobiernos regionales. Sin embargo, presenta la misma tendencia a la baja, que se mantiene hacia 2020. El caso del departamento de Cajamarca es uno de los más notorios, donde la reducción ha sido de 65%, lo que contrasta con la caída a nivel nacional que es de 41%. Adicionalmente, la distribución es altamente heterogénea entre departamentos. Por ejemplo, en el caso del departamento de Moquegua los gobiernos locales recibían en promedio el equivalente a US\$ 715 por persona entre 2010 y 2020, lo cual contrasta con un departamento como Amazonas, donde el monto es cercano a cero. Esto se refleja en el coeficiente de variación, el cual ha presentado un comportamiento oscilante en dicho período.



Estas evoluciones dispares indican que en cada departamento se tienen historias diferenciadas en función a los metales que se producen, la etapa de la vida de los yacimientos activos y la construcción y puesta en operación de nuevos proyectos. Esta heterogeneidad hace que los promedios nacionales sean poco representativos, debido a la presencia de valores extremos, y que sea necesario realizar mayores indagaciones en relación con los factores que inciden en cada departamento.

**Cuadro 9**  
Perú: distribución de canon minero entre los gobiernos locales (provincias y distritos), 2010-2020  
(En soles per cápita)

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,28	0,44	0,40	0,24	0,21	0,12	0,51	0,10	0,09	0,10	0,07
Áncash	1 117,01	639,90	1 055,37	1 095,63	791,43	352,17	337,44	449,78	922,98	955,82	880,49
Apurímac	20,55	4,38	14,01	32,83	11,73	4,00	8,13	33,03	47,28	32,62	47,53
Arequipa	490,38	550,60	718,84	603,36	455,22	321,09	149,72	162,49	365,94	360,02	246,18
Ayacucho	42,91	71,46	115,45	54,65	9,40	13,00	21,75	15,97	43,68	34,96	70,60
Cajamarca	316,30	332,36	419,81	419,57	346,21	158,80	163,65	150,96	88,68	60,92	110,87
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,03	0,01	0,02
Cusco	85,76	159,08	272,28	87,63	84,14	97,83	39,17	49,34	125,67	153,65	151,33
Huancavelica	27,11	18,38	42,74	25,89	15,74	5,74	2,80	3,61	7,46	8,16	8,93
Huánuco	8,14	4,89	7,12	4,58	1,57	1,55	1,05	4,35	15,14	14,64	5,30
Ica	136,91	207,57	441,37	322,46	291,03	161,27	75,38	91,91	171,52	132,63	168,33
Junín	57,83	71,43	83,68	65,44	46,64	22,97	28,32	44,42	99,99	86,93	46,04
La Libertad	287,13	271,91	325,43	322,34	231,55	153,71	153,96	123,65	133,31	110,79	105,39
Lambayeque	0,13	1,31	0,47	0,20	0,22	0,06	0,12	0,14	0,10	0,17	0,07
Lima	7,74	10,65	16,20	11,20	7,27	7,34	4,96	6,80	9,80	9,95	7,34
Loreto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Madre de Dios	0,38	0,96	4,39	11,11	6,72	1,57	3,16	5,00	9,24	7,51	13,68
Moquegua	2 019,39	2 214,74	2 518,30	2 119,15	1 618,26	1 298,21	1 295,54	565,99	767,26	888,09	884,33
Pasco	714,22	616,50	747,24	362,08	227,73	153,59	78,73	137,22	236,82	254,68	141,21
Piura	0,62	0,09	0,85	2,52	3,23	0,72	12,60	4,40	1,04	0,86	2,13
Puno	166,61	190,31	217,69	148,59	127,18	98,74	76,16	67,84	73,91	51,22	67,33
San Martín	0,61	0,86	1,39	1,19	1,32	1,51	1,53	1,43	1,64	1,24	1,46
Tacna	1 453,53	1 283,18	1 620,95	1 015,78	794,52	530,70	556,97	326,88	392,10	534,08	806,19
Tumbes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12	0,14	0,15	0,09
Ucayali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,00	0,00	0,19	0,00
<b>Promedio "nacional"</b>	<b>152,64</b>	<b>142,82</b>	<b>196,03</b>	<b>161,91</b>	<b>122,77</b>	<b>75,69</b>	<b>61,90</b>	<b>59,37</b>	<b>96,29</b>	<b>95,14</b>	<b>90,93</b>
<b>Promedio de regones</b>	<b>278,14</b>	<b>266,04</b>	<b>344,96</b>	<b>268,26</b>	<b>202,85</b>	<b>135,39</b>	<b>120,47</b>	<b>89,82</b>	<b>140,55</b>	<b>147,98</b>	<b>150,60</b>
<b>DS</b>	<b>520,32</b>	<b>507,22</b>	<b>605,68</b>	<b>493,38</b>	<b>375,88</b>	<b>277,97</b>	<b>276,39</b>	<b>148,61</b>	<b>239,91</b>	<b>266,51</b>	<b>274,60</b>
<b>CV</b>	<b>1,87</b>	<b>1,91</b>	<b>1,76</b>	<b>1,84</b>	<b>1,85</b>	<b>2,05</b>	<b>2,29</b>	<b>1,65</b>	<b>1,71</b>	<b>1,80</b>	<b>1,82</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF, INEI.

Para el caso de las regalías mineras, se observa que la heterogeneidad entre los gobiernos regionales es aún mayor que en el caso del canon. El coeficiente de variación en 2010 fue de 2,19, lo que contrasta con la situación en 2020, cuando el coeficiente de variabilidad se redujo a 1,86. Ello se diferencia de la situación del canon minero para los gobiernos regionales, cuyo coeficiente de variación ha incrementado en dicho período. Asimismo, Arequipa es el gobierno regional que recibe más recursos. Debido a la fórmula de distribución distinta de la regalía respecto al canon minero, se observa que las evoluciones también son distintas; no obstante, se ven influenciadas por factores de antigüedad de los yacimientos mineros, aparición de proyectos nuevos y la conflictividad que se concentra en distintos departamentos a

lo largo del tiempo. No se dispone aún de los datos a nivel departamental de las regalías para 2021, pero la situación debe haberse revertido en la mayoría de los departamentos<sup>36</sup> aunque también aumentado las disparidades.

**Cuadro 10**  
**Perú: distribución de regalías mineras entre los gobiernos regionales, 2010-2020**  
(En soles per cápita)

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,03	0,03	0,03	0,03
Áncash	1,50	2,41	2,05	0,75	0,64	0,97	9,99	33,92	90,43	121,31	18,78
Apurímac	0,62	0,50	0,55	1,14	0,90	1,76	2,90	2,38	3,76	6,48	3,76
Arequipa	10,70	10,68	9,54	5,57	8,59	13,83	40,58	35,40	36,22	68,31	80,87
Ayacucho	6,68	11,22	13,35	7,54	4,37	3,17	6,61	10,99	4,80	7,88	7,54
Cajamarca	8,08	18,94	24,93	15,85	7,19	5,64	9,82	13,71	12,02	4,64	2,77
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cusco	2,51	7,78	11,61	14,42	5,00	11,69	14,72	16,02	21,10	18,76	18,64
Huancavelica	4,41	8,29	3,97	2,74	2,50	3,06	4,03	2,12	2,44	4,49	2,33
Huánuco	0,30	0,82	0,95	0,85	0,31	0,72	0,85	1,11	2,69	1,13	0,51
Ica	6,74	12,56	19,09	26,70	11,28	10,78	2,09	4,34	5,97	8,17	11,41
Junín	15,84	21,70	16,34	11,38	1,51	6,55	4,18	4,01	4,81	3,61	2,53
La Libertad	8,42	14,30	18,73	22,68	25,69	9,24	11,60	14,83	7,33	5,67	7,88
Lambayeque	0,00	0,02	0,03	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Lima	1,38	2,43	2,96	3,41	0,57	1,24	1,71	1,65	2,15	2,31	1,44
Loreto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Madre de Dios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Moquegua	124,75	197,15	241,53	168,27	53,28	54,25	41,05	43,83	46,55	52,12	57,68
Pasco	55,21	45,12	63,06	19,25	9,26	24,16	12,71	23,93	20,48	20,28	15,39
Piura	0,00	0,02	0,03	0,04	0,03	0,03	0,07	0,10	0,15	0,22	0,25
Puno	14,97	14,67	12,43	24,92	12,68	4,04	3,30	5,63	6,23	3,83	2,11
San Martín	0,01	0,15	0,84	0,82	0,05	0,11	0,16	0,21	0,25	0,29	0,31
Tacna	98,20	149,91	135,53	136,02	70,72	24,95	18,01	19,61	40,59	40,40	72,78
Tumbes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ucayali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Promedio "nacional"</b>	<b>6,07</b>	<b>8,99</b>	<b>9,93</b>	<b>9,30</b>	<b>4,93</b>	<b>4,09</b>	<b>5,70</b>	<b>7,12</b>	<b>9,32</b>	<b>11,45</b>	<b>8,34</b>
<b>Promedio de regiones</b>	<b>14,42</b>	<b>20,75</b>	<b>23,10</b>	<b>18,50</b>	<b>8,59</b>	<b>7,05</b>	<b>7,38</b>	<b>9,35</b>	<b>12,32</b>	<b>14,80</b>	<b>12,28</b>
<b>DS</b>	<b>31,56</b>	<b>47,61</b>	<b>53,83</b>	<b>41,42</b>	<b>17,33</b>	<b>12,17</b>	<b>11,38</b>	<b>12,85</b>	<b>21,14</b>	<b>28,36</b>	<b>22,93</b>
<b>CV</b>	<b>2,19</b>	<b>2,29</b>	<b>2,33</b>	<b>2,24</b>	<b>2,02</b>	<b>1,73</b>	<b>1,54</b>	<b>1,37</b>	<b>1,72</b>	<b>1,92</b>	<b>1,87</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF, INEI.

En el nivel de gobiernos locales, la recaudación de las regiones de Moquegua y Tacna son las más significativas consistentemente; no obstante, se resalta el crecimiento de la distribución en las regiones de Áncash, Arequipa y Apurímac, siendo las dos primeras aquellas que presentan la mayor distribución de regalías mineras per cápita en los últimos años de análisis. Asimismo, como con los gobiernos regionales, la tendencia de la distribución de regalías minera per cápita, a nivel agregado, es positiva. El crecimiento en el caso de Apurímac es significativo, aunque no alcanza los niveles de los departamentos líderes. Ello se explica por la entrada en operación de la mina Las Bambas desde 2016. Hay que recordar que las regalías se pagan inmediatamente cuando inician operaciones las minas; mientras que el pago del canon tiene

<sup>36</sup> Recordar lo revisado en la sección anterior sobre el incremento considerable de las regalías mineras observado a nivel agregado para ese año.

un rezago ya que el impuesto a las utilidades, de donde se desprende el canon, permite la aplicación del arrastre de pérdidas. Esto origina que los distritos, provincias y departamentos donde se da esta situación generalmente reciben recursos del canon años después de iniciadas las operaciones.

**Cuadro 11**  
Perú: distribución de regalías mineras entre los gobiernos locales, 2010-2020  
(En soles per cápita)

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,06	0,04	0,02	0,05	0,31	0,07	0,03	0,02	2,45	0,03	0,03
Áncash	10,97	6,25	4,88	5,03	5,68	4,64	50,69	212,90	429,99	283,02	482,43
Apurímac	1,76	1,51	3,66	5,66	3,23	6,08	13,49	15,72	14,33	19,47	23,70
Arequipa	45,62	61,18	54,04	41,41	54,95	71,14	263,51	299,97	290,60	397,43	483,41
Ayacucho	22,05	41,35	34,17	23,92	15,49	16,98	22,93	27,69	34,04	25,57	22,18
Cajamarca	38,63	65,10	70,97	88,62	58,62	48,65	57,58	35,48	31,62	31,26	52,65
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12	0,07
Cusco	13,00	32,41	41,50	39,07	29,25	64,68	111,18	86,98	116,69	105,94	87,27
Huancavelica	31,34	47,54	34,88	18,15	18,91	19,23	16,37	17,06	16,57	16,33	12,83
Huánuco	2,21	3,25	3,57	3,68	5,19	2,87	4,24	7,27	12,50	6,49	3,63
Ica	23,00	42,55	70,57	50,61	69,23	47,83	23,44	29,21	17,16	28,20	57,30
Junín	30,97	44,62	23,34	24,27	25,59	39,36	41,69	31,59	36,78	28,12	27,42
La Libertad	30,14	44,55	42,84	39,35	32,25	26,40	31,66	30,11	27,83	21,79	35,22
Lambayeque	0,02	0,09	0,06	0,04	0,03	0,12	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01
Lima	4,01	7,78	5,45	3,97	3,28	4,08	3,42	4,38	5,12	3,49	3,08
Loreto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,43	0,02	0,00	0,00	0,00
Madre de Dios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,67	0,00
Moquegua	605,17	934,47	947,99	779,45	429,25	330,95	260,66	313,10	272,13	303,11	308,95
Pasco	244,04	294,70	179,11	156,31	106,08	147,03	115,91	106,46	137,32	126,95	94,49
Piura	0,00	0,08	0,18	0,12	0,27	0,26	0,46	0,46	0,36	0,67	0,80
Puno	61,71	60,44	50,59	38,23	37,98	22,43	19,00	24,01	24,54	19,35	13,43
San Martín	0,07	0,10	0,19	0,21	0,27	0,48	0,43	0,45	0,50	0,34	0,35
Tacna	417,09	441,61	401,11	627,28	421,81	168,29	156,19	131,35	148,63	193,11	316,41
Tumbes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ucayali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Promedio "nacional"</b>	<b>24,10</b>	<b>33,17</b>	<b>30,22</b>	<b>29,49</b>	<b>23,22</b>	<b>21,17</b>	<b>32,60</b>	<b>38,48</b>	<b>47,53</b>	<b>45,72</b>	<b>59,44</b>
<b>Promedio de regiones</b>	<b>63,27</b>	<b>85,18</b>	<b>78,77</b>	<b>77,82</b>	<b>52,71</b>	<b>40,86</b>	<b>47,73</b>	<b>54,97</b>	<b>64,77</b>	<b>64,46</b>	<b>81,03</b>
<b>DS</b>	<b>145,95</b>	<b>203,74</b>	<b>199,86</b>	<b>192,82</b>	<b>115,45</b>	<b>75,03</b>	<b>76,69</b>	<b>91,27</b>	<b>111,61</b>	<b>110,95</b>	<b>147,74</b>
<b>CV</b>	<b>2,31</b>	<b>2,39</b>	<b>2,54</b>	<b>2,48</b>	<b>2,19</b>	<b>1,84</b>	<b>1,61</b>	<b>1,66</b>	<b>1,72</b>	<b>1,72</b>	<b>1,82</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF, INEI.

A continuación, se presenta la participación de los recursos del canon en el total de ingresos recibidos por los gobiernos regionales. Los gobiernos regionales cuentan con muy pocas fuentes de ingresos propios, a diferencia de las municipalidades de las provincias y los distritos. Generalmente, los gobiernos regionales tienen una fuerte dependencia de los recursos ordinarios que le son transferidos para financiar gastos corrientes importantes, como los de salud y educación.

En el caso de los departamentos donde se desarrolla actividad minera la presencia del canon puede ser importante y alcanzar niveles cercanos al 50% de los ingresos totales como es el caso del departamento de Tacna en 2020. También se puede apreciar que la participación varía mucho a lo largo del tiempo explicado por los factores que impactan sobre la minería. A nivel nacional, con el reparo de un promedio afectado por valores extremos, se tiene que cerca del 15% de los ingresos provinieron del canon minero para el período 2010-2020.

**Cuadro 12**  
**Perú: importancia del canon minero en los ingresos totales de los gobiernos regionales, 2010-2020**  
*(En porcentajes)*

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,07	0,16	0,08	0,13	0,14	0,13	0,08	0,07	0,05	0,06	0,08
Áncash	20,55	26,26	26,55	45,79	45,11	51,44	61,01	46,70	54,81	38,43	46,51
Apurímac	1,45	0,66	1,43	3,58	0,83	0,01	0,41	2,12	2,03	2,18	3,08
Arequipa	27,10	39,08	44,53	27,30	20,30	22,42	4,96	7,52	18,29	15,41	9,90
Ayacucho	5,98	13,37	17,03	4,78	1,04	1,00	1,35	2,18	1,98	2,50	9,24
Cajamarca	31,53	28,77	36,76	39,27	34,61	24,62	16,23	12,31	7,39	2,66	8,96
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cusco	7,29	8,19	14,12	13,53	2,08	4,22	1,48	2,78	6,63	10,74	8,88
Huancavelica	1,41	1,82	4,74	2,65	1,19	0,28	0,25	0,12	0,30	0,65	0,74
Huánuco	0,56	1,19	0,87	1,06	0,05	0,21	0,18	0,94	1,30	2,08	0,62
Ica	22,53	30,29	48,03	33,70	33,03	33,56	10,50	12,61	26,91	16,68	15,43
Junín	21,87	17,87	24,29	8,86	3,02	2,22	1,39	3,39	10,48	6,95	2,41
La Libertad	26,74	34,86	39,78	35,68	18,28	14,18	11,69	11,40	16,96	16,67	17,40
Lambayeque	0,04	0,13	0,33	0,02	0,03	0,03	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
Lima	10,94	23,15	22,56	15,00	10,06	9,52	7,50	6,63	7,94	7,92	8,52
Loreto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Madre de Dios	0,02	0,07	0,80	1,63	1,03	0,58	0,24	0,49	0,33	0,40	1,64
Moquegua	39,91	56,03	54,76	44,21	42,17	46,10	30,33	20,60	24,81	42,39	42,56
Pasco	53,39	57,13	63,96	43,52	34,32	13,11	14,31	6,20	7,99	5,01	6,96
Piura	0,01	0,02	0,02	0,29	0,24	0,00	1,56	0,73	0,45	0,65	0,84
Puno	26,31	32,27	31,89	21,77	21,50	18,57	19,33	8,99	5,73	5,39	10,06
San Martín	0,10	0,11	0,08	0,13	0,22	0,19	0,29	0,47	0,43	0,49	0,34
Tacna	47,17	44,36	50,80	43,97	38,64	38,47	25,02	18,87	17,15	27,37	49,11
Tumbes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01
Ucayali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Promedio "nacional"</b>	<b>16,85</b>	<b>20,79</b>	<b>22,68</b>	<b>18,78</b>	<b>12,06</b>	<b>11,78</b>	<b>8,90</b>	<b>7,50</b>	<b>10,76</b>	<b>9,28</b>	<b>10,86</b>
<b>Promedio de regiones</b>	<b>13,80</b>	<b>16,63</b>	<b>19,34</b>	<b>15,47</b>	<b>12,32</b>	<b>11,23</b>	<b>8,33</b>	<b>6,61</b>	<b>8,48</b>	<b>8,19</b>	<b>9,73</b>
<b>DS</b>	<b>16,67</b>	<b>19,13</b>	<b>21,29</b>	<b>17,79</b>	<b>16,21</b>	<b>16,03</b>	<b>14,01</b>	<b>10,33</b>	<b>12,65</b>	<b>11,98</b>	<b>14,64</b>
<b>CV</b>	<b>1,21</b>	<b>1,15</b>	<b>1,10</b>	<b>1,15</b>	<b>1,32</b>	<b>1,43</b>	<b>1,68</b>	<b>1,56</b>	<b>1,49</b>	<b>1,46</b>	<b>1,50</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF- MEF.

A nivel de los gobiernos locales, el porcentaje que representa la distribución de canon respecto al total de ingresos es similar y con tendencia decreciente. Asimismo, al igual que en el caso de los gobiernos regionales, los departamentos en donde las municipalidades muestran un mayor porcentaje de participación del canon son Áncash, Moquegua y Tacna. Cabe resaltar que, por un lado, la importancia relativa del canon en el departamento de Áncash ha disminuido para el gobierno regional, pero ha aumentado para los gobiernos locales; y, por otro lado, en el departamento de Pasco, la importancia del canon ha disminuido en el período de análisis en ambos niveles de gobierno.

**Cuadro 13**  
**Perú: importancia del canon minero en los ingresos totales de los gobiernos locales, 2010-2020**  
*(En porcentajes)*

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,07	0,10	0,08	0,05	0,03	0,02	0,06	0,01	0,01	0,01	0,01
Áncash	65,79	50,14	67,20	67,58	60,08	40,59	33,32	33,41	46,79	49,63	39,15
Apurímac	3,62	0,92	2,02	4,12	1,05	0,33	0,41	1,51	1,99	1,99	2,51
Arequipa	50,17	52,92	54,78	47,94	39,71	31,93	14,01	14,43	24,99	25,17	16,31
Ayacucho	5,81	8,78	10,34	5,00	0,75	1,20	1,83	1,18	2,79	2,38	4,31
Cajamarca	41,23	38,45	38,71	38,55	33,34	18,65	15,77	13,86	9,22	6,59	10,30
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cusco	5,77	7,98	9,63	3,23	3,52	5,10	2,27	2,88	5,58	7,65	8,91
Huancavelica	2,47	1,96	3,44	1,99	1,04	0,43	0,18	0,20	0,42	0,48	0,39
Huánuco	1,93	1,03	1,00	0,61	0,19	0,19	0,11	0,40	1,35	1,56	0,57
Ica	20,72	28,69	44,19	34,67	31,36	21,11	11,98	13,94	22,02	18,76	23,14
Junín	11,63	12,80	13,05	10,15	7,10	3,53	3,56	5,35	10,60	10,82	5,71
La Libertad	46,33	40,50	38,83	36,56	29,26	23,12	20,56	15,91	16,33	11,23	11,06
Lambayeque	0,06	0,49	0,15	0,06	0,06	0,01	0,03	0,03	0,02	0,03	0,01
Lima	1,50	2,12	2,69	1,75	1,17	1,19	0,73	0,83	1,17	1,62	1,22
Loreto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Madre de Dios	0,08	0,26	0,95	1,99	1,27	0,27	0,43	0,73	1,33	0,91	1,38
Moquegua	53,03	55,91	54,67	54,45	52,50	47,13	45,61	28,51	31,35	37,92	36,45
Pasco	45,75	42,32	41,94	25,30	18,21	12,71	5,96	10,96	17,51	20,06	11,44
Piura	0,12	0,02	0,11	0,33	0,42	0,11	1,87	0,65	0,14	0,09	0,25
Puno	25,60	29,09	26,70	19,25	14,37	12,12	8,49	6,95	7,88	6,67	7,02
San Martín	0,18	0,21	0,27	0,22	0,23	0,24	0,22	0,16	0,19	0,20	0,17
Tacna	41,65	43,79	58,45	41,13	41,87	32,68	36,69	23,02	27,25	39,16	45,64
Tumbes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,01
Ucayali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,03	0,00
<b>Promedio "nacional"</b>	<b>21,72</b>	<b>19,79</b>	<b>21,72</b>	<b>17,88</b>	<b>14,05</b>	<b>9,69</b>	<b>7,25</b>	<b>6,37</b>	<b>9,37</b>	<b>10,46</b>	<b>9,66</b>
<b>Promedio de regiones</b>	<b>16,94</b>	<b>16,74</b>	<b>18,77</b>	<b>15,80</b>	<b>13,50</b>	<b>10,11</b>	<b>8,16</b>	<b>7,00</b>	<b>9,16</b>	<b>9,72</b>	<b>9,04</b>
<b>DS</b>	<b>21,86</b>	<b>20,66</b>	<b>23,22</b>	<b>20,90</b>	<b>19,04</b>	<b>14,55</b>	<b>12,93</b>	<b>9,78</b>	<b>12,60</b>	<b>14,24</b>	<b>13,31</b>
<b>CV</b>	<b>1,29</b>	<b>1,23</b>	<b>1,24</b>	<b>1,32</b>	<b>1,41</b>	<b>1,44</b>	<b>1,58</b>	<b>1,40</b>	<b>1,38</b>	<b>1,47</b>	<b>1,47</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

A nivel agregado, las regalías mineras representaron cerca del 3% en promedio de los ingresos totales de los gobiernos regionales para el período 2010-2020. Nuevamente se puede observar la heterogeneidad existente donde existen algunos gobiernos regionales donde las regalías mineras presentan una participación superior al 10% del total de ingresos. Este es el caso de Tacna y Moquegua y recientemente Arequipa. Nuevamente se vuelve a replicar el caso de departamentos que no reciben ingresos por esta fuente.

**Cuadro 14**  
**Perú: importancia de las regalías mineras en la recaudación total de los gobiernos regionales, 2010-2020**  
*(En porcentajes)*

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,03	0,05	0,03	0,04	0,04	0,04	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Áncash	0,09	0,20	0,24	0,17	0,20	0,31	3,17	11,99	13,57	20,31	3,37
Apurímac	0,21	0,21	0,23	0,53	0,28	0,40	0,79	0,64	0,67	1,55	1,17
Arequipa	3,22	2,49	2,62	1,84	2,50	3,93	9,38	6,97	6,91	14,89	21,64
Ayacucho	2,42	4,16	4,46	2,92	1,60	0,88	1,65	2,82	0,95	2,04	2,71
Cajamarca	1,92	3,67	6,20	5,14	2,97	2,52	3,44	3,33	3,51	1,63	0,98
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cusco	0,50	1,19	1,47	1,84	0,59	2,01	2,74	3,40	3,54	3,15	4,39
Huancavelica	0,97	2,11	1,07	0,84	0,83	0,84	1,07	0,47	0,44	0,87	0,60
Huánuco	0,27	0,61	0,69	0,60	0,26	0,55	0,53	1,07	0,81	0,43	0,32
Ica	4,03	5,16	6,06	8,13	4,42	5,03	1,34	2,59	2,97	2,82	4,88
Junín	11,53	13,56	12,15	9,35	0,65	3,15	1,30	1,37	2,27	1,47	1,18
La Libertad	2,92	4,64	5,52	6,56	8,44	1,89	2,38	4,80	2,54	2,11	3,05
Lambayeque	0,00	0,02	0,05	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Lima	2,64	6,73	6,70	7,73	1,72	4,21	5,39	4,33	4,01	4,28	4,18
Loreto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Madre de Dios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Moquegua	8,55	15,67	21,08	19,32	6,84	8,17	4,36	4,49	5,91	9,17	11,19
Pasco	10,78	7,34	11,00	5,89	4,88	9,09	2,63	4,41	2,87	2,09	4,80
Piura	0,00	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,03	0,03	0,03	0,06	0,07
Puno	7,51	7,09	5,09	12,12	8,32	3,10	2,07	2,51	2,15	1,31	1,22
San Martín	0,00	0,05	0,26	0,27	0,02	0,02	0,04	0,09	0,08	0,09	0,12
Tacna	10,46	16,69	12,97	15,29	12,55	6,29	3,11	2,85	5,77	6,10	10,84
Tumbes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ucayali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Promedio "nacional"</b>	<b>2,17</b>	<b>3,27</b>	<b>3,62</b>	<b>3,88</b>	<b>2,22</b>	<b>1,90</b>	<b>2,41</b>	<b>3,01</b>	<b>3,16</b>	<b>4,08</b>	<b>3,53</b>
<b>Promedio de regiones</b>	<b>2,72</b>	<b>3,67</b>	<b>3,92</b>	<b>3,94</b>	<b>2,28</b>	<b>2,10</b>	<b>1,82</b>	<b>2,33</b>	<b>2,36</b>	<b>2,97</b>	<b>3,07</b>
<b>DS</b>	<b>3,85</b>	<b>5,05</b>	<b>5,42</b>	<b>5,40</b>	<b>3,41</b>	<b>2,68</b>	<b>2,21</b>	<b>2,84</b>	<b>3,14</b>	<b>4,97</b>	<b>4,97</b>
<b>CV</b>	<b>1,41</b>	<b>1,38</b>	<b>1,38</b>	<b>1,37</b>	<b>1,49</b>	<b>1,28</b>	<b>1,22</b>	<b>1,22</b>	<b>1,33</b>	<b>1,67</b>	<b>1,62</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

A nivel de los gobiernos locales, el porcentaje que representa la distribución de regalías mineras respecto a los ingresos totales es ligeramente superior nivel de los gobiernos regionales, ya que alcanza en promedio aproximadamente el 4% en el período de análisis. Respecto a las regiones más relevantes, se resalta el incremento de la importancia relativa de las regalías mineras para los gobiernos locales en las regiones de Áncash, Arequipa, Tacna y Moquegua.

**Cuadro 15**  
**Perú: importancia de las regalías mineras en la recaudación total de los gobiernos locales, 2010-2020**  
*(En porcentajes)*

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,02	0,01	0,00	0,01	0,05	0,01	0,00	0,00	0,21	0,00	0,00
Áncash	0,65	0,49	0,31	0,31	0,43	0,53	5,01	15,81	21,80	14,70	21,45
Apurímac	0,31	0,32	0,53	0,71	0,29	0,50	0,68	0,72	0,60	1,19	1,25
Arequipa	4,67	5,88	4,12	3,29	4,79	7,07	24,65	26,64	19,85	27,78	32,02
Ayacucho	2,99	5,08	3,06	2,19	1,24	1,57	1,93	2,05	2,18	1,74	1,35
Cajamarca	5,03	7,53	6,54	8,14	5,65	5,71	5,55	3,26	3,29	3,38	4,89
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01
Cusco	0,87	1,63	1,47	1,44	1,22	3,37	6,44	5,08	5,18	5,27	5,14
Huancavelica	2,86	5,06	2,81	1,39	1,26	1,43	1,04	0,96	0,93	0,97	0,56
Huánuco	0,52	0,68	0,50	0,49	0,63	0,35	0,43	0,67	1,11	0,69	0,39
Ica	3,48	5,88	7,07	5,44	7,46	6,26	3,73	4,43	2,20	3,99	7,88
Junín	6,23	8,00	3,64	3,76	3,89	6,06	5,24	3,81	3,90	3,50	3,40
La Libertad	4,86	6,64	5,11	4,46	4,07	3,97	4,23	3,87	3,41	2,21	3,70
Lambayeque	0,01	0,04	0,02	0,01	0,01	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Lima	0,78	1,54	0,90	0,62	0,53	0,66	0,50	0,54	0,61	0,57	0,51
Loreto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00
Madre de Dios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,00
Moquegua	15,89	23,59	20,58	20,03	13,93	12,01	9,18	15,77	11,12	12,94	12,73
Pasco	15,63	20,23	10,05	10,92	8,48	12,17	8,78	8,51	10,15	10,00	7,66
Piura	0,00	0,01	0,02	0,02	0,04	0,04	0,07	0,07	0,05	0,07	0,09
Puno	9,48	9,24	6,20	4,95	4,29	2,75	2,12	2,46	2,62	2,52	1,40
San Martín	0,02	0,02	0,04	0,04	0,05	0,08	0,06	0,05	0,06	0,05	0,04
Tacna	11,95	15,07	14,46	25,40	22,23	10,36	10,29	9,25	10,33	14,16	17,91
Tumbes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ucayali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Promedio "nacional"</b>	<b>3,43</b>	<b>4,60</b>	<b>3,35</b>	<b>3,26</b>	<b>2,66</b>	<b>2,71</b>	<b>3,82</b>	<b>4,13</b>	<b>4,63</b>	<b>5,03</b>	<b>6,32</b>
<b>Promedio de regiones</b>	<b>3,45</b>	<b>4,68</b>	<b>3,50</b>	<b>3,75</b>	<b>3,22</b>	<b>3,00</b>	<b>3,60</b>	<b>4,16</b>	<b>3,98</b>	<b>4,23</b>	<b>4,90</b>
<b>DS</b>	<b>4,89</b>	<b>6,53</b>	<b>5,15</b>	<b>6,42</b>	<b>5,27</b>	<b>3,95</b>	<b>5,47</b>	<b>6,56</b>	<b>6,09</b>	<b>6,75</b>	<b>8,09</b>
<b>CV</b>	<b>1,42</b>	<b>1,40</b>	<b>1,47</b>	<b>1,72</b>	<b>1,64</b>	<b>1,32</b>	<b>1,52</b>	<b>1,58</b>	<b>1,53</b>	<b>1,59</b>	<b>1,65</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

Desde el punto de vista de la ejecución de los recursos por departamentos y años se encuentra nuevamente heterogeneidad. Al respecto, se debe mencionar que la legislación peruana establece que el canon y las regalías deben destinarse mayormente a gastos de infraestructura social y productiva. Como máximo puede destinarse el 15% del monto total a gastos de operación y mantenimiento y 5% para la elaboración de estudios de preinversión<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> "De acuerdo a la cuarta disposición final de la Ley de Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2006, los gobiernos regionales y locales utilizarán los recursos provenientes de los Canon, así como los de Regalía Minera, en el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión pública que comprendan intervenciones orientadas a brindar servicios públicos de acceso universal y que generen beneficios a la comunidad, que se enmarquen en las competencias de su nivel de gobierno y sean compatibles con los lineamientos de políticas sectoriales. Estos proyectos no podrán considerar, en ningún caso, intervenciones con fines empresariales o que puedan ser realizados por el sector privado.

Esta misma norma faculta a los gobiernos regionales y gobiernos locales a utilizar hasta un 20% de los recursos provenientes de los Canon y la Regalía Minera a que se refiere la Ley N°28258, para el mantenimiento de la infraestructura generada por los proyectos de impacto regional y local, para el financiamiento de los gastos generados por los procesos de selección para la ejecución de proyectos de inversión pública. Asimismo, de dicho porcentaje podrán destinar hasta un 5% para financiar la elaboración de perfiles correspondientes a los proyectos de inversión pública que se enmarquen en los planes de desarrollo concertados que correspondan. Lo establecido en la presente disposición no se aplica a los gobiernos locales o gobiernos regionales a los que la normatividad haya otorgado la facultad del uso de un porcentaje de los recursos provenientes del Canon en gasto corriente." (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).

En el cuadro siguiente, se puede apreciar los montos gastados por cada gobierno regional en términos nominales per cápita para el período 2010-2020. Como es de esperarse los gobiernos regionales que muestran montos elevados y significativos son Moquegua, Tacna y Áncash. Existe una alta variabilidad y hasta 2020 se muestra una tendencia decreciente en los montos gastados.

**Cuadro 16**  
**Perú: ejecución financiera a partir del canon minero en los gobiernos regionales, 2010-2020**  
*(En soles per cápita)*

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Áncash	226,54	238,74	223,20	193,40	58,49	32,73	51,72	87,71	273,08	167,97	160,52
Apurímac	2,50	1,54	0,51	6,21	2,67	0,00	0,00	1,96	8,35	4,79	11,21
Arequipa	51,98	133,96	152,47	72,49	43,48	47,36	20,51	27,94	80,97	67,83	20,45
Ayacucho	0,27	11,65	45,17	10,94	2,31	3,11	0,29	8,48	6,68	1,92	22,40
Cajamarca	57,41	82,24	103,12	91,17	59,74	41,77	23,69	34,45	25,01	6,71	5,55
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cusco	18,61	1,09	12,69	105,95	14,92	24,26	7,48	5,77	9,79	59,02	35,32
Huancavelica	8,80	1,89	34,32	16,84	6,10	0,31	0,93	0,43	0,00	3,14	1,32
Huánuco	0,46	1,51	0,00	1,49	0,00	0,00	0,27	0,00	0,87	5,12	0,33
Ica	26,60	10,73	79,34	84,12	42,38	68,42	16,22	3,00	26,46	48,31	11,27
Junín	19,74	13,10	31,20	8,88	4,77	4,10	4,03	9,86	20,95	16,88	5,14
La Libertad	36,97	50,94	57,31	108,90	20,99	4,79	24,51	14,20	26,15	18,04	16,82
Lambayeque	0,02	0,03	0,17	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
Lima	1,40	3,37	5,42	2,76	2,15	1,32	1,39	0,25	2,00	2,64	2,17
Loreto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Madre de Dios	0,00	0,00	0,00	2,17	1,79	1,42	0,80	0,79	2,16	0,00	1,00
Moquegua	524,27	562,49	563,69	365,45	287,58	219,48	217,96	151,99	149,39	180,96	207,89
Pasco	166,51	170,60	169,73	126,52	39,06	19,43	34,02	24,39	57,05	53,53	20,57
Piura	0,00	0,00	0,00	0,73	0,46	0,00	1,35	0,20	0,00	0,02	1,19
Puno	37,28	37,63	67,83	47,28	27,63	8,16	25,18	18,65	11,81	15,79	12,87
San Martín	0,11	0,31	0,00	0,00	0,00	0,00	0,21	0,08	0,00	0,87	0,33
Tacna	331,14	24,73	385,01	329,51	192,08	120,43	79,56	103,53	61,56	40,60	164,45
Tumbes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00
Ucayali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>28,88</b>	<b>31,15</b>	<b>42,84</b>	<b>39,08</b>	<b>16,45</b>	<b>12,34</b>	<b>10,43</b>	<b>11,01</b>	<b>21,93</b>	<b>18,95</b>	<b>15,24</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF, INEI.

Si se toma en cuenta a los gobiernos locales, el gasto realizado es considerablemente mayor y significativo en las regiones de Moquegua, Tacna, Áncash y Arequipa. Asimismo, al igual que con los gobiernos regionales, y, también, tal como ha sucedido con la distribución, el gasto agregado per cápita ha disminuido considerablemente entre 2010 y 2020.



**Cuadro 17**  
**Perú: ejecución financiera a partir del Canon minero en los gobiernos locales, 2010-2020**  
*(En soles per cápita)*

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,18	0,08	0,07	0,12	0,03	0,06	0,02	0,00	0,01	0,04	0,00
Áncash	880,63	502,62	672,75	825,14	717,12	226,38	226,53	236,58	572,30	543,14	463,49
Apurímac	12,55	3,11	13,24	16,83	8,83	1,56	4,35	10,85	31,14	16,47	28,99
Arequipa	377,90	276,52	399,82	427,41	331,47	171,66	133,65	75,10	215,42	237,96	151,98
Ayacucho	37,30	47,28	83,91	60,16	6,94	8,08	18,73	10,31	32,07	24,29	39,85
Cajamarca	216,70	191,26	292,57	289,33	274,92	113,49	110,35	114,89	73,30	46,60	48,67
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,01
Cusco	84,16	98,51	215,88	70,49	67,35	87,53	38,26	41,21	100,16	126,75	125,09
Huancavelica	25,18	9,37	37,61	18,33	12,79	2,98	1,54	2,11	3,99	5,75	3,08
Huánuco	2,76	2,73	3,43	3,24	1,16	0,56	0,32	1,27	7,37	11,62	4,45
Ica	124,69	117,46	244,52	263,32	257,95	144,27	63,18	50,73	112,25	102,19	68,41
Junín	39,87	37,87	56,69	50,64	34,24	14,54	14,54	24,80	65,85	65,49	32,38
La Libertad	221,18	180,74	241,86	247,83	199,66	99,61	132,11	93,21	106,56	64,10	61,77
Lambayeque	0,06	0,14	0,28	0,12	0,10	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,05
Lima	8,47	7,65	14,06	9,52	5,77	5,09	3,68	4,25	8,10	7,31	4,13
Loreto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Madre de Dios	0,06	0,60	2,70	9,58	5,80	0,96	2,06	3,27	7,93	2,89	4,97
Moquegua	1 740,93	1 090,86	1 998,25	1 422,00	1 290,06	801,20	1 105,29	458,22	579,66	736,64	637,87
Pasco	652,99	355,81	670,27	392,38	198,57	108,91	60,25	72,76	181,16	189,06	130,08
Piura	0,00	0,01	0,03	1,09	2,66	0,35	10,29	3,31	0,96	0,38	0,81
Puno	161,52	153,83	205,76	134,29	117,48	71,25	63,55	51,52	63,82	46,29	51,00
San Martín	0,38	0,29	0,93	0,62	0,64	0,88	0,99	0,64	1,25	0,75	0,28
Tacna	1 346,65	904,72	1 017,84	861,39	736,16	372,51	434,40	291,15	297,64	407,35	529,12
Tumbes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,01
Ucayali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,15	0,00
<b>Total</b>	<b>124,86</b>	<b>90,35</b>	<b>135,10</b>	<b>123,26</b>	<b>103,11</b>	<b>50,51</b>	<b>48,39</b>	<b>38,01</b>	<b>65,74</b>	<b>63,57</b>	<b>53,91</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF, INEI.

Respecto a las regalías mineras, para el caso de los gobiernos regionales, y de manera similar a la distribución, el gasto es considerablemente más bajo que en el caso del canon y su tendencia es positiva en el período de análisis. Asimismo, los gobiernos regionales de Arequipa, Moquegua y Pasco presentan el mayor gasto per cápita. Adicionalmente, se muestra que el gobierno regional de Áncash ha incrementado su gasto considerablemente en los últimos años, mientras que el de Pasco presenta una reducción considerable conforme pasan los años (esto también se había señalado para la distribución).

**Cuadro 18**  
**Perú: ejecución financiera a partir de las regalías mineras en los gobiernos regionales, 2010-2020**  
*(En soles per cápita)*

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Áncash	0,00	1,52	0,80	0,50	0,18	0,00	0,00	0,80	16,33	0,00	16,24
Apurímac	0,00	0,50	0,28	0,43	0,21	0,67	0,00	0,03	0,41	4,44	2,86
Arequipa	8,24	5,49	7,76	4,55	3,05	13,75	32,60	31,59	28,48	32,17	70,66
Ayacucho	0,00	0,98	8,86	5,55	3,80	0,01	0,12	10,99	0,31	3,50	1,94
Cajamarca	0,00	0,00	18,68	13,65	5,86	0,94	0,91	5,93	12,00	3,75	1,50
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cusco	0,00	0,00	0,00	14,42	4,73	10,35	14,25	13,44	17,28	11,46	17,82
Huancavelica	0,00	0,31	22,70	2,69	2,47	0,78	3,88	1,76	0,00	4,43	0,25
Huánuco	0,00	3,65	0,39	0,85	0,00	0,31	0,68	0,04	2,14	0,99	0,10
Ica	0,08	13,97	0,00	25,15	2,75	9,84	1,43	0,46	2,44	4,65	7,80
Junín	1,58	1,52	7,08	6,78	0,78	5,32	3,00	3,44	4,26	3,06	3,08
La Libertad	0,00	0,00	0,00	0,00	20,27	1,05	0,67	11,64	4,57	1,76	1,76
Lambayeque	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Lima	0,13	0,06	0,13	3,23	0,01	0,00	0,82	0,19	0,23	1,24	0,97
Loreto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Madre de Dios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Moquegua	24,59	31,85	122,87	169,02	36,67	47,84	27,79	34,77	38,84	23,59	56,40
Pasco	0,00	0,00	128,66	21,82	3,44	5,89	17,05	26,80	16,51	15,37	22,54
Piura	0,00	0,00	0,00	0,04	0,03	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02
Puno	10,07	9,83	0,69	18,74	5,00	3,74	1,58	2,85	5,19	3,64	0,56
San Martín	0,00	0,03	0,03	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07
Tacna	3,93	38,72	17,46	95,74	62,40	21,16	13,47	0,63	29,40	1,64	2,72
Tumbes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ucayali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>1,10</b>	<b>1,92</b>	<b>4,34</b>	<b>6,72</b>	<b>3,22</b>	<b>2,41</b>	<b>3,17</b>	<b>4,03</b>	<b>4,73</b>	<b>3,53</b>	<b>6,08</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF, INEI.

En el nivel de gobiernos locales, los gastos per cápita con fuente de regalías mineras más relevantes se encuentran en las regiones de Moquegua y Pasco, además de un crecimiento considerable en el departamento de Arequipa. Asimismo, durante el último año, hubo gastos significativos en las regiones de Madre de Dios y Loreto.

**Cuadro 19**  
**Perú: ejecución financiera a partir de las regalías mineras en los gobiernos locales, 2010-2020**  
*(En soles per cápita)*

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,01	0,00	0,03	0,03	0,01	0,03	0,01	0,00	0,00	0,00	0,02
Áncash	2,51	2,14	2,79	3,52	3,87	1,79	10,47	61,72	171,72	72,54	80,64
Apurímac	1,48	0,27	2,16	5,15	2,62	1,26	8,31	8,79	9,61	7,98	13,22
Arequipa	31,91	25,13	28,81	30,75	27,64	32,01	109,63	188,39	212,26	132,62	228,48
Ayacucho	16,01	23,89	23,33	20,27	12,20	12,06	17,62	19,57	26,54	18,04	16,16
Cajamarca	21,98	27,04	37,40	54,07	40,41	14,88	46,79	26,11	25,68	13,53	16,66
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00
Cusco	8,30	10,19	16,40	38,29	18,07	45,52	91,08	72,91	83,58	78,43	77,11
Huancavelica	27,27	30,24	32,31	14,24	15,07	11,80	9,49	13,88	9,99	9,83	7,78
Huánuco	1,50	0,79	2,10	2,43	2,44	1,00	2,37	2,17	9,03	5,41	2,06
Ica	11,72	22,33	52,94	36,42	34,60	21,05	26,99	16,58	22,77	11,94	29,62
Junín	23,09	23,08	14,51	10,26	11,92	11,40	30,12	19,45	24,75	12,37	16,46
La Libertad	17,09	18,90	28,49	26,84	21,25	16,05	21,10	18,62	20,85	7,44	0,01
Lambayeque	0,01	0,03	0,03	0,03	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Lima	3,32	4,81	4,71	3,01	2,86	2,86	2,70	2,99	3,66	2,41	0,00
Loreto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	23,49
Madre de Dios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	120,44
Moquegua	335,86	405,87	295,25	785,85	346,99	186,20	127,09	269,33	209,36	195,04	235,66
Pasco	189,55	155,78	161,65	160,59	75,09	55,95	134,71	89,08	92,31	83,40	78,23
Piura	0,00	0,00	0,02	0,05	0,15	0,06	0,19	0,36	0,15	0,15	0,32
Puno	56,16	44,79	51,54	34,30	33,51	16,75	15,12	18,40	19,52	15,42	10,41
San Martín	0,01	0,01	0,10	0,10	0,12	0,33	0,17	0,17	0,40	0,12	0,09
Tacna	281,91	159,99	76,83	332,86	281,62	90,17	101,05	86,83	110,14	55,70	89,86
Tumbes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ucayali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>16,48</b>	<b>15,77</b>	<b>16,55</b>	<b>21,73</b>	<b>15,53</b>	<b>10,84</b>	<b>19,88</b>	<b>23,27</b>	<b>29,81</b>	<b>18,50</b>	<b>24,43</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF, INEI.

Respecto a la importancia del gasto analizado anteriormente, se requiere comparar el gasto respecto al gasto total del respectivo nivel de gobierno. En los gobiernos regionales, se observa una mayor participación en los departamentos de Moquegua, Tacna, Pasco y Áncash. No obstante, esta importancia es decreciente conforme pasan los años, hasta llegar a menos del 10% del gasto total en todos los casos en 2020.

**Cuadro 20**  
**Perú: importancia del gasto proveniente del canon minero en el gasto total de los gobiernos regionales, 2010-2020**  
*(En porcentajes)*

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Áncash	19,83	18,91	15,91	17,43	5,77	3,50	5,04	7,24	17,91	11,09	9,81
Apurímac	0,23	0,13	0,04	0,38	0,15	0,00	0,00	0,09	0,36	0,18	0,42
Arequipa	7,12	15,36	17,26	7,02	4,21	4,70	1,79	2,01	5,87	5,17	1,42
Ayacucho	0,03	1,17	3,40	0,71	0,13	0,16	0,02	0,44	0,30	0,09	0,91
Cajamarca	8,32	9,48	11,96	10,38	6,28	4,19	2,19	2,77	1,84	0,47	0,35
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cusco	2,31	0,12	1,06	7,63	1,04	1,88	0,57	0,44	0,66	3,79	2,13
Huancavelica	0,84	0,16	2,16	0,94	0,31	0,02	0,04	0,02	0,00	0,11	0,04
Huánuco	0,08	0,20	0,00	0,14	0,00	0,00	0,02	0,00	0,06	0,30	0,02
Ica	4,18	1,57	10,04	8,67	4,49	6,90	1,70	0,29	2,58	4,27	0,95
Junín	3,32	1,96	4,13	1,11	0,48	0,39	0,36	0,75	1,59	1,25	0,34
La Libertad	6,60	8,78	9,13	14,26	2,75	0,49	2,38	1,53	2,73	1,84	1,56
Lambayeque	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Lima	1,27	4,43	5,46	2,63	1,84	1,18	1,25	0,19	1,55	1,86	1,50
Loreto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Madre de Dios	0,00	0,00	0,00	0,10	0,09	0,07	0,04	0,04	0,09	0,00	0,04
Moquegua	27,13	34,02	29,24	14,27	9,67	10,48	8,61	4,95	5,90	6,93	6,77
Pasco	18,53	15,28	12,11	6,87	2,54	1,10	1,62	1,17	2,61	2,17	0,86
Piura	0,00	0,00	0,00	0,10	0,06	0,00	0,16	0,02	0,00	0,00	0,09
Puno	5,49	5,37	8,20	4,66	2,63	0,77	2,24	1,40	0,82	1,03	0,74
San Martín	0,01	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,05	0,02
Tacna	30,12	2,51	27,68	20,96	13,84	9,78	6,43	6,54	3,89	2,24	7,90
Tumbes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ucayali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>5,11</b>	<b>5,22</b>	<b>6,02</b>	<b>5,02</b>	<b>2,02</b>	<b>1,50</b>	<b>1,21</b>	<b>1,17</b>	<b>2,18</b>	<b>1,81</b>	<b>1,34</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

A nivel de los gobiernos locales, la participación del gasto financiado con recursos del canon minero tiende a incrementarse en la medida que este es orientado mayoritariamente a los gobiernos locales, como ya ha sido mencionado en el presente documento. Y a pesar de la tendencia negativa general, dada por el promedio, el porcentaje en 2020 en dichas regiones es superior a 30%, exceptuando a Pasco, cuya importancia del gasto proveniente del canon minero ha caído a 10,53% en 2020.

**Cuadro 21**  
**Perú: importancia del gasto proveniente del canon minero en el gasto total de los gobiernos locales, 2010-2020**  
*(En porcentajes)*

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,05	0,02	0,01	0,02	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Áncash	66,30	55,41	58,23	60,91	53,19	29,12	26,19	23,17	43,62	46,70	36,39
Apurímac	2,50	0,58	1,68	1,82	0,77	0,15	0,26	0,63	1,62	1,07	1,75
Arequipa	49,32	43,01	47,15	44,89	36,14	23,27	15,59	8,54	20,41	27,05	15,64
Ayacucho	6,04	6,99	9,02	5,14	0,55	0,71	1,63	0,77	2,41	1,71	2,42
Cajamarca	34,22	30,08	29,99	28,18	25,57	13,90	11,55	10,55	7,64	5,16	4,70
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cusco	6,96	7,25	9,93	2,74	3,01	4,99	2,29	2,68	5,13	6,97	7,47
Huancavelica	2,62	1,04	3,02	1,41	0,85	0,23	0,11	0,12	0,24	0,38	0,17
Huánuco	0,59	0,53	0,44	0,37	0,13	0,07	0,03	0,12	0,68	1,30	0,43
Ica	21,46	19,94	33,37	35,91	33,96	23,30	10,74	8,73	17,58	17,54	11,23
Junín	8,28	8,03	10,93	8,64	5,58	2,44	2,17	3,64	8,69	9,87	4,29
La Libertad	41,24	35,10	34,78	29,64	25,69	17,15	19,35	12,89	14,88	8,01	7,57
Lambayeque	0,02	0,03	0,06	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
Lima	1,78	1,85	2,80	1,79	1,10	1,01	0,71	0,80	1,26	1,44	0,77
Loreto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Madre de Dios	0,01	0,14	0,66	1,80	1,16	0,19	0,36	0,58	1,33	0,54	0,66
Moquegua	64,10	51,82	63,19	46,97	50,69	40,60	49,16	26,14	30,97	37,17	36,68
Pasco	51,08	38,14	50,41	30,65	17,29	9,66	5,22	6,26	16,42	17,11	10,53
Piura	0,00	0,00	0,00	0,13	0,32	0,05	1,53	0,48	0,13	0,05	0,09
Puno	26,01	26,16	25,97	16,71	13,24	9,67	7,44	6,04	7,77	6,22	5,58
San Martín	0,12	0,07	0,15	0,09	0,09	0,13	0,13	0,07	0,14	0,10	0,03
Tacna	59,79	54,85	57,89	46,55	43,63	28,31	33,19	24,62	24,67	38,86	43,77
Tumbes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ucayali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00
<b>Total</b>	<b>20,16</b>	<b>15,55</b>	<b>17,70</b>	<b>14,67</b>	<b>12,35</b>	<b>7,17</b>	<b>6,40</b>	<b>4,87</b>	<b>7,65</b>	<b>8,26</b>	<b>6,49</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

Respecto a las regalías mineras, en los gobiernos regionales, el porcentaje de gasto respecto al total es bastante bajo y solo en las regiones de Áncash, Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna se ha superado el 1% en al menos un año.

**Cuadro 22**  
**Perú: importancia del gasto proveniente de las Regalías Mineras en el gasto total**  
**de los gobiernos regionales, 2010-2020**  
*(En porcentajes)*

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Áncash	0,00	0,12	0,06	0,05	0,02	0,00	0,00	0,07	1,07	0,00	0,99
Apurímac	0,00	0,04	0,02	0,03	0,01	0,03	0,00	0,00	0,02	0,17	0,11
Arequipa	1,13	0,63	0,88	0,44	0,30	1,37	2,85	2,28	2,06	2,45	4,89
Ayacucho	0,00	0,10	0,67	0,36	0,21	0,00	0,01	0,57	0,01	0,16	0,08
Cajamarca	0,00	0,00	2,17	1,56	0,62	0,09	0,08	0,48	0,88	0,26	0,10
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cusco	0,00	0,00	0,00	1,04	0,33	0,80	1,09	1,03	1,16	0,74	1,07
Huancavelica	0,00	0,03	1,43	0,15	0,13	0,04	0,18	0,07	0,00	0,15	0,01
Huánuco	0,00	0,49	0,04	0,08	0,00	0,03	0,05	0,00	0,14	0,06	0,01
Ica	0,01	2,04	0,00	2,59	0,29	0,99	0,15	0,04	0,24	0,41	0,65
Junín	0,27	0,23	0,94	0,85	0,08	0,50	0,27	0,26	0,32	0,23	0,20
La Libertad	0,00	0,00	0,00	0,00	2,65	0,11	0,07	1,26	0,48	0,18	0,16
Lambayeque	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Lima	0,12	0,08	0,13	3,09	0,01	0,00	0,74	0,14	0,18	0,88	0,67
Loreto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Madre de Dios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Moquegua	1,27	1,93	6,37	6,60	1,23	2,28	1,10	1,13	1,53	0,90	1,84
Pasco	0,00	0,00	9,18	1,18	0,22	0,33	0,81	1,28	0,76	0,62	0,95
Piura	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Puno	1,48	1,40	0,08	1,85	0,48	0,35	0,14	0,21	0,36	0,24	0,03
San Martín	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tacna	0,36	3,93	1,26	6,09	4,50	1,72	1,09	0,04	1,86	0,09	0,13
Tumbes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ucayali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>0,20</b>	<b>0,32</b>	<b>0,61</b>	<b>0,86</b>	<b>0,39</b>	<b>0,29</b>	<b>0,37</b>	<b>0,43</b>	<b>0,47</b>	<b>0,34</b>	<b>0,54</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

A nivel de los gobiernos locales, el porcentaje de importancia del gasto proveniente de las regalías mineras es relativamente más alto respecto al de los gobiernos regionales. Asimismo, presenta un crecimiento considerable en el caso del departamento de Arequipa, y una reducción en las regiones de Pasco y Puno.

**Cuadro 23**  
**Perú: importancia del gasto proveniente de las Regalías Mineras en el gasto total**  
**de los gobiernos locales, 2010-2020**  
*(En porcentajes)*

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Áncash	0,19	0,24	0,24	0,26	0,29	0,23	1,21	6,04	13,09	6,24	6,33
Apurímac	0,29	0,05	0,27	0,56	0,23	0,12	0,49	0,51	0,50	0,52	0,80
Arequipa	4,16	3,91	3,40	3,23	3,01	4,34	12,79	21,42	20,11	15,07	23,51
Ayacucho	2,59	3,53	2,51	1,73	0,96	1,05	1,53	1,45	1,99	1,27	0,98
Cajamarca	3,47	4,25	3,83	5,27	3,76	1,82	4,90	2,40	2,68	1,50	1,61
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
Cusco	0,69	0,75	0,75	1,49	0,81	2,60	5,45	4,74	4,28	4,31	4,61
Huancavelica	2,84	3,36	2,59	1,09	1,01	0,90	0,65	0,78	0,60	0,66	0,43
Huánuco	0,32	0,15	0,27	0,27	0,28	0,13	0,25	0,20	0,83	0,61	0,20
Ica	2,02	3,79	7,23	4,97	4,56	3,40	4,59	2,85	3,57	2,05	4,86
Junín	4,80	4,89	2,80	1,75	1,94	1,92	4,50	2,85	3,27	1,86	2,18
La Libertad	3,19	3,67	4,10	3,21	2,73	2,76	3,09	2,58	2,91	0,93	0,00
Lambayeque	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Lima	0,70	1,16	0,94	0,57	0,54	0,57	0,52	0,57	0,57	0,47	0,00
Loreto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,91
Madre de Dios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	15,89
Moquegua	12,37	19,28	9,34	25,96	13,63	9,44	5,65	15,36	11,19	9,84	13,55
Pasco	14,83	16,70	12,16	12,55	6,54	4,96	11,68	7,66	8,37	7,55	6,33
Piura	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,01	0,03	0,05	0,02	0,02	0,04
Puno	9,04	7,62	6,51	4,27	3,78	2,27	1,77	2,16	2,38	2,07	1,14
San Martín	0,00	0,00	0,02	0,02	0,02	0,05	0,02	0,02	0,05	0,02	0,01
Tacna	12,52	9,70	4,37	17,99	16,69	6,85	7,72	7,34	9,13	5,31	7,43
Tumbes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ucayali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>2,66</b>	<b>2,71</b>	<b>2,17</b>	<b>2,59</b>	<b>1,86</b>	<b>1,54</b>	<b>2,63</b>	<b>2,98</b>	<b>3,47</b>	<b>2,40</b>	<b>2,94</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

Los resultados analizados pueden ser utilizados para contrastar la eficiencia o consistencia del gasto provenientes del canon y las regalías mineras. Un punto para tomar en cuenta es que el canon y las regalías al ser establecidas en leyes específicas están considerados en la fuente de recursos denominada recursos determinados. Estos recursos son de propiedad de los gobiernos subnacionales y si no se ejecutan en su totalidad pueden ser utilizados en períodos subsiguientes. Ello explica por qué en algunos casos la ejecución puede ser mayor al 100% porque el denominador solo tomaría el canon minero o regalía que le corresponde en un año a un gobierno subnacional, pero en el numerador está lo efectivamente gastado que puede incorporar recursos no gastados en otros períodos.

Uno de los puntos que genera controversia alrededor de los ingresos por canon y regalías es la poca capacidad para la ejecución de estos recursos por parte de los gobiernos subnacionales. Se revisarán dichas cifras para poder tener una idea más precisa acerca de estas críticas.

En los gobiernos regionales, el ratio de ejecución de canon minero es bastante fluctuante en los años incluidos dentro de la muestra tomando en cuenta todos los departamentos e incluso a nivel agregado, cuyo ratio ha fluctuado entre 48% y 86% en el período de análisis. Asimismo, entre las regiones más consistentes, se encuentran Arequipa, Junín y Moquegua; mostrando un ratio de ejecución no muy volátil y relativamente alto en todo el período de análisis.

Un elemento para considerar es el ciclo electoral peruano a nivel subnacional. Cada cuatro años se eligen autoridades locales y regionales. Lamentablemente, la inexistencia de una carrera civil en el Perú determina que exista una alta rotación de personal vinculado a la ejecución de los recursos recibidos lo cual es más problemático en el caso del canon dado que está orientado a gasto de inversión. Dado lo anterior, cada cuatro años se reemplazan a muchos de los funcionarios locales que tienen que aprender nuevamente acerca de la formulación y ejecución de proyectos. Ello determina que, en el primer año de ejercicio de las autoridades locales y regionales, los ratios de ejecución disminuyan fuertemente mientras los nuevos funcionarios van tomando conocimiento de las normas y prácticas para ejecutar los recursos.

Para entender mejor esta problemática que genera volatilidad adicional sobre los ratios de ejecución, se debe describir el actual sistema de inversión pública vigente en el país. Existen fases del sistema que se pueden convertir en cuellos de botella para la ejecución de proyectos de inversión pública y ralentizan el proceso. El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones fue creado en 2016 y es el que establece las normas para una eficiente generación de infraestructura<sup>38</sup>. Este sistema establece las fases del ciclo de inversión. La primera fase es la Programación Multianual de Inversiones, en donde se realiza el ejercicio de programar la inversión a realizarse en un territorio en función a una lógica de cierre de brechas y en concordancia con la planificación nacional, departamental o local que sea pertinente. La segunda fase es aquella relacionada a la formulación y evaluación de proyectos de inversión que deben estar alineados al Programa Multianual de Inversiones. La tercera fase es la de ejecución que involucra la elaboración del expediente técnico<sup>39</sup>, ejecución financiera y física. La última fase es la de funcionamiento donde la infraestructura construida presta el servicio a la población objetivo.

Esta última fase establece que se pueden establecer evaluaciones *ex post* de las inversiones, pero no existe la obligatoriedad de hacerlo lo cual crea un vacío porque no se podrá contar con evidencia acerca de la calidad de las inversiones realizadas y si han permitido mejorar la calidad de vida de las personas.

La fase de ejecución se puede analizar parcialmente a partir de la relación entre los ingresos (recaudación) y los gastos (ejecutados) derivados del canon y las regalías, que es lo que se presenta en los siguientes cuatro cuadros. En esta fase es donde se afina el expediente técnico y se hace la licitación con el fin de otorgar la realización de la obra a un operador que presente la mejor propuesta desde el aspecto técnico y económico. Asimismo, en esta fase, aparecen los problemas debido a que las falencias técnicas de los funcionarios subnacionales, sobre todo durante el primer año del mandato de las autoridades locales y regionales. A ello debe sumarse el bajo nivel técnico de los funcionarios, los procesos engorrosos y los escándalos de corrupción que se observan en el país. Todo ello genera que la fase de ejecución tome más tiempo del esperado y los ratios de ejecución del gasto sean bajos según el portal de transparencia económica del MEF.

En el cuadro que se presenta a continuación se observa lo que se ha ejecutado con la fuente de recursos de canon minero en los gobiernos regionales. Para el período 2010-2020, el ratio de ejecución promedio fue de 63,14%, fluctuando entre 48% y 86%, lo cual implica que más de un tercio de los recursos

<sup>38</sup> El Decreto Legislativo 1252 de 2016 creó este sistema que tiene por objeto "orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país" (artículo 1º).

<sup>39</sup> Este documento implica el detalle del proyecto con los aspectos técnicos y de costos que servirán de base para realizar el posterior concurso donde se invitará a postores a participar para adjudicar la construcción al que presente la mejor oferta técnica y económica.



del canon no se ejecutan. Como se ha detallado en toda la información presentada, este promedio encierra una alta heterogeneidad. Por ejemplo, se tiene que gobiernos regionales, como el de Moquegua, todos los años ha estado por encima del promedio alcanzando un máximo de 94,77% en 2020; mientras que otros departamentos como Arequipa y Cajamarca han alcanzado máximos de 95,96% y 98,79%, con un ratio de ejecución superior al promedio de forma sistemática y la mayor volatilidad en el período de análisis (2010-2020). En Tacna se tiene una experiencia mixta donde en algunos años se presentan ratios muy por encima del promedio y en otros ratios por debajo del promedio. Lo mismo ocurre en Áncash. Siempre se centra en estos departamentos porque son los que reciben más recursos en términos per cápita y los que más gastan también en términos absolutos.

**Cuadro 24**  
Perú: ratio de ejecución del canon minero en los gobiernos regionales, 2010-2020  
(En porcentajes)

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Áncash	68,11	73,84	97,19	95,12	41,14	20,52	26,94	66,39	74,77	73,16	61,99
Apurímac	58,63	99,39	14,63	80,87	99,84	0,00	0,00	25,06	73,04	52,62	112,77
Arequipa	57,71	79,90	93,92	87,55	62,17	60,00	95,54	73,11	84,47	95,96	55,24
Ayacucho	1,66	32,27	88,58	88,75	81,21	86,48	5,42	99,93	66,58	19,88	87,26
Cajamarca	43,35	55,38	69,75	75,33	71,28	75,74	51,06	67,99	98,79	88,48	21,85
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cusco	50,77	2,04	11,38	99,99	85,44	98,81	94,06	44,06	24,75	92,27	93,78
Huancavelica	137,34	26,43	195,68	195,43	169,83	30,50	99,51	76,77	0,00	92,64	45,67
Huánuco	72,28	94,14	0,19	99,12	0,00	0,00	94,04	0,00	20,34	93,86	34,14
Ica	70,67	14,55	52,44	76,00	50,26	95,13	99,08	14,19	48,92	99,88	31,27
Junín	65,65	45,83	95,52	82,34	67,80	88,55	90,58	99,77	94,43	98,98	99,92
La Libertad	47,88	47,41	42,46	88,21	37,69	6,92	43,01	40,32	53,49	40,28	37,48
Lambayeque	44,50	20,62	92,12	0,00	0,00	0,00	96,90	47,85	0,00	0,00	0,00
Lima	24,47	40,33	54,50	41,62	65,17	46,88	58,08	9,88	46,87	61,80	73,70
Loreto											0,00
Madre de Dios	0,00	0,00	0,00	64,76	99,70	113,27	81,92	68,79	115,91	0,00	22,48
Moquegua	90,01	79,81	89,86	94,90	87,50	71,73	76,29	75,49	76,41	75,06	94,77
Pasco	60,87	48,56	46,30	88,91	59,95	55,71	49,28	72,39	100,21	110,18	92,12
Piura	0,00	0,00	0,00	99,92	99,64	0,00	40,02	7,83	0,00	0,97	38,81
Puno	71,10	56,37	87,10	105,71	84,34	33,74	81,78	92,36	71,24	99,89	73,92
San Martín	49,10	98,96	0,00	0,00	0,00	0,00	19,71	7,33	0,00	58,27	38,68
Tacna	74,79	6,21	72,52	84,26	88,22	78,87	54,85	79,81	51,04	22,42	49,88
Tumbes								0,00	83,99	0,00	0,00
Ucayali											0,00
<b>Total</b>	<b>61,20</b>	<b>54,50</b>	<b>68,83</b>	<b>86,78</b>	<b>61,57</b>	<b>48,72</b>	<b>49,64</b>	<b>62,13</b>	<b>69,08</b>	<b>72,69</b>	<b>59,43</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

Nota: Los espacios en blanco reflejan un año en el cual no hubo recaudación de la fuente analizada.

El ratio de ejecución de canon minero en el caso de los gobiernos locales es menos volátil que en el nivel de gobierno regional y su promedio es mayor dado que alcanza para todo el período un ratio de 70,67%, fluctuando entre 59% y 84%. Por otro lado, en los departamentos donde los gobiernos locales han mostrado un comportamiento más consistente se tiene a Cusco, Junín, La Libertad, Moquegua Pasco, Puno y Tacna que muestran un ratio de ejecución no muy volátil y relativamente alto en todo el período de análisis. Se debe recordar que este nivel de gobierno recibe el 75% del canon por lo que estos ratios de ejecución son importantes porque impactan directamente en la población.

**Cuadro 25**  
**Perú: ratio de ejecución del canon minero en los gobiernos locales, 2010-2020**  
*(En porcentajes)*

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	63,24	18,85	16,50	48,52	13,99	47,13	3,39	0,57	10,95	37,01	4,68
Áncash	78,84	78,55	63,75	75,31	90,61	64,28	67,13	52,60	62,01	56,82	52,64
Apurímac	61,06	71,18	94,48	51,25	75,25	38,94	53,51	32,86	65,87	50,49	61,00
Arequipa	77,06	50,22	55,62	70,84	72,82	53,46	89,26	46,22	58,87	66,10	61,73
Ayacucho	86,92	66,16	72,68	110,07	73,81	62,12	86,12	64,59	73,41	69,47	56,45
Cajamarca	68,51	57,55	69,69	68,96	79,41	71,46	67,43	76,11	82,66	76,48	43,90
Callao	0,00	15,22	9,93	61,98	15,43	11,55	0,00	6,12	63,11	0,00	37,87
Cusco	98,12	61,92	79,29	80,44	80,05	89,47	97,67	83,52	79,70	82,50	82,66
Huancavelica	92,89	50,98	87,99	70,81	81,23	51,95	55,01	58,28	53,54	70,45	34,46
Huánuco	33,87	55,96	48,19	70,73	73,76	35,82	30,31	29,15	48,65	79,39	84,06
Ica	91,08	56,59	55,40	81,66	88,63	89,46	83,81	55,20	65,45	77,05	40,64
Junín	68,95	53,01	67,74	77,39	73,41	63,28	51,35	55,82	65,86	75,33	70,33
La Libertad	77,03	66,47	74,32	76,89	86,23	64,80	85,81	75,38	79,93	57,86	58,61
Lambayeque	48,02	10,68	60,16	56,89	43,55	5,76	1,68	1,84	6,17	0,00	65,26
Lima	109,47	71,87	86,76	84,97	79,33	69,34	74,16	62,59	82,70	73,49	56,26
Loreto				0,00							9,00
Madre de Dios	14,83	62,05	61,52	86,28	86,26	61,35	65,25	65,30	85,81	38,52	36,31
Moquegua	86,21	49,25	79,35	67,10	79,72	61,72	85,31	80,96	75,55	82,95	72,13
Pasco	91,43	57,71	89,70	108,37	87,19	70,91	76,53	53,03	76,50	74,23	92,11
Piura	0,53	10,30	3,19	43,41	82,34	48,86	81,68	75,25	91,87	44,21	37,92
Puno	96,95	80,83	94,52	90,37	92,38	72,17	83,44	75,95	86,35	90,37	75,75
San Martín	63,19	34,34	66,58	51,96	48,64	58,30	64,67	44,76	76,03	60,65	19,03
Tacna	92,65	70,51	62,79	84,80	92,65	70,19	77,99	89,07	75,91	76,27	65,63
Tumbes								22,52	2,64	1,05	6,84
Ucayali							0,00			83,33	49,08
<b>Total</b>	<b>81,80</b>	<b>63,26</b>	<b>68,91</b>	<b>76,13</b>	<b>83,99</b>	<b>66,73</b>	<b>78,17</b>	<b>64,02</b>	<b>68,27</b>	<b>66,81</b>	<b>59,29</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

Nota: Los espacios en blanco reflejan un año en el cual no hubo recaudación de la fuente analizada.

Por su parte, el ratio de ejecución de las regalías mineras en los gobiernos regionales es más bajo e incluso más fluctuante que aquel del canon minero. En general, a nivel agregado, el promedio fue de 49,70%, fluctuando entre 18% y 72%, en el período 2010-2020, pero mostrando una clara tendencia positiva. Asimismo, el departamento de Arequipa presenta el ratio de ejecución más consistente, siendo poco volátil y relativamente alto en todo el período de análisis.

**Cuadro 26**  
Perú: ratio de ejecución de las regalías mineras en los gobiernos regionales, 2010-2020  
(En porcentajes)

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Áncash	0,00	62,83	39,13	66,70	28,27	0,00	0,00	2,35	18,06	0,00	86,46
Apurímac	0,00	100,00	50,92	38,16	23,91	37,87	0,00	1,09	11,00	68,62	76,15
Arequipa	77,00	51,43	81,36	81,65	35,51	99,39	80,33	89,24	78,65	47,09	87,37
Ayacucho	0,00	8,69	66,37	73,63	87,04	0,44	1,76	99,97	6,46	44,48	25,76
Cajamarca	0,00	0,00	74,92	86,12	81,57	16,75	9,22	43,23	99,82	80,77	54,24
Callao											
Cusco	0,00	0,00	0,00	99,95	94,54	88,60	96,80	83,92	81,87	61,08	95,60
Huancavelica	0,00	3,71	571,43	98,18	98,76	25,56	96,38	82,94	0,00	98,65	10,92
Huánuco	0,00	442,99	41,04	99,58	0,00	42,59	79,53	3,21	79,64	87,95	20,10
Ica	1,20	111,22	0,00	94,20	24,36	91,30	68,79	10,58	40,87	56,92	68,37
Junín	9,96	7,01	43,35	59,57	51,53	81,25	71,78	85,96	88,64	84,80	121,86
La Libertad	0,00	0,00	0,00	0,00	78,89	11,36	5,78	78,49	62,28	31,08	22,31
Lambayeque	0,00	0,00	0,00	93,21	0,00	0,00	86,34	98,70	0,00	0,00	0,00
Lima	9,72	2,49	4,31	94,60	1,14	0,00	47,80	11,34	10,66	53,90	67,26
Loreto											
Madre de Dios											
Moquegua	19,71	16,16	50,87	100,45	68,83	88,18	67,70	79,32	83,42	45,27	97,79
Pasco	0,00	0,00	204,02	113,35	37,17	24,39	134,09	112,01	80,61	75,77	146,45
Piura	0,00	0,00	0,00	95,42	96,87	17,27	13,25	8,86	5,02	10,49	6,61
Puno	67,29	67,01	5,57	75,20	39,46	92,47	47,98	50,73	83,22	94,98	26,67
San Martín	0,00	17,40	4,05	1,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	22,63
Tacna	4,00	25,83	12,88	70,39	88,24	84,80	74,78	3,21	72,43	4,07	3,74
Tumbes											
Ucayali											
<b>Total</b>	<b>18,15</b>	<b>21,41</b>	<b>43,68</b>	<b>72,26</b>	<b>65,36</b>	<b>59,01</b>	<b>55,53</b>	<b>56,67</b>	<b>50,79</b>	<b>30,82</b>	<b>72,98</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

Nota: Los espacios en blanco reflejan un año en el cual no hubo recaudación de la fuente analizada.

Por su parte, el ratio de ejecución de las regalías mineras en los gobiernos locales es más elevado y menos volátil que en el nivel de los gobiernos regionales. A nivel agregado, el promedio fue de 57,11%, fluctuando entre 40% y 73% en el período, pero con una tendencia decreciente respecto a los gobiernos regionales. Asimismo, Ayacucho, Huancavelica y Puno muestran un ratio de ejecución consistente, siendo poco volátil y relativamente alto en todo el período 2010-2020.

**Cuadro 27**  
**Perú: ratio de ejecución de las regalías mineras en los gobiernos locales, 2010-2020**  
*(En porcentajes)*

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amazonas	14,83	8,34	106,15	59,47	4,33	46,74	28,71	0,64	0,12	9,18	70,95
Áncash	22,92	34,25	57,17	69,95	68,16	38,56	20,65	28,99	39,94	25,63	16,72
Apurímac	84,06	17,99	58,84	91,09	81,14	20,64	61,62	55,91	67,09	40,98	55,78
Arequipa	69,94	41,07	53,30	74,27	50,30	45,00	41,60	62,80	73,04	33,37	47,26
Ayacucho	72,59	57,76	68,27	84,76	78,77	71,01	76,85	70,69	77,95	70,56	72,86
Cajamarca	56,92	41,54	52,69	61,01	68,93	30,60	81,26	73,58	81,23	43,27	31,65
Callao										41,53	0,00
Cusco	63,82	31,44	39,53	98,00	61,78	70,38	81,92	83,82	71,62	74,03	88,36
Huancavelica	87,02	63,61	92,65	78,46	79,71	61,38	57,97	81,39	60,29	60,19	60,65
Huánuco	67,97	24,24	58,76	66,01	46,97	34,95	55,85	29,85	72,29	83,32	56,76
Ica	50,94	52,48	75,02	71,95	49,97	44,01	115,13	56,77	132,68	42,34	51,70
Junín	74,54	51,73	62,17	42,27	46,59	28,97	72,26	61,58	67,27	43,97	60,03
La Libertad	56,68	42,41	66,49	68,22	65,89	60,78	66,64	61,83	74,94	34,15	0,02
Lambayeque	32,22	30,78	46,37	71,02	27,12	2,78	12,03	5,77	3,76	0,00	0,00
Lima	82,67	61,82	86,49	75,87	87,06	69,99	78,96	68,27	71,63	69,12	0,00
Loreto		0,00			0,00		0,00	0,00	0,00		
Madre de Dios										0,00	
Moquegua	55,50	43,43	31,14	100,82	80,84	56,26	48,76	86,02	76,93	64,35	76,28
Pasco	77,67	52,86	90,25	102,74	70,78	38,05	116,22	83,67	67,22	65,70	82,79
Piura	0,45	4,06	12,06	41,76	57,19	24,37	40,47	78,05	41,91	21,89	39,69
Puno	91,01	74,10	101,89	89,72	88,23	74,69	79,56	76,65	79,56	79,71	77,53
San Martín	8,60	9,72	49,21	48,65	43,88	68,01	40,08	37,37	79,38	36,74	26,02
Tacna	67,59	36,23	19,15	53,06	66,77	53,58	64,70	66,10	74,10	28,84	28,40
Tumbes								0,00			
Ucayali											
<b>Total</b>	<b>68,39</b>	<b>47,55</b>	<b>54,78</b>	<b>73,69</b>	<b>66,90</b>	<b>51,18</b>	<b>60,97</b>	<b>60,47</b>	<b>62,72</b>	<b>40,46</b>	<b>41,11</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

Nota: Los espacios en blanco reflejan un año en el cual no hubo recaudación de la fuente analizada.

Por último, es necesario analizar la composición sectorial del gasto realizado a partir de los recursos obtenidos del canon y las regalías mineras por los gobiernos subnacionales. De esta forma, se puede tener una idea más clara de qué necesidades básicas de la población están siendo cubiertas gracias a estos recursos. Si partimos del principio de subsidiariedad se reconoce que la competencia asignada al nivel local o intermedio debe ser responsabilidad del nivel de gobierno que esté más cerca de la población salvo consideraciones de externalidades o economías de escala (Oates, 1972).

De acuerdo con el cuadro a continuación de los gastos por función, para el caso de los gobiernos regionales se puede apreciar que destinan la mayor parte de los recursos de canon minero en proyectos asociados a educación, transporte, agropecuaria, planeamiento, gestión y reserva de contingencia. En el caso de educación, se debe recordar que las Direcciones Regionales de Educación y Salud están bajo la administración de los gobiernos regionales. Estas direcciones se encargan de pagar los sueldos de los profesores y personal de salud que dependen de estos órganos desconcentrados del gobierno central

pero que se encuentran ubicados a nivel regional. Esto puede llevar a confusiones porque se pensaría que el gasto de estos niveles de gobierno es mayor que el que muestran las cifras oficiales. Ello se debe a que la totalidad del gasto en remuneraciones son transferencias de recursos ordinarios del nivel central y no existe autonomía por parte de los gobiernos regionales para fijar sueldo o contratar libremente a personal adicional dado que estas decisiones se toman desde el nivel central.

En el caso del gasto en infraestructura en salud, la participación de los gobiernos regionales es aún menor, estando una mayor proporción en manos del nivel nacional si se lo compara con el sector educación.

**Cuadro 28**  
**Perú: distribución de la ejecución proveniente del canon minero en los gobiernos regionales, 2010-2020**  
*(En porcentajes)*

<b>Función</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
03: Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	11,90	20,12	11,91	12,80	17,69	12,74	18,09	10,68	6,09	10,15	9,60
04: Defensa y seguridad nacional	0,09	0,04	0,09	0,50	0,74	0,49	0,28	0,74	0,00	0,00	0,00
05: Orden público y seguridad	2,76	1,98	2,40	2,70	1,27	1,45	8,64	4,03	2,09	2,28	1,37
06: Justicia	0,30	0,11	0,35	0,37	0,00	0,00	0,00	0,98	0,02	0,01	0,00
07: Trabajo	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,00
08: Comercio	0,01	0,01	0,05	0,05	0,76	0,82	0,40	0,14	0,01	0,00	0,02
09: Turismo	0,22	0,23	0,22	0,33	1,12	0,04	0,02	0,42	0,81	0,06	1,00
10: Agropecuaria	14,89	18,74	20,59	10,93	22,24	13,14	11,35	13,19	12,64	13,25	12,62
11: Pesca	0,43	0,18	0,33	0,34	0,69	0,73	0,87	0,24	1,43	0,27	0,59
12: Energía	1,74	2,01	3,77	3,53	1,47	3,45	0,90	1,03	0,24	0,98	0,41
13: Minería	0,01	0,02	0,00	0,02	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
14: Industria	0,04	0,01	0,00	0,00	0,00	0,06	0,18	0,01	0,03	0,29	0,18
15: Transporte	13,61	17,05	17,98	30,24	20,61	14,87	17,59	14,99	18,62	15,51	11,94
16: Comunicaciones	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
17: Ambiente	1,73	0,99	0,68	1,03	1,44	1,32	1,42	1,70	2,47	1,15	0,93
18: Saneamiento	10,10	6,91	8,72	9,88	5,19	5,29	5,87	2,65	5,91	4,02	5,43
19: Vivienda y desarrollo urbano	0,01	0,01	0,42	0,10	0,12	0,03	0,16	1,24	5,04	1,92	0,43
20: Salud	6,41	4,18	8,37	8,32	8,52	5,44	6,44	7,58	5,68	7,50	19,73
21: Cultura y deporte	2,00	2,27	1,31	1,31	3,70	2,67	2,03	2,07	2,91	2,35	1,43
22: Educación	32,75	24,40	22,54	17,30	13,34	19,00	18,91	24,11	18,37	16,34	13,89
23: Protección social	0,97	0,57	0,27	0,26	0,67	1,29	0,18	1,03	0,43	1,53	0,05
24: Previsión social	0,00	0,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
25: Deuda pública	0,00	0,00	0,00	0,00	0,42	17,07	6,68	13,18	17,23	22,30	20,36

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

Por su parte, el gasto financiado por el canon minero en el caso de los gobiernos locales se destina principalmente a proyectos asociados a transporte, planeamiento, gestión y reserva de contingencia, saneamiento, educación y agropecuaria. De manera consistente con las cifras agregadas presentadas al inicio de esta sección, se tiene que el sector transporte es el más importante con cerca del 25% del gasto total en promedio. El gasto en edificios para la administración municipal es el segundo en importancia con cerca del 20% del total.

**Cuadro 29**  
**Perú: distribución de la ejecución proveniente del canon minero en los gobiernos locales, 2010-2020**  
*(En porcentajes)*

<b>Función</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
03: Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	14,62	21,97	20,10	17,37	16,20	20,49	20,09	18,36	14,88	19,54	19,80
05: Orden público y seguridad	1,13	1,63	2,47	2,90	2,78	2,58	3,23	2,50	3,10	3,62	3,86
06: Justicia	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
07: Trabajo	0,00	0,00	0,00	0,04	0,03	0,04	0,02	0,01	0,02	0,00	0,08
08: Comercio	1,32	1,06	1,27	1,13	1,41	0,84	1,01	0,83	0,68	0,64	0,78
09: Turismo	0,78	0,43	0,55	0,53	0,39	0,37	0,57	0,49	1,00	0,62	0,66
10: Agropecuaria	9,56	9,58	7,48	6,52	6,44	5,93	7,55	7,96	8,77	8,55	10,40
11: Pesca	0,15	0,09	0,08	0,07	0,04	0,15	0,07	0,06	0,02	0,02	0,16
12: Energía	2,17	1,65	1,23	1,33	1,45	1,26	1,52	1,51	1,35	1,05	0,90
14: Industria	0,16	0,13	0,10	0,13	0,12	0,07	0,12	0,08	0,02	0,03	0,07
15: Transporte	29,27	26,24	26,79	26,06	24,89	25,80	26,08	25,37	26,43	24,97	22,38
16: Comunicaciones	0,27	0,14	0,19	0,17	0,09	0,12	0,15	0,08	0,07	0,10	0,21
17: Ambiente	4,63	4,61	4,26	5,70	4,56	4,05	3,70	3,71	2,94	3,90	4,56
18: Saneamiento	10,99	10,82	11,46	12,44	12,82	10,49	9,16	10,28	8,86	9,55	9,31
19: Vivienda y desarrollo urbano	2,36	2,17	2,80	3,71	4,40	4,08	4,20	3,62	3,88	3,78	4,05
20: Salud	1,78	1,42	1,62	1,58	1,67	2,23	2,33	1,31	1,33	1,06	1,88
21: Cultura y deporte	7,96	7,55	7,91	8,72	9,54	8,15	6,81	8,97	12,25	8,65	7,14
22: Educación	9,17	8,01	9,30	9,34	10,48	9,66	8,61	9,07	8,73	7,76	6,23
23: Protección social	3,48	2,47	2,27	2,11	2,32	1,63	1,33	1,36	1,69	1,16	1,00
24: Previsión social	0,13	0,00	0,00	0,01	0,00	0,02	0,00	0,00	0,03	0,00	0,01
25: Deuda pública	0,07	0,04	0,11	0,14	0,36	2,05	3,46	4,43	3,97	4,97	6,53

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

Respecto a las regalías mineras, se encuentra que los gobiernos regionales gastan la mayor parte de los recursos en proyectos asociados a planeamiento, gestión y reserva de contingencia, educación, transporte y agropecuaria, y al pago de deuda pública.

**Cuadro 30**  
**Perú: distribución de la ejecución proveniente de las regalías mineras en los gobiernos regionales, 2010-2020**  
*(En porcentajes)*

<b>Función</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
03: Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	9,57	7,98	27,45	18,48	11,43	24,15	11,66	21,92	12,95	8,94	23,23
04: Defensa y seguridad nacional	0,46	0,00	0,00	0,99	0,72	0,00	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00
05: Orden público y seguridad	0,13	0,96	5,69	2,48	6,01	0,11	0,87	1,41	1,47	1,88	0,66
06: Justicia	0,93	0,00	0,23	0,26	0,00	0,00	0,07	0,12	0,34	0,03	0,00
07: Trabajo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,49	0,00
08: Comercio	0,01	0,36	1,54	0,88	0,02	0,16	0,77	0,24	0,00	0,04	0,00
09: Turismo	1,68	1,82	0,05	1,26	0,01	0,00	0,05	0,43	0,48	0,49	0,25
10: Agropecuaria	29,62	14,82	9,01	8,73	7,60	6,41	7,60	6,20	7,50	6,46	5,61
11: Pesca	1,70	1,07	0,13	0,35	0,83	0,88	0,94	0,17	0,11	0,31	0,00
12: Energía	0,11	3,42	0,35	1,10	4,19	1,55	0,59	1,29	2,53	0,54	1,12
13: Minería	0,03	0,00	0,00	0,03	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
14: Industria	0,06	0,26	0,25	0,15	0,00	0,14	0,40	0,13	0,14	0,02	0,04
15: Transporte	14,88	11,52	20,63	15,09	20,38	6,37	15,80	11,64	13,48	8,02	13,01
16: Comunicaciones	0,00	0,00	0,00	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
17: Ambiente	5,63	5,10	1,46	0,72	1,06	0,38	0,89	2,39	1,50	0,66	0,88
18: Saneamiento	12,19	5,67	6,49	20,14	14,32	2,93	3,77	1,32	5,15	1,77	4,22
19: Vivienda y desarrollo urbano	0,00	0,00	0,03	0,40	0,03	0,05	0,23	0,52	1,15	2,24	0,86
20: Salud	7,05	17,98	8,61	10,12	1,91	2,10	1,78	6,36	5,79	9,44	13,06
21: Cultura y deporte	1,60	1,85	1,67	1,61	2,87	0,17	0,20	2,71	1,21	1,93	0,18
22: Educación	14,06	24,15	15,33	16,50	15,87	9,79	9,24	18,75	23,25	19,95	9,91
23: Protección social	0,30	3,07	1,09	0,61	0,54	3,06	0,39	0,19	0,93	0,04	0,39
25: Deuda pública	0,00	0,00	0,00	0,00	12,19	41,73	44,42	24,20	22,02	36,76	26,58

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

Por su parte, el gasto proveniente de regalías mineras en el caso de los gobiernos locales se distribuye en su mayor parte en proyectos asociados a transporte, planeamiento, gestión y reserva de contingencia, agropecuaria, saneamiento, educación y cultura y deporte.

**Cuadro 31**  
**Perú: distribución de la ejecución proveniente de las regalías mineras en los gobiernos locales, 2010-2020**  
*(En porcentajes)*

<b>Función</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
03: Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	13,51	21,37	20,69	21,76	16,54	27,20	20,47	21,18	19,25	19,53	19,36
05: Orden público y seguridad	1,34	2,51	2,16	2,48	3,13	2,18	3,63	3,54	2,89	2,49	4,53
06: Justicia	0,00	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
07: Trabajo	0,00	0,00	0,00	0,01	0,05	0,02	0,19	0,04	0,00	0,03	0,06
08: Comercio	1,27	0,71	1,10	2,02	1,78	0,76	1,70	1,07	0,76	0,68	0,89
09: Turismo	0,59	0,62	0,86	0,82	0,41	0,62	0,55	0,84	0,73	0,70	0,70
10: Agropecuaria	18,78	13,47	13,87	13,28	13,98	6,49	6,79	7,30	8,12	9,22	9,33
11: Pesca	0,45	0,40	0,28	0,13	0,08	0,06	0,09	0,06	0,03	0,02	0,06
12: Energía	2,17	1,95	2,62	1,26	1,39	1,25	0,89	0,47	0,78	0,82	0,69
14: Industria	0,54	0,21	0,13	0,22	0,27	0,10	0,13	0,12	0,02	0,00	0,02
15: Transporte	22,74	22,49	20,15	24,40	21,22	23,10	24,51	27,66	27,02	21,31	24,61
16: Comunicaciones	0,27	0,26	0,48	0,17	0,21	0,31	0,21	0,14	0,11	0,07	0,12
17: Ambiente	4,34	3,76	3,71	3,63	4,50	3,75	4,31	4,03	3,21	3,62	5,53
18: Saneamiento	8,69	10,42	9,47	8,63	7,51	8,88	10,04	7,32	8,57	9,43	8,54
19: Vivienda y desarrollo urbano	2,36	3,16	3,09	2,37	3,02	2,89	2,96	3,69	3,64	2,68	2,51
20: Salud	1,80	1,67	2,52	1,69	2,36	1,06	0,74	1,21	0,97	1,03	1,88
21: Cultura y deporte	8,10	5,62	7,22	6,15	8,74	5,97	7,12	8,71	11,71	9,78	7,80
22: Educación	8,30	8,31	9,43	8,81	10,42	8,37	9,21	7,11	7,94	7,77	5,87
23: Protección social	3,67	3,01	1,74	1,96	2,82	1,81	1,50	1,92	1,59	1,39	0,77
24: Previsión social	1,02	0,01	0,01	0,03	0,00	0,00	0,03	0,00	0,01	0,00	0,02
25: Deuda pública	0,08	0,02	0,46	0,19	1,58	5,19	4,94	3,59	2,64	9,42	6,72

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF.

En resumen, en los gobiernos regionales la distribución del gasto ejecutado a partir de recursos provenientes de la minería como el canon y las regalías se han destinado principalmente en el período 2010-2020 a educación (20%), transporte (17%), agropecuaria (14%), planeamiento (14%) y deuda pública (11%). En esta evolución, se debe resaltar que deuda pública ha ganado participación en desmedro de educación y otras funciones. En los gobiernos locales, en cambio, esta distribución se concentra mayormente en transporte (25%), planeamiento (19%) y saneamiento (10%). Estas funciones han mantenido su participación sin grandes cambios a lo largo del período.



## IV. Efectos de la distribución IFAM en el Perú

### A. Efectos sobre la inequidad de los ingresos de las personas

La minería tiene una serie de efectos multiplicadores tanto a nivel del producto (ingreso) como del empleo. Respecto al ingreso de la economía, Macroconsult (2012) descompone el impacto económico de la actividad minera sobre el PIB en impacto directo (por producción) e indirecto (por otros sectores), y encuentra que un incremento de las exportaciones mineras en 5% aumenta en 0,7% el PIB. Asimismo, los impactos directos e indirectos presentan una magnitud similar en los escenarios planteados en Macroconsult (2021), lo cual demuestra una importancia significativa de la actividad minera en las actividades de los sectores productivos de la economía, principalmente servicios. Este hecho se magnifica en la investigación realizada por el IPE (2017), que menciona un efecto multiplicador de S/ 1.200 en el PBI por cada S/ 1.000 de exportaciones mineras. Descomponiendo, se generan S/ 530 de forma indirecta, clasificando los impactos en lo siguiente: S/ 175 por los insumos del sector minero, S/ 165 por el efecto inducido en el consumo y S/ 190 por el efecto inducido en la inversión.

Por otro lado, respecto al empleo, la descomposición de empleo directo e indirecto ha sido más estudiada en la literatura nacional. Si bien la actividad de la gran minería -que es la gran generadora de los recursos fiscales y las exportaciones- es muy intensiva en capital, los servicios requeridos en la fase de construcción principalmente y, en menor medida, en la fase de producción, son intensivos en mano de obra. Respecto a la cadena del sector, la distribución hacia puertos marítimos plantea el requerimiento del sector de transporte terrestre, el cual se ve beneficiado de forma indirecta. Por otra parte, los servicios de alojamiento y alimentación pueden dinamizar las economías locales donde se ubican los yacimientos mineros a través de un efecto inducido de consumo. Cabe señalar que, adicionalmente, en los últimos años se ha fortalecido la capacitación a los trabajadores del sector minero y derivados, por lo cual existe un efecto en la demanda de servicios educativos en las regiones mineras. Cabe resaltar que, tal como en el caso del transporte terrestre, el impacto del sector minero en otros sectores de insumos, como la construcción o manufactura.

Es cierto que los encadenamientos hacia atrás no son posible de desarrollar en actividades sofisticadas y es difícil desarrollar una red de proveedores locales para ser proveedores de bienes y servicios de alta complejidad, sobre todo en un contexto donde la tecnología juega un rol muy importante en la gran minería. A pesar de ello, las actividades mencionadas, donde se producen encadenamientos hacia atrás donde se compran bienes y servicios de baja complejidad, son lo suficientemente fuertes para tener

un impacto en la distribución de los ingresos y la creación de nuevos empleos que puedan satisfacer las necesidades de la actividad minera en la región, ya sea por un tema de costos o un deseo de mejor relación con las poblaciones cercanas al yacimiento.

Respecto al impacto sobre el empleo, Macroconsult (2012) encontró que un aumento del 5% de las exportaciones mineras resultaba en un incremento del 0,3% de la Población Económicamente Activa (PEA). Asimismo, IPE (2021), habiendo actualizado su estudio realizado en 2017, encontró un aumento de la generación de empleo indirecto (en otros sectores) a partir del incremento del empleo en la minería. Así, considerando los datos obtenidos en 2017, un empleo minero genera 8,2 empleos en otros sectores, multiplicador superior al 7,2 encontrado a partir de datos de 2012, pero inferior al 9,8 encontrado en datos de 2007. Respecto a la desagregación por sectores, el mayor efecto indirecto fue encontrado en los sectores de transporte terrestre y servicios profesionales; el mayor efecto inducido por consumo fue encontrado en los sectores agropecuario, servicios personales y educación; y el mayor efecto inducido, en los sectores de construcción y manufactura.

El mecanismo de incremento de la PEA recae en el rol del mercado laboral y su división entre trabajadores de los sectores transable y no transable. El impacto de la minería presenta un mayor dinamismo en el sector no transable de las economías locales, provocando un incremento más fuerte de los salarios (Casas y Málaga, 2013). De esta manera, los segmentos de menores ingresos están ubicados en el sector no transable de la economía local lo que determina que la dinámica del sector minero impacte más en este sector al incrementar considerablemente su demanda laboral, como ya se mencionó. Así, esto resulta en un incremento de los ingresos de los trabajadores en el sector no transable de la economía que es más dinámico que el que se produce en el sector transable. Por lo que se da una mejora en la distribución del ingreso. Asimismo, Casas y Málaga (2013) encuentran que el impacto de un mayor precio de los minerales se traduce en una mejora temporal en la distribución del ingreso, lo que se ha medido y evidenciado en la reducción de los coeficientes de Gini.

Más allá de replicar los resultados del estudio mencionado a continuación se presenta alguna información reciente acerca de la distribución del ingreso en el país y en ciertos departamentos donde la participación de la minería en el PIB es considerable.

En el gráfico a continuación, se puede observar cómo el coeficiente de Gini, a pesar de tener valores elevados si se compara con otras regiones del mundo (por ejemplo, Australia 0,308, Dinamarca 0,282, Vietnam 0,352), ha ido cayendo considerablemente desde 2007<sup>40</sup>. Desde un valor de 0,514 en, el coeficiente ha caído hasta 0,437 en 2020. Este último año muestra un empeoramiento en la distribución del ingreso comparado con 2019, pero ello se explica por la fuerte pérdida de empleo y la caída de la actividad económica debido a la pandemia del COVID-19.

Eliminando del análisis este último año se observa que la tendencia es a la reducción de la desigualdad. Este período coincide con el período de auge de la minería observado desde 2005. El crecimiento de la economía, medido por el PIB, durante todo este período (a excepción de 2020) junto a la introducción de programas sociales mejor focalizados han logrado disminuir la pobreza monetaria de niveles superiores al 50% al inicio de la década a cerca del 20% en 2019<sup>41</sup>. Esta disminución de la pobreza estuvo acompañada de una reducción de la desigualdad, como indican los datos.

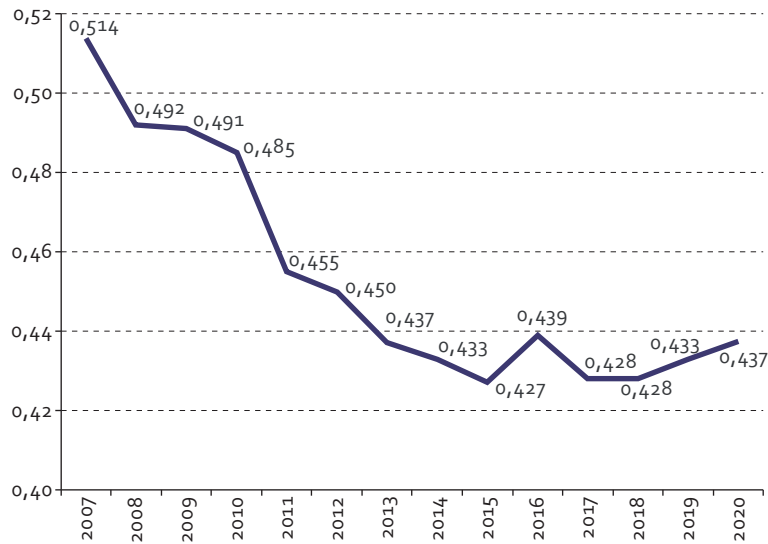
Dado que el promedio nacional puede esconder diferencias a nivel subnacional es que se presenta el gráfico adjunto donde se incluyen los coeficientes de Gini calculados para cada uno de los 25 departamentos<sup>42</sup> en 2020. Se aprecia que el menor coeficiente de Gini se presenta en el departamento de Ica, el cual presenta producción agroexportadora. Este sector ha sido muy dinámico y más intensivo en mano de obra, por lo que la demanda por empleo ha crecido fuertemente, ocasionando un incremento de salarios y de migración estacional durante la época de cosecha. El coeficiente de Gini más elevado se da en el departamento de Huancavelica, donde la actividad minera no es muy importante y además es el departamento con mayor nivel de pobreza en el país históricamente.

<sup>40</sup> Se considerará que el período se inicia en 2007 debido a que la Encuesta Nacional de Hogares que realiza anualmente el INEI cuenta con representatividad departamental desde dicho año.

<sup>41</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) cálculos anuales de la tasa de pobreza monetaria.

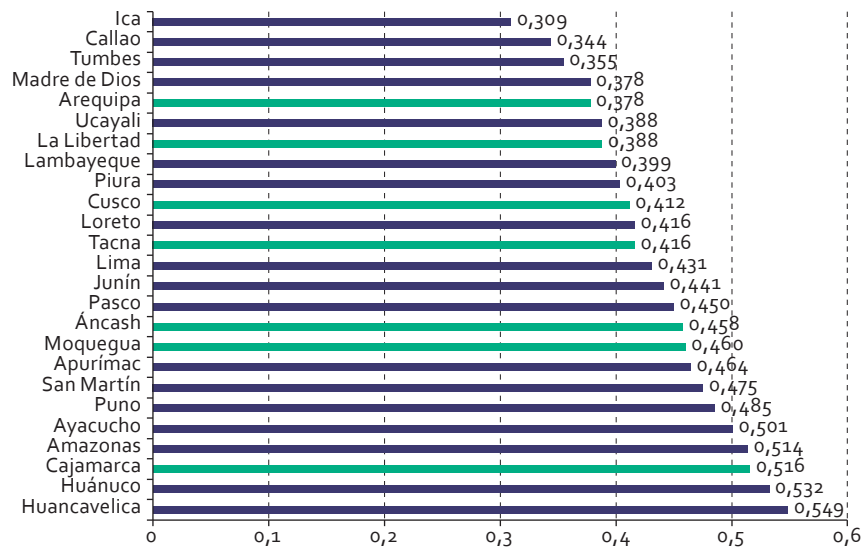
<sup>42</sup> Se considera a la Provincia Constitucional del Callao como un departamento.

**Gráfico 22**  
Perú: coeficiente de Gini a nivel nacional, 2007-2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH).

**Gráfico 23**  
Perú: coeficientes de Gini a nivel departamental, 2020<sup>a</sup>



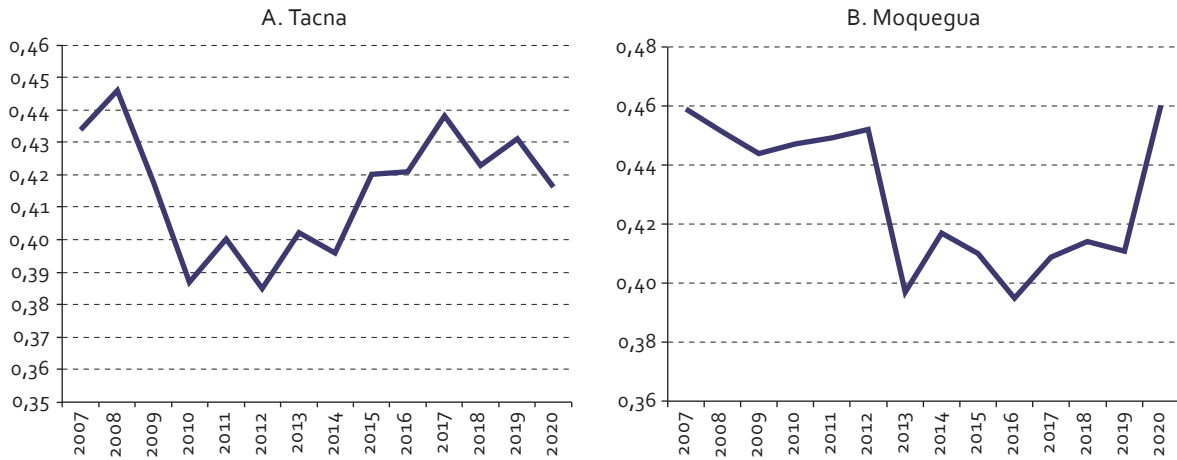
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH).

<sup>a</sup> Los departamentos mineros han sido destacados en color verde.

A continuación, se muestran datos para seis departamentos mineros a fin de tener una idea más precisa de la evolución de este indicador cuando la actividad minera tiene peso en la economía de la región. Estos departamentos fueron escogidos a partir del peso de la minería en el PIB y la desigualdad encontrada en el período de análisis (2007-2020).

Los departamentos de Tacna y Moquegua están ubicados al sur del Perú y allí se encuentran varios de los principales yacimientos de cobre del país, lo cual se traduce en que representa cerca del 40% del PIB departamental. En este caso, se puede observar que no existe una tendencia clara con respecto a la evolución del coeficiente de Gini. Se podría pensar que existe cierto estancamiento.

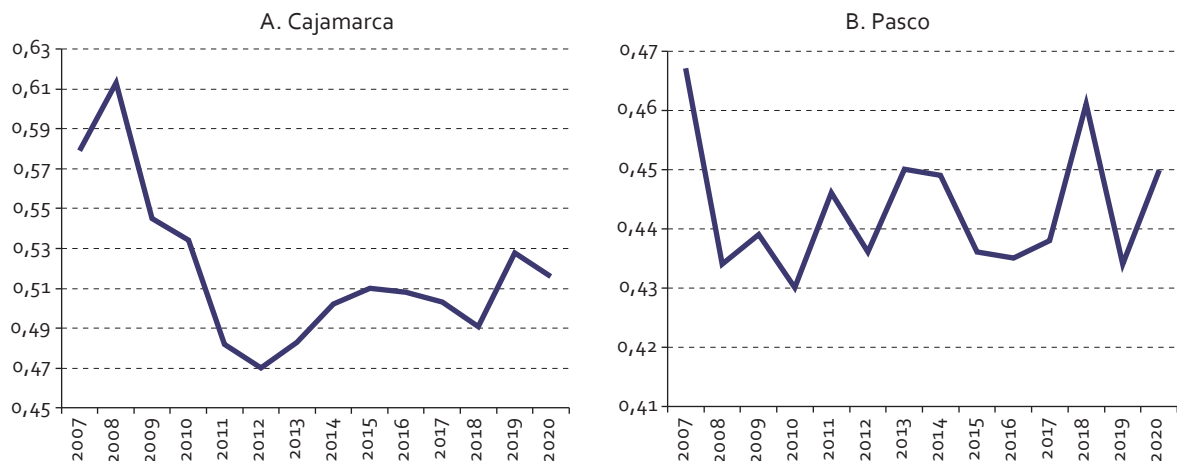
Gráfico 24  
Perú: coeficiente de Gini de los departamentos de Tacna y Moquegua, 2007-2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG).

Cajamarca y Pasco son dos departamentos con historia minera. En el primer departamento se ubican las principales minas de oro del país. A pesar de ser uno de los departamentos donde la actividad minera es importante, aportando cerca de 30,5% del total de la producción, se tiene que los valores del coeficiente de Gini están por encima del 0,5 en la mayor parte de los últimos años, luego del *boom* de precios de los *commodities*, lo que hace que sea uno de los departamentos más desiguales. También ha sido el escenario de varios conflictos mineros que llevaron incluso a la suspensión de proyectos grandes como fue el caso de la Mina Conga en 2011. También en Cajamarca se tiene que los niveles de pobreza son elevados. Generalmente se dice que, en Cajamarca, se da la hipótesis de la maldición de los recursos naturales. Esto puede estar relacionado al hecho de que el monto per cápita que recibe por canon minero ha caído a una tercera parte de lo que era en 2010. Por su parte, Pasco representa el caso de la antigua minería. A fines del siglo XIX e inicios del XX, allí se establecieron muchas minas que fueron polimetálicas, principalmente de plata y cobre. La última cifra indica que la minería representa más del 75% de la producción del departamento. Sin embargo, en términos de desigualdad, de acuerdo con su coeficiente de Gini, se ha mantenido en niveles similares desde 2010.

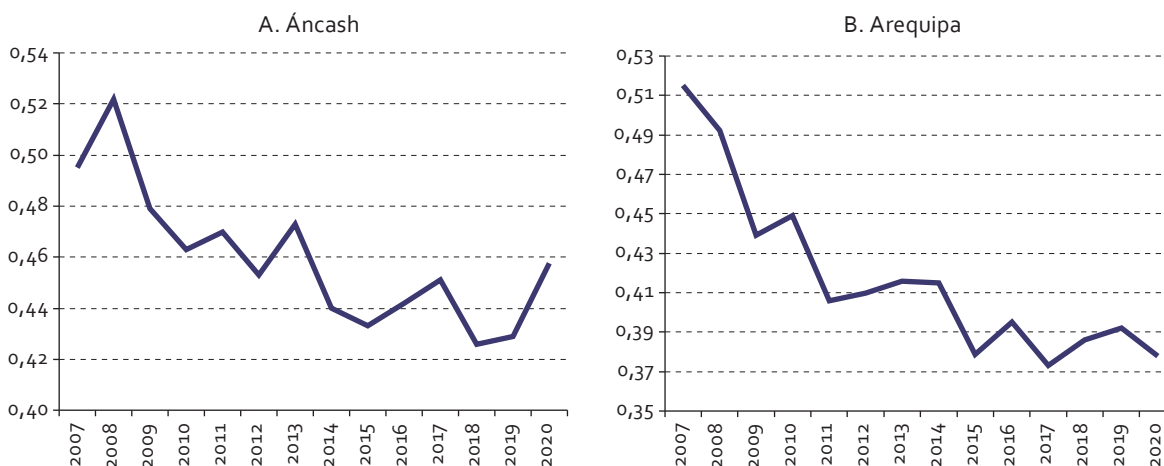
Gráfico 25  
Perú: coeficiente de Gini de los departamentos de Cajamarca y Pasco, 2007-2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG).

En los departamentos de Áncash y Arequipa se observa una tendencia clara a la reducción de la desigualdad. En el caso de Áncash, donde la minería representa el 55% de la producción del departamento, se tiene que desde 2001 entró en operaciones la principal mina productora de cobre del país, que es Antamina. Esta empresa ha sido una de las más proactivas en su política de relacionamiento comunitario a través del desarrollo de actividades con la comunidad de mejoramiento de capacidades productivas y una agresiva política de desarrollar obras a través del mecanismo de Obras por Impuestos<sup>43</sup> (OxI). En el caso de Arequipa, la estructura productiva de este departamento es más diversificada, aunque la minería representa un cuarto de la producción total. Allí se encuentra el proyecto minero Cerro Verde. En todo caso, Arequipa es el segundo departamento en importancia económica en el país con una participación del 5% del PIB nacional.

**Gráfico 26**  
Perú: coeficiente de Gini de los departamentos de Áncash y Arequipa, 2007-2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG).

## B. Efectos sobre la desigualdad fiscal

La presencia de las transferencias asociadas a la minería introduce un elemento distorsionador que es la presencia de desigualdad fiscal. Sólo 13 de 24 departamentos reciben recursos del canon y las regalías porque allí existe actividad minera. Adicionalmente siete departamentos son los que concentran la mayor actividad minera. Como los recursos del canon y las regalías mineras son de propiedad de los gobiernos subnacionales que los reciben se aprecia que existen municipalidades que reciben muchos recursos y otros que no reciben ninguno. Asimismo, como se ha visto en el capítulo anterior, existe una alta heterogeneidad en cuanto a lo que reciben las municipalidades provinciales y distritales por estos conceptos.

La forma de reparto del canon minero y de las regalías mineras genera distorsiones de inequidad que no son resueltas por el sistema de transferencias intergubernamentales existentes. No existe un sistema de compensación. Por un lado, los criterios de distribución de las otras transferencias (distintas a los recursos ordinarios) son similares a las del canon por lo que no contribuyen a la reducción de la desigualdad fiscal. A nivel de los gobiernos locales se tiene que la transferencia históricamente más importante ha sido el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) que sigue los mismos criterios de asignación (población y pobreza) que el canon y las regalías mineras con lo cual se siguen manteniendo las disparidades. Por otro lado, las transferencias del gobierno central a través de la fuente Recursos Ordinarios no siguen ninguna regla (Muñoz, Pineda, Radics, & eds., 2017). Por otro lado, las transferencias de recursos

<sup>43</sup> Mecanismo que consiste en que una empresa construye una obra de infraestructura siguiendo los parámetros establecidos por el Estado (inversión pública, transparencia, etc.) en adelanto del pago de impuestos. Por ejemplo, una empresa construye un colegio y se le reconoce el gasto realizado en dicha obra por lo cual el Estado emite un certificado que luego se puede negociar o aplicar al pago de impuestos de ejercicios de años posteriores. En este sentido se puede considerar una especie de deuda del Estado con un privado.

ordinarios que realiza el gobierno central<sup>44</sup> son muy discrecionales y no contribuyen a la reducción de estas inequidades tampoco.

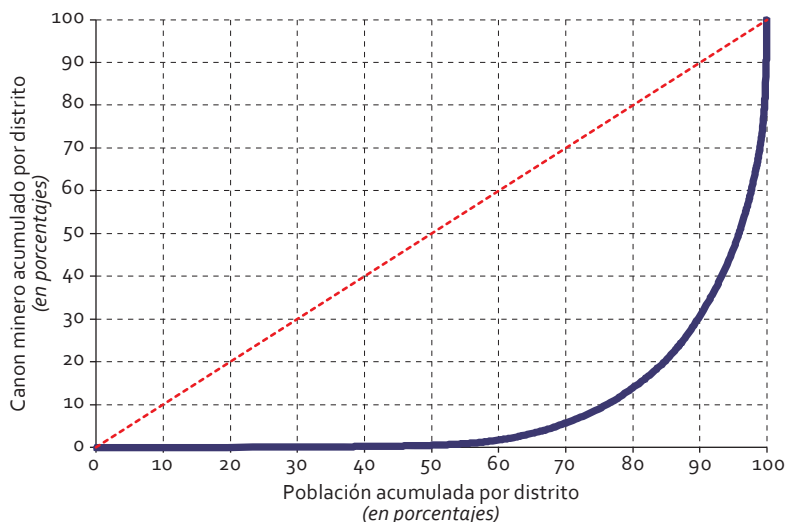
Para la medición y el análisis de la desigualdad, en este caso de los ingresos por transferencias en concepto de canon y regalías mineros, existen distintas herramientas como los indicadores de desigualdad (índices estadísticos, coeficiente de Gini, índice de Theil, etc.). En esta sección se utilizará el coeficiente de Gini calculado para los montos, por un lado, del canon minero y, por otro lado, de las regalías mineras que reciben cada municipalidad de distrito dividido por el número de habitantes de cada distrito. Se ha tomado 2017 como referencia debido a que ese año se realizó el último Censo de Población y Vivienda en el Perú.

Para fines de los cálculos a realizar en el caso de los gobiernos regionales, se considera al distrito como aquel en el cual se encuentra la Unidad Ejecutora a la cual se destina la transferencia de recursos del canon o las regalías mineras<sup>45</sup>.

Respecto al canon minero distribuido entre los gobiernos locales, se observa una heterogeneidad pronunciada. Por ejemplo, de los 1,874 distritos analizados en la muestra, 88 no cuentan con ingresos provenientes de canon minero en el país. Una muestra de la disparidad se obtiene con cifras del distrito de San Marcos (en la provincia de Huari del departamento de Áncash), que recibe ingresos por canon de S/ 6.464,8 al año por persona (equivalente a casi 7 veces la remuneración mínima vital de S/ 939 al mes); mientras que muchos distritos no reciben recurso alguno por esta fuente. El cálculo realizado con estos datos arroja un coeficiente de Gini igual a 0,7681 en 2017, lo que implica una alta desigualdad. Para ilustrar lo anterior se presenta la Curva de Lorenz<sup>46</sup>, la cual es pronunciada y se aleja bastante de la línea diagonal ideal, que representa la igualdad o equidad perfecta. Estas cifras indican lo importante que es este tema en las finanzas locales. Si bien el canon minero fue aproximadamente el 13,4% de los ingresos de una municipalidad promedio en el año 2019, detrás de esa cifra se esconde una alta heterogeneidad

Gráfico 27

Perú: curva de Lorenz de la distribución del canon minero *per cápita* a los gobiernos locales por distrito, 2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF, INEI.

<sup>44</sup> Estos recursos reciben el nombre de “recursos ordinarios” y son los que corresponden a lo que recauda el nivel nacional y luego es transferido a los gobiernos regionales y/o locales para la realización de actividades o proyectos. Si estos recursos no se gastan retornan a la caja única del nivel nacional. Esa es la gran diferencia con los denominados “recursos determinados” que sí son propiedad de los gobiernos subnacionales como son los casos del canon y las regalías.

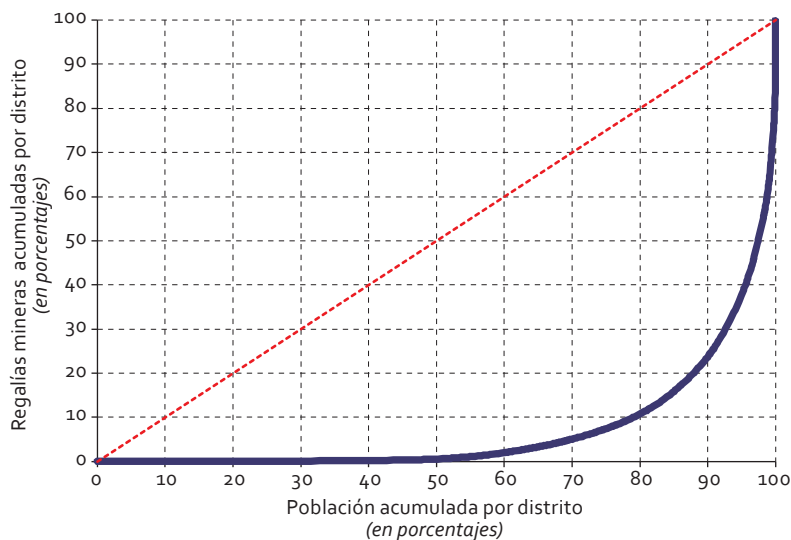
<sup>45</sup> Esto implica que los gobiernos regionales realizan transferencias a las municipalidades (provincias y distritos) ubicadas en sus jurisdicciones. En muchos casos se prefiere transferir dinero a las municipalidades para financiar obras de pequeña envergadura en vez de realizar obras de infraestructura de carácter regional.

<sup>46</sup> La Curva de Lorenz es una representación gráfica que muestra la distribución acumulada de un grupo de individuos, en este caso distritos. Asimismo, como indicador que mide la desigualdad, se utiliza el promedio acumulado de la distribución.

En el caso de las regalías mineras que reciben los gobiernos locales, la heterogeneidad es más pronunciada que aquella del canon minero. Por ejemplo, se tiene que 115 de los 1,874 distritos no cuentan con ingresos por regalías mineras, mientras que el distrito de Yarabamba (Arequipa, Arequipa) recibe regalías mineras de S/ 74.703,38 anuales por persona (equivalente a 80 remuneraciones mínimas vitales mensuales). A partir de estos datos, la distribución presenta un coeficiente de Gini igual a 0,8282, lo cual es reflejado en una curva de Lorenz significativamente pronunciada de la distribución de regalías mineras por distrito. Ello está relacionado a la fórmula de reparto de las regalías que concentra el reparto en la zona más próxima al yacimiento minero.

Las cifras presentadas indican la alta concentración de recursos en las zonas productoras. El diseño de la fórmula de reparto al interior del departamento implica que las zonas más beneficiadas son aquellas más cercanas a las operaciones mineras, pero conforme los distritos se alejan la caída de recursos es abrupta. Por ello, si bien todos los distritos y las provincias de un departamento reciben canon la concentración en los adyacentes a las operaciones mineras genera esta inequidad.

**Gráfico 28**  
Perú: curva de Lorenz de la distribución de regalías mineras *per cápita* a los gobiernos locales por distrito, 2017

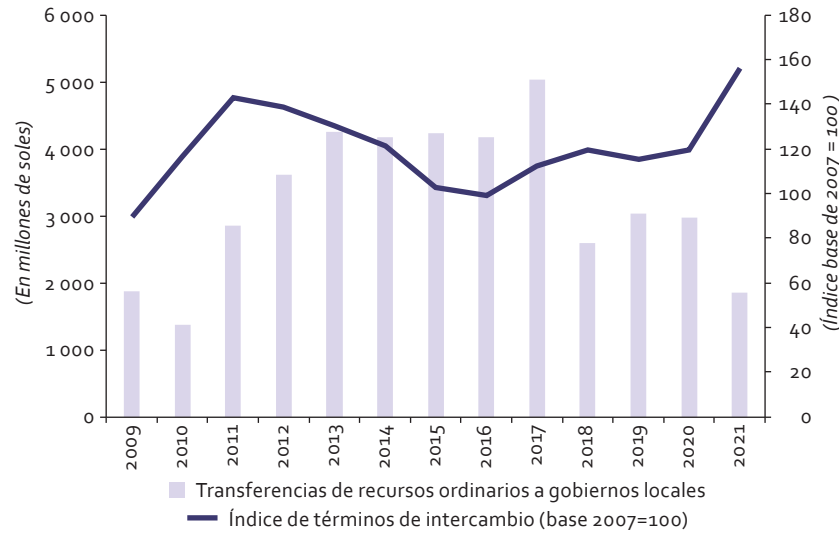


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SIAF-MEF, INEI.

Estas desigualdades descritas son importantes y se ha mencionado que el sistema de transferencias intergubernamentales no corrige estas disparidades. Uno de los ejemplos es el de las transferencias financiadas con recursos ordinarios por parte del nivel central a los gobiernos locales. El gráfico siguiente ilustra la idea de la discrecionalidad de este tipo de transferencia. Como se deduce, cuando suben los términos de intercambio, los IFAM que son compartidos con los gobiernos regionales y locales aumentan considerablemente lo que agravaría las disparidades descritas en esta sección. Sería esperable que las transferencias de recursos ordinarios a los gobiernos locales tiendan a aumentar sobre todo a zonas que no reciben estos recursos.

Sin embargo, lo que se aprecia es que existe una relación inversa entre este tipo de transferencia y los términos de intercambio. De hecho, la correlación encontrada, aunque baja (no significativa) es negativa, de -0,18, lo que indica que hay una reducción de estas transferencias que generalmente están orientadas a gasto de inversión cuando la coyuntura internacional es favorable. Lo que se esperaría es que las transferencias de este tipo aumenten en años favorables a fin de disminuir las disparidades bajo el supuesto que estos recursos van a aquellas zonas que no reciben ni canon ni regalías. A partir del gráfico a continuación, se puede identificar que las transferencias disminuyen, por lo que la probabilidad de reducir desigualdades fiscales es bastante reducida.

**Gráfico 29**  
**Perú: transferencias de recursos ordinarios a gobiernos locales y términos del intercambio, 2009-2021**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Transparencia económica-MEF, Banco Central de Reserva del Perú.

### C. Efectos sobre la inversión pública

Dado que los recursos del canon y las regalías mineras son destinados a gastos de infraestructura se analizan la evolución de la inversión pública en los últimos años y los cambios que ha significado el crecimiento del canon y las regalías mineras en esta variable macroeconómica. Generalmente la inversión pública tiene como objetivo aumentar la capacidad productiva del país y realizar obras de infraestructura que sirvan para mejorar las condiciones de vida de la población donde existen carencias y no es atractivo para el sector privado realizar dichos gastos. Por otro lado, al ser un componente del gasto tiene un impacto sobre la tasa de crecimiento de la economía en el corto plazo (Stupak, 2018).

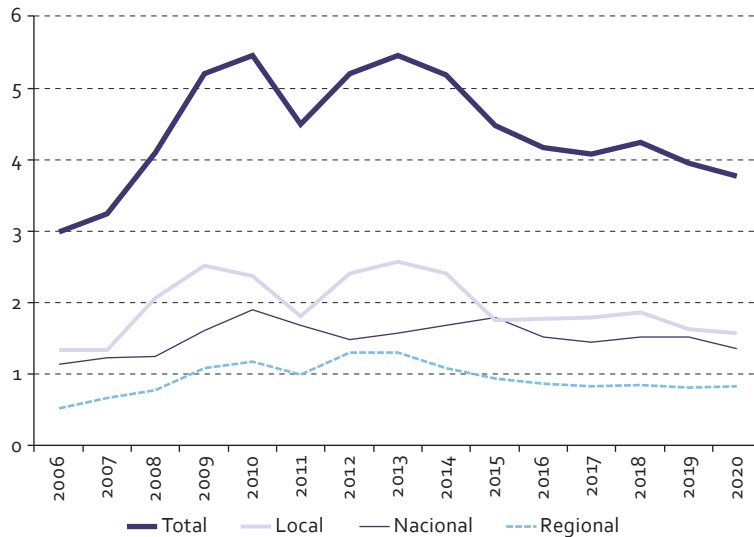
En el Perú, con el objetivo de mejorar el impacto de los recursos financieros y la sostenibilidad de la capacidad de gasto, se ha dado un cambio en la política fiscal significativo en los últimos 30 años. Como primer paso, se empezó a crear institucionalidad y un manejo responsable de las finanzas públicas, que ha llevado a contar con niveles de deuda pública sobre PIB de los más bajos de la región. Otro cambio importante tuvo que ver con el nivel de inversión pública que llevaba a cabo el país que a inicios de siglo se ubicaba en niveles cercanos al 2,5% del PIB. Como se puede apreciar en el gráfico siguiente, el nivel de inversión pública aumentó considerablemente en lo que va del siglo alcanzando niveles por encima de 5% del PIB en 2010 y 2013. Luego se ha observado una reducción hasta alcanzar niveles cercanos a 4 puntos porcentuales del PIB.

El cambio mostrado ha significado que los recursos inyectados a la economía por esta vía tengan un doble efecto: aumentan la capacidad de producción de la economía en el largo plazo y también tienen un efecto en el corto plazo. Desde la década pasada se ha logrado sostener niveles elevados de inversión pública.

Este cambio se ha visto influenciado por los IFAM en el Perú. Este es el caso del canon minero y las regalías mineras que están destinados a gasto de inversión. Dada la coyuntura favorable de la minería en lo que va del siglo y el aumento de estas transferencias, se observa que el grueso de la inversión pública esté en manos de los gobiernos subnacionales. En el gráfico que se presenta a continuación, se aprecia que en 2012 y 2013, más del 70% de la inversión pública realizada ha estado en manos de los gobiernos regionales y locales. En promedio, en el período analizado, dos tercios de la inversión pública ha seguido este comportamiento.

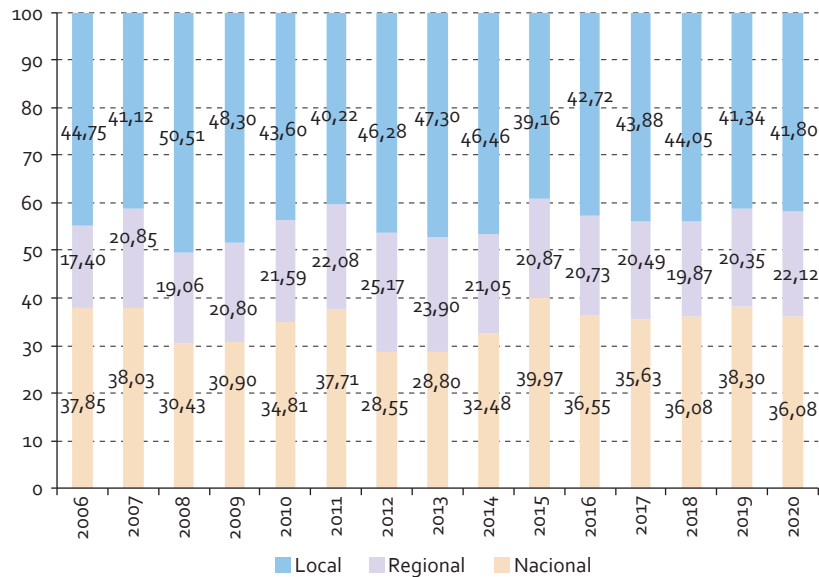


**Gráfico 30**  
**Perú: inversión pública como proporción del PIB, según nivel de gobierno, 2006-2020**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Reserva del Perú.

**Gráfico 31**  
**Perú: proporción de la inversión pública, según nivel de gobierno, 2006-2020**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Reserva del Perú.

Si bien el incremento de la inversión pública es un signo saludable en una economía como la peruana con un gran déficit de infraestructura, el hecho que la mayor parte de los recursos sea manejada por los gobiernos regionales y locales introduce un problema para la implementación de políticas contracíclicas en la economía. El incremento del gasto público en general y la inversión pública en particular en años de choques externos negativos se hacen más complicados cuando este impulso no depende del nivel nacional, sino de muchas unidades ejecutoras que no cuentan con suficientes capacidades técnicas para

ejecutar este gasto con la calidad y celeridad necesarias. De hecho, una de las carencias en el sistema de inversión público peruano es la falta de ejercicios de medición *ex post* de la calidad de este gasto. Se deben identificar los espacios de mejora que permitan que este tipo de gasto impacte de manera positiva en la calidad de vida de las personas.

En el caso de los IFAM que son retenidos por el gobierno central al ser incorporados en la caja única del tesoro público, es difícil rastrear hacia donde se orientan dichos recursos. Pero en épocas de buenos precios de los minerales, los ingresos fiscales aumentan y hay espacio para un incremento de la inversión pública realizada por el nivel nacional, pero se observa que ello no ha generado que la participación del nivel central en el gasto de inversión se haya incrementado fuertemente, sino que tiende a fortalecerse el rol de los gobiernos subnacionales.

Un punto importante es vincular el gasto de inversión realizado por los gobiernos locales con las brechas existentes. El nuevo sistema de inversión pública hace énfasis en que el gasto en este rubro debe destinarse a aquellas áreas donde haya más necesidades en el territorio, ya que se busca incrementar la calidad de vida de la población más vulnerable, medida a través de indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la fortaleza institucional y la infraestructura productiva. Por ello en el siguiente cuadro se presentan los coeficientes de correlación entre el gasto de inversión y las brechas identificadas a nivel distrital.

**Cuadro 32**  
**Perú: coeficiente de correlación entre el monto ejecutado en cada distrito y las unidades del servicio no implementadas a nivel distrital, 2018-2019**

Brecha identificada	Coeficiente de correlación <sup>a</sup>
<b>Sector educación</b>	
– Porcentaje de locales educativos con el servicio de educación inicial con capacidad instalada inadecuada	0,160
– Porcentaje de locales educativos con el servicio de educación primaria con capacidad instalada inadecuada	0,146
– Porcentaje de locales educativos con el servicio de educación secundaria con capacidad instalada inadecuada	0,130
<b>Sector salud</b>	
– Porcentaje de establecimientos de salud del primer nivel de atención con capacidad instalada inadecuada	0,047
<b>Sector vivienda, construcción y saneamiento</b>	
– Porcentaje de la población rural sin acceso al servicio de agua potable mediante red pública o pileta pública	0,039
– Porcentaje de la población rural sin acceso al servicio de alcantarillado u otras formas de disposición sanitaria de excretas	0,077
– Porcentaje de la población urbana sin acceso al servicio de agua potable mediante red pública o pileta pública	0,175
– Porcentaje de la población urbana sin acceso al servicio de alcantarillado u otras formas de disposición sanitaria de excretas	0,184

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

<sup>a</sup> El coeficiente de correlación se calcula respecto a la ejecución financiera en cada distrito y las unidades del servicio no implementadas (brecha del indicador).

A pesar de no contar con la ejecución financiera en su totalidad, sino con agregados a nivel de sector relevante, los resultados plantean que existe una correlación positiva pero no significativa entre la ejecución financiera a nivel distrital y los servicios públicos no cubiertos o brechas existentes en la calidad de vida de la población. Ello refleja que, en los distritos con mayor necesidad de cobertura de los servicios necesarios e identificados en 2018, existe una respuesta positiva en la ejecución financiera en los años

siguientes (2018-2019), mostrando una ligera respuesta de la distribución de los recursos financieros a partir de los datos obtenidos en 2018. No obstante, este incremento de ejecución financiera respecto a otros distritos no compensa significativamente la magnitud de la brecha por cubrir. La realidad podría ser explicada a partir de una mala distribución de los recursos, no considerando las brechas relevantes a nivel distrital, y una mala institucionalidad de los gobiernos subnacionales encargados de los distritos con mayores necesidades, por lo cual no es posible utilizar adecuadamente los recursos necesarios para cubrir las brechas existentes.

Adicionalmente, las respuestas son diferenciadas entre los distintos sectores, ya que estos presentan problemáticas distintas y niveles iniciales que condicionan el nivel de esfuerzo para cubrir la brecha analizada. En el sector educación, la ejecución financiera a nivel distrital en 2018-2019 presenta una relación positiva con las brechas identificadas en 2018 respecto a la capacidad instalada inadecuada de locales educativos de nivel inicial, primaria y secundaria; no obstante, dicha relación no presenta una respuesta significativa ya que los coeficientes se encuentran entre 0,13 (nivel secundario) y 0,16 (nivel inicial). A pesar de ello, presenta una mayor respuesta que en el indicador identificado en el sector salud, el cual se refiere a la capacidad instalada en los establecimientos de salud de primer nivel. El coeficiente de correlación encontrado (0,047) representa una respuesta positiva pero casi nula en los distritos que presentan locales con capacidad instalada insatisfecha, un servicio relevante para la calidad de vida de la población.

Respecto al acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado, la respuesta se ve claramente influenciada por el ámbito en el cual se efectúa. Así, la distribución de la ejecución financiera de los proyectos se ve más relacionada a las necesidades básicas insatisfechas de acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado en el ámbito urbano que en el rural, ya que los coeficientes de correlación son significativamente más altos. Asimismo, es preocupante que los coeficientes en el ámbito rural sean cercanos a 0, tanto para la brecha identificada de acceso al servicio de agua potable (0,039) y a alcantarillado (0,077). Por ello, es necesario analizar a profundidad la distribución no solo de la distribución de recursos por distritos a partir de las necesidades básicas insatisfechas, sino de la distribución por sectores en cada distrito para priorizar aquellos sectores con mayores unidades con brechas de cobertura para mejorar la calidad de vida de la población.



## V. Recomendaciones<sup>47</sup>

A lo largo del documento, se ha planteado la importancia del sector minero en los distintos indicadores de la economía; no obstante, se observa que este impacto no se ha trasladado a la calidad de vida de la población de forma efectiva. Ello, en primer lugar, ha surgido a partir del lento e ineficiente proceso de descentralización de facultades realizado desde el gobierno nacional a los subnacionales, así como la deficiencia de los últimos en ciertos aspectos administrativos y de capacidad de ejecución a gran escala. En segundo lugar, relacionado a ello, se observa una deficiente ejecución financiera respecto a los recursos obtenidos a partir de actividades mineras; y, en tercer lugar, la casi nula relación entre dicha ejecución financiera y las necesidades básicas insatisfechas, un aspecto que demuestra la poca efectividad de distribución de recursos entre las distintas funciones que debe cumplir los gobiernos subnacionales. Por lo expuesto, con el objetivo de maximizar la eficiencia en el uso de los ingresos fiscales obtenidos de la actividad minera y en consideración de lo analizado, en particular la naturaleza cíclica y volátil de los ingresos fiscales dada por los precios de los metales y la heterogeneidad en la distribución de los ingresos por regiones y distritos, se proponen las siguientes recomendaciones.

Como primera recomendación, se plantea el establecimiento de un Fondo de Estabilización Subnacional, el cual debe ser propiedad de cada gobierno subnacional, con una distribución específica para los gobiernos regionales y locales. De este modo, cada entidad subnacional presenta un margen de decisión eficaz y rápido ante una recesión económica o un período de precios bajos de los metales. Como se ha explicado en el documento, ambos períodos conllevan una disminución de la transferencia de recursos por parte del sector minero, lo cual no solo disminuye la capacidad de ejecución de los gobiernos subnacionales, además, incrementa el descontento de la población hacia el sector.

Así, este Fondo debe contar con las siguientes características: (i) presentar una cantidad mínima indispensable, la cual no puede ser gastada (por ningún nivel de gobierno), excepto en situaciones extraordinarias establecidas por Ley; (ii) acumular los recursos no gastados en años anteriores; (iii) presentar una base de datos o plataforma digital, en la cual se realice un seguimiento de los recursos acumulados y utilizados por cada gobierno subnacional; (iv) informar a la población interesada acerca de los movimientos realizados a partir de la plataforma anteriormente mencionada; (v) informes de auditoría de terceros y de

<sup>47</sup> Esta sección está basada en el documento realizado por el autor titulado "Qué debe hacer el próximo gobierno?: Canon y regalías mineras" en 2015 como propuesta de política para tomar en cuenta en las elecciones que se realizaron en 2016. El marco analizado ha variado muy poco por lo que muchas de las propuestas son incorporadas con actualizaciones si es que son necesarias.

Contraloría; y (vi) cumplir con las normas de la Superintendencia de Mercado de Valores (SMV) de Perú. Adicionalmente, como mecanismo de uso, es necesario definir umbrales mínimos y máximos del flujo de transferencias en un año calendario hacia el gobierno subnacional. Estos umbrales pueden ser definidos en unidades de unidades monetarias per cápita y pueden diferenciarse por municipalidad, de acuerdo con su zona geográfica o a su clasificación municipal<sup>48</sup>. Así, en caso de que el flujo de recursos sea menor al umbral mínimo, el Fondo desembolsa recursos para asegurar un flujo estable; de la misma forma que, si el flujo supera el umbral máximo, el excedente es enviado directamente al Fondo. Dada la necesidad de debido control y diligencia de la gestión de los fondos, su administración estaría a cargo del gobierno nacional, específicamente del Ministerio de Economía y Finanzas, y el resto del equipo debería contar con miembros de otros Ministerios, órganos de control y de supervisión. Cabe resaltar que esta entidad podría invertir estos recursos en instrumentos que generen rentabilidad y puedan aumentar los recursos, aunque a una tasa libre de riesgo, como el bono a 10 años de un país desarrollado, y con la consigna de poder ofrecer disponibilidad inmediata de los recursos en caso sea necesario.

La construcción de este Fondo busca complementar lo realizado por el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF); no obstante, con todos los recursos obtenidos a partir del sector minero. De esta forma, se busca agilizar el proceso de la ejecución financiera de los recursos de canon y regalías mineras de años anteriores, con el objetivo de mantener un nivel constante de financiamiento de proyectos de inversión en regiones mineras. Ello, sumado a la mayor información repartida a la población, disminuiría los conflictos sociales asociados al sector, y, por ende, aumentaría la capacidad de extracción de los yacimientos mineros. Así, se formaría un círculo virtuoso con el objetivo de incrementar la producción en períodos estratégicos, como períodos de precios altos de los metales, y estabilizar lo ofrecido a la población en períodos de precios bajos.

Adicionalmente, como segunda recomendación, se requiere una mejor distribución de los recursos a partir de la extracción minera en las distintas regiones del país. Como se ha visto en el documento, existe una alta heterogeneidad entre los recursos destinados por cada distrito a partir de la estructura de repartición con el canon y las regalías mineras, favoreciendo a las regiones mineras. A pesar de que esto responde a la llamada "herencia histórica"<sup>49</sup>, el incremento significativo de la actividad minera en los últimos años ha aumentado, asimismo, en sobremanera, la heterogeneidad de las transferencias hasta un punto poco eficiente. Ello se refleja en la disminución de la tasa de ejecución agregada de los recursos provenientes del sector minero.

Para disminuir la heterogeneidad, es necesario construir un Fondo de Solidaridad Municipal que permita compensar la distribución de los recursos por parte del sector minero. A pesar de que existe el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que busca justamente compensar a los recursos por gobiernos subnacionales, solo presenta como referencia el nivel de pobreza. Por ello, lo que se busca es reemplazar dicho fondo por el Fondo de Solidaridad Municipal, que presente dos indicadores: (i) el nivel de pobreza distrital y (ii) las transferencias de recursos per cápita, en las cuales se incluyen, entre otras, canon minero, renta de aduanas, Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM) y regalías mineras, del año anterior. Así, el primer indicador, como se realiza actualmente, considera la carencia de servicios básicos y la tasa de pobreza extrema, priorizando a aquellos distritos con mayores necesidades básicas insatisfechas y mayor tasa de pobreza. Por otro lado, en el segundo indicador, se busca compensar la falta de recursos mineros, ya que se ha convertido en una cuenta relevante para el país en los últimos años.

El desarrollo del indicador permitiría un incremento del presupuesto disponible por parte de gobiernos subnacionales cuyas regiones no presenten yacimientos mineros. Ello permitiría una mayor respuesta de la ejecución financiera de entidades gubernamentales en distritos con necesidades básicas

<sup>48</sup> La Clasificación Municipal divide a las municipalidades en seis tipos (A, B, C, D, E o F), utilizando como parámetro la escala de la jurisdicción de dicha municipalidad. Ello es relevante ya que dicha variable está altamente relacionada con la capacidad de gestión de la municipalidad y el potencial de recursos obtenidos.

<sup>49</sup> Dicho concepto plantea la posibilidad de la población de intercambiar los recursos naturales por capital productivo que aumente su potencial de largo plazo; es decir, la población que vive en una región con recursos naturales debe ser beneficiada por estos.

insatisfechas y baja presencia de actividad mineras; un hecho relevante dado que se ha observado que la respuesta actualmente es no significativa y, por lo tanto, deficiente. En caso de que estas municipalidades presenten mayores recursos, es posible distribuir de forma eficiente los recursos en distintas funciones, con el objetivo de cerrar las brechas existentes.

Esta recomendación de redistribución de recursos mineros debe ser respaldada por un cambio en la distribución del canon minero. Así, el 10% que obtiene el distrito productor es excesivo y genera desigualdad fiscal y una serie de efectos no deseados como migración ineficiente, dependencia de estas rentas y el incremento de los casos de corrupción. Por ello, sin afectar lo que recibe el departamento como un todo, puede plantearse una mejor distribución al interior de este. Primero, el distrito productor solo recibiría un 5% del total del canon. Segundo, los municipios en la provincia productora dejarían de recibir un porcentaje; lo cual llevaría a un incremento del porcentaje recibido por los distritos del departamento productor (de 40% a 65%). En este apartado, se podría incluir el criterio de distancia de la mina como determinante para el porcentaje de cada municipio, lo cual cumpliría con la lógica de compensación y reduciría la inequidad de recursos. Por último, los gobiernos regionales aumentarían su participación a 25% (desde 20%) y las universidades en el departamento productor se mantendrían en 5%.

Esto se puede ver difícil de implementar por la resistencia de los perjudicados, pero puede comunicarse e implementarse con una mejora de la cantidad de recursos que se ejecuta en el distrito por otros niveles de gobierno, especialmente el regional, que ha incrementado los recursos destinados y presenta una mayor capacidad de escala. Dicho respaldo estaría en función de la eficiencia en la calidad de la ejecución de los recursos como el canon y las regalías mineras, por lo cual sería un buen incentivo para la mejora de municipalidades con bajo presupuesto y una mayor articulación entre niveles de gobierno.

Una vez optimizada la distribución de recursos, es necesario plantear mecanismos de incentivos hacia la ejecución financiera y física a partir de dichos recursos. Así, la tercera recomendación plantea un mecanismo de incentivos a partir de la paralización de recursos por bajo nivel de ejecución. A pesar de que actualmente existe un mecanismo llamado "Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal", los incentivos planteados en la política son distintos. La política de incentivos plantea congelar o inutilizar una proporción de los recursos obtenidos a partir de la actividad minera en un año determinado a partir de la información histórica de la ejecución física y financiera del gobierno subnacional en un período anterior. La paralización de los recursos se podría dar a partir de intervalos de las tasas de ejecución financiera y física, las cuales correspondan a un determinado porcentaje de recursos paralizados.

Por ejemplo, en caso de que una municipalidad local no haya cumplido con una meta de tasa de ejecución anteriormente planteada en el año, se prohíbe el uso de un porcentaje de los recursos por canon, regalías mineras, entre otros, obtenidos en el siguiente año. De esta forma, disminuye la cantidad de recursos disponibles para una gestión municipal deficiente y permite que esta busque mejorar enfocando esfuerzos en una menor magnitud. Los requerimientos, al igual que en el Programa de Incentivos, pueden variar según la clasificación municipal.

Estos recursos congelados aún pertenecen al gobierno subnacional, por lo cual van a ser acumulados en el Fondo de Estabilización Subnacional, planteado en la primera recomendación. Así, además de la búsqueda de mayor eficiencia por parte de la entidad, la política tiene dos mecanismos de mejora. En primer lugar, incrementa los recursos disponibles para períodos de baja actividad minera y, por ende, baja transferencia de recursos. De esta forma, se maximiza la eficiencia intertemporal y se busca suavizar la ejecución de proyectos de inversión a lo largo del tiempo. En segundo lugar, como incentivo hacia los funcionarios públicos, se busca influenciar el accionar de los funcionarios hacia el incremento de la inversión de calidad. Ello se explica a partir del corto período de mandato de los funcionarios en entidades subnacionales, por lo cual la paralización de recursos en un año de su período repercute significativamente en su imagen hacia la población y en la posible mejora de la imagen del siguiente funcionario elegido, el cual va a poder utilizar dichos recursos una vez sean descongelados. Cabe resaltar que, por esta razón, es importante un monitorio del gobierno nacional respecto a la calidad de la ejecución financiera realizada

por los gobiernos subnacionales con los recursos por actividad minera, con el objetivo de no permitir un gasto no productivo únicamente para sobrepasar los requerimientos establecidos para el uso íntegro de fondos.

Por último, como recomendación final, se podría modificar las modalidades de contratos mineros con pagos por anticipado. Si bien esto se ha utilizado cuando los proyectos eran propiedad del Estado y se subastaban entre empresas privadas, puede introducirse esta modalidad permitiendo que las empresas mineras desembolsen dinero por anticipado para formar fondos de inversión. Estos recursos deberían ser complementados con recursos del Estado. Se debe recordar que ya existe el Fondo de Adelanto Social que ha sido poco operativo hasta el momento. La idea de sumar recursos privados y públicos es mostrar desde el principio ciertos beneficios a la comunidad y obtener mayores capacidades en los funcionarios públicos a partir del desarrollo de actividades con el privado. Con lo primero, se compensaría el efecto del arrastre de pérdidas; mientras que, con lo segundo, se busca preparar a los funcionarios para las actividades que se van a realizar una vez se reciban los recursos por actividad minera.

Para evitar experiencias no exitosas del pasado debe establecerse una gobernanza sobre el uso de los recursos, que desarrolle los estudios de preinversión y expedientes técnicos para el desarrollo de las obras. Esto debería responder a una lógica de programas de inversión con enfoque territorial y la forma para realizar la ejecución y supervisión del proceso debería seguir el formato de un *Program Management Office* (PMO) dentro de cada gobierno subnacional que asegure la eficiencia en el uso de los recursos del fondo que se establezca.



## Bibliografía

- Ahmad, E., & Brosio, G. (2006). *Handbook of Fiscal Federalism*. Gran Bretaña: Edward Elgar Publishing Limited.
- Banco Central de Reserva del Perú. (2000 - 2021). *Estadísticas por Categorías*. Obtenido de Gerencia Central de Estudios Económicos.
- Bauer, A., Gankhuyag, U., Manley, D., Halling, S., & Venugopal, V. (2016). *Natural Resource Revenue Sharing*. Estados Unidos: Natural Resource Governance Institute.
- Bird, R. (1999). *Rethinking subnational taxes: A new look at tax assignment*. Toronto: International Monetary Fund.
- Boadway, R., Flatters, F., & Leblanc, A. (1983). *Revenue Sharing and the Equalization of Natural Resource Revenues*. Canadá: Canadian Public Policy.
- Boza Dibos, B. (2006). *Canon Minero: ¿Caja chica o palanca para el desarrollo?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Brosio, G., & Jiménez, J. P. (2012). *Decentralization and Reform in Latin America*. Estados Unidos: Universidad de Columbia.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Maintaining Taxes at the Centre Despite Decentralization: Interactions with National Reforms*. Estados Unidos: International Centre for Economic Research.
- Casas, C., & Málaga, A. (2013). *La importancia de los recursos naturales en la generación de recursos para el Estado y el Sistema de transferencias intergubernamental peruano*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- De Echave, J., & Flores, C. (2021). *Minería y Tributación en tiempos de pre y postpandemia*. Lima: CooperAcción.
- EY. (2018). *Sexto Informe Nacional de Transparencia de las Industrias Extractivas Períodos 2015 y 2016*. Perú.
- Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico. (2020). *Padrón Minero Nacional 2020*. Perú: INGEMMET.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). *Comportamiento de la Economía Peruana en el Cuarto Trimestre de 2021*. Lima: INEI.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007-2018*. Lima: INEI.
- Instituto Peruano de Economía. (2021). *Contribución de la Minería a la Economía Nacional*. Lima: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.
- \_\_\_\_\_. (2017). *El Valor Agregado de la Minería en el Perú*. Lima: Instituto de Estudio Energético Minero.
- Jorratt, M. (2021). *Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y el Perú*. Santiago de Chile : *Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/52)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Lasa Aresti, M. (2016). *Revenue Sharing Case Study: Mineral Revenue Sharing in Peru*. Estados Unidos: Natural Resource Governance Institute.
- Lilford, E., & Guj, P. (2021). *Mining Taxation: Reconciling the Interests of Government and Industry*. Estados Unidos: Springer.
- Macroconsult. (2012). *Impacto Económico de la Minería en el Perú*. Lima: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2022a). *Canon*. Obtenido de [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100959&lang=es-ES&view=article&id=454](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100959&lang=es-ES&view=article&id=454)
- \_\_\_\_\_. (2022b). *Derecho de vigencias de Minas*. Obtenido de [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100961&lang=es-ES&view=article&id=452](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100961&lang=es-ES&view=article&id=452)
- \_\_\_\_\_. (2022c). *Metodología de cálculo y distribución de la Regalía Minera*. Obtenido de [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100848&view=article&catid=150&id=5324&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100848&view=article&catid=150&id=5324&lang=es-ES)
- \_\_\_\_\_. (2021). *Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025*. Lima: MEF.
- Ministerio de Energía y Minas. (2021). *Anuario Minero 2020*. Lima: MINEM.
- Muñoz, A., Pineda, E., Radics, A., & eds. (2017). *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina El potencial de las transferencias de igualación*. Washington D.C.: BID.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OECD et. al. (2021). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021*. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/96ce5287-en-es>.
- Otto, J., Andrews, C., Cawood, F., Doggett, M., Guj, P., Stermole, F., Tilton, J. (2006). *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington DC: Banco Mundial.
- Shah, A., & Boadway, B. (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers*. Washington DC: Banco Mundial.
- Stupak, J. (2018). *Economic Impact of Infrastructure Investment*. Estados Unidos: Congressional Research Service.
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. (2000-2021). *Información Tributaria*.
- Trujillo, L. (2008). *Transferencias Intergubernamentales y gasto local: Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de literatura*. Gestión y Política Pública.
- Viñuela, L., Kaiser, K., & Chowdhurie-Aziz, M. (2014). *Intergovernmental Fiscal Management in Natural Resource-Rich Settings*. Washington DC: Banco Mundial.

Esta investigación aborda la forma en que se asignan, distribuyen y usan los ingresos fiscales derivados de la actividad minera en el Perú. Una proporción significativa de estos ingresos públicos se destinan a los gobiernos subnacionales y universidades públicas ubicadas en los departamentos donde se desarrolla la actividad. Estos recursos deben orientarse a cubrir las necesidades de la población de las zonas donde se sitúan los yacimientos y la legislación establece la obligatoriedad de destinarlos a gastos de capital (inversión). Sin embargo, es necesario analizar con mayor profundidad el destino de estos recursos y determinar si se cumple con los objetivos trazados. Al respecto, se indaga sobre los posibles efectos de la distribución y el uso de estos recursos en la desigualdad fiscal entre jurisdicciones, la inequidad de los ingresos de las personas y la inversión pública de los distintos niveles de gobierno. El documento concluye con una serie de recomendaciones centradas en la distribución y el uso de los ingresos fiscales para atender los problemas de desigualdad fiscal y de ejecución y calidad del gasto en las jurisdicciones subnacionales.