



Herida abierta en la entraña de la tierra (Foto: taringa.net)

Otras caras del canon en América Latina

CLAUDIA VIALE*

En el Perú, los gobiernos regionales y locales participan de la renta que genera la minería y los hidrocarburos a través del canon y las regalías. Entre 2004 y 2012 (noviembre) se ha transferido un acumulado de 42 468 millones de soles de canon minero, petrolero y gasífero, junto con 11 209 millones de soles de regalías mineras.

La importancia de estos recursos, que representan 59% del presupuesto de inversión de las municipalidades y 42% de los gobiernos regionales del país, ha suscitado una serie de debates acerca de cómo se reparten y cómo se gastan.

Se ha discutido que la distribución del canon y las regalías está muy concentrada en unos pocos departamentos con grandes proyectos mineros y de hidrocarburos. Y que además se focaliza en los distritos productores de estos departamentos, produciendo desbalances.

Por otro lado, se comenta con frecuencia que los gobiernos regionales y municipalidades que reciben canon no

tienen la capacidad de gastarlo o que lo gastan en obras de infraestructura inútiles.

Esto tiene que ver con el esquema de distribución que asigna un porcentaje alto de los recursos a los distritos y provincias productoras, restringe el uso de los recursos solo para inversión en infraestructura y no tiene ningún mecanismo de ahorro.

Debido al acelerado aumento de los precios internacionales de los minerales e hidrocarburos, los montos que han llegado a las localidades han crecido también rápidamente.

Teniendo en mente estos problemas, revisamos la legislación relacionada con la distribución de la renta minera y de los hidrocarburos en seis países de América Latina —Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Venezuela—, para analizar sus tendencias y ver si existen instrumentos que podrían aplicarse al Perú.

¿QUÉ RENTA SE DISTRIBUYE EN AMÉRICA LATINA?

Al igual que en el Perú, tanto el monto de la renta que pagan las industrias extractivas al fisco como su participación dentro de la renta fiscal total han aumentado en otros países de la región. Un estudio del Banco Mundial¹ nos muestra claramente este incremento.

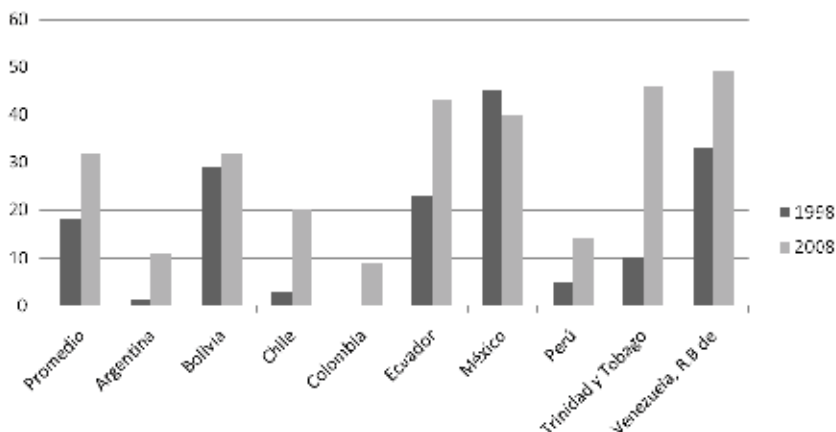
En cada país, las empresas mineras y de hidrocarburos pagan distintos impuestos y tasas. En el Perú, les corresponden el impuesto a la renta, el impuesto general a las ventas y todos los otros impuestos que pagan los demás sectores económicos. Pero también pagan regalías, que

* Bachiller en Economía por la PUCP. Ha cursado la Diplomatura de Especialización en Industrias Extractivas, Vigilancia y Desarrollo Sostenible del Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables (INTE) de la misma universidad y un Diplomado en Descentralización Fiscal en la Central European University. Investigadora del Revenue Watch Institute, Oficina de América Latina ubicada en Lima, Perú.

Este artículo se basa en una investigación comparativa realizada por Revenue Watch Institute en conjunto con el INTE. Véase el documento completo en: <<http://www.revenuwatch.org/sites/default/files/Revenuedistribution-Spanish.pdf>>.

1 Sinnott, Emily, John Nash y Augusto de la Torre, *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe. ¿Más allá de bonanzas y crisis?* Colombia: Banco Mundial, 2010.

Peso de los ingresos fiscales provenientes de la minería y los hidrocarburos en el total nacional (porcentaje del total)



Fuente: Sinnott, Nash y De la Torre, ob. cit.

son pagos específicos por la extracción de recursos mineros e hidrocarburíferos. Y, en minería, las empresas deben pagar además un derecho de vigencia por la concesión.

En el resto de América Latina la situación es similar: las empresas extractivas pagan sus impuestos regulares y además pagos específicos al sector. En todos los países analizados se pagan regalías y algunas otras tasas directamente relacionadas con la extracción de minerales o hidrocarburos, por ejemplo, el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) en Bolivia o las participaciones especiales en Brasil.

Sin embargo, no todos estos pagos se distribuyen a los gobiernos subnacionales, sean estados, regiones, departamentos, prefecturas, municipios, cantones, etc. El cuadro de la siguiente página resume qué pagos se reparten. Cabe señalar que el Perú es el único país que distribuye un porcentaje del impuesto a la renta a los

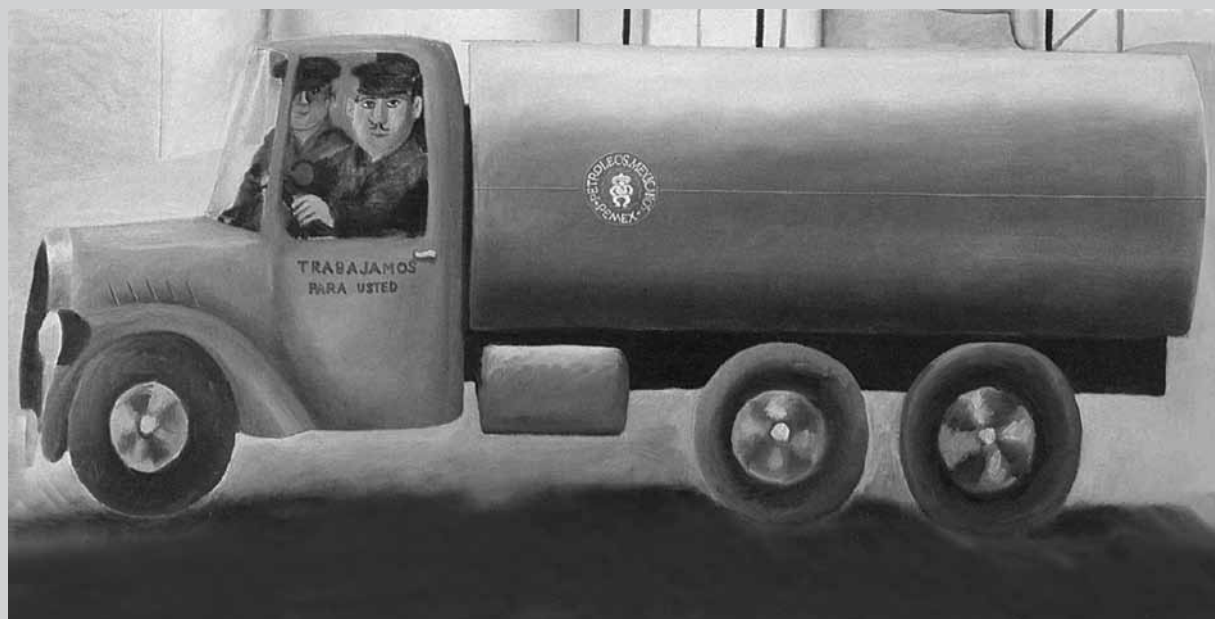
gobiernos subnacionales. En los demás, se distribuyen las regalías u otros pagos basados en un porcentaje del valor de la producción.

DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN AMÉRICA LATINA

En general, podemos diferenciar dos grupos de países: (i) aquellos que han asignado una porción definida de la renta de las industrias extractivas a ser distribuida directamente a los gobiernos subnacionales (Bolivia, Brasil, Colombia y Perú); y (ii) aquellos donde la renta de las industrias extractivas pasa al presupuesto nacional junto con todos los demás ingresos fiscales (México, Venezuela y Ecuador).

En México y Venezuela, existen mecanismos para que los gobiernos subnacionales participen de un porcentaje del total del presupuesto nacional, pero sin diferenciar los recursos de las industrias

	Renta	Formación
Brasil	Regalías	10% del ingreso bruto de la empresa por la extracción de hidrocarburos
	Participaciones especiales	De 10 a 40% de los ingresos netos de grandes yacimientos de hidrocarburos
Perú	Canon petrolero	12,5% del valor de producción
	Canon gasífero	50% del impuesto a la renta y 50% regalías
	Canon minero	50% del impuesto a la renta
	Regalía minera	Entre 1 y 12% de la utilidad operativa de la empresa
	Derecho de vigencia	US\$3 por hectárea concesionada por año (mediana y gran minería)
Ecuador	Fondo de Ecodesarrollo	US\$1 por cada barril de petróleo exportado y vendido internamente
Bolivia	Regalías	18% del valor de producción
	Impuesto directo a hidrocarburos	32% del valor de producción
Colombia	Regalías de hidrocarburos	De 8% a más en función de la producción
	Fondo Nacional de Regalías	Una participación a partir de 180 000 barriles
México	Fondo General de Participaciones	20% de la recaudación federal
	3,17% del derecho adicional de extracción de petróleo	1,1% de los ingresos totales menos los costos y gastos incluyendo inversiones en activos fijos
Venezuela	Situado Constitucional	20% del presupuesto nacional
	Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas o Hidrocarburos	25% de las regalías (30% de la producción de hidrocarburos)



PRI-petróleo y carteles: el ensamblaje mexicano perfecto.



El jeque caribeño: el oro negro le da billete, encanto y dependencia absoluta del recurso natural que es la divisa venezolana. (Foto: lanacion.com.ve)

extractivas. En el caso de México, 20% de toda la recaudación federal se va a un Fondo General de Participaciones que luego se distribuye entre los estados, municipalidades y el distrito federal de acuerdo a una compleja fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal. En Venezuela, el Situado Constitucional distribuye el 20% del presupuesto nacional de la siguiente manera: 80% a los estados y 20% a las municipalidades.

Cabe señalar que en Ecuador, México y Venezuela sí existen transferencias de la renta de las industrias extractivas, pero son pequeñas. En México, por ejemplo, solo se reparte 3,71% de lo recaudado por concepto de “derecho adicional por extracción de petróleo”, que corresponde al 1,1% sobre los ingresos totales por ex-

tracción de petróleo luego de descontados todos los costos y gastos.

En Ecuador, en abril de 2008 se aprobó la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado, que centralizó la renta petrolera. Por lo tanto, actualmente solo se mantiene el denominado Fondo de Ecodesarrollo que se distribuye entre los municipios, consejos provinciales y juntas parroquiales de la región amazónica. Este Fondo recibe un dólar por cada barril de petróleo ecuatoriano comercializado en el mercado interno o exportado.

A pesar de las diferencias señaladas, también existen algunas tendencias comunes. En primer lugar, los siete países estudiados realizan algún tipo de transferencia a las áreas productoras,

por más pequeña que sea, como en el caso mexicano. Esto se conoce como el principio de origen y parece que en toda la región se reconoce la necesidad de compensar a las áreas de donde se extraen los recursos naturales.

En segundo lugar, en casi todos los países el uso de los recursos que se distribuyen a los gobiernos regionales o locales tiene restricciones y deben ser destinados a proyectos de inversión, no a gasto corriente, como sucede en el Perú. El caso de México es distinto porque los recursos que se distribuyen son parte de todo el presupuesto, por lo tanto se pueden asignar a cualquier uso.

INSTRUMENTOS DE DISTRIBUCIÓN RELEVANTES PARA EL PERÚ

Como mencionamos, el actual esquema de distribución del canon en el Perú ha generado problemas como la excesiva concentración de recursos en algunos distritos, desequilibrios entre los departamentos productores y no productores y la existencia de recursos no gastados por las regiones y los municipios debido al rápido crecimiento de los montos transferidos.

Para enfrentar problemas similares, otros países de América Latina han incluido en sus sistemas de distribución algunos instrumentos que pueden ser interesantes para el Perú. Bolivia y Colombia, por ejemplo, realizan transferencias a las áreas no productoras buscando reducir las inequidades.

En Bolivia, la Regalía Nacional Compensatoria equivale al 1% de la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos;

esta se distribuye a los departamentos de Beni (2/3) y Pando (1/3). Además, de la recaudación del impuesto directo a los hidrocarburos que se queda en el tesoro general, 9,5% se va a un fondo compensatorio para los departamentos que no tienen hidrocarburos (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba) y se reparte 80% a los municipios y 20% a las prefecturas.

En el caso de Colombia, se asigna un porcentaje variable de las regalías recaudadas al Fondo Nacional de Regalías, que luego son distribuidas a los departamentos y municipios no productores. Mientras mayor es el pago de regalías de la empresa (porque tiene una mayor producción), más alto es el porcentaje que se entrega a este Fondo. En el rango más alto de producción (entre veinte mil y cincuenta mil barriles por día), 32% se asigna al Fondo.

Un segundo instrumento, utilizado en Brasil y Colombia, es la creación de fondos de ahorro y de inversión en sectores prioritarios.

En Colombia, el objetivo del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) es crear colchones financieros para enfrentar épocas de escasa producción o anticipar el declive natural de los pozos. Además, es un mecanismo para evitar la generación de grandes contrastes entre los departamentos productores y no productores, pues al pasar un determinado límite de asignación a los departamentos productores, el dinero adicional se va a este Fondo.

Asimismo, en el contexto de la reforma del sistema de distribución de regalías, se



Carayas es el nombre de la mina de hierro más importante del mundo. Está en Brasil. (infosur.com)

propone crear más fondos, incluyendo uno de ciencia, tecnología e innovación, uno de desarrollo regional y otro para mejorar la vigilancia. De esta manera, solo 20% de las regalías recaudadas irían a los departamentos productores y 80% se asignaría a los fondos.

En Brasil, la ley promulgada en el contexto de los descubrimientos del Presal dispuso la creación de un Fondo Social. Aunque todavía no se han aprobado los porcentajes exactos, este Fondo estará conformado por un porcentaje de las regalías y de las participaciones especiales, será administrado por el gobierno federal y se destinará a proyectos para la

reducción de la pobreza y el desarrollo de la educación, cultura, deporte, salud pública, ciencia y tecnología, medio ambiente y la mitigación y adaptación al cambio climático.

Un tercer instrumento son las transferencias de efectivo a la población, cuyo objetivo es impactar directamente en los sectores vulnerables. En América Latina, Bolivia es el único país que realiza estas transferencias directas de efectivo usando los recursos de las industrias extractivas. Creada a fines de diciembre de 2007, la llamada Renta Dignidad (Ley 3791) es una pensión vitalicia no contributiva para todos los bolivianos mayores de 60 años

que se financia con 30% del impuesto directo a los hidrocarburos.

LECCIONES DE LOS OTROS PAÍSES

Hemos hablado de algunos mecanismos utilizados en Colombia, Brasil y Bolivia para enfrentar algunos de los problemas que ocasiona la distribución del canon a los gobiernos regionales y locales. En particular, mencionamos la asignación de un porcentaje de recursos a los departamentos no productores, la asignación de un porcentaje a fondos de ahorro o inversión en sectores prioritarios, y finalmente el uso de transferencias condicionadas de efectivo a la población.

¿Se podría pensar en aplicar algunas de estas medidas en el Perú?

Sabemos que reducir la asignación del canon a un departamento para darlo a otros puede tener resultados desastrosos, como ocurrió en 2008 en los conflictos entre Moquegua y Tacna. Sin embargo, es interesante la opción que se plantea en Bolivia, donde el porcentaje asignado al fondo de compensación para departamentos no productores no se le quita a los departamentos productores sino que sale de la parte asignada al tesoro general. En el Perú, con el 50% del impuesto a la renta que no se reparte como canon sino que va al gobierno central, se podría crear un fondo para los departamentos no productores con reglas claras de distribución.

La idea de crear un fondo de ahorro es interesante, pero compleja. Por ejemplo, si este fuera un solo fondo al que se asignara un porcentaje que se resta de lo concedido a los gobiernos regionales o municipalidades, como en Colombia, podría ser interpretado como una recentralización y generar oposición. Y si se establecieran fondos de ahorro a nivel municipal o regional, sería necesario desarrollar reglas claras sobre cómo invertir estos fondos en instrumentos financieros de bajo riesgo.

Las transferencias de efectivo son probablemente las más controversiales. Un argumento en contra es que la renta de las industrias extractivas es de naturaleza volátil y finita, por lo tanto no serían sostenibles. Además, las transferencias directas de efectivo se prestan a manipulación política.

En todo caso, estas opciones y una perspectiva comparativa pueden ser insumos para alimentar un debate amplio y participativo sobre una posible reforma de la distribución del canon en el Perú que enfrente algunos de los problemas del esquema vigente.

De hecho, estos debates ya han comenzado en el gobierno y hay numerosas propuestas de distintos sectores. Hasta diciembre de 2011 se habían presentado al Congreso ocho proyectos para modificar la ley del canon.² Este año se han presentado más, incluyendo dos proyectos que contemplan la creación de fondos para inversión en infraestructura productiva y desarrollo regional utilizando los recursos del impuesto especial a la minería y el gravamen especial a la minería.³ ■

2 Véase <http://www.rpp.com.pe/2011-12-19-congreso-tiene-8-proyectos-para-modificar-ley-de-canon-minero-noticia_433034.html>.

3 Proyectos de Ley 01653/2012-CR y 01531/2012-CR.