

Vigilancia de las **INDUSTRIAS EXTRACTIVAS**

Reporte Nacional

N° 24

Balance 2019

Lima, noviembre 2020

Con el apoyo de



Vigilancia de las **INDUSTRIAS EXTRACTIVAS**

Reporte Nacional

N° 24

Balance 2019

Lima, noviembre 2020

Con el apoyo de

Reporte Nacional N° 24 de Vigilancia de las Industrias Extractivas
Lima, noviembre de 2020

Editado por:
Grupo Propuesta Ciudadana
Teléfono: 92086-0005
www.propuestaciudadana.org.pe
contacto@propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Directorio:
Federico Tenorio Calderón

Coordinador Ejecutivo:
Epifanio Baca Tupayachi

Corrección de estilo y cuidado de edición:
Pilar Garavito

Diseño y diagramación:
Luis de la Lama
Renzo Espinel

1.ª edición - noviembre de 2020



Esta publicación contó con el aporte de
Natural Resource Governance Institute
y Oxfam en Perú.



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	4
I. GENERACIÓN DE LA RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO.....	6
1.1 Creación de la renta minera	6
1.1.1 La producción minera.....	6
1.1.2 Precios de los minerales	10
1.1.3 Inversión minera	12
1.1.4 Valor de la producción minera	15
1.1.5 Desempeño de las empresas mineras.....	19
1.1.6 Impuestos y el aporte fiscal de la minería.....	22
1.1.7 La renta minera.....	26
1.2 Generación de la renta de los hidrocarburos	27
1.2.1 La producción de gas natural y de petróleo.....	27
1.2.2 El precio del gas natural y del petróleo.....	28
1.2.3 La inversión en hidrocarburos	29
1.2.4 El valor de la producción de hidrocarburos	31
1.2.5 La renta de los hidrocarburos	33
1.3 Balance de la renta minera y de los hidrocarburos.....	35
II. LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA MINERA Y DE HIDROCARBUROS	38
2.1 Las transferencias al ámbito subnacional	38
2.2 La distribución territorial de la renta extractiva transferida.....	40
CONCLUSIONES	42

PRESENTACIÓN

De acuerdo con estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹, en Sudamérica, el Perú será el segundo país más golpeado por la crisis sanitaria producida por el virus COVID-19 después de Venezuela, registrando una caída de -13% en su producto bruto interno (PBI). El sector extractivo no saldrá indemne. Pese a haber sido exceptuado de la paralización de las actividades decretada en varios países, como consecuencia de la reducción de la escala de las operaciones, de los cambios en la cotización de los principales minerales y del valor del barril de petróleo, el organismo prevé una contracción de las exportaciones totales de -33% a fin de año en la región². Es de esperar que el aporte fiscal del sector extractivo disminuya en niveles significativos, lo cual deberá ser evaluado para estimar la capacidad de recuperación de la economía nacional.

En este escenario, como Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), consideramos particularmente necesario analizar las tendencias mostradas por el sector extractivo peruano en el periodo inmediatamente anterior a la pandemia, sin descuidar una mirada atenta sobre los efectos que la crisis empieza a revelar y pueda mostrar en el futuro inmediato. En el presente *Reporte Nacional N° 24 de Vigilancia de las Industrias Extractivas (Balance 2019)*, se ofrece información de los principales indicadores económicos de los sectores minero e hidrocarburífero, y de la distribución de la renta extractiva hacia los gobiernos regionales y locales. El análisis se complementa con una evaluación del desempeño de las principales empresas mineras y con una exposición de las normas implementadas durante este periodo y de los posibles escenarios que enfrentará el sector.

Consideramos que este reporte permitirá establecer una línea de base respecto a los cambios que venían registrándose en el sector minero. En el 2019, por cuarto año consecutivo, el aporte de la minería al PBI nacional superó el 9% y representó cerca del 60% del total de exportaciones. La tendencia a convertirnos en un país eminentemente cuprífero se mantuvo y consolidó. La producción de cobre aumentó ligeramente –principalmente, como resultado de la ampliación de la unidad minera Toquepala, operada por Southern Perú– mientras que la producción de oro continuó el descenso registrado en años anteriores. En cuanto a la inversión, esta mantuvo sus cifras en aumento y alcanzó la suma de US\$ 6,157 millones.

No obstante, la participación de la minería en los tributos internos cayó del 11% al 8%. Asimismo, pese a que en los últimos tres años el valor de la producción mostró valores récord que bordean los S/ 85,000 millones, en el 2019, la renta minera capturada por

1 CEPAL. (15 de julio del 2020). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. *Informe especial COVID-19*, N° 5. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45782-enfrentar-efectos-cada-vez-mayores-covid-19-reactivacion-igualdad-nuevas>

2 CEPAL. (6 de agosto del 2020). Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística. *Informe especial COVID-19*, N° 6. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45877-efectos-covid-19-comercio-internacional-la-logistica>

el Estado cayó a S/ 6,641 millones: cifra inferior en 16% respecto al año previo. Es patente que el aporte fiscal del sector se mantiene fluctuante. En un contexto en el cual los volúmenes de exportación muestran incrementos significativos, es necesario fortalecer los mecanismos para evitar la evasión y la elusión fiscales, las cuales según cifras del Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024 ascienden a 7.5% del PBI.

En contraste, el sector hidrocarburífero mostraba valores a la baja en el 2019, aunque evidenciando la creciente importancia del gas y el declive del petróleo. El último año la producción total del sector aumentó en 4%, sumando 364,000 barriles por día, debido al aumento de la producción de gas natural (GN) y de líquido de gas natural (LGN). Sin embargo, la cotización del GN y del petróleo descendió en 17% y 12% respectivamente. La inversión en el sector también se redujo en 4% y llegó a US\$ 625 millones. El valor de la producción sumó S/ 9,546 millones: 18% menos que en el 2018 y, en consecuencia, la participación del Estado en la renta capturada tuvo una ligera disminución y quedó en 37%.

Finalmente, en relación con la distribución de la renta extractiva a los gobiernos subnacionales, en el 2019, las transferencias totales de recursos generados por las actividades extractivas se redujeron en un 8%. Las regiones de Cusco, Áncash y Arequipa concentraron casi un 60% de renta transferida derivada de las actividades extractivas. En el actual escenario de pandemia, estimamos que las transferencias por concepto de canon minero en el 2021 se reduzcan hasta en 33%³. En el caso de las transferencias por canon gasífero y regalías, se registran caídas del 41% entre enero y julio de 2020⁴.

La publicación del *Reporte Nacional N° 24 de Vigilancia de las Industrias Extractivas (Balance 2019)* es posible gracias al apoyo de Natural Resource Governance Institute y de Oxfam Perú.

3 Baca, E. (27 de mayo del 2020). Crisis sanitaria y su impacto en el canon minero. *Gestión*. Recuperado de <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2020/05/Gestion-Crisis-Sanitaria.pdf>

4 Villa, P. y Baca, E. (2020). Impacto de la crisis sanitaria en la renta gasífera de la región Cusco. *Nota de Información y Análisis*, N° 34. Grupo Propuesta Ciudadana. Recuperado de <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2020/09/NIA-34-2020-Impato-de-la-crisis-sanitaria-en-la-renta-gas%C3%ADfera-de-la-regi%C3%B3n-Cusco.pdf>

I. GENERACIÓN DE LA RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO

1.1 CREACIÓN DE LA RENTA MINERA

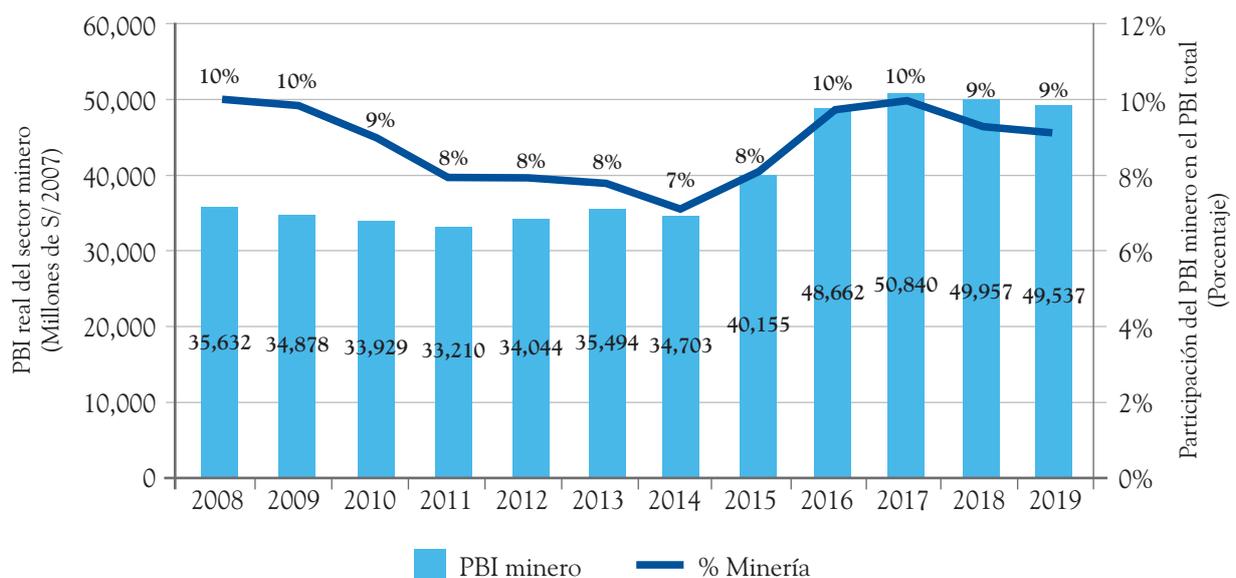
1.1.1 La producción minera

Participación del sector minero en el producto bruto interno (PBI)

El PBI del sector minero, en el 2019, ascendió a S/ 49,537 millones, monto que representa el 9% del PBI nacional. Esta cifra supone una contracción de 420 millones de soles (1%) respecto al año previo. El PBI minero se mantuvo estancado durante el periodo 2008-2014, cuando promedió S/ 34,556 millones. No obstante, su participación en el PBI total disminuyó debido al crecimiento de otros sectores, tales como servicios, manufactura y comercio –sectores pilares del PBI–, pasando del 10% al 7%.

A partir del 2015, el PBI minero mostró un ascenso como resultado del inicio de grandes operaciones mineras –de Ampliación Cerro Verde, de Las Bambas, de Constancia y de Antapaccay– y alcanzó una cifra récord de S/ 50,840 millones en el 2017, la cual representó una participación del 10% en el total nacional. No obstante, desde el 2018, se observa un declive vinculado a ligeras caídas en los volúmenes de producción de cinco de los ocho minerales principales de exportación y también en los precios.

Gráfico 1
PBI real del sector minero y participación en el PBI total, 2008-2019
(en millones de soles del 2007 y porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).
Elaboración: GPC.
*Actualizado a abril del 2020.

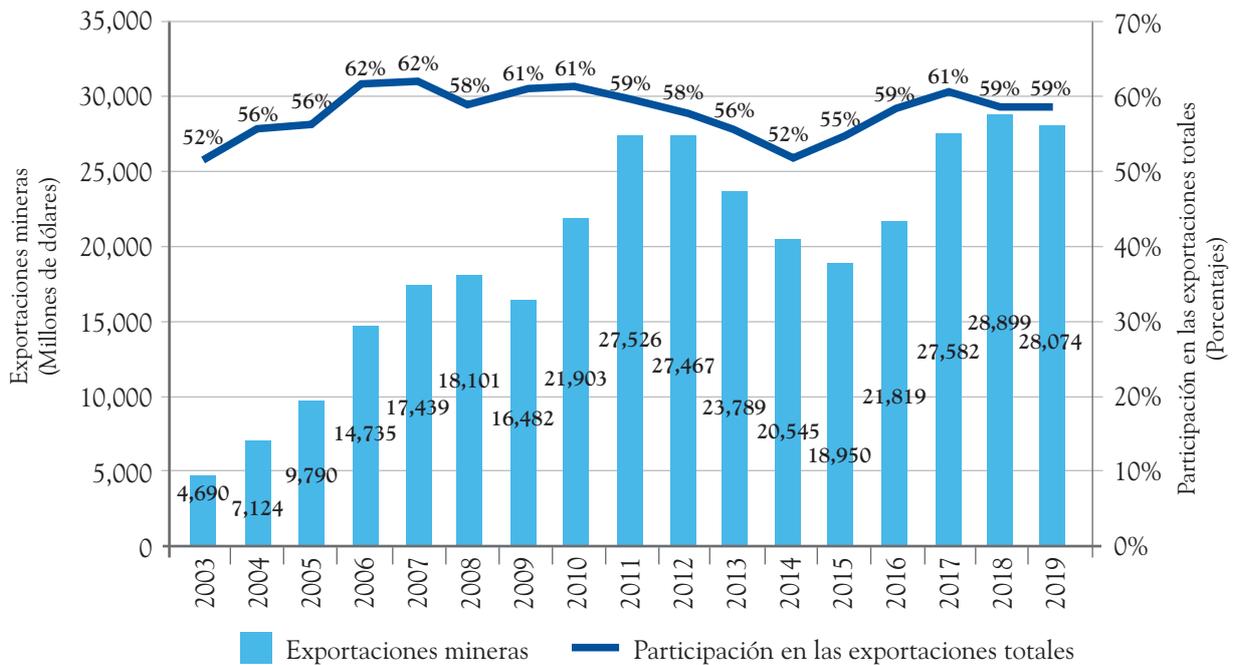
Exportaciones mineras

En el 2019, las exportaciones mineras sumaron US\$ 28,074 millones, menguando en 3% respecto al año previo. Ello se debió principalmente a la caída de los precios del cobre, mineral que concentra el 49% del total de las exportaciones; mientras, el zinc, con 7% de participación, redujo no solo su volumen de exportación, sino también su precio. Pese a esta caída, las exportaciones mineras continuaron representando el 59% del total de las exportaciones nacionales.

Las exportaciones mineras son importantes para la economía peruana, pues son la principal actividad generadora de divisas. En promedio, representaron en los últimos veinte años cerca del 60% de las exportaciones totales del país, lo cual demuestra el carácter primario del conjunto de bienes que vendemos a otros países. De toda la canasta exportadora minera, el cobre y el oro concentran, en promedio, el 74% del total.

Con relación a la evolución de las exportaciones mineras, su valor aumentó progresivamente a causa del alza de los precios de los metales, situación que se mantuvo constante pese a una ligera contracción durante la crisis financiera internacional del 2008-2009. Posteriormente, con el fin del superciclo de los precios, a partir del año 2013, las exportaciones experimentaron un declive y contrajeron su valor hasta llegar a los US\$ 18,950 millones en el 2015. A partir del año 2016, debido al salto extraordinario en la producción del cobre, ocurre una recuperación significativa de las exportaciones mineras, y en el 2018, se registra el pico más alto con un valor total de US\$ 28,899 millones.

Gráfico 2
Participación del sector minero en el total de las exportaciones, 2003-2019
 (en millones de dólares y porcentajes)



Fuente: BCRP.
 Elaboración: GPC.
 *Actualizado a abril del 2020.

Producción según mineral

El último año dejó como balance el descenso de la producción del oro en 8 %, lo cual lo ha convertido en el año menos productivo de este mineral en todo el periodo observado en este informe. Otros minerales también experimentaron descensos significativos, como el zinc (-5 %) y la plata (-7 %). En contraste, el resto de minerales aumentó su producción; entre estos, resaltan el cobre (1 %), el hierro (6 %) y el molibdeno (9 %), minerales que tuvieron su mejor año en cuestiones de volumen de producción.

Con relación a la evolución del volumen de la producción de los minerales del 2009 al 2019, resaltan el cobre, el hierro y el molibdeno con un incremento en su producción de 93 %, 129 % y 148 % respectivamente. En cuanto al cobre, dicho efecto se debió al inicio de grandes operaciones en el periodo 2015- 2017, entre estas, Las Bambas, Ampliación Cerro Verde y, en menor medida, Constancia; ello le valió al Perú ser considerado el segundo país con el más alto volumen de producción cuprífera. Del mismo modo, resalta el incremento constante de la producción de hierro desde el 2014; en contraste, el oro y el estaño tuvieron una caída en su producción del 30 % y del 47 % respectivamente durante el periodo.

En cuanto al oro, la tendencia a la disminución del volumen de producción tiene cerca de diez años y su nivel más bajo se registró en el año 2019, y si bien hubo repuntes en los años 2015 y 2016, estos fueron momentáneos. Dicha tendencia se explica por la disminución y/o agotamiento de las reservas, principalmente en las empresas mineras Yanacocha y Barrick Misquichilca; en el segundo caso, el volumen de producción que registró en el 2019 es inferior en 70 % comparado con el que registraba en el 2015.

Cuadro 1

Volumen de la producción de los principales minerales, 2009-2019

(miles de toneladas y toneladas para oro y plata)

Mineral	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2019/2018
Oro	182	163	166	162	151	140	147	153	152	140	128	-8%
Plata	3,854	3,637	3,430	3,481	3,674	3,778	4,102	4,375	4,418	4,160	3,860	-7%
Cobre	1,275	1,247	1,235	1,299	1,376	1,380	1,701	2,354	2,446	2,437	2,455	1%
Estaño	38	34	29	26	23	23	20	19	18	19	20	7%
Hierro	4,419	6,043	7,011	6,685	6,681	7,193	7,321	7,663	8,806	9,534	10,120	6%
Molibdeno	12	17	19	17	18	17	20	26	28	28	30	9%
Plomo	302	262	230	249	266	278	316	314	307	289	308	7%
Zinc	1,509	1,471	1,256	1,281	1,351	1,319	1,421	1,337	1,473	1,474	1,404	-5%

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (Minem).
Elaboración: GPC.

La producción de cobre

La producción de cobre está bastante concentrada, ya que seis empresas (Cerro Verde, Antamina, Southern, Antapaccay, Hudbay y Las Bambas) concentran el 82 % del total de la producción nacional. En el 2019, la producción del cobre se incrementó ligeramente (1 %) debido, principalmente, al aumento del volumen de producción de la empresa Southern Perú en un 25 %, resultado de la ampliación de la unidad minera Toquepala en Tacna. No obstante, las cifras de producción del resto de empresas se mantuvieron constantes o mostraron un leve descenso con relación al año anterior. La producción de Cerro Verde muestra una ligera tendencia a la baja, pero sigue siendo la de mayor producción a nivel nacional, como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 2

Producción de cobre, 2015-2019

(miles de toneladas métricas finas)

Empresa minera	2015	2016	2017	2018	2019
Cerro Verde	256	522	502	494	474
Antamina	412	444	439	460	460
Southern Perú	322	313	306	331	414
Las Bambas	7	329	453	385	383
Antapaccay	203	221	206	205	198
Hudbay Perú	106	133	122	122	114
Otras empresas	395	391	417	439	413
Total	1,701	2,354	2,446	2,437	2,455

Fuente: Minem.

Elaboración: GPC.

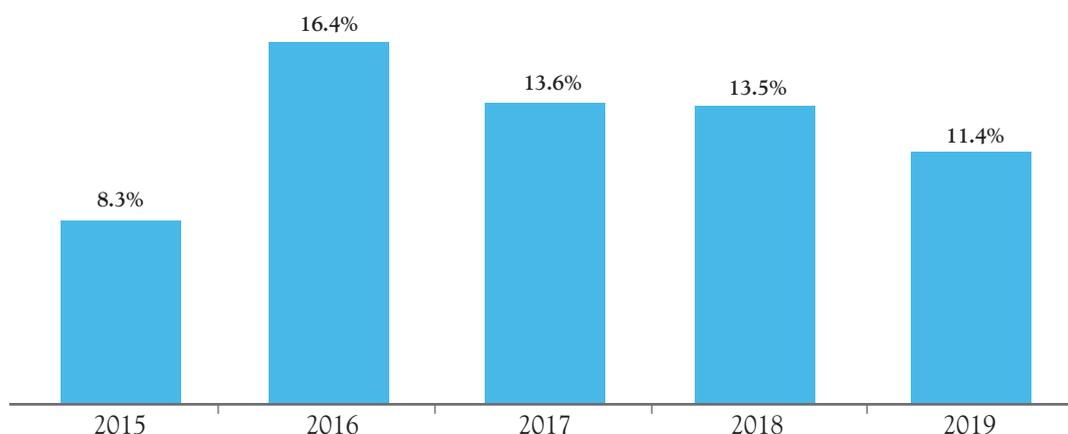
La producción artesanal de oro

Durante el 2019, el volumen de producción artesanal llegó a 14.6 millones de gramos, cifra inferior en un 22 % con relación al año anterior. La explicación de este declive se encuentra en lo ocurrido en Madre de Dios, región que lidera la explotación de oro artesanal y cuya producción se redujo de 9 a 6 millones de gramos, lo que significa una contracción del 35 %. Ello es resultado de las acciones del Estado por controlar la minería informal y la ilegal. Del mismo modo, Puno, región que concentraba el 42 % de la producción, tuvo una disminución del 9 % en su producción.

Cabe señalar que la producción aurífera artesanal se empezó a incluir en las estadísticas recién desde el 2015 como parte de las políticas de formalización implementadas por el Estado. Inicialmente, solo se contaba con información para Madre de Dios, y recién a partir del año 2016, el Ministerio de Energía y Minas (Minem) incluye las cifras estimadas para Piura, Puno y Arequipa.

Desde el inicio de su registro, la producción artesanal ha tenido una participación relevante, especialmente en los años 2016 y 2017, cuando llegó a las 25 toneladas y 20 toneladas respectivamente, cifras que representaron el 16.4 % y el 13.6% de la producción total, con lo cual llegó a ser el segundo productor después de la minera Yanacocha. Para el año 2019, la producción se redujo a 14.6 toneladas, cantidad que representa el 11.4 % del total, como se aprecia en el gráfico 3.

Gráfico 3

Participación de la producción de oro artesanal en el total de la producción de oro, 2015-2019
(porcentajes)

Fuente: Minem.
Elaboración: GPC.

1.1.2 Precios de los minerales

Precios de exportación

En el 2019, se produjo una variación negativa en los precios de exportación para la mayoría de minerales debido a las constantes tensiones derivadas de la guerra comercial entre las dos potencias mundiales —Estados Unidos y China—, las cuales provocaron incertidumbre en los mercados. Una excepción importante es el oro, cuyo precio, si bien inferior comparado con los del 2011 y del 2012, se ha mantenido en niveles elevados. Como se sabe, el oro es un metal precioso que actúa como refugio de las inversiones en momentos de inestabilidad en los mercados globales. Durante los últimos tres años, muestra una tendencia alcista pasando de US\$ 1,158 por onza en el 2015 a US\$ 1,391 por onza en el 2019. Con la enorme incertidumbre que generó la crisis sanitaria y la recesión económica a nivel mundial, el precio del oro volvió a batir récords sin precedentes, superando la barrera de los US\$ 2,000.

El hierro fue la excepción de la lista de metales industriales al casi duplicar su cotización, pasando de US\$ 33 por tonelada a US\$ 62 por tonelada. En contraste, el mineral cuya cotización tuvo una caída más pronunciada en el último año fue el zinc, con una reducción del 17%.

Observando los últimos doce años, el zinc y el oro muestran las evoluciones más favorables: su cotización se incrementó en 76% y 60% respectivamente. En contraste, el molibdeno fue el más perjudicado, pues su precio se redujo en un 58%.

Los precios del cobre y el oro

Las proyecciones de los precios de los minerales son relevantes para que los inversionistas decidan si es conveniente financiar una ampliación, iniciar una construcción de mina, una reposición, etc. El cobre y el oro son actualmente los minerales de mayor relevancia en las exportaciones nacionales. Por ende, resulta relevante analizar la evolución de sus

Cuadro 3

Precios de exportación promedio anual de los minerales, 2008-2019

Mineral	Unidad	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cobre	US\$ por libras	2.65	2.16	3.21	3.85	3.46	3.17	2.87	2.11	1.85	2.58	2.72	2.49
Estaño	US\$ por libras	7.85	7.23	9.78	11.03	9.91	10.05	9.93	7.71	8.06	9.28	9.33	8.71
Hierro	US\$ por toneladas	56	44	56	111	86	83	57	30	31	37	33	62
Oro	US\$ por onzas troy	870	974	1,223	1,577	1,672	1,412	1,264	1,158	1,249	1,260	1,268	1,391
Plata Refinada	US\$ por onzas troy	15	13	19	34	30	23	19	15	17	17	16	16
Plomo	US\$ por libras	0.98	0.74	0.93	1.11	10.0	0.94	0.90	0.75	0.80	0.90	0.88	0.85
Zinc	US\$ por libras	0.45	0.41	0.59	0.69	0.60	0.59	0.59	0.56	0.60	0.88	0.97	0.80
Molibdeno	US\$ por libras	23.43	10.24	13.37	13.15	10.87	8.74	9.91	5.61	5.07	6.56	10.22	9.87

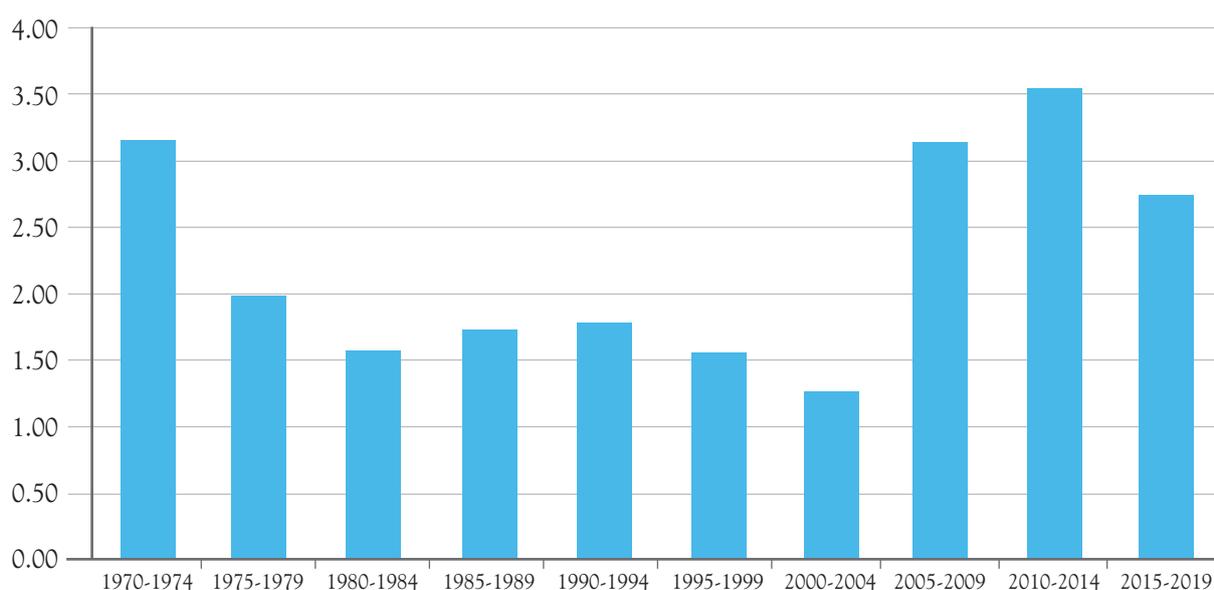
Fuente: BCRP.
Elaboración: GPC.
*Actualizado a abril del 2020.

precios. Mirando un periodo de cincuenta años (1970-2019), las cifras que se observan en el gráfico 4 muestran que en el último quinquenio (2015-2019), concordante con la fase posterior al superciclo, los precios del cobre son inferiores a los registrados en los dos quinquenios anteriores (2005-2014), pero se ubican muy por encima del nivel histórico de los precios, con excepción del correspondiente a 1970-1974. Los precios menos favorables se observaron en el primer quinquenio del siglo XXI (2000-2004).

Gráfico 4

Precio del cobre por quinquenios, 1970-2019

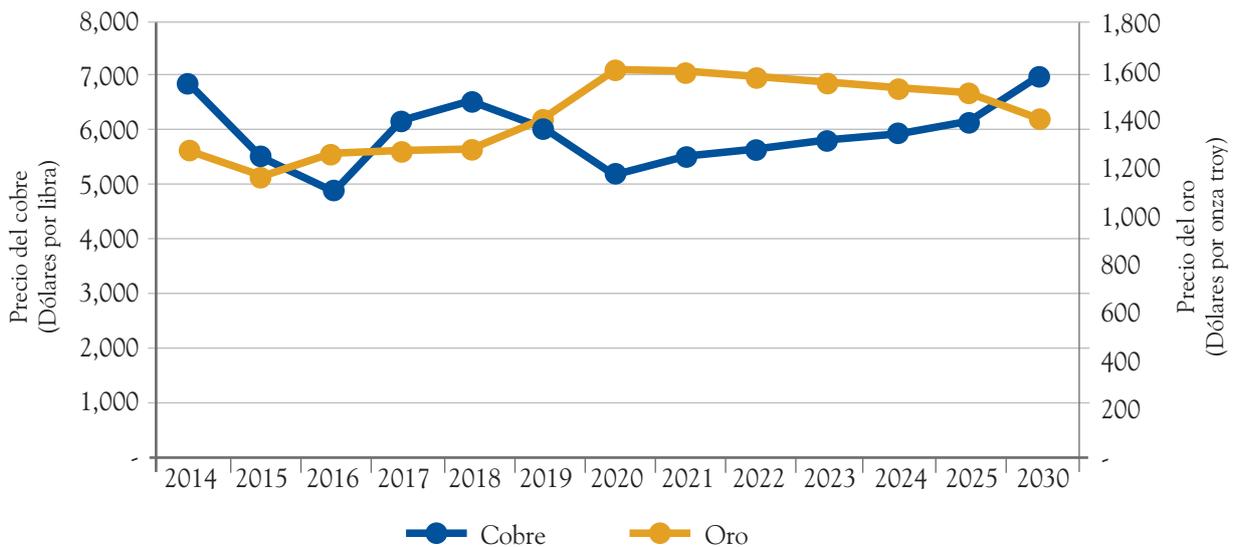
(dólares del 2012 por libra)



Fuente: Comisión Chilena del Cobre (Cochilco).
Elaboración: GPC.

Las proyecciones de precios del Banco Mundial al 2030 auguran una tendencia alcista para el cobre, probablemente, asociada a la creciente demanda que se espera como producto de la transición energética en curso en las economías desarrolladas y emergentes, que tiene a la electromovilidad como uno de los principales cambios. Ello, posiblemente, traiga consigo mayores inversiones a la región y al país. En contraste, en el caso del oro, la tendencia sería a la baja, pero manteniendo siempre niveles cercanos a los US\$ 1,400 la onza (ver gráfico 5).

Gráfico 5
Precios y proyección de los minerales 2014-2030
 (dólares)



Fuente: Banco Mundial.
 Elaboración: GPC.

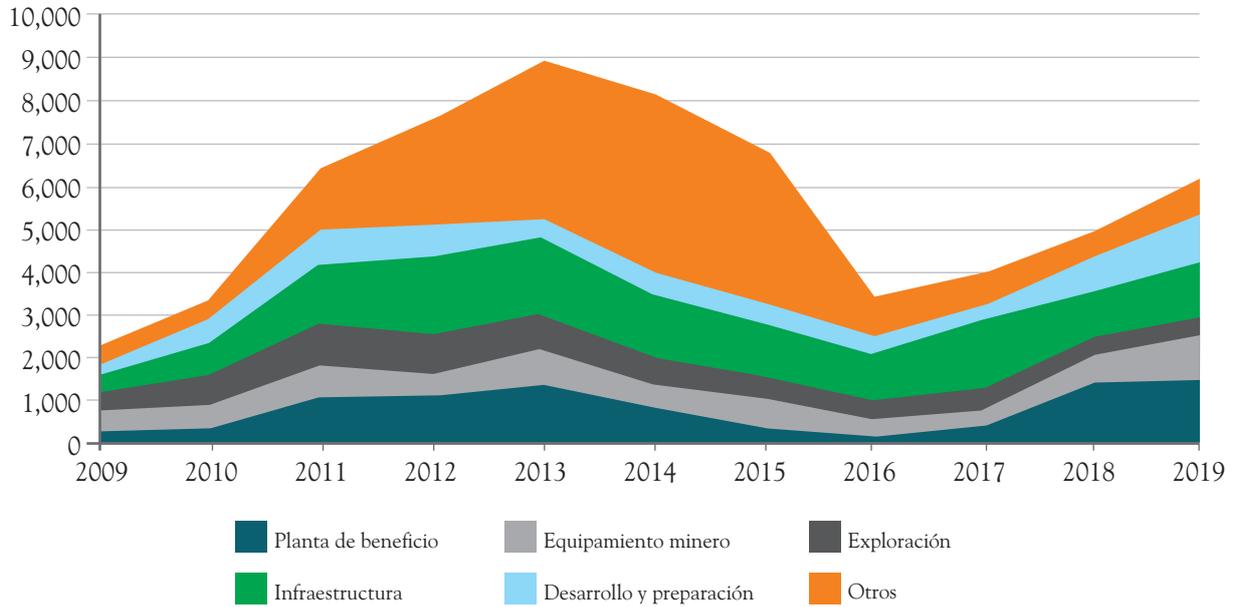
1.1.3 Inversión minera

Inversiones en el sector

En el 2019, la inversión minera mostró su tercer año de recuperación consecutiva, luego de la fuerte caída ocurrida en el año 2016, y alcanzó la suma de US\$ 6,157 millones, lo que significa un incremento del 24%. Ello fue el resultado de una variación positiva en todos los rubros, excepto el de exploración (ver gráfico 6). Los rubros con mayor crecimiento son los de desarrollo y preparación y equipamiento minero, con el 51% y el 58% respectivamente. Junto con el de inversión en nuevas plantas de beneficio, son los tres rubros que registran el monto más elevado de inversión de todo el periodo analizado. En contraste, la inversión en exploración tiene una tendencia decreciente, y en el 2019 se redujo en 14%: el registro más bajo en once años.

Una mirada a su recorrido permite observar que la inversión minera llegó a su punto más alto en el 2013, durante el superciclo de precios, con US\$ 8,863 millones; luego, cayó hasta los US\$ 3,300 millones en el 2016 y, a partir de entonces, mostró una tendencia hacia la recuperación. ¿Cuál será el efecto de la crisis sanitaria en las inversiones mineras? Es probable que para el 2020 las inversiones se contraigan, como una consecuencia que ha ocasionado la expansión del virus en todo el país, especialmente en el sur. El sector minero viene siendo priorizado por el Gobierno en los planes de reactivación económica y si, junto con ello, se confirma la recuperación de los precios, las inversiones podrían mantener la descrita tendencia al crecimiento.

Gráfico 6
Inversiones en minería 2009-2019
 (en millones de dólares)



Fuente: Minem.
 Elaboración: GPC.

Inversión en exploración

Para evidenciar que los precios son determinantes en la decisión de inversión en exploración minera, se presenta en el gráfico 7 la evolución de las inversiones en exploración y el índice de precios de los metales. El gráfico muestra que las inversiones en exploración siguen la tendencia de los precios, lo cual sugeriría que, para los inversionistas, conocer la rentabilidad de la actividad es el factor más importante para tomar su decisión. Por su parte, y con la finalidad de incentivar estas inversiones, el Gobierno viene dictando medidas como la exoneración de las evaluaciones ambientales en esta fase, consideradas de mínimo impacto.

Gráfico 7
Inversión en exploración minera e índice de precios de los metales del FMI, 2009-2019
 (en millones de dólares e índice 2016 = 100)



Fuente: Minem y Fondo Monetario Internacional (FMI).
 Elaboración: GPC.

Inversión minera según empresa

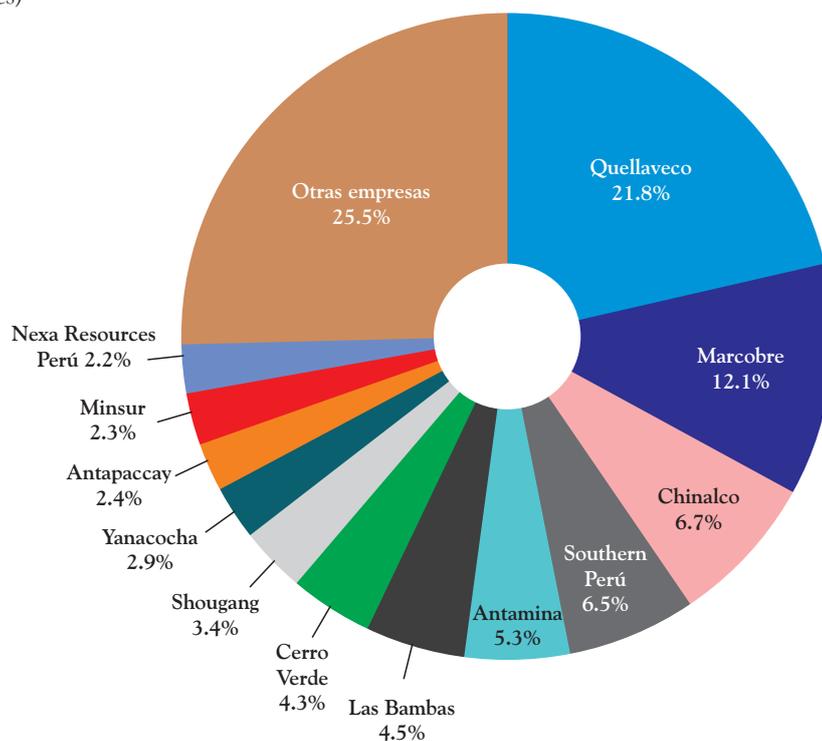
Cinco empresas concentraron la mitad de toda la inversión minera realizada a nivel nacional en el 2019. La minera Anglo American lideró el grupo con su proyecto Quellaveco —en fase de construcción—, que será uno de los yacimientos cupríferos más grandes del mundo. El monto invertido por la empresa en el 2019 fue de US\$ 1,344 millones, cantidad que representa el 21.8% del total, y se concentra en los rubros infraestructura y otros.

Le sigue en importancia Marcobre, empresa titular del proyecto cuprífero Mina Justa, en Ica, cuya inversión ascendió a US\$ 745 millones (12.1%), concentrada principalmente en los rubros equipamiento minero y desarrollo y preparación. El tercero es Chinalco, con una inversión de US\$ 413 millones, destinada principalmente al rubro planta de beneficio (6.7%). El cuarto es Southern, con US\$ 397 millones (6.5%) invertidos. Antamina finaliza el top 5 con una inversión de US\$ 326 millones (5.3%).

Gráfico 8

Inversión minera de principales empresas, 2019

(Porcentajes)



Fuente: Minem.
Elaboración: GPC.

La cartera de proyectos

Según el *Boletín Estadístico Minero*, N° 5-2020, la cartera de proyectos mineros asciende a US\$ 57,772 millones y está constituida por 48 proyectos, de los cuales, siete se encuentran en la fase de construcción y representan en conjunto US\$ 8,999 millones. Entre los proyectos registrados, destacan los de Quellaveco, en Moquegua, y Mina Justa, en Ica, por US\$ 5,300 millones y US\$ 1,600 millones respectivamente. Destaca también Relaves B2 San Rafael, ubicado en Puno, que debió entrar en operación en el 2019. Cabe mencionar que cuatro de los siete proyectos que figuran en el cuadro 4 son de cobre.

Cuadro 4

Principales proyectos mineros en etapa de construcción

Puesta en marcha	Proyecto	Operador	Región	Producto principal	Inversión total (Millones de dólares)
2019	Relaves B2 San Rafael	Minsur	Puno	Estaño	209
2020	Mina Justa	Marcobre	Ica	Cobre	1,600
2020	Quecher Main	Minera Yanacocha	Cajamarca	Oro	300
2021	Ampliación de Toromocho	Minera Chinalco	Junín	Cobre	1,355
2021	Ariana	Ariana Operaciones Mineras	Junín	Cobre	125
2022	Quellaveco	Anglo American Quellaveco	Moquegua	Cobre	5,300
2022	Ampliación Santa María	Compañía Minera Poderosa	La Libertad	Oro	110

Fuente: Minem (Boletín Estadístico Minero, N° 5-2020). Datos del cuadro actualizado a septiembre del 2019. Elaboración: GPC.

1.1.4 Valor de la producción minera

Valor de la producción minera según mineral

El valor de la producción minera (VPM) —que se obtiene de multiplicar el precio de exportación en moneda nacional por el volumen de la producción de minerales— permite tener una primera aproximación al valor de extracción que se obtiene de la actividad. El valor de la producción minera en el 2019 fue de S/ 86,582 millones, lo que implica una ligera disminución (de 4%) en comparación con el 2018. Los metales más afectados fueron zinc, cobre y plata, que sufrieron una reducción del 19%, 7% y 7% en el VPM, respectivamente. Este resultado se explica por los menores precios de los minerales y también por la menor producción de oro, plata y zinc.

Al analizar la evolución del VPM en los últimos diez años, se puede diferenciar tres fases. La primera fue de gran crecimiento de la riqueza, generado luego de la crisis financiera del 2009-2011 e impulsado por el aumento de los precios del oro y del cobre. La segunda fase fue de declive del VPM como consecuencia del fin del superciclo, lo cual acarrió caídas sustantivas en las cotizaciones. Finalmente, en la tercera fase se produce un repunte del VPM, pero esta vez impulsado por el crecimiento extraordinario de la producción de cobre en el periodo 2016-2018, debido a que entraron en operación el proyecto Las Bambas y la Ampliación Cerro Verde. La pregunta que surge es si en los años siguientes el VPM mantendrá la tendencia creciente o no. Por lo pronto, el año 2020 marcará cifras también negativas como resultado de la crisis sanitaria.

Gráfico 9

Valor de la producción minera por tipo de mineral, 2009-2019

(en millones de soles)



Fuente: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC.

* Otros incluye plomo, estaño, molibdeno y hierro.

Datos del 2019 son preliminares.

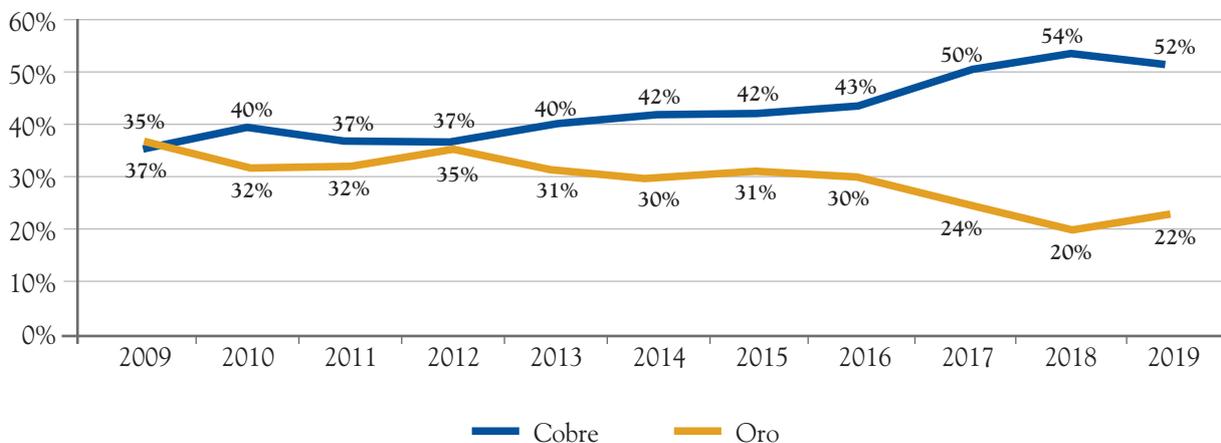
Participación del oro y cobre en el valor de la producción minera

El cobre y el oro concentran —en promedio del periodo 2009-2019— cerca del 73% del VPM; por ende, cualquier fluctuación en precio o volumen de estos metales, especialmente del cobre, resulta determinante. Al 2019, la participación del cobre en el VPM se redujo ligeramente (2%); en contraste, la participación del oro tuvo un incremento en similar proporción. Pese a ello, el cobre ha ido ganando mayor relevancia en el VPM, pasando de 35% a 52% en el total; en tanto, el oro ha ido perdiendo terreno: del 37% al 22% (ver gráfico 10). Como se señaló, ello se debe a que el cobre casi ha triplicado su volumen de producción minera en once años, mientras que la producción de oro ha mostrado un descenso continuo. Ello indica que el futuro del sector estará marcado por cómo le vaya al cobre en términos de precios e inversiones.

Gráfico 10

Participación del cobre y del oro en el total del valor de la producción minera, 2009-2019

(porcentajes)



Fuente: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC.

Oro incluye el valor de la minería artesanal.

Valor de la producción minera según empresa

El VPM por empresa permite tener una primera aproximación al nivel de concentración de la riqueza generada en el sector y estimar el aporte tributario de cada compañía. En el 2019, de un universo de más de setecientas empresas, seis concentraron el 50.4 % del total del VPM; en el 2018, esas mismas alcanzaron el 51.8 %. Estas cifras muestran que seis empresas representan un poco más de la mitad de la dinámica económica del sector en el país. Dichas empresas fueron Antamina, con 13.5 % del VPM; Cerro Verde, con el 11.1 %; Southern Perú, con el 10.0 %; Las Bambas, con el 8.2 %; Antapaccay, con el 4.7 %; y Yanacocha, con el 2.8 %.

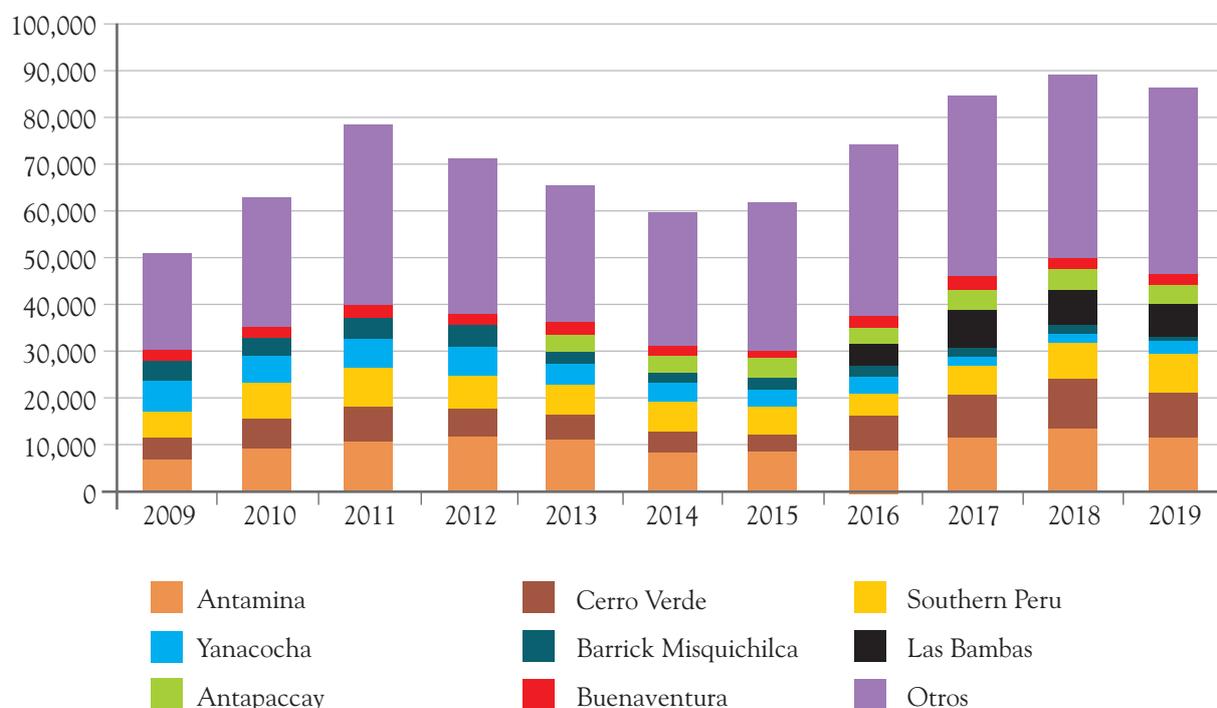
En cuanto a la variación anual entre el 2018 y el 2019, solo Yanacocha y Southern Perú registraron aumentos en su valor de producción en 21 % y 18 % respectivamente. Cabe resaltar que para el caso de Southern, la ampliación de Toquepala ayudó a que el 2019 fuera su mejor año de producción, con un VPM de S/ 8,698 millones, pese al contexto de precios tornando a la baja. En cuanto a Yanacocha, el aumento de la cotización del oro favoreció el incremento de su VPM. Las demás empresas que aparecen en el gráfico 11, registraron cifras a la baja en este indicador, siendo las más significativas las de Minera Antamina y Minas Buenaventura, con -15 % y -27 % respectivamente.

Considerando el período de diez años que se reporta en este informe, las empresas que muestran un aumento progresivo en el valor de producción minera son Antamina y Cerro Verde; mientras que las auríferas Barrick Misquichilca y Yanacocha registran un descenso constante en su aporte al VPM. Asimismo, surge Las Bambas como un actor relevante al ocupar un lugar en el top de empresas mineras del país.

Gráfico 11

Valor de la producción minera por empresa, 2009-2019

(en millones de soles)



Fuente: Minem.

Elaboración: GPC.

Otros incluye en promedio 240 empresas de diverso tamaño. En el caso de Antapaccay, entre los años 2001 y 2012, se considera la producción de Xstrata Tintaya. No incluye minería artesanal.

Valor de la producción minera según macrorregión

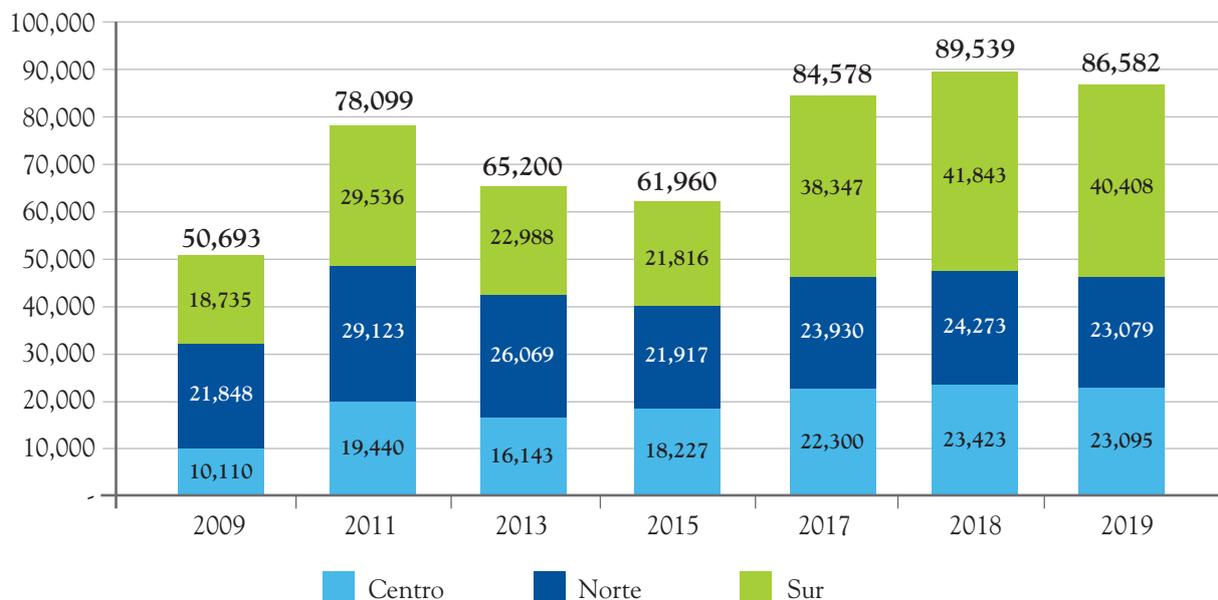
En concordancia con lo expuesto hasta aquí, este indicador nos muestra la mayor importancia que ha venido adquiriendo el sur del país en la producción minera en la que predomina el cobre, mientras que el norte, donde prima la producción aurífera, ha venido perdiendo terreno en términos relativos. En el año 2019, el VPM de las tres macrorregiones sufrió ligeras variaciones a la baja, pero se mantuvo el peso relativo de cada una, tal como se aprecia en el gráfico 12.

Entre el 2015 y el 2019, la Macrorregión Sur casi duplicó su valor de producción, pasando de S/ 21,816 millones a S/ 40,408 millones, con lo cual aportó el 47 % del total en el 2019. Dicho cambio se debió a la contribución de Apurímac y Arequipa, mediante los proyectos Las Bambas y Cerro Verde, respectivamente. En cambio, el norte disminuyó su aporte del 44 % en 2012 al 27 % en el 2019. Finalmente, el centro ha tenido un aporte más constante en términos relativos y, actualmente, se ubica en 27 %.

Por la primacía del cobre en la producción minera del sur, es probable que mantenga y, tal vez, incremente su importancia en los próximos años; aparte, el centro cobraría más importancia, lo cual desplazaría al norte a la zaga en la producción minera del país. Considerando la cartera de proyectos en construcción, de los siete de mayor trascendencia, tres se ubican en el centro, dos en el sur y dos en el norte; y el nivel de inversión de los proyectos del sur es el más alto.

Gráfico 12

Valor de la producción minera por macrorregiones
(en millones de soles)



Fuente: BCRP y Minem.

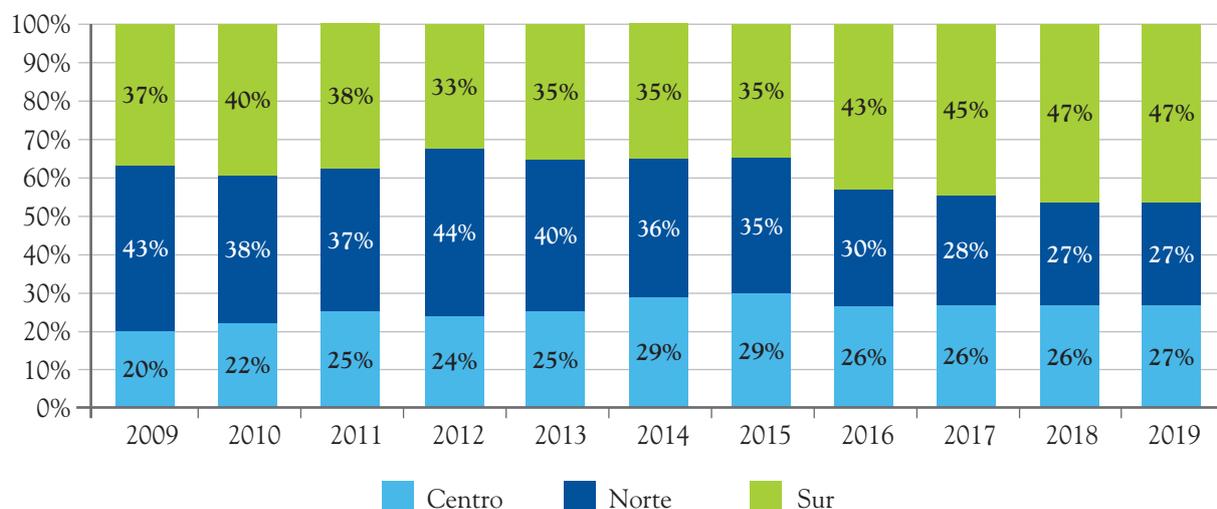
Elaboración: GPC.

Incluye el valor de la minería artesanal.

Gráfico 13

Valor de la producción minera por macrorregiones, 2009-2019

(porcentajes)



Fuente: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC.

Incluye el valor de la minería artesanal.

1.1.5 Desempeño de las empresas mineras

Valor de la producción minera e impuesto a la renta

Durante los últimos cuatro años, el VPM registró niveles históricos; sin embargo, el aporte tributario del sector minero se ha mantenido en niveles bajos comparados con los años del *boom* extractivo. Como se puede ver en el gráfico 14, con excepción del año 2018, la trayectoria del aporte tributario de las empresas no acompaña, como es de esperar, a la del VPM, lo cual abre el debate sobre los esquemas que posee el Estado para capturar la renta proveniente de la extracción de los recursos naturales, en particular, los referidos al control de la elusión tributaria. Desde el 2017 en adelante, el VPM sobrepasó los S/ 80,000 millones, mientras que el monto recaudado en los tres últimos años promedió los S/ 3,276 millones, lo que equivale al 4%, cuando esta cifra bordeaba el 10% durante los años del *boom*.

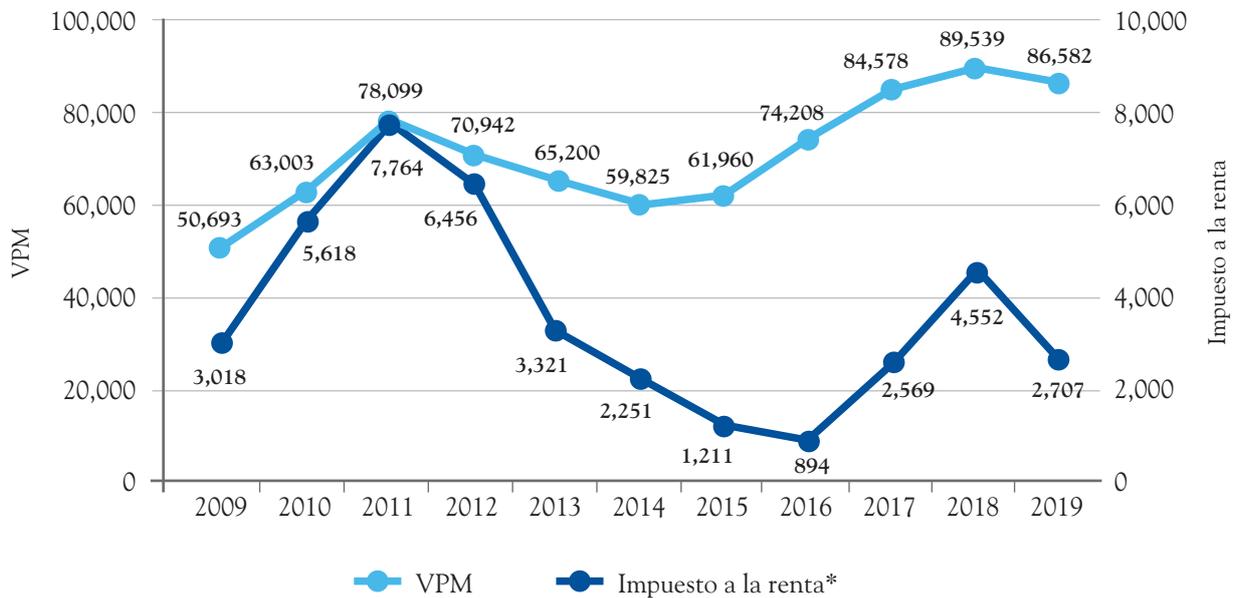
El gráfico 15 presenta el indicador que relaciona el impuesto a la renta de las empresas mineras (que es el más importante)⁵ con el valor de producción y nos da una idea de la evolución del aporte tributario del sector. Como se anotó antes, en los años del *boom* minero, esta ratio se ubicó en alrededor del 10% y luego, debido a la caída de los precios ocasionada por el fin del superciclo, se redujo a la décima parte; pero, durante los últimos años, ha estado en alrededor del 4%.

⁵ Las empresas mineras realizan pagos tributarios y no tributarios. Los pagos tributarios son el impuesto a la renta y el impuesto especial a la minería, mientras que los pagos no tributarios son la regalía minera y el gravamen especial a la minería.

Gráfico 14

Valor de la producción e impuesto a la renta del sector minero, 2009-2019

(en millones de soles)



Fuente: BCRP, Minem y Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat).

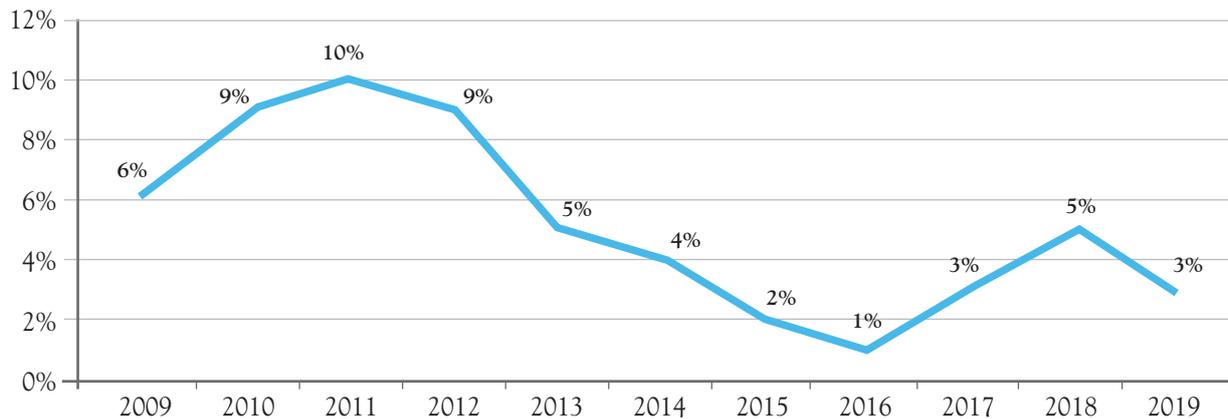
Elaboración: GPC.

* El impuesto a la renta incluye la regularización.

Gráfico 15

Impuesto a la renta como proporción del valor de la producción minera, 2009-2019

(porcentajes)



Fuente: BCRP, Minem y Sunat.

Elaboración: GPC.

El gráfico 14 muestra que las variaciones anuales del impuesto a la renta son más pronunciadas comparadas con las del VPM, tanto en las variaciones a la baja como al alza; y el gráfico 15 evidencia que el impuesto a la renta es altamente sensible a las variaciones de precios. En ambos casos, la interrogante de fondo es la siguiente: ¿cuáles son los factores que explican los bajos niveles de tributación pese a que el sector registra máximos niveles en el valor de producción? Para responderla, se requiere conocer la

estructura de costos de las empresas mineras a nivel de cada proyecto: de las empresas que cotizan en la bolsa de valores, hay alguna información; pero de las que no —que son la mayoría—, no existe. Un debate profundo sobre este tema requiere avanzar hacia una mayor transparencia del sector extractivo a este nivel.

El cash cost en el Perú

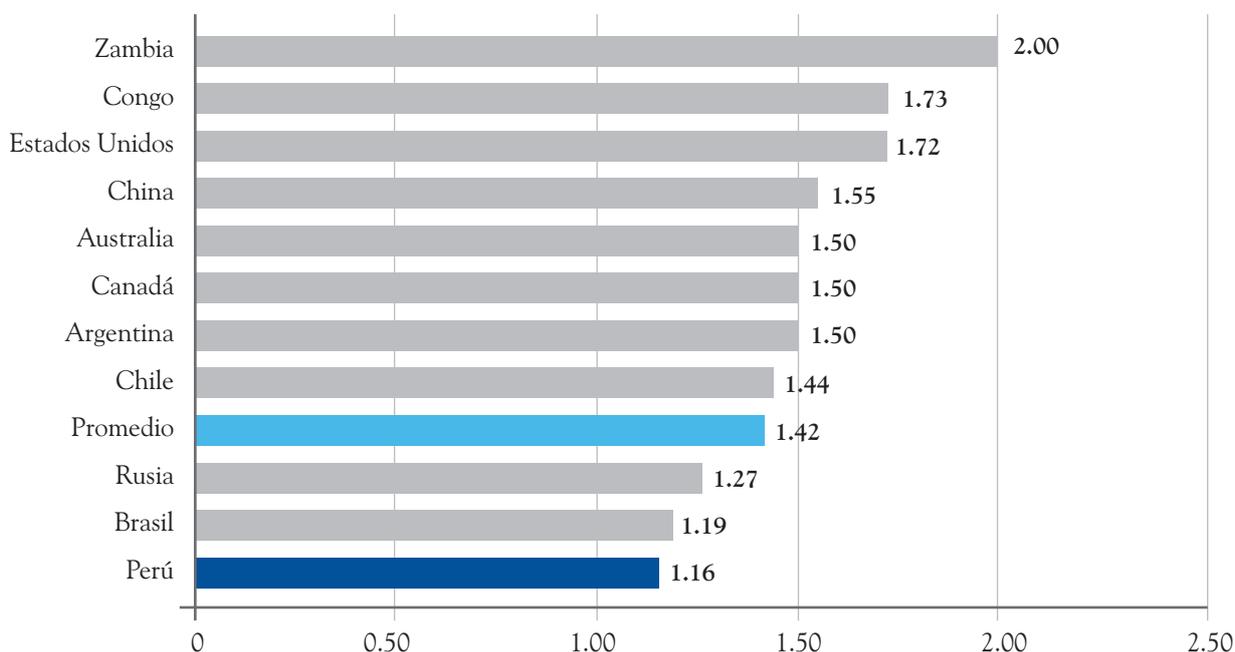
Se ha visto que el aporte de las empresas mineras mediante el impuesto a la renta es muy oscilante en términos relativos y absolutos durante el periodo de análisis. Con el fin de comprender mejor el comportamiento de esta variable, es necesario revisar los costos o márgenes operativos de las empresas mineras y, así, entender cómo estos influyen en su rentabilidad y posterior pago de impuestos.

De acuerdo con la información que presenta el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (Osinergmin), en nuestro país, el costo de producir una unidad de mineral (*cash cost*)⁶ de cobre es uno de los más bajos del mundo. En el 2015, producir una unidad de cobre en las minas del Perú costaba, en promedio, US\$ 1.16: monto inferior a los de Chile, Australia o Canadá. Ello está asociado al reducido costo de la energía y a las altas leyes de concentración del mineral⁷. La situación es similar en el caso del oro.

Gráfico 16

Costo de producir una unidad (*cash cost*) de cobre, 2015

(dólares por libra)



Fuente: Osinergmin con información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de Wood Mackenzie.

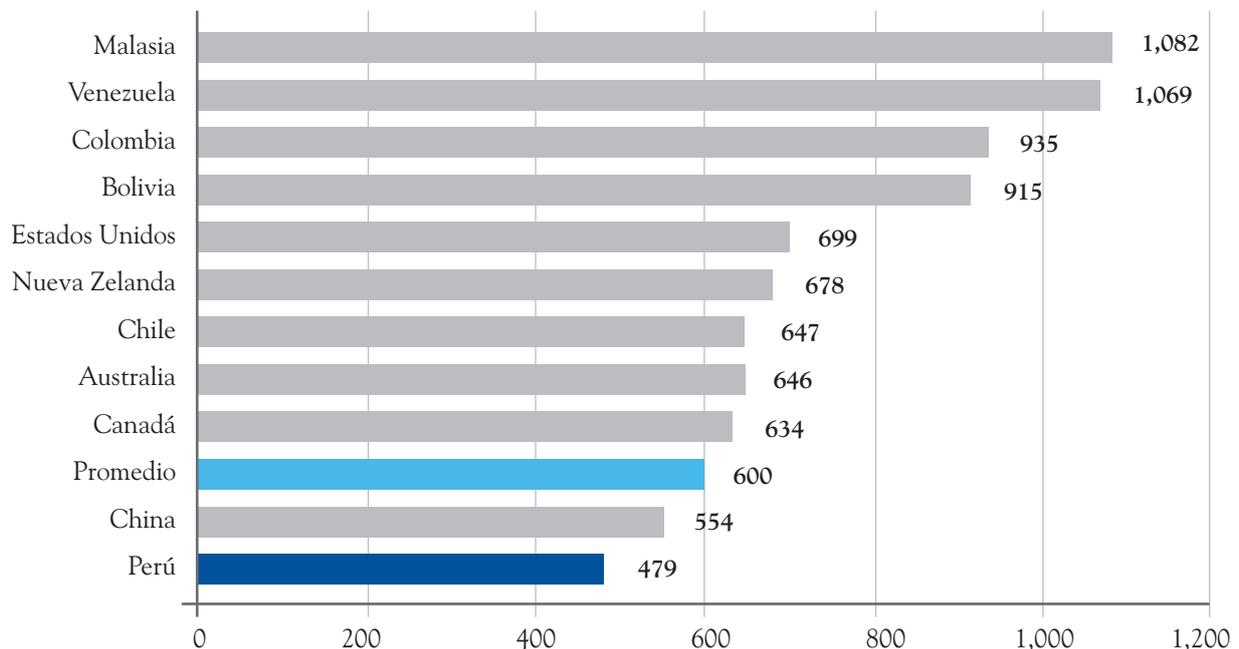
6 *Cash cost* incluye el costo de mina, la planta, así como los gastos generales y de transporte, y excluye los gastos asociados al financiamiento.

7 Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas. (2017). *La industria de la minería en el Perú. 20 años de contribución al crecimiento y desarrollo económico del país*. Lima: Osinergmin.

Gráfico 17

Costo de producir una unidad (*cash cost*) de oro, 2015

(dólares por onza troy)



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

Este *cash cost* más bajo con relación a otros países es una suerte de “ventaja comparativa” que ofrece nuestro país y es la base de su atractivo para las inversiones. Pero tener el costo unitario total, se añaden otros tipos de costos, como el administrativo, financiero y los asociados al entorno social y político existente en cada país. En vista de que la ley del mineral también es diferente en cada operación minera, así como la tecnología que utilizan las empresas, el margen operativo o la rentabilidad de estas son muy heterogéneas y, por consiguiente, lo es también el aporte tributario que realizan al Estado.

1.1.6 Impuestos y el aporte fiscal de la minería

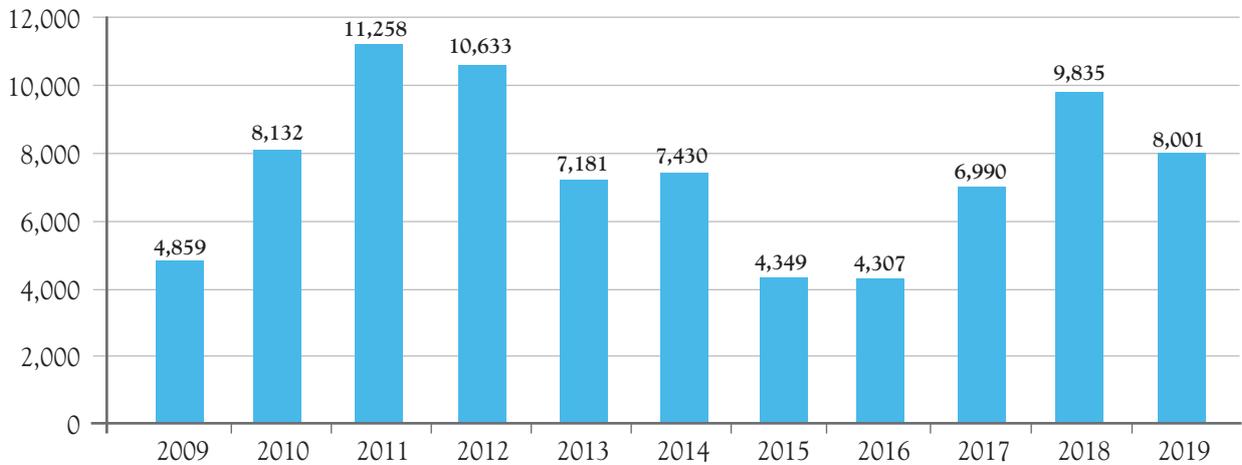
Tributos internos recaudados de la minería

Los tributos internos están conformados principalmente por el impuesto a la renta, el impuesto general a las ventas, el impuesto selectivo al consumo y otros de menor importancia. En el 2019, los tributos internos recaudados por la minería disminuyeron en un 19% en comparación con el 2018, y llegaron a S/8,001 millones, de acuerdo con la información de la Sunat. En cuanto a su evolución, el gráfico 18 muestra dos momentos en el aporte tributario: el primero corresponde al *boom* minero (2011 y 2012) y fue producto de precios excepcionalmente altos; el segundo, en el que se observa un repunte del aporte tributario (2018 y 2019), tiene como origen principal el incremento de los volúmenes de producción.

Gráfico 18

Tributos internos recaudados de la minería, 2009-2019

(en millones de soles)



Fuente: Sunat.
Elaboración: GPC.

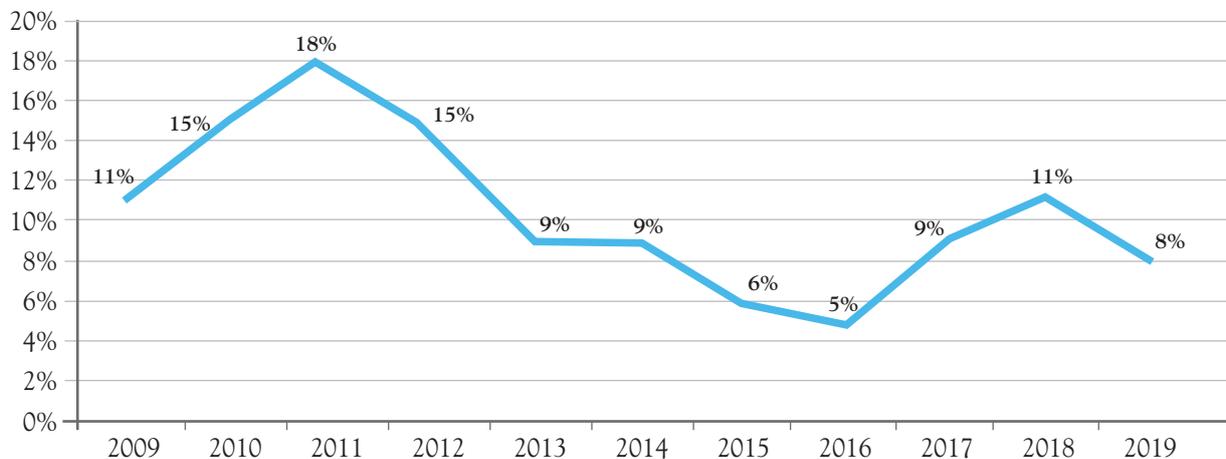
Participación del sector minero en el total de tributos internos

¿Cuánto de los ingresos tributarios que recauda el Estado corresponden al sector minero? Es una pregunta frecuente formulada desde la ciudadanía, sobre la cual hay respuestas diferenciadas, y que desde las empresas, se tiende a sobreestimar. El indicador que muestra el gráfico 19 da una respuesta a esa interrogante utilizando los datos que publica la Sunat. En los años del *boom* de precios, el sector minero aportó entre el 15% y el 18% del total de los tributos internos, pero dicho aporte descendió a partir del 2012 hasta registrar su nivel más bajo en el año 2016 con el 5%. A partir del año 2017, se observó una recuperación, pero lejana de los porcentajes alcanzados durante los años del *boom*. De hecho, en el 2019 se produjo una disminución que, seguramente, se agravará en el 2020 por efecto de la crisis sanitaria.

Gráfico 19

Aporte del sector minero al total de tributos internos, 2009 -2019

(porcentajes)



Fuente: Sunat.
Elaboración: GPC.

Impuesto a la renta según actividad económica

En el año 2019, la recaudación del impuesto a la renta de todos los sectores se incrementó ligeramente: 3%, y el monto recaudado ascendió a S/ 23,117 millones. El principal contribuyente fue el sector otros servicios, cuya recaudación pasó de S/ 8,700 millones en el 2018 a S/ 11,200 millones en el 2019. La variación del 2019 al 2018 del impuesto a la renta pagado por las actividades económicas fue mixta. Por un lado, están aquellas que incrementaron su recaudación: agropecuaria y pesca, en 117%; otros servicios, en 28%; comercio, en 6%; y construcción, en 4%. Por otro lado, están las actividades que redujeron su recaudación: minería, en 41%; hidrocarburos, en 19%; y manufactura, en 5%.

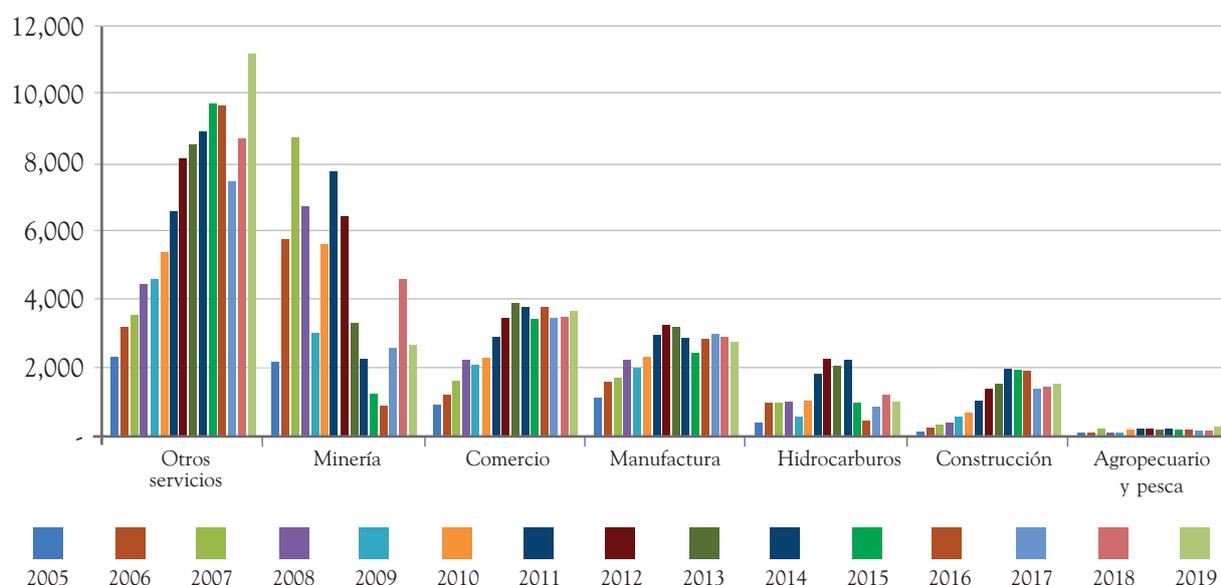
El impuesto a la renta de tercera categoría es el principal tributo que pagan las empresas mineras y es la base para calcular el canon que se transfiere a las regiones. Como se sabe, según la norma, el 50% del impuesto a la renta declarado⁸ por las empresas es transferido a las regiones productoras como participación por explotación de los recursos naturales.

Durante el periodo 2009-2019, las actividades que generaron más ingresos por impuesto a la renta fueron otros servicios (39%), minería (18%), comercio (16%) y manufactura (13%). Estas actividades juntas concentran el 86% de la recaudación de dicho impuesto. En cambio, si se toma en cuenta el aporte de la minería a los ingresos tributarios, es decir, a los tributos internos, la minería aparece en el cuarto lugar: esta diferencia se explica porque sectores como servicios, comercio y manufactura aportan mucho más en impuesto general a las ventas (IGV), mientras que la minería aporta principalmente el impuesto a la renta.

Gráfico 20

Impuesto a la renta por actividad económica, incluida la regularización, 2005-2019

(en millones de soles)



Fuente: Sunat.
Elaboración: GPC.

⁸ Se debe diferenciar los conceptos de impuesto a la renta declarado del impuesto a la renta pagado cada año. El primero, se refiere a lo que corresponde a un año fiscal determinado, está protegido por la reserva tributaria y solo se difunden en los informes de la iniciativa EITI Perú; el segundo lo publica la Sunat e incluye pagos diferidos de otros años fiscales.

Cambios al esquema tributario minero

Hasta el año 2011, la renta minera estaba compuesta solo por el impuesto a la renta y las regalías mineras. Ese año, en el marco de la discusión sobre la aplicación de un impuesto a las sobreganancias mineras, el gobierno de Ollanta Humala terminó negociando con las empresas tres medidas: la modificación de la base de cálculo de la regalía minera y la creación de dos nuevos aportes: el impuesto especial a la minería (IEM), para las empresas sin contratos de estabilidad; y el gravamen especial a la minería (GEM), para las que los tenían.

Respecto a la regalía minera, se cambió el valor de las ventas por la utilidad operativa como base de cálculo para determinar el monto a pagar. Para el IEM y el GEM, se utilizó el mismo concepto. El porcentaje que se aplica en cada caso varía en función de la rentabilidad que obtiene la empresa: a mayor rentabilidad, mayor porcentaje, teniendo como tope el 13 %, y viceversa, con una tasa mínima de 1 %. Las cifras del cuadro 5 dan una idea de los ingresos generados por cada uno de estos pagos hasta el 2015; además, muestran las variaciones que desde el 2016 produjeron el ingreso de los proyectos Las Bambas y Cerro Verde, así como la reducción del número de empresas que dejaron de aportar el GEM y lo reemplazaron por el IEM.

En el año 2019, los ingresos recaudados por los tres conceptos mencionados fueron S/ 2,055 millones: cifra menor en 2 % respecto al año previo. Como se puede observar en el cuadro, a partir del año 2016, la trayectoria del IEM es creciente (pasa de S/ 208 millones en el 2015 a S/ 545 millones en el 2019), mientras que la del GEM tiende a la baja (pasa de S/ 344 millones a S/ 40 millones), lo cual se explica por la finalización de los contratos de estabilidad tributaria de algunas empresas.

Las regalías mineras tienen dos variantes: la que fue creada en el año 2004 mediante la Ley 28258 y la que fue modificada el año 2011 mediante la Ley 29788. En el primer caso, su magnitud creció de manera sustancial a partir del 2015 por efecto del proyecto Las Bambas, en el cual opera la llamada regalía contractual calculada sobre las ventas totales. En el segundo caso, alcanzaron niveles interesantes en los años finales del superciclo y más recientemente desde el año 2017, ello, asociado al incremento de la producción del cobre en el sur del país.

Cuadro 5

Recaudación por las nuevas medidas tributarias para el sector minero, 2009-2019

(en millones de soles)

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Impuesto especial a la minería	-	-	58.7	441.7	337.0	372.5	208.2	236.4	638.0	770.4	545.1
Regalía minera, Ley N° 28258 (Contractual)	338.0	645.8	769.9	12.7	11.9	120.6	198.7	205.8	260.9	267.1	586.5
Regalía minera, Ley N° 29788	-	-	70.7	571.7	505.4	529.0	352.2	519.6	808.8	980.1	883.4
Gravamen especial a la minería	-	-	135.6	941.7	809.5	535.1	344.2	101.5	66.2	88.3	40.1
Total	338.0	645.8	1,034.9	1,967.7	1,663.7	1,557.2	1,103.2	1,063.3	1,773.9	2,105.9	2,055.0

Fuente: Sunat.

Elaboración: GPC.

Cifras del total incluyen suma de decimales.

1.1.7 La renta minera

Renta minera versus valor de la producción minera

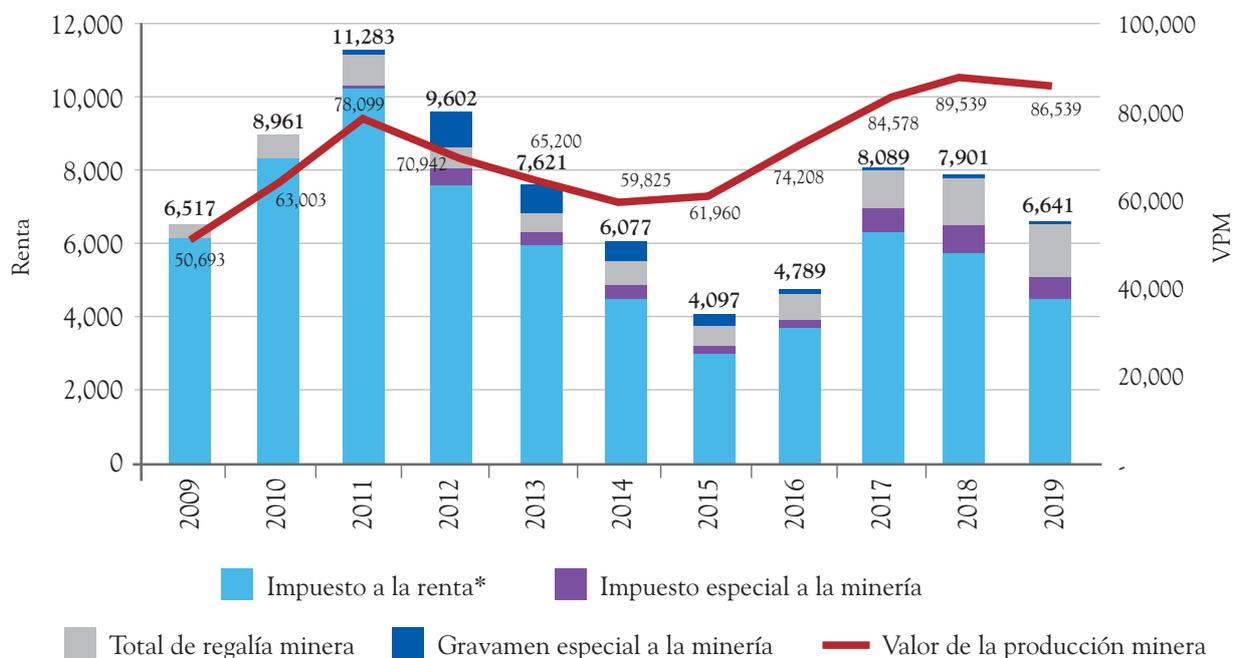
La renta minera que obtiene el Estado por la extracción de los recursos mineros se compone del impuesto a la renta (IR), de las regalías mineras (RM), del gravamen especial a la minería (GEM) y del impuesto especial a la minería (IEM), tal como se muestra en el gráfico 21. En el año 2019, la renta minera capturada por el Estado alcanzó los S/6,641 millones: cifra inferior en 16% a la del año previo; este resultado se explica principalmente por la disminución del IR y, en menor medida, del IEM.

El gráfico 21 es uno de los más logrados para comprender la dinámica del sector minero, pues permite ver la evolución de la renta capturada por el Estado y sus diferentes componentes, y su relación con el valor de producción total del sector. A partir del 2015, se observa una fase nueva diferente, comparada con los años del *boom* extractivo, que combina niveles récord de volúmenes producidos e ingresos generados, con bajos niveles de tributación. Como se señaló antes, para comprender los factores que explican esta nueva realidad, se requiere un análisis más exhaustivo del manejo de los costos y de posibles políticas de planificación tributaria por parte de las empresas mineras. En ese sentido, adquiere especial relevancia la aprobación y puesta en vigencia de la ley antielusiva luego de estar congelada por siete años.

Gráfico 21

Renta minera capturada por el Estado y valor de la producción minera, 2009-2019

(en millones de soles)



Fuente: Sunat y Portal de Transparencia Económica-MEF.

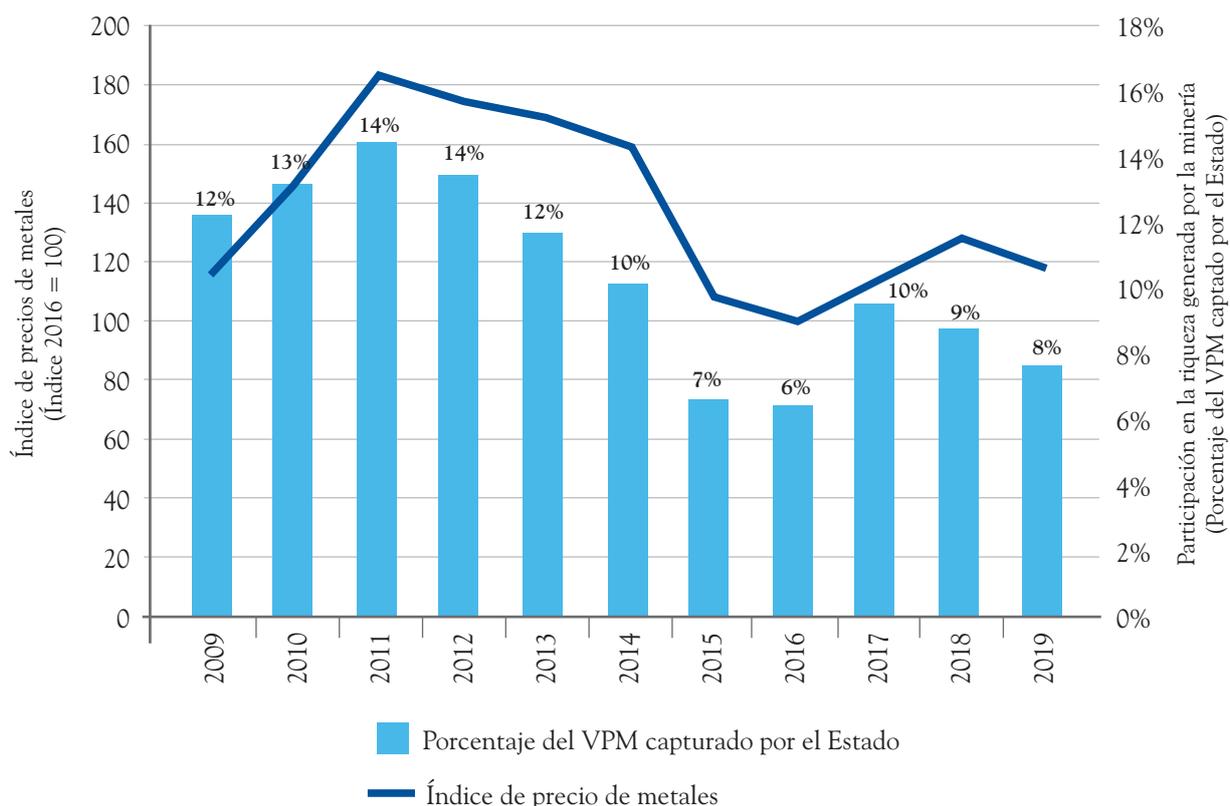
Elaboración: GPC.

* El impuesto a la renta se ha calculado de forma indirecta a través de las transferencias de canon minero a los gobiernos regionales y locales.

Participación del Estado en la renta generada por el sector minero

¿Qué porcentaje de la riqueza generada por la actividad minera es capturada por el Estado mediante los cuatro tipos de pagos que realizan las empresas? Las cifras del gráfico 22 indican que para el 2019 fue del 8%, y en los años del *boom* llegó hasta el 14%. También muestra que este indicador tiene un comportamiento cambiante en función de la trayectoria que siguen los precios de los minerales.

Gráfico 22

Participación del Estado en la riqueza generada por el sector minero e índice de precios de los metales, 2009-2019
(porcentajes)

Fuente: Sunat, FMI y Portal de Transparencia Económica-MEF.
Elaboración: GPC.

1.2 GENERACIÓN DE LA RENTA DE LOS HIDROCARBUROS

1.2.1 La producción de gas natural y de petróleo

La estructura productiva de los hidrocarburos en nuestro país se ha modificado drásticamente con la entrada en producción, en el 2004, del proyecto Camisea, de donde se extrae gas natural (GN) y líquidos de gas natural (LGN). Hace 20 años, el petróleo concentraba gran parte de la producción de hidrocarburos y llegaba al 90%; pero, con los años, fue perdiendo presencia hasta llegar al 15% en el 2019. En contraste, el gas comenzó con un 6% y, con el paso del tiempo, llegó a concentrar el 62% de la producción total.

El gas de Camisea ha hecho posible que hoy se produzca un 253% más de barriles de hidrocarburos con relación al 2001. Los principales contribuyentes son los LGN y el

GN. En contraste, la producción de petróleo en la selva norte registra una tendencia decreciente y se halla estancada desde hace cinco años con bajos niveles de producción.

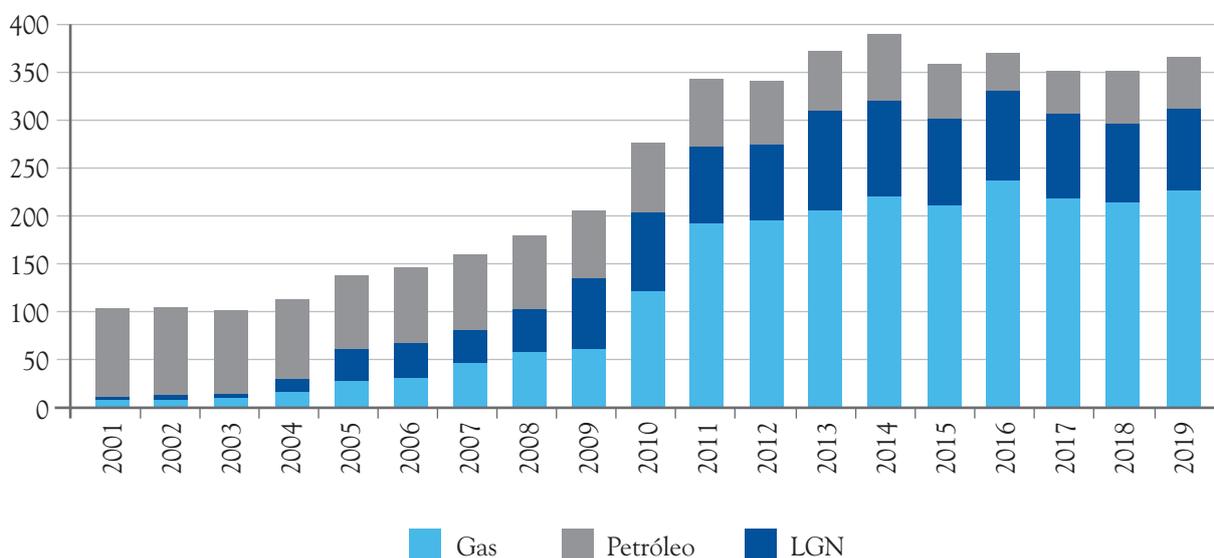
En el agregado, la producción hidrocarburífera remontó a partir del año 2004 y se mantuvo hasta el 2011: a partir de ese momento, alcanza una suerte de meseta con ligeras variaciones positivas y negativas cada año.

En el año 2019, la producción de hidrocarburos se incrementó en un 4%, con un total de 364,000 barriles equivalentes por día: dicho aumento se debió principalmente a mayores volúmenes de GN y de LGN en 6% y 2% respectivamente.

Gráfico 23

Volumen de producción anual de hidrocarburos, 2001-2019

(Miles de barriles equivalentes por día) *



Fuente: Minem y Perupetro.

Elaboración: GPC.

* Un millón de pies cúbicos de gas natural equivalen a 178,071 barriles de petróleo. Para elaborar el gráfico, se transformó la producción de gas natural a barriles equivalentes de petróleo y líquidos de gas natural.

1.2.2 El precio del gas natural y del petróleo

En el 2019, el precio promedio del petróleo disminuyó en 12% y alcanzó los US\$ 57 por barril. De manera similar, el precio del GN experimentó una reducción del 17% y llegó a los US\$ 2.58 por millón de BTU⁹. Es de resaltar que, después de la caída de los precios causada por la crisis financiera (2008), el GN no pudo recuperar sus valores previos, mientras que el petróleo logró recuperar sus precios temporalmente, pues en el 2015 y el 2016 se produjo un verdadero desplome por el incremento de la oferta de crudo de los países miembros de la OPEP¹⁰. Finalmente, lo que caracteriza su evolución en los

9 Abreviatura de British Thermal Unit, unidad térmica británica.

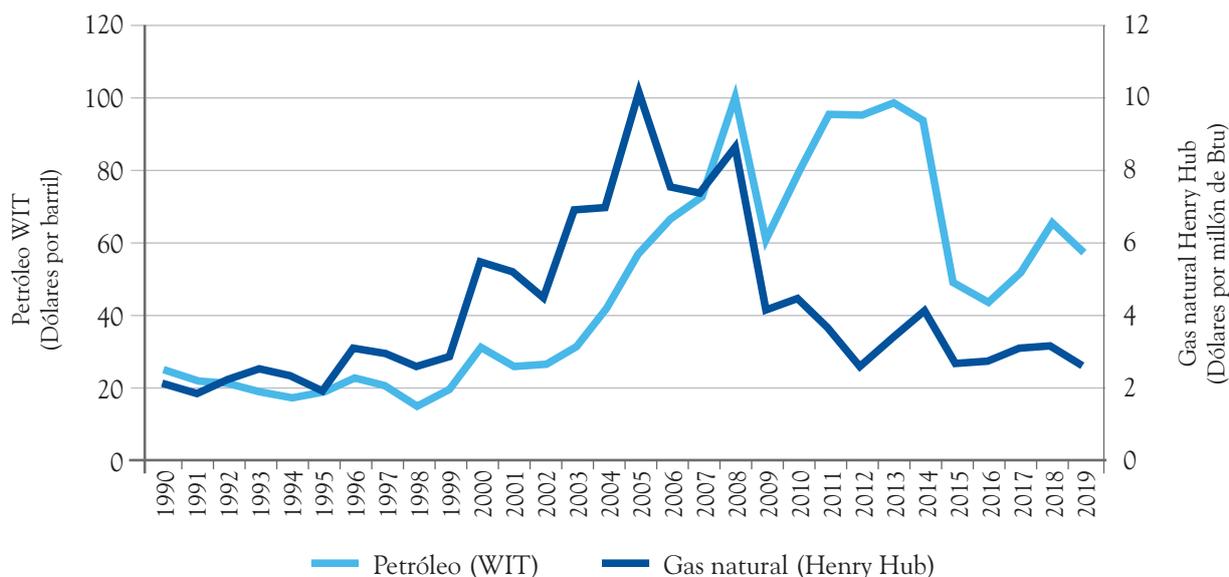
10 Grupo Propuesta Ciudadana. (2018). *Reporte Nacional N° 22 de Vigilancia de las Industrias Extractivas (Balance 2017)*. Lima.

últimos diez años es una alta volatilidad vinculada con la inestabilidad del mercado y factores geopolíticos. El *shock* de oferta y demanda producido por la crisis sanitaria en el 2020 marcará un antes y después en el mercado de los hidrocarburos; por lo pronto, el deterioro de sus precios se verá acentuado por la gran recesión económica mundial.

Gráfico 24

Variación anual del precio de los hidrocarburos, 1986-2019

(Miles de barriles equivalentes por día)



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración: GPC.

1.2.3 La inversión en hidrocarburos

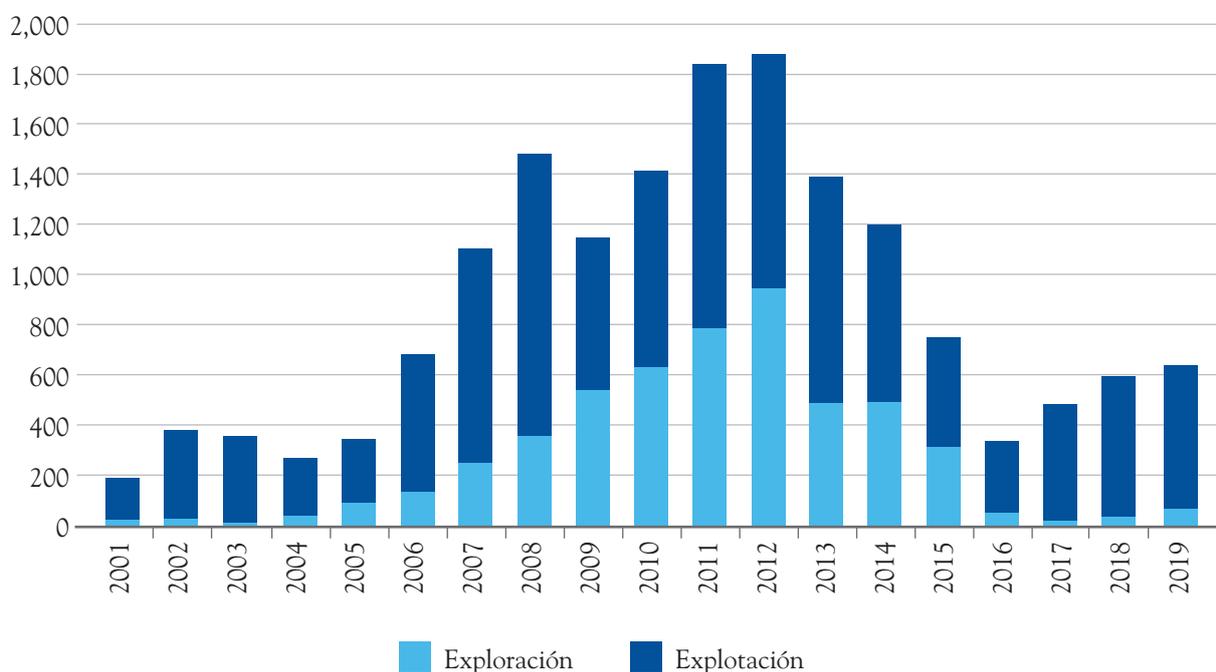
El 2019 marcó una reducción de 4% en la inversión de hidrocarburos con relación al año anterior y llegó a los US\$ 625 millones. El componente que no se recupera y está estancado desde el año 2016 es la inversión en exploración de nuevas reservas. Por su parte, la inversión en explotación tuvo un descenso de 11%. En términos generales, las inversiones en hidrocarburos evidencian la situación de un sector en crisis, razón por la cual desde el sector privado se vienen impulsando cambios normativos que alienten las inversiones mediante mecanismos como la rebaja de las regalías.

La inversión en explotación es el principal componente y concentra el 72% de las inversiones anuales en promedio; y el monto más alto se registró en el año 2008, con US\$ 1,128 millones. Las inversiones en exploración —perforación o el desarrollo de los pozos con reservas probadas— cobran relevancia entre el 2008 y el 2012, coincidentemente con altas cotizaciones del crudo que incentivan la ubicación de nuevos pozos en zonas donde hay reservas. Su mejor momento se dio en el 2012, cuando alcanzó el 50% del total.

Gráfico 25

Inversión en hidrocarburos, 2001-2019

(en millones de dólares)



Fuente: Perupetro.
Elaboración: GPC.

Número de pozos perforados

Durante el 2019, el número de pozos perforados aumentó en 9% respecto al 2018, haciendo un total de 190. Dicho resultado fue producto de un incremento en el número de pozos de desarrollo, los cuales abarcan el 98% del total.

De acuerdo con estadísticas de Perupetro, en los últimos cuatro años (2016-2019) solo se perforaron doce pozos exploratorios; en cambio, se perforaron 536 pozos de desarrollo: estos últimos se realizaron en áreas que ya contaban con reservas probadas. La situación no cambia si se considera un horizonte mayor, pues en los últimos 26 años se perforaron 2,747 pozos, de los cuales, el 94.4% se hizo sobre reservas probadas, mientras que el 5.6% restante tuvo como propósito ubicar nuevas reservas. Las empresas petroleras titulares de los lotes han preferido actuar sobre las reservas probadas que les fueron entregadas, antes que explorar nuevas. Llama la atención que en el 2016 no se perforara ningún pozo exploratorio y que la tendencia sea su disminución, mientras que los pozos ya desarrollados muestran una tendencia al crecimiento¹¹.

¹¹ Perú acumula 16 meses sin tener la perforación de pozos exploratorios de hidrocarburos. (26 de junio del 2017). *Gestión*. Recuperado de <https://bit.ly/2OmoxBO>

Cuadro 6

Número de pozos perforados, 1994-2019

Año	Exploratorio	Desarrollo
1994-1999	36	367
2000-2004	22	135
2005-2009	31	656
2010	6	214
2011	15	222
2012	9	197
2013	7	85
2014	12	101
2015	4	80
2016	-	44
2017	4	135
2018	5	170
2019	3	187

Fuente: Perupetro.

Elaboración: GPC.

*El 16.07.2019, se perforó el pozo inyector Breña Norte 2WD en el Lote 95. No incluido en el total.

1.2.4 El valor de la producción de hidrocarburos

El valor de la producción de hidrocarburos (VPH) en el 2019 sumó S/9,546 millones: cifra inferior en 18% respecto a la del 2018, con lo cual se detiene la recuperación observada en años anteriores. Ello se debe a las menores cotizaciones tanto de los LGN como del GN.

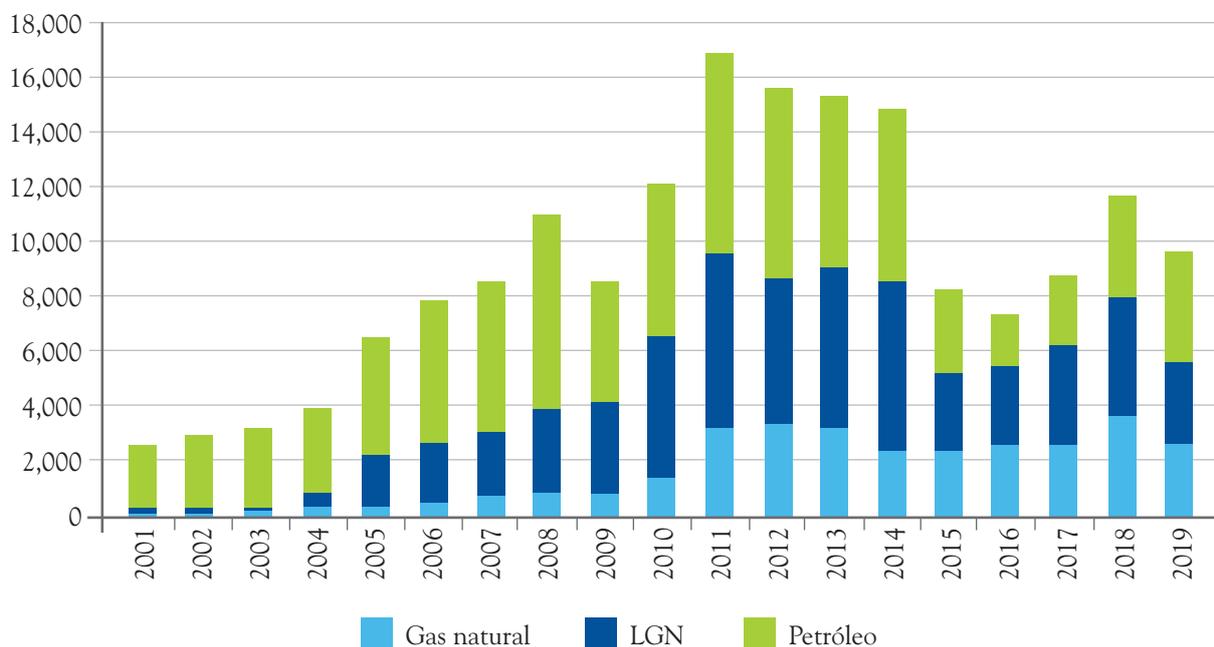
La trayectoria del VPH está marcada por un crecimiento constante hasta el 2011, con un temporal declive ocasionado por la crisis financiera del 2008. Después, empieza una tendencia gradual a la baja, que en el 2015 adquiere gran dimensión con una caída del 45% respecto al año previo. De allí en adelante, el VPH ya no se recupera y, posiblemente, lo ocurrido en el 2020 acentuará la disminución de este indicador del 2019.

Inicialmente, el petróleo concentraba gran parte del valor de la producción hidrocarburífera total. Progresivamente, tanto el LGN y el GN fueron cobrando creciente relevancia. No obstante, en los cinco últimos años, los tres hidrocarburos tuvieron una distribución casi proporcional en el VPH.

Gráfico 26

Valor de la producción de hidrocarburos según tipo de recurso, 2001-2019

(en millones de soles)



Fuente: Perupetro.
Elaboración: GPC.

Valor de la producción de hidrocarburos según región

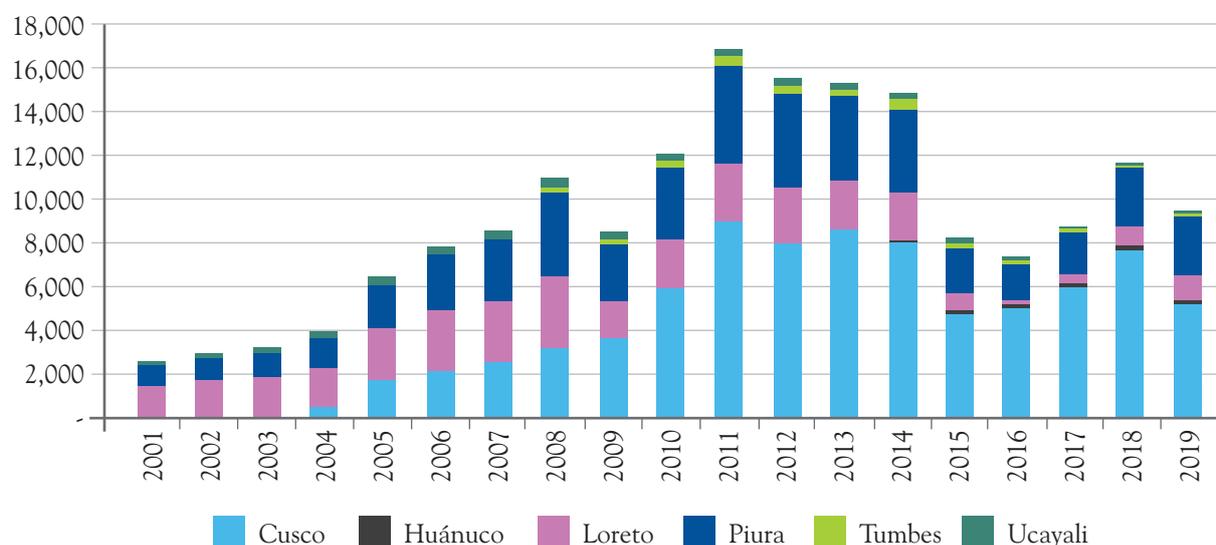
La procedencia de la producción de hidrocarburos es importante, porque una parte de lo que el Estado captura se transfiere a las regiones productoras bajo la figura del canon y de regalías petroleras y gasíferas. Para el 2019, la región cuyo aporte al VPH fue mayor es Cusco, con S/ 5,435 millones: cifra que, sin embargo, fue inferior a la del año previo en 29%. El impacto de esta caída fue significativo dado que dicha región concentra el 57% del total. Es importante resaltar que, con excepción de Loreto y Piura, las demás regiones también mostraron una disminución en el valor de producción.

En cuanto a la trayectoria, a inicios de el presente siglo, Loreto era la región con el mayor aporte al VPH: aportó en promedio el 57% del valor de producción nacional entre el 2001 y el 2003; casi dos décadas después, su aporte se redujo al 7%, considerando el promedio entre 2017 y el 2019. Las razones de la decadencia loreтана son el agotamiento progresivo de sus reservas, la escasa inversión en exploración y los conflictos sociales originados por graves impactos ambientales y sociales de la actividad petrolera. Todo ello ha dejado al Cusco como la región que lidera la contribución al VPH, y tanto esta última región como Piura contribuyeron durante los últimos diez años, por encima del 80% del VPH, en promedio anual.

Gráfico 27

Valor de la producción de hidrocarburos según región, 2001-2019

(en millones de soles)



Fuente: Perupetro.
Elaboración: GPC.

1.2.5 La renta de los hidrocarburos

Composición de la renta capturada por el Estado

En el 2019, la renta hidrocarburífera capturada por el Estado ascendió a S/3,562 millones: cifra inferior en 23% con respecto al año previo, resultado que contrasta con las expectativas que se tenían a partir de lo conseguido en el año 2018 y el comportamiento de los precios en ese momento¹². Como ocurre con frecuencia, las cotizaciones cambiaron de signo y llevaron a que tanto las regalías como el IR cayeran en 24% y 19% respectivamente.

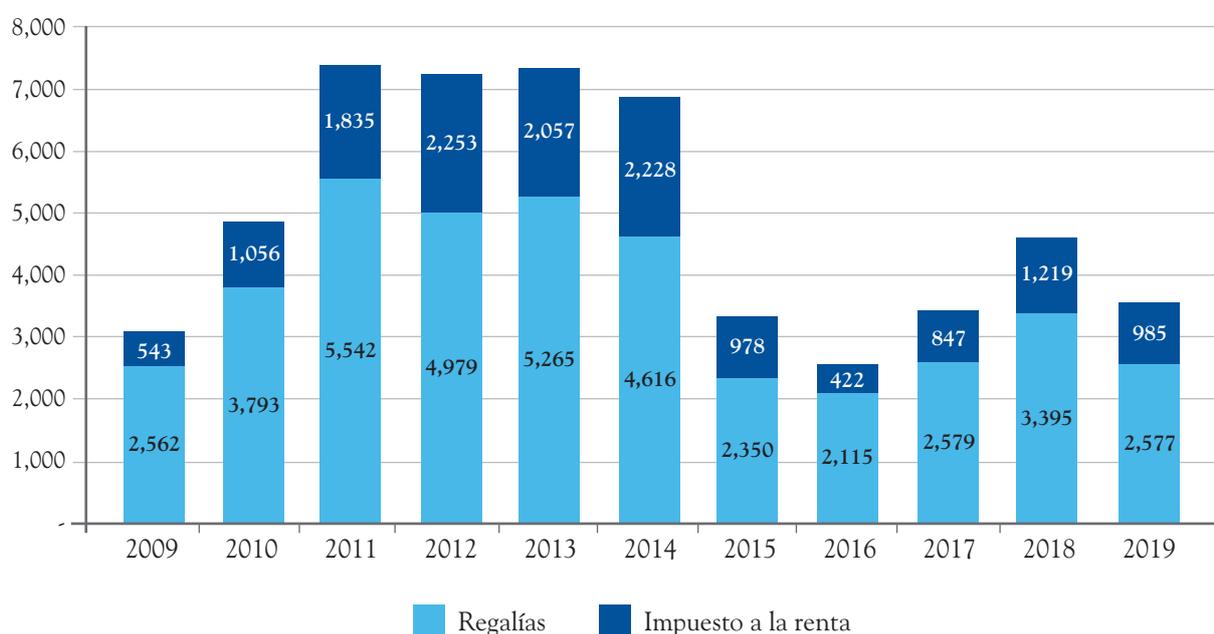
El auge de precios del periodo 2011-2014 ayudó al sector a generar niveles altos de renta hidrocarburífera, principalmente en el componente regalías y, en menor medida, en el IR, pues cuando las cotizaciones disminuyen, el aporte que más sufre es el IR que pagan las empresas sobre sus utilidades netas.

12 Ver el Reporte Nacional N° 23 de Vigilancia de las Industrias Extractivas (Balance 2018) en <https://extractivas.propuestaciudadana.org.pe/reporte-2019/generacion-renta-hidrocarburo/renta-hidrocarburos>

Gráfico 28

Renta de los hidrocarburos capturada por el Estado, 2009-2019

(en millones de soles)



Fuente: Perupetro y Sunat.
Elaboración: GPC.

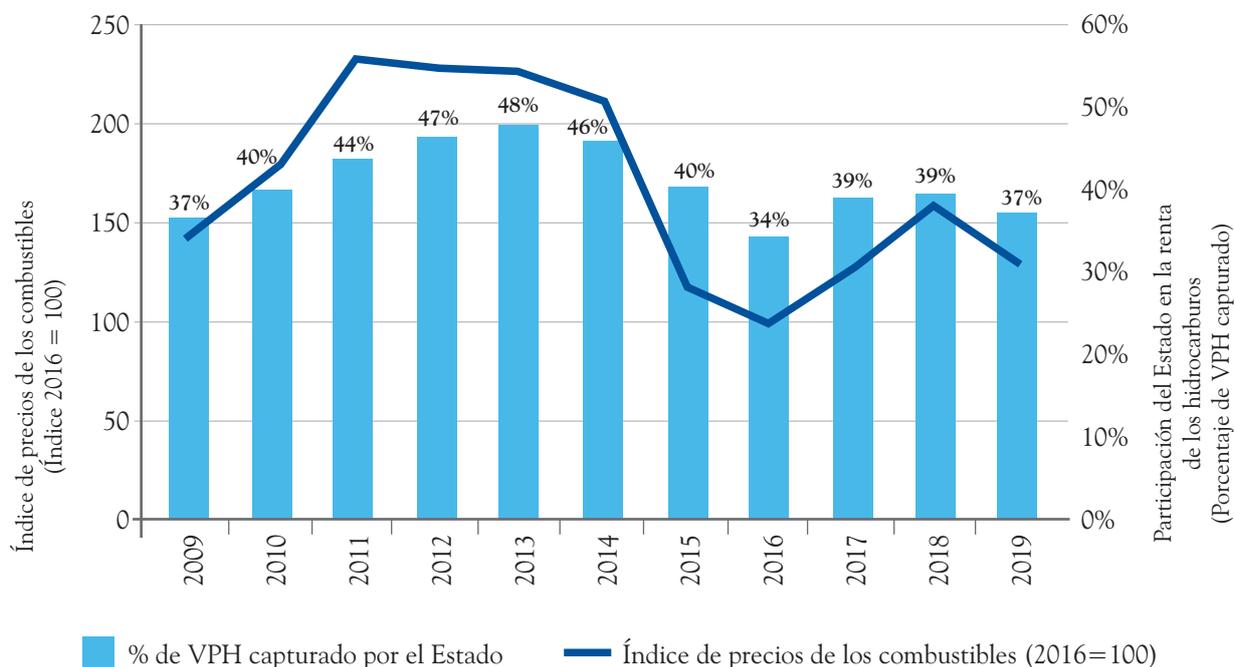
Participación del Estado en la renta de los hidrocarburos

En concordancia con los indicadores presentados, la participación del Estado en la renta de los hidrocarburos tuvo una ligera disminución: pasó del 39 % en el 2018 al 37 % en el 2019, como resultado de la disminución de los ingresos por concepto de regalías e IR. Este porcentaje se ubica diez puntos porcentuales por debajo del nivel alcanzado en los años del *boom* extractivo; además, por la recesión económica producida por la crisis sanitaria, este indicador seguirá en descenso en el año 2020.

Tanto en el sector minero como en el de hidrocarburos, la renta que obtiene el Estado por la explotación de estos recursos depende en gran medida de las cotizaciones internacionales. Más allá de las diferencias entre ambas industrias, es interesante constatar que el aporte del sector hidrocarburos es superior comparado con el sector minero; es decir, en el periodo 2009-2019, el porcentaje de la renta que capturó el Estado en el sector hidrocarburos fue de 41 %, mientras que en el minero fue de 10 % en promedio anual. La diferencia responde, en parte, a que en el sector hidrocarburos las regalías no dependen de la rentabilidad de las empresas, sino del valor del recurso extraído.

Gráfico 29

Participación del Estado en la renta de los hidrocarburos e índice de precios de los combustibles, 2005-2018
(porcentajes e índice 2016 = 100)



Fuente: Perupetro y Sunat.
Elaboración GPC.

1.3 BALANCE DE LA RENTA MINERA Y DE LOS HIDROCARBUROS

Tributos internos

Los tributos internos están conformados principalmente por el IR, el IGV, el impuesto selectivo al consumo y otros de menor relevancia. Los precios son un factor que determinan el aporte tributario de la minería y los hidrocarburos, siendo lógico que se haya tenido una mayor tributación por parte de ambos sectores durante los años en los que el precio fue mayor. En los demás sectores de la economía, la dependencia respecto a las cotizaciones internacionales es menor.

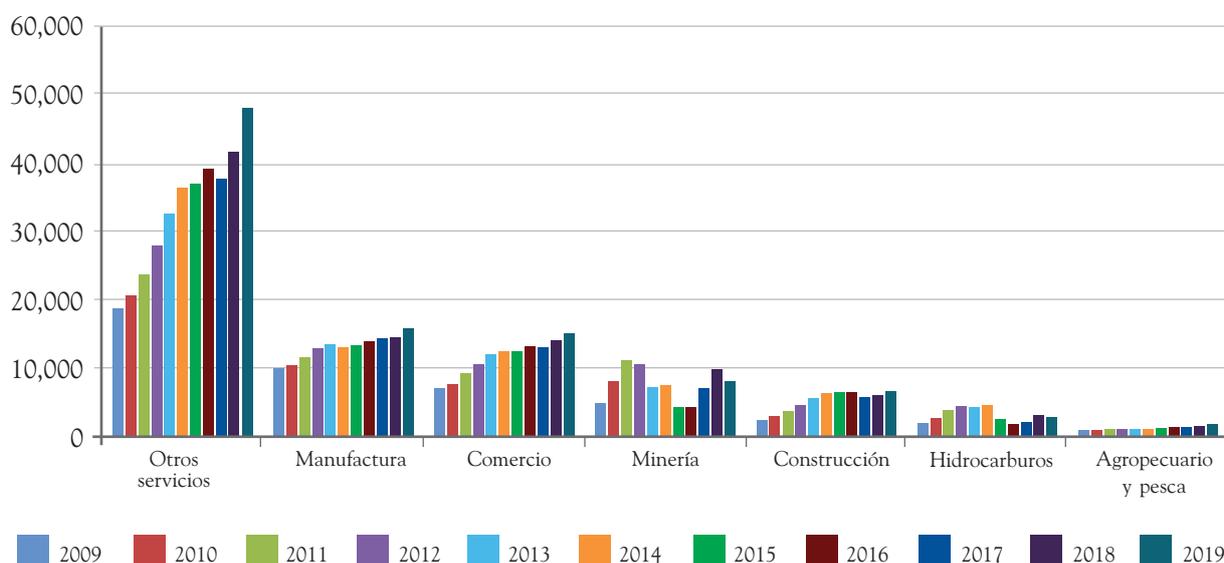
¿Cuál es el aporte de los sectores minero e hidrocarburos en comparación con los otros sectores de la economía? Tomando el periodo 2009-2019, encontramos que, en orden de importancia, los sectores que más ingresos tributarios aportan al Estado son otros servicios (44%), manufactura (17%), comercio (15%) y minería (10%). Estas cifras desmienten una narrativa muy publicitada que presenta al sector minero como el principal aportante tributario.

En el 2019, el total de tributos internos del sector minero ascendió a S/8,001 millones, mientras que el del sector manufactura alcanzó los S/15,256 millones. En tanto, el aporte del sector hidrocarburos fue de S/2,775 millones, lo que representa el 5.5% del total.

Gráfico 30

Tributos internos por actividad económica, 2009 -2019

(en millones de soles)



Fuente: Sunat.
Elaboración: GPC.

Renta minera y de los hidrocarburos capturada por el Estado

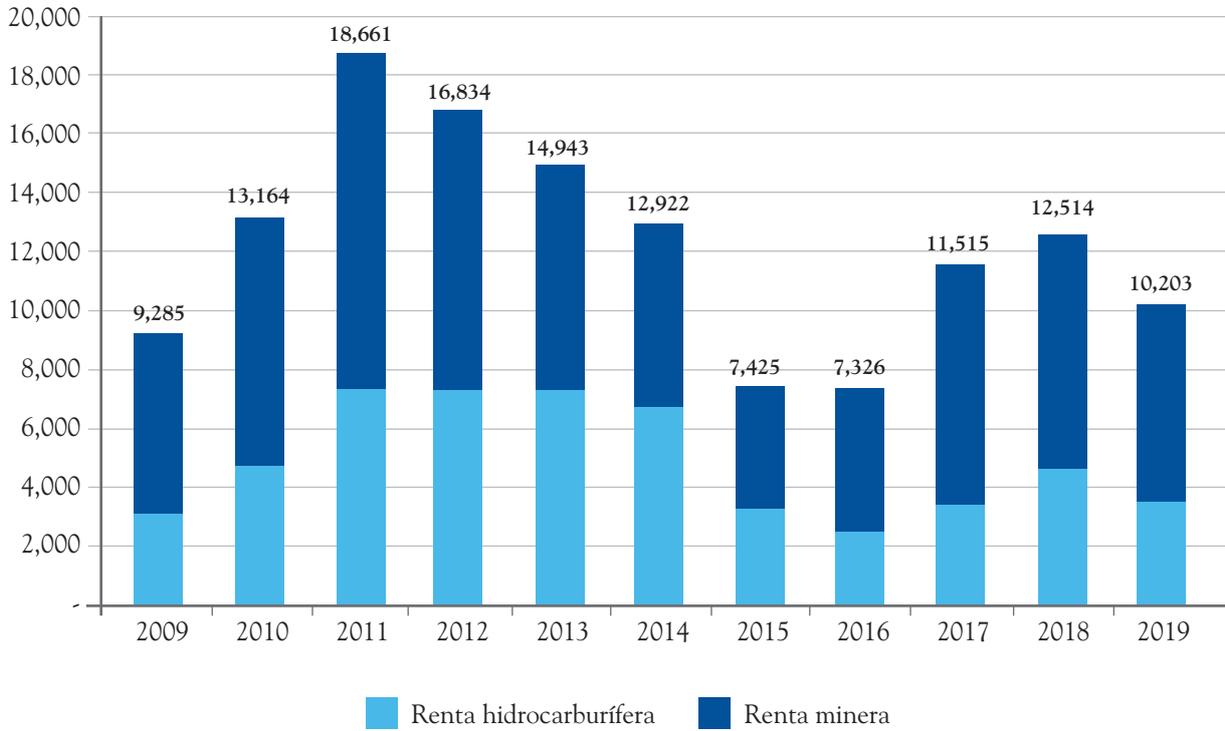
Tal como se ha señalado, es importante tener en cuenta que el esquema de recaudación de cada sector es diferente. Mientras que el principal aporte en el sector hidrocarburos es la regalía, que se calcula sobre el valor del recurso extraído, en la minería es el IR, que se calcula sobre la base de la rentabilidad de las empresas. En el periodo 2009-2019, el valor del recurso extraído en el sector minero fue seis veces mayor comparado con el del sector hidrocarburos; sin embargo, su aporte tributario fue solo 2.4 veces superior. Al realizar esta comparación, se debe considerar que la actividad petrolera atraviesa por una crisis en la selva norte del país.

En el año fiscal 2019, tanto la renta minera como la hidrocarburífera redujeron su aporte al Estado: pasaron de S/ 12,500 millones a S/ 10,200 millones. El sector minero aportó S/ 6,641 millones: cifra inferior en 16% respecto al 2018; en el caso de los hidrocarburos, la renta ascendió a S/ 3,562 millones: 23% menos que en el 2018.

Mirando en retrospectiva, se observa que la renta que aportan las dos actividades extractivas en el 2019 representa solo el 55% de la que aportaron en el año 2011, cuando se registró el pico más elevado. Es también claro que la brecha en la renta que aportan ambos sectores tiende a disminuir, es decir, en los años del auge la diferencia bordeó los 35 puntos porcentuales, mientras que actualmente está en 30 puntos porcentuales (ver gráfico 32). En suma, considerando el interés público, el tema más relevante y que requiere mayor información y análisis es la confluencia de máximos niveles de valor extraído y bajos niveles de tributación en el sector minero.

Gráfico 31

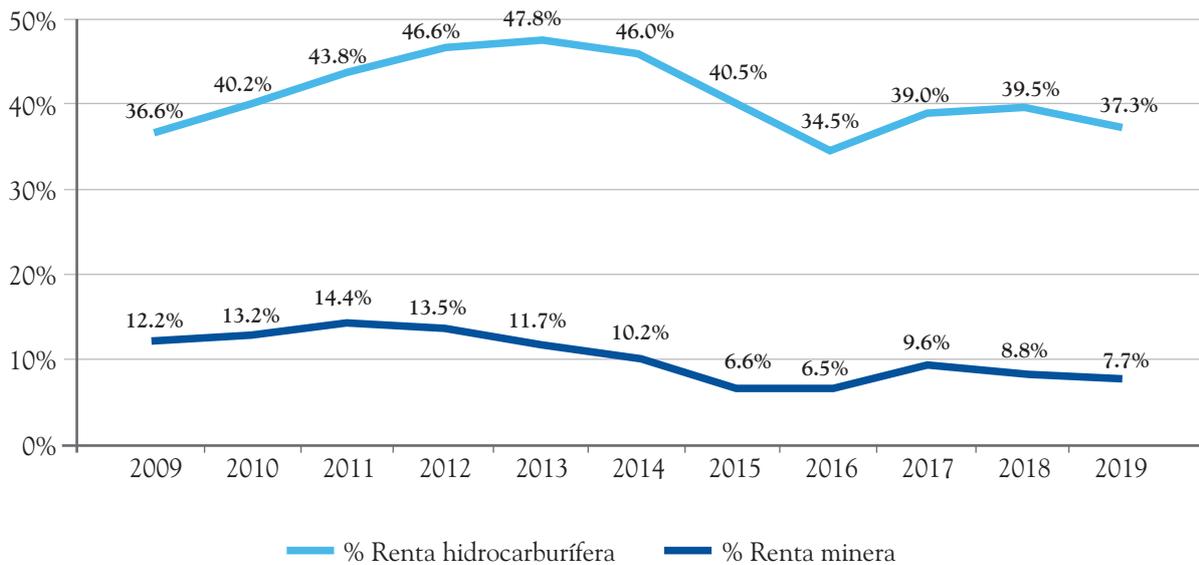
Renta minera y de hidrocarburos capturada por el Estado según sector, 2009-2019
(en millones de soles)



Fuente: Perupetro, Minem y Sunat.
Elaboración: GPC.

Gráfico 32

Renta extractiva capturada por el Estado como proporción del VPH y del VPM, 2009-2019
(porcentajes)



Fuente: Perupetro, Minem y Sunat.
Elaboración: GPC.

II. LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA MINERA Y DE HIDROCARBUROS

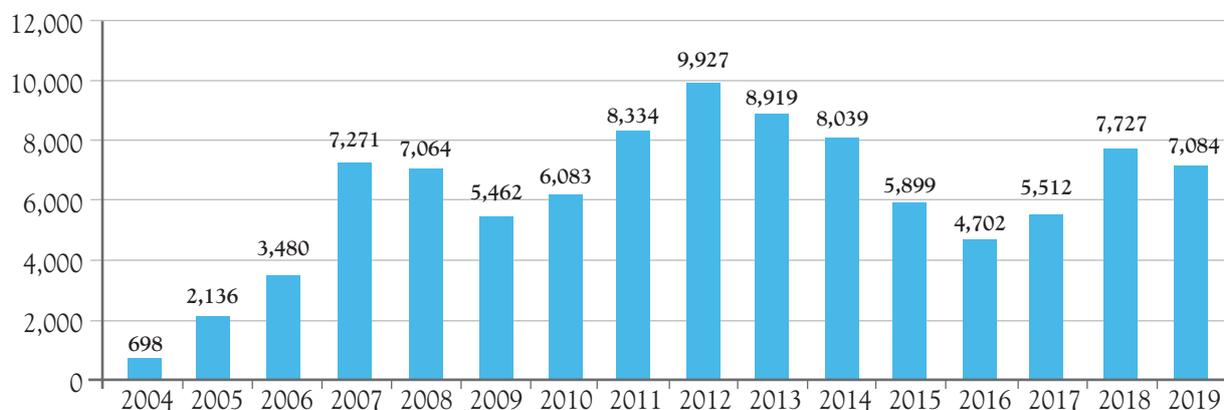
2.1 LAS TRANSFERENCIAS AL ÁMBITO SUBNACIONAL

En el 2019, en concordancia con los datos sobre la renta extractiva presentados en el capítulo anterior, las transferencias de recursos por canon y regalías a las regiones productoras registran una disminución del 8% y ascendieron a S/ 7,084 millones. Como se ve en el gráfico siguiente, en los años 2015 y 2016, las transferencias se redujeron a la mitad como consecuencia de la caída de las cotizaciones internacionales; luego, a partir del 2017, ocurre una recuperación asociada con la mejora de los precios de los minerales y el fuerte aumento de los volúmenes extraídos. Las transferencias de los últimos dos años equivalen al 75% de los años del auge, y la cuestión que interesa ahora es saber lo que puede pasar en los años 2020 y 2021, como efecto de la crisis sanitaria. Las señales de una drástica reducción de estos ingresos para las regiones ya están a la vista con la caída de los ingresos por regalías mineras y de hidrocarburos.

Gráfico 33

Transferencias acreditadas de la renta generada por las actividades extractivas, 2004-2019

(en millones de soles)



Fuente: Portal de Transparencia Económica-MEF.

Elaboración: GPC.

Transferencias a los gobiernos subnacionales y universidades

De los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales y universidades en el año 2019, el canon minero es el más importante: representó el 41% del monto total. Le siguió en importancia la regalía minera, con el 23%. Así, los recursos provenientes del sector minero sumaron el 64%. Por el lado del sector hidrocarburos, el canon gasífero representó el 19% del total de las transferencias, seguido por el canon y sobrecanon petrolero con un 11%. De acuerdo con las normas que gobiernan la distribución de estos recursos, las municipalidades reciben el 75% de las transferencias totales y el 25% restante va para los gobiernos regionales y las universidades.

Cuadro 7

Transferencias acreditadas a los gobiernos locales, gobiernos regionales y universidades de la renta de las actividades extractivas por tipo de recurso, 2019

(en millones de soles)

Tipo de recurso	Gobiernos locales	Gobiernos regionales	Universidad o instituto	Total	%
Canon minero	2,175.2	577.9	144.5	2,897.6	41%
Regalía minera	1,276.6	239.4	79.8	1,595.7	23%
Canon gasífero	1,018.1	265.9	66.5	1,350.4	19%
Canon y sobrecanon petrolero	483.1	223.6	40.8	747.5	11%
Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea	168.1	70.9	23.5	262.5	4%
Canon hidroenergético	137.3	36.6	9.2	183.1	3%
Canon pesquero	35.3	9.4	2.4	47.1	1%
Total	5,293.7	1,423.7	366.5	7,083.9	100%
	75%	20%	5%	100%	

Fuente: Portal de Transparencia Económica-MEF.

Elaboración: GPC.

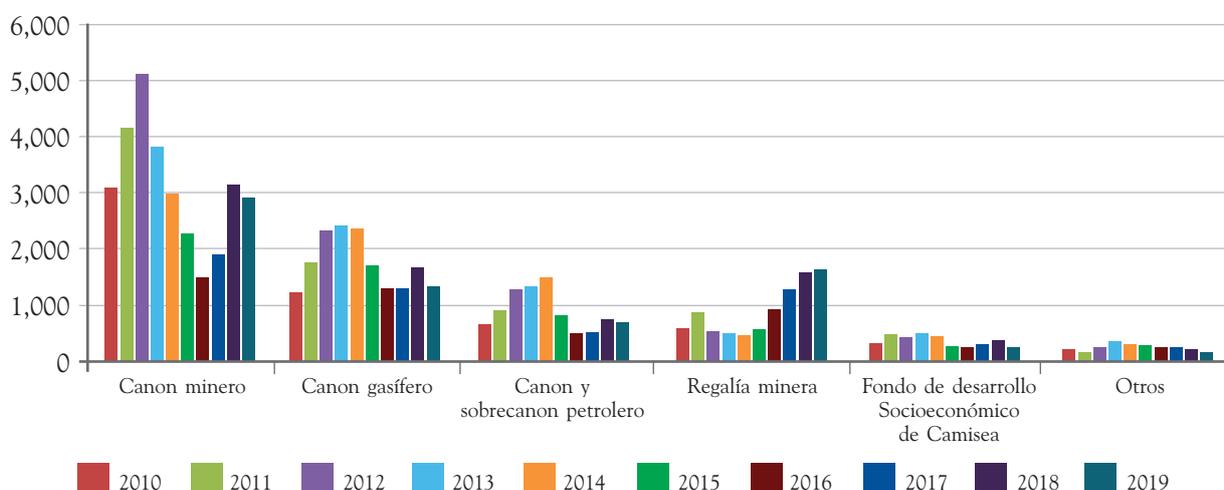
Evolución de las transferencias según tipo de recurso

Considerando los últimos diez años, el canon minero y el gasífero son los dos componentes más importantes de las transferencias con las dos terceras partes del total; le siguen en importancia el canon petrolero y la regalía minera. La tendencia de los últimos tres años deja ver el repunte de las regalías mineras y del canon minero, y un canon gasífero con altibajos. En el 2019, la regalía minera superó al canon gasífero, pasando a ser el segundo recurso más importante. Los otros conceptos con aportes menores son el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (Focam) y los otros tipos de canon (pesquero, hidroenergético).

Gráfico 34

Transferencias acreditadas de la renta de las actividades extractivas según tipo de recurso, 2010-2019

(en millones de soles)



Fuente: Portal de Transparencia Económica-MEF.

Elaboración: GPC.

2.2 LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA RENTA EXTRACTIVA TRANSFERIDA

Las transferencias por canon y por regalías están concentradas en pocas regiones. En el 2019, las primeras cuatro regiones con más recursos (Cusco, Áncash, Arequipa y Piura) concentraron el 65% del total transferido, con el predominio de las tres primeras. La región Cusco, depositaria de los recursos del gas de Camisea y de dos proyectos mineros importantes (Antapaccay y Constancia), recibe la cuarta parte del total de las transferencias, con S/1,712 millones. Le siguen dos regiones mineras, Arequipa y Áncash, con dos proyectos de gran escala: Cerro Verde y Antamina, que recibieron S/1,320 millones y S/999 millones respectivamente.

En vista de que el esquema de distribución del canon y de regalías privilegia a las provincias y distritos productores, al interior de las regiones receptoras se generan desigualdades grandes entre distritos como Megantoni y San Marcos, y otros que no tienen recursos minerales ni hidrocarbúricos.

Cuadro 8

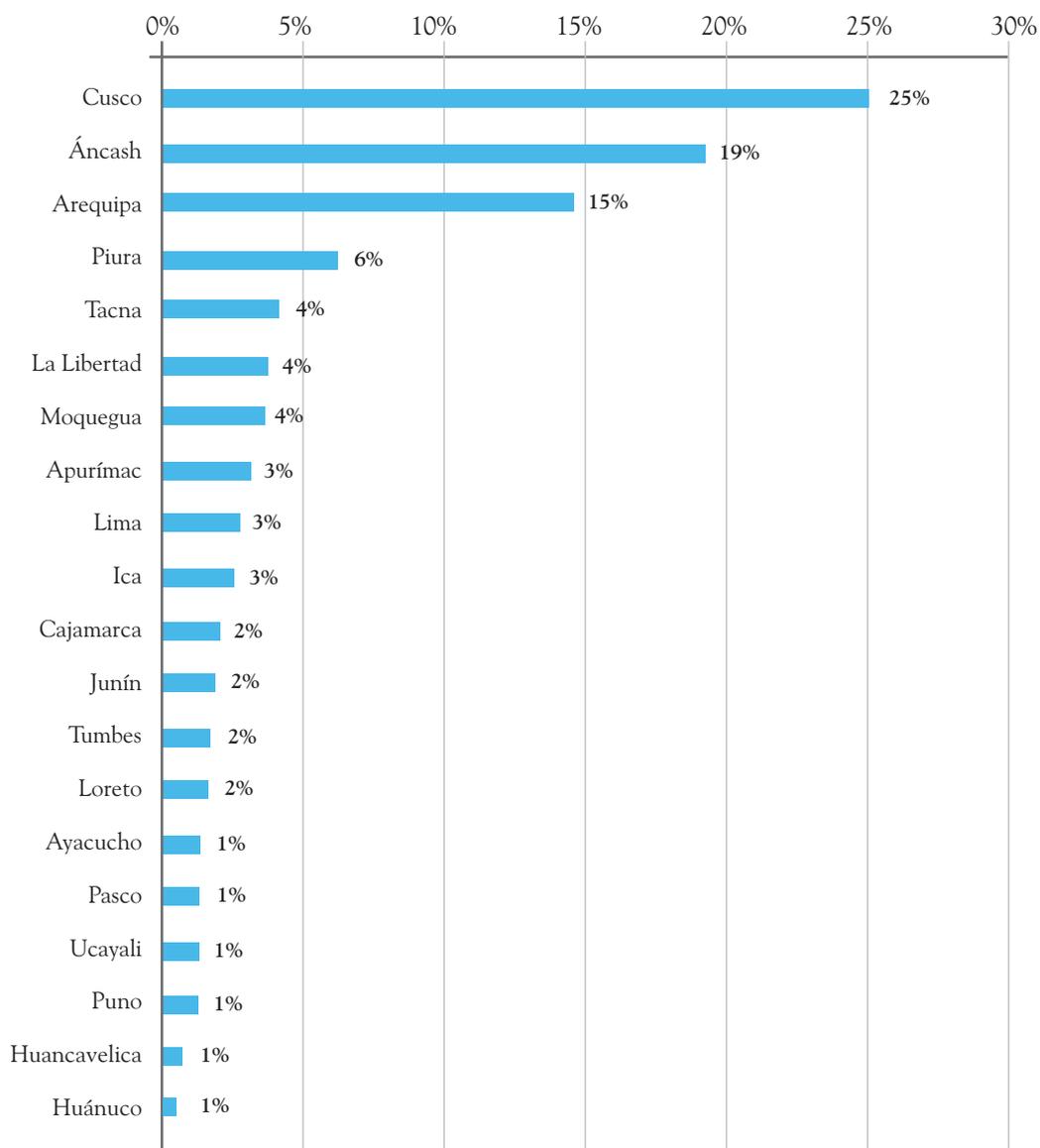
Transferencias acreditadas de la renta de las principales actividades extractivas, por tipo de recurso y región 2019 (en millones de soles)

Región	Canon gasífero	Canon minero	Canon petrolero	FOCAM	Regalía Minera	Total general	Participación en el total(%)
Amazonas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%
Lambayeque	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%
Callao	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%
San Martín	0.0	1.1	0.0	0.0	0.2	1.3	0.0%
Madre de Dios	0.0	1.5	0.0	0.0	0.0	1.5	0.0%
Huánuco	0.0	7.5	28.6	0.0	2.9	39.0	0.6%
Huancavelica	0.0	2.3	0.0	47.2	4.9	54.4	0.8%
Puno	0.0	67.6	0.0	0.0	22.9	90.5	1.3%
Ucayali	0.0	0.0	47.9	46.1	0.0	94.0	1.4%
Pasco	0.0	65.8	0.0	0.0	29.3	95.0	1.4%
Ayacucho	0.0	20.7	0.0	62.3	15.0	98.0	1.4%
Loreto	0.0	0.0	113.3	0.0	0.0	113.3	1.7%
Tumbes	0.0	0.0	124.8	0.0	0.0	124.8	1.8%
Junín	0.0	106.8	0.0	0.0	27.5	134.4	2.0%
Cajamarca	0.0	100.1	0.0	0.0	44.4	144.6	2.1%
Ica	0.0	99.8	0.0	49.7	29.3	178.7	2.6%
Lima	0.0	105.3	0.0	57.2	33.0	195.5	2.9%
Apurímac	0.0	12.6	0.0	0.0	205.2	217.8	3.2%
Moquegua	0.0	194.0	0.0	0.0	58.9	252.8	3.7%
La Libertad	0.0	223.8	0.0	0.0	38.3	262.1	3.8%
Tacna	0.0	219.0	0.0	0.0	70.4	289.4	4.2%
Piura	0.0	0.8	428.1	0.0	1.0	429.9	6.3%
Arequipa	0.0	409.6	0.0	0.0	589.8	999.4	14.6%
Áncash	0.0	1,031.3	0.0	0.0	289.1	1,320.4	19.3%
Cusco	1,350.4	228.0	0.0	0.0	133.5	1,711.8	25.0%
Total general	1,350.4	2,897.6	742.7	262.5	1,595.7	6,848.8	100%

Fuente: Portal de Transparencia Económica-MEF.
Elaboración: GPC.

Gráfico 35

Transferencias acreditadas de la renta de las actividades extractivas según región, 2019
(porcentaje)



Fuente: Portal de Transparencia Económica-MEF.
Elaboración: GPC.

CONCLUSIONES

1. En el 2019, el aporte de la minería al PBI nacional superó el 9% y representó cerca del 60% del total de exportaciones por cuarto año consecutivo. La tendencia a convertirnos en un país eminentemente cuprífero, observada en reportes de vigilancia pasados, se mantuvo y se consolidó. En contraste, el sector hidrocarburífero mostró en el año 2019 valores a la baja, aunque evidenciando la creciente importancia del gas y el declive del petróleo. Sin embargo, esta realidad puede cambiar drásticamente dada la actual crisis sanitaria. Las contracciones en la cotización de los principales minerales y la reducción de los niveles de producción que proyectan los organismos internacionales deberán ser tomadas en cuenta para estimar la capacidad de recuperación de la economía nacional.
2. En los últimos años ha podido observarse un aumento de los volúmenes de producción minera, pero la renta capturada por el Estado disminuye. En el 2019, el valor de la producción minera superó los S/86,000 millones. Sin embargo, de este monto, el Estado recibió por impuestos y por regalías S/6,641 millones, equivalentes al 8%. Este tema debería explorarse más, toda vez que el Perú es un país muy atractivo para los inversionistas por sus bajos costos de producción; sin embargo, se han tenido muchas limitaciones para aplicar normas que combatan las prácticas elusivas. En un contexto en el cual el Estado requiere urgentemente de los ingresos que provea el sector a través de impuestos, es necesario fortalecer los mecanismos para evitar este tipo de comportamientos.
3. Pese al repunte mostrado en el 2018 respecto a los volúmenes de producción de hidrocarburos y renta capturada en este sector, las cifras en el 2019 volvieron a mostrar valores a la baja. El contexto de la pandemia abre la oportunidad de reevaluar el rol de este sector. La cotización de los hidrocarburos cayó a niveles históricos, reportando incluso valores negativos en el caso del petróleo, lo cual genera dudas en torno a la conveniencia de promover mayores inversiones. No obstante, en la línea de nuestras conclusiones en reportes previos, es aún posible afirmar que el proyecto del gas de Camisea no ha permitido al país un mejor posicionamiento en cuanto a la seguridad energética. Esto se explica principalmente porque una parte importante del gas se destina a la exportación, la que resulta, además, muy mal retribuida al país.
4. Es importante incrementar la transparencia de los sectores minero e hidrocarburos, en especial, en lo referido a la generación de la renta para el país. Hace falta saber si somos retribuidos adecuadamente por la extracción de nuestros recursos y, en ese sentido, conocer la tasa efectiva de tributación no basta para llegar a una conclusión. Se requiere analizar variables asociadas al cálculo de los costos de producción, toda vez que estos inciden directamente en la determinación de la renta.

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



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



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social Norte - CEDEPAS NORTE



Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Instituto de Estudios Peruanos - IEP

Grupo Propuesta Ciudadana

Teléfono: 92086-0005
www.propuestaciudadana.org.pe
contacto@propuestaciudadana.org.pe