



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



Vigilancia de las **INDUSTRIAS EXTRACTIVAS**

Reporte Nacional

N° 28

Balance 2023

Lima, diciembre 2024

Ford
Foundation



Brot
für die Welt



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



Vigilancia de las **INDUSTRIAS EXTRACTIVAS**

Reporte Nacional

N° 28

Balance 2023

Lima, diciembre 2024

Ford
Foundation



Brot
für die Welt

Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional N° 28. Balance 2023

Editado por el Grupo Propuesta Ciudadana
Jirón María Parado de Bellido N° 150, Magdalena del Mar
Teléfono: 998342992
contacto@propuestaciudadana.org.pe
www.propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Directorio:
Javier Azpur Azpur

Coordinador ejecutivo:
Federico Tenorio Calderón

Elaboración de contenidos:
Dudikof Stepfany Huamani Amaru
Epifanio Baca Tupayachi
Isabel Milagros Obando Palomino
Yesenia Aida Moreno Arteaga

Cuidado de edición:
Nelly Carrasco Camones

Corrección de estilo:
Marusia Ruiz-Caro Reyes

Diseño y diagramación:
Luis de la Lama
Renzo Espinel

Primera edición: diciembre de 2024

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2025-05654

Tiraje: 500 ejemplares

Se terminó de imprimir en TAREA Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña
tareagrafica@tareagrafica.com

Esta publicación contó con el aporte de la Fundación Ford, Natural Resource Governance Institute y Pan para el Mundo.

**Ford
Foundation**

 **NRGI**

**Brot
für die Welt**

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
I. GENERACIÓN DE LA RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO.....	6
1.1 Generación de la renta minera	6
1.1.1 La producción minera.....	6
1.1.2 Precios de los minerales	11
1.1.3 Inversión minera	13
1.1.4 Valor de la producción minera	15
1.1.5 Desempeño económico de las empresas mineras.....	19
1.1.6 Impuestos y el aporte fiscal de la minería.....	22
1.1.7 La renta minera capturada por el Estado	26
1.2 Generación de la renta de los hidrocarburos	28
1.2.1 La producción de gas natural y de petróleo.....	28
1.2.2 Alta volatilidad del precio de los hidrocarburos.....	32
1.2.3 La inversión en hidrocarburos sigue en declive	32
1.2.4 El valor de la producción de hidrocarburos retrocede por efecto de los precios	34
1.2.5 La renta de los hidrocarburos también retrocede	36
1.3 Balance de la renta minera y de los hidrocarburos.....	37
1.4 Conclusiones.....	40
II. LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA MINERA Y DE LOS HIDROCARBUROS.....	43
2.1 Las transferencias al ámbito subnacional	43
2.2 La distribución territorial de la renta extractiva transferida.....	46
2.3 Conclusiones	50
III. USO DEL CANON Y LAS REGALÍAS EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: EL GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO NO LEVANTA VUELO	51
3.1 Marco general.....	51
3.2 Descripción del gasto de las universidades públicas financiado con canon y regalías	52
3.2.1 Gasto en infraestructura e investigación por grupo funcional	52
3.2.2 Gasto en infraestructura e investigación por genérica de gasto	55
3.2.3 Gasto en infraestructura e investigación por genérica y fuente de financiamiento	56
3.2.4 Gasto en infraestructura e investigación por genérica y grupo funcional	58

3.3	El caso de las universidades UNSAAC y UNSA	59
3.3.1	Gasto en infraestructura e investigación en la UNSAAC	59
3.3.2	Gasto en infraestructura e investigación en la UNSA	61
3.4	¿Qué factores influyeron en el tipo de investigaciones financiadas por las universidades?	62
3.5	Conclusiones.....	63
IV.	LA PARALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD PETROLERA Y SUS EFECTOS EN LA MOVILIDAD SOCIAL Y EL EMPLEO: EL CASO DE LOS LOTES 192 Y 8	65
4.1	La actividad petrolera en crisis: la paralización de los lotes.....	65
4.2	Las consecuencias de la paralización de los lotes	65
4.3	Conclusiones.....	68
V.	CAMBIOS METODOLÓGICOS QUE AFECTAN LA TRANSPARENCIA DE LA RECAUDACIÓN MINERA.....	69

PRESENTACIÓN

En el 2023, la economía peruana tuvo el peor desempeño desde 1998, sin considerar el año de la pandemia, con una disminución del producto bruto interno (PBI) del 0.55%. Los sectores que marcaron cifras negativas fueron: manufactura, pesca y construcción, mientras que el sector minero y la agricultura tuvieron resultados positivos. Según la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) los ingresos tributarios disminuyeron en un 6.7%, con una mayor contracción del sector minero, del orden del 31.7%, a pesar de haber crecido en un 9.5%.

Los analistas económicos coinciden en señalar que este mal desempeño de la economía y el estancamiento de las inversiones privadas se debió, en buena parte, al deterioro de la confianza de los inversionistas por lo que ocurre en el país: alta inestabilidad y crisis política, un sistema de justicia que no respeta el Estado de derecho y un Poder Legislativo que toma decisiones guiado por intereses particulares (beneficios tributarios a empresas textiles, hoteleras o de agroexportación, ampliación de plazos para la formalización minera, etc.).

Por otro lado, diversos sectores empresariales y políticos coinciden en reclamar al Gobierno que dé prioridad al sector minero para reactivar la economía y así aprovechar la coyuntura favorable de los precios. Sin embargo, más allá del discurso, el Gobierno no es capaz de definir un rumbo claro en ese sentido y se encuentra atrapado por los escándalos de corrupción y el ascenso incontenible de la inseguridad ciudadana. En su intención por reactivar las inversiones, el entonces ministro de Energía y Minas, Rómulo Mucho, anunció el destrabe de los proyectos Tía María y Conga, lo cual no tuvo mayor trascendencia.

En ese contexto, el aporte tributario del sector minero en el 2023 ha seguido con la tendencia a la baja. La renta minera que captura el Estado disminuyó en un 19% respecto del año previo. La ratio que mide la relación entre el impuesto a la renta y el valor de la producción minera (IR/VPM) estuvo en el 4.1%, mientras que en los años del superciclo bordeaba el 10%. Altas cotizaciones y baja tributación es lo que caracteriza al sector en los últimos dos años.

Luego de tener un buen año en el 2022, el sector hidrocarburos acusó los efectos de la baja en las cotizaciones en el 2023, especialmente del gas natural. Como consecuencia de ello, la renta de hidrocarburos se contrajo en un 36% en este año. La actividad de hidrocarburos opera sin mayores dificultades en la región del Cusco, mientras que en Loreto no sale de la crisis que la afecta desde hace varios años, producto de la alta conflictividad asociada a los impactos socioambientales negativos y la falta de inversiones.

Estos temas se analizan en el presente reporte y se explica de qué manera estos aspectos han afectado la renta de las actividades extractivas y los volúmenes que se transfieren a las regiones. Asimismo se da cuenta de la distribución de los recursos entre estas.

En este reporte se aborda también el gasto de las universidades públicas con recursos del canon y las regalías. Se constata que se priorizan las inversiones en infraestructura, mientras que el gasto en investigación y desarrollo es menor y casi inexistente en las universidades públicas relativamente nuevas.

La publicación del presente Reporte Nacional N° 28 de Vigilancia de las Industrias Extractivas (Balance 2023) ha sido posible gracias al apoyo de Pan Para el Mundo, de la Fundación Ford y de Natural Resource Governance Institute-Fundación Moore.

I. GENERACIÓN DE LA RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO

1.1 GENERACIÓN DE LA RENTA MINERA

1.1.1 La producción minera

Participación del sector minero en el producto bruto interno

En el 2023, el PBI real nacional alcanzó los 564 261 millones de soles, un 0.55% menos que el año anterior. Durante el año, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) había estimado un crecimiento del 2.5% con respecto al 2022; sin embargo, debido a diversos factores —climatológicos (ciclón Yaku y el fenómeno de El Niño), incertidumbre política, conflictos sociales y contracción de la inversión privada—, la economía tuvo uno de los resultados más decepcionantes desde 1990.¹ Según declaró el exministro Alonso Segura, estos pudieron ser peores si el sector minero no hubiera tenido un desempeño notable.

El PBI real del sector minero pasó de 47 131 millones de soles en el 2022 a 51 590 millones de soles en el 2023, el más alto de los últimos diez años; incluso superó en un 4% el nivel alcanzado previo a la pandemia, en el 2019. Ese aumento fue impulsado principalmente por el inicio de la producción comercial de la mina Quellaveco² y los mejores precios de los minerales en el cuarto trimestre del 2023.

Gráfico 1

PBI real del sector minero y participación en el PBI total, 2013-2023



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Nota: Información actualizada el 20 de mayo del 2024.

1 Véase: <https://gestion.pe/economia/economia-peruana-cae-055-en-2023-son-seis-sectores-en-rojo-pbi-inei-construccion-mineria-pesca-agro-noticia/>

2 Véase: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/IAPM_2023_2026.pdf

La minería representó el 9% del PBI real en el 2023, cifra que reflejó el promedio de la última década. Cabe señalar que no se ha logrado superar la participación cercana al 10% que alcanzó en los años 2016 y 2017.

Exportaciones mineras

Las exportaciones mineras lograron un nuevo hito después de diez años, con 42 790 millones de dólares en el 2023, lo que significó un incremento del 12% con respecto al año anterior. Esta situación estuvo respaldada por un mayor volumen exportado de cobre, oro y zinc, así como por el aumento de los precios del cobre y del oro, impulsados por la demanda global, favorecida, a su vez, por la transición hacia energías más sostenibles. La participación del sector minero en las exportaciones totales creció cinco puntos porcentuales, con lo cual alcanzó el 63%, incremento que se explica principalmente por el aumento de los envíos de cobre.

El Ministerio de Energía y Minas (Minem) señaló que las exportaciones de los principales metales se incrementaron en el 2023 de la siguiente manera: cobre, 19%; oro, 7%; plata, 9%; plomo, 8%, y molibdeno, 44%, lo cual reflejó un crecimiento significativo en comparación con el 2022. No obstante, el declive del sector inmobiliario en China provocó una caída de las exportaciones de zinc, hierro y estaño del 12%, 2% y 17%, respectivamente.³

En el periodo 2013-2023, las exportaciones mineras mostraron una participación promedio del 59% en las exportaciones totales, razón por la cual representan la fuente principal de divisas. La mejora de las exportaciones desde la emergencia sanitaria ha sido notable, con una leve caída en el 2022 por efecto de los precios del cobre, zinc y estaño.

Gráfico 2

Participación del sector minero en el total de las exportaciones, 2013-2023



Fuente: BCRP.
 Elaboración: GPC.
 Nota: Información actualizada el 20 de mayo del 2024.

3 Véase: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6682903/5804716-am-2023%282%29.pdf?v=1723504121>

Producción según mineral

La producción de minerales tuvo variaciones mixtas en el 2023. Destacaron los incrementos de la producción de cobre (13%), hierro (9%) y molibdeno (6%). El plomo y el zinc también mostraron un crecimiento positivo, ambos del 7%, que llevó a una producción de 273 000 toneladas y 1 468 000 toneladas, respectivamente. El oro, con un ligero aumento del 3% (100 toneladas), se mantuvo relativamente estable. Por el contrario, la producción de estaño disminuyó en un 7% y la de plata en el 1%. La producción de oro artesanal registrada por el Minem siguió contrayéndose y quedó en apenas 0.5 toneladas, lo cual, como se mostró en el Reporte de Vigilancia 27, hace dudar de su consistencia.

El cobre superó sus cifras de producción por el impulso de Anglo American Quellaveco, que inició el primer año de producción comercial a plena capacidad, por la operación continua de Minera Las Bambas desde el segundo trimestre y por Southern Perú. El oro creció gracias a la actividad de Minera Boro Misquichilca, en su planta Alto Chicama, y de Yanacocha. El zinc lo hizo por la actividad de Antamina, Volcan y Shouxin Perú. El plomo también creció debido a los aportes de Volcan, El Porvenir y Chugar. La producción de hierro estuvo liderada por Shouxin Perú, que compensó una leve caída de Shougang Hierro Perú. Finalmente, el molibdeno destacó con la primera producción registrada por Anglo American Quellaveco en mayo, lo que consolidó su importancia en el sector.⁴ Ver el cuadro 1.

Si se compara la producción minera del 2023 con la del 2019 se observa una recuperación del cobre, estaño, hierro, molibdeno y zinc, los cuales superaron los niveles previos a la pandemia, mientras que el oro, la plata y el plomo no alcanzaron a superar las cifras del 2019. Insistimos en llamar la atención sobre el caso del oro artesanal, cuya producción en el 2023 (0.5 toneladas según el Minem) significaría una caída del 97% frente a las 15 toneladas producidas en el 2019. Sostenemos que hay un serio problema de subregistro.

Cuadro 1

Volumen de la producción de los principales minerales, 2013-2023

Míneral	Unidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Cobre	Miles t	1376	1378	1701	2354	2446	2437	2455	2150	2326	2445	2755
Estaño	Miles t	24	23	20	19	18	19	20	21	27	28	26
Hierro	Miles t	6681	7193	7321	7663	8806	9534	10 120	8894	12 149	12 937	14 081
Molibdeno	Miles t	18	17	20	26	28	28	30	32	34	32	33
Oro	t	151	140	147	153	152	140	128	91	99	98	100
Oro	t	136.1	132.2	134.6	127.9	131.3	121.3	113.8	88.1	97.5	96.7	99.7
Oro artesanal	t	15.4	7.9	12.2	25.1	20.7	18.9	14.6	2.8	1.1	1.0	0.5
Plata	t	3674	3768	4102	4375	4418	4160	3860	2724	3334	3083	3043
Plomo	Miles t	266	277	316	314	307	289	308	242	264	255	273
Zinc	Miles t	1351	1315	1421	1337	1473	1474	1404	1335	1533	1370	1468

Fuente: Minem.

Elaboración: GPC.

Nota: Información actualizada el 30 de setiembre del 2024.

4 Véase: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6682903/5804716-am-2023%282%29.pdf?v=1723504121>

La producción de cobre

La producción total de cobre en el 2023 alcanzó 2 755 000 toneladas métricas finas, con un crecimiento del 13% respecto del año 2022. Esto permitió que el Perú se mantuviera como el segundo mayor productor de cobre.⁵

Si se considera el desempeño individual de las empresas, destaca el caso de Quellaveco que alcanzó su nivel de plena capacidad con una producción de 319 000 toneladas, un incremento del 216% comparado con el volumen registrado en el 2022 (ver el cuadro 2).

Por su parte, Southern Perú experimentó una recuperación significativa, con un aumento del 9% que le permitió alcanzar las 374 000 toneladas, debido a mayores leyes del mineral.⁶ Cerro Verde, con 466 000 toneladas, tuvo un ligero incremento del 2%. Las Bambas mostró un crecimiento del 19%, explicado por la normalización de sus operaciones en el 2023, en contraste con el 2022, cuando el transporte de minerales fue interrumpido por los conflictos y el bloqueo de carreteras.⁷ Antapaccay aumentó su producción en un 15%, mientras que Antamina, principal productora en el 2022, la disminuyó en un 7%, a 435 000 toneladas.

Con respecto a la participación de las empresas en la producción total, Cerro Verde lideró la clasificación con el 17%, le siguieron en segundo y tercer lugar Antamina y Southern, con el 16% y el 14%, respectivamente. Quellaveco fue el nuevo actor que superó a Las Bambas, Chinalco y Antapaccay, con el 12% del total. El resto de las empresas contribuyó con el 18% de la producción total.

Cuadro 2

Producción de cobre, 2020-2023

(Miles de toneladas métricas finas)

Empresa minera	2020	2021	2022	2023
Cerro Verde	388	419	459	466
Antamina	396	461	468	435
Southern	424	398	342	374
Anglo American Quellaveco			101	319
Las Bambas	313	290	255	302
Chinalco	203	236	245	200
Antapaccay	190	171	151	173
Otras empresas	237	352	425	485
Total	2150	2326	2445	2755

Fuente: Minem.

Elaboración: GPC.

Nota: Información actualizada el 30 de setiembre del 2024.

5 Véase: <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/901604-minem-mineria-bate-record-de-produccion-nacional-de-cobre-y-peru-se-mantiene-como-segundo-mayor-productor-mundial>

6 Véase: <https://energiminas.com/2024/02/16/southern-peru-cierra-el-2023-con-una-ganancia-neta-de-us1261-millones/>

7 Véase: <https://energiminas.com/2024/03/08/estabilidad-social-da- frutos-volumenes-de-ventas-de-cobre-de-las-bambas-fueron-un-69-mayores-en-2023-en-comparacion-con-2022/#:~:text=Las%20Bambas%20produjo%20302%2C033%20toneladas,de%202022%2C%20inform%C3%B3%20MMG%20Limited%2C>

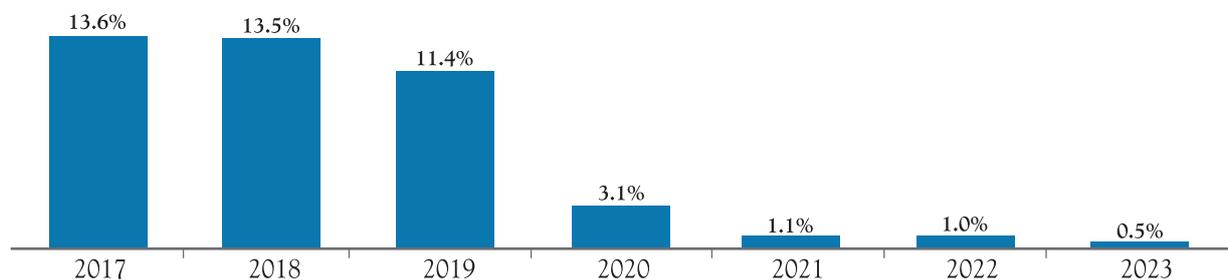
La producción artesanal de oro

Los datos oficiales sobre la producción de oro artesanal en el 2023 muestran una disminución del 50% en relación con el año anterior; sin embargo, tal como se ha señalado en el Reporte de Vigilancia 27, las cifras oficiales son poco consistentes y no reflejan la realidad del territorio nacional. Las razones sugeridas son subregistros y prácticas poco transparentes del Minem en el control de la información, que no ofrece explicaciones precisas sobre la caída drástica de la producción declarada ni sobre la metodología que emplea para registrarla.

Gráfico 3

Participación de la producción de oro artesanal en el total de la producción de oro, 2017-2023

(Porcentajes)



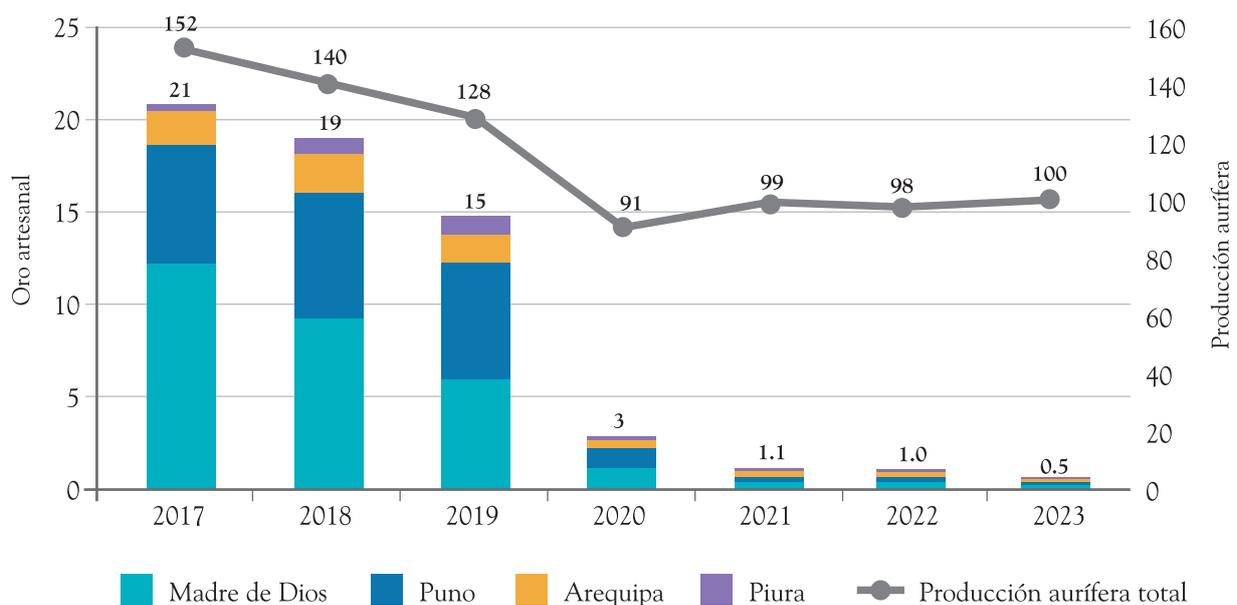
Fuente: Minem.
Elaboración: GPC.

La producción de oro artesanal reportada oficialmente se habría reducido severamente en Madre de Dios, a solo 0.2 toneladas en el 2023, lo cual contrasta con la realidad. Lo propio se puede decir de Puno, mientras que la producción de oro en la provincia de Pataz no existe para las cifras oficiales.

Gráfico 4

Producción de oro artesanal según región y producción aurífera total, 2017-2023

(Toneladas)



Fuente: Minem.
Elaboración: GPC.

1.1.2 Precios de los minerales

Los precios de exportación promedio anual de los minerales tuvieron variaciones mixtas entre los años 2022 y 2023. El cobre y el hierro experimentaron una leve disminución del 2% y cerraron en 3.59 dólares por libra y 89 dólares por tonelada, respectivamente. Los precios del estaño y el zinc se redujeron significativamente en un 16% y un 27%, con valores de 11.9 y 0.8 dólares por libra, respectivamente. En contraste, el plomo subió en un 2% y obtuvo un valor de 1.05 dólares por libra. El oro, la plata refinada y el molibdeno destacaron con sólidos aumentos del 8%, 7% y 15%, respectivamente. El oro registró un precio récord de 1943 dólares la onza troy (ver el cuadro 3).

Los resultados mixtos en los precios se explican por un panorama de incertidumbre global. A inicios del año, las expectativas apuntaban a resultados optimistas.⁸ Sin embargo, factores como las interrupciones en la cadena de suministros, el endeudamiento de las principales promotoras inmobiliarias asiáticas, una actividad económica moderada, tensiones geopolíticas, sanciones económicas a Rusia, entre otros, afectaron las cotizaciones.

Cuadro 3

Precios de exportación promedio anual de los minerales, 2013-2023

Míneral	Unidades	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Cobre	USD/libra	3.39	3.05	2.29	1.98	2.56	2.74	2.48	2.66	4.04	3.66	3.59
Estaño	USD/libra	10.21	10.20	7.46	8.24	9.29	9.36	8.66	8.12	15.47	14.21	11.93
Hierro	USD/tonelada	82.40	56.29	30.89	31.83	38.23	32.99	63.80	75.02	130.26	91.00	89.19
Oro	USD/onza troy	1411.00	1266.09	1160.09	1250.42	1257.23	1269.35	1392.40	1769.72	1799.42	1801.13	1943.44
Plata refinada	USD/onza troy	23.91	18.86	15.48	16.87	17.01	15.72	16.56	19.60	25.24	21.51	23.06
Plomo	USD/libra	0.96	0.90	0.75	0.79	0.90	0.89	0.85	0.88	1.06	1.03	1.05
Zinc	USD/libra	0.61	0.61	0.58	0.60	0.87	0.96	0.81	0.65	1.00	1.10	0.80
Molibdeno	USD/libra	9.05	9.99	5.63	4.97	6.54	10.17	9.93	7.28	14.24	17.71	20.39

Fuente: BCRP.

Elaboración: GPC.

Nota: Información actualizada el 13 de agosto del 2024.

Los precios del cobre y el oro

El mercado del cobre ha experimentado una notable alza en los últimos años, tal como se refleja en el gráfico 5. Su precio muestra mejoras considerables, con un promedio de 3.99 dólares por libra en el periodo 2020-2023, lo que significa un aumento del 27% con respecto al promedio del quinquenio previo. Los precios registraron un aumento importante desde el año 2021, más allá de los altibajos de un año para otro, lo cual refleja una reactivación de la demanda influenciada por la finalización de las restricciones de la política de covid cero de China⁹ y por la transición energética en curso en el mundo desarrollado.

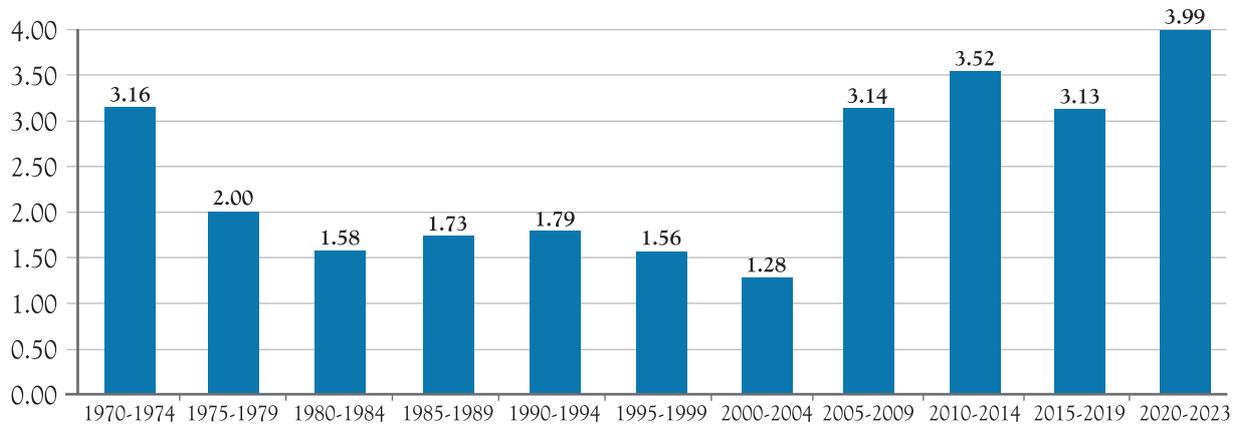
8 Véase: <https://blogs.usil.edu.pe/facultad-ciencias-empresariales/economia/variacion-del-precio-de-los-minerales-y-metales-para-el-2023>

9 Véase: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/IAPM_2023_2026.pdf

Gráfico 5

Precio promedio del cobre por quinquenios, 1970-2023

(Dólares del 2012 por libra)



Fuente: Comisión Chilena del Cobre (Cochilco).

Elaboración: GPC.

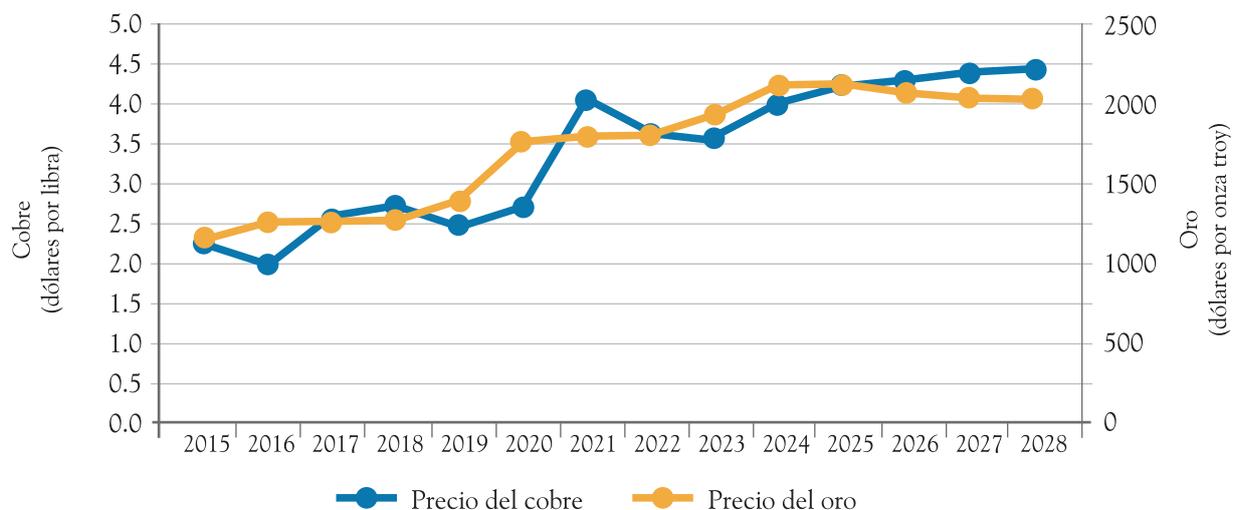
Nota: Información actualizada el 20 de mayo del 2024.

En suma, el mercado de metales proyecta un escenario interesante para el cierre de la década. Tanto el cobre como el oro mantienen una tendencia alcista, aunque con matices. El oro, tras un importante salto entre los años 2022 y 2023 (de 1801 a 1943 dólares por onza troy) se estabilizó en un precio promedio de 2083 dólares por onza troy para las proyecciones del periodo 2024-2028. Según el Minem, el precio del oro estaría en un contexto de incertidumbre por las tensiones geopolíticas; sin embargo, la demanda se mantendría en aumento por el amplio mercado de la joyería de los países asiáticos y el rol de activo de refugio frente a tensiones globales.¹⁰ En el caso del cobre, las proyecciones de S&P pronostican un escenario positivo, con una cotización promedio de 4.29 dólares por libra para el periodo 2024-2028, debido al desarrollo de proyectos de descarbonización de países como Estados Unidos, China y los de la zona euro.

Gráfico 6

Precios del cobre y del oro 2015-2023 y proyecciones 2024-2028

(Dólares)



Fuentes: S&P Global y BCRP.

Elaboración: GPC.

Nota: Información actualizada hasta abril del 2024.

10 Véase: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2025_2028.pdf

1.1.3 Inversión minera

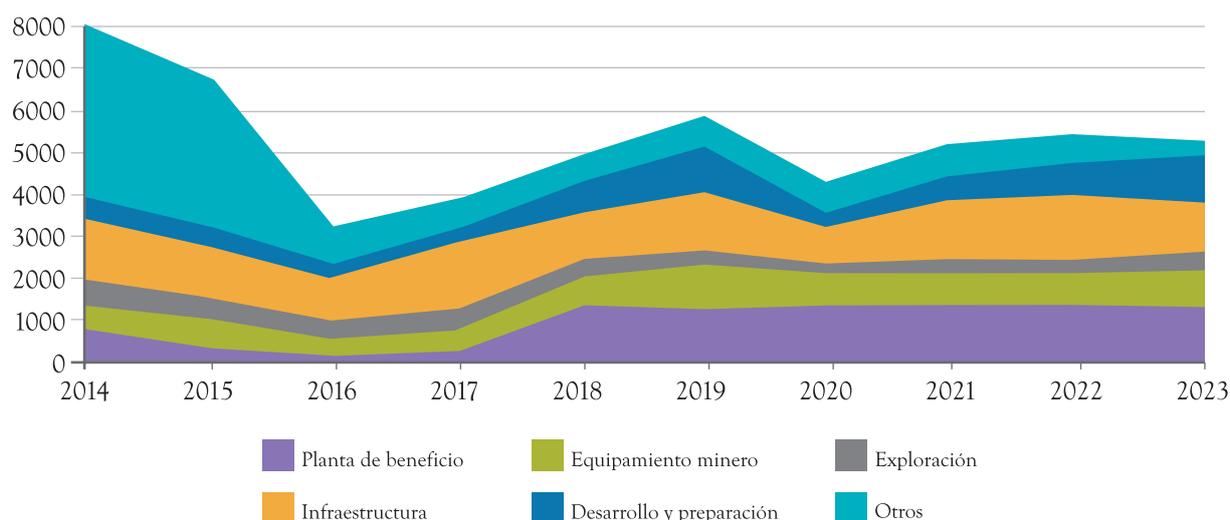
La inversión minera mantuvo la tendencia al estancamiento de los últimos años, en alrededor de cinco mil millones de dólares. Los 4908 millones de dólares del 2023 significaron una disminución del 6% respecto del 2022. Los rubros que se redujeron fueron los siguientes: planta de beneficio, con el 8% de caída y un valor final de 1235 millones de dólares; infraestructura, con el 9% de descenso y un valor final de 1138 millones de dólares, y desarrollo y preparación, con el 1% de contracción y un valor final de 919 millones de dólares. En contraste, los rubros equipamiento minero y exploración mostraron un aumento del 24% y del 3%, respectivamente.

La contracción de la inversión minera se explica por la finalización de las obras del proyecto Quellaveco y la postergación de proyectos mineros como Yanachocha Sulfuros y Zafranal. La continuidad de los proyectos San Gabriel y Toromocho, entre otros, así como el inicio de los nuevos proyectos Romina y Magistral, aportaron positivamente a la inversión.¹¹

Gráfico 7

Inversiones en minería 2014-2023

(Millones de dólares)



Fuente: Minem.

Elaboración: GPC.

Nota: Información actualizada el 30 de setiembre del 2024.

Inversión en exploración

La recuperación de las inversiones en exploración es lenta, luego de la caída del 2020. En el 2023 aumentó en un 3% respecto del año anterior y finalizó con un monto de 437 millones de dólares. La evolución favorable del índice de los precios de los minerales haría esperar un mejor desempeño de las inversiones en exploración. ¿Por qué no ocurre así? Entre las principales razones podemos señalar la alta inestabilidad e incertidumbre política y social existente en el país, los conflictos socioambientales y la resistencia comunitaria, a lo que las empresas añaden la supuesta tramitología y la alta rotación de funcionarios que hacen muy lenta la toma de decisiones.

¹¹ Véase: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/IAPM_2023_2026.pdf

Gráfico 8

Inversión en exploración minera e índice de precios de los metales del FMI, 2013-2023



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

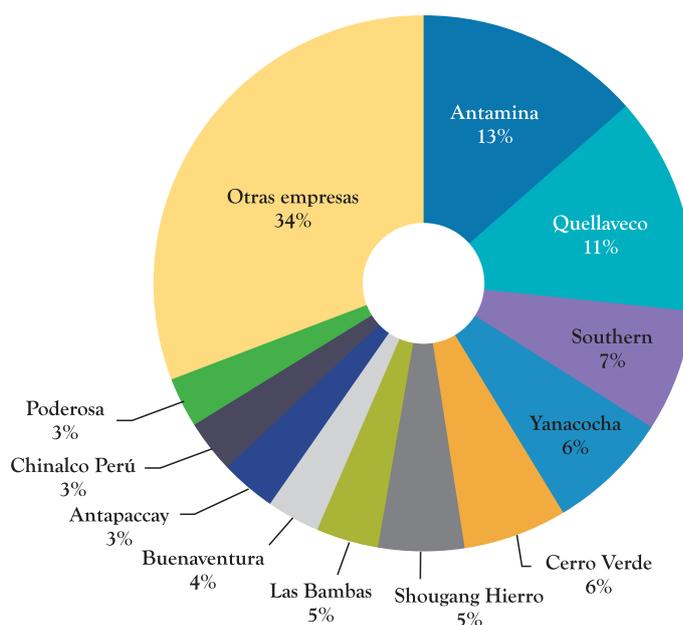
Inversión minera según empresa

En el 2023, cinco empresas representaron el 48% del total de las inversiones realizadas. Entre estas, Antamina tuvo la mayor participación, con el 13%, equivalente a 628 millones de dólares, monto superior en un 37% al del año previo (ver el gráfico 9). Le siguieron en importancia las empresas Quellaveco, Southern, Yanacocha y Cerro Verde, con una participación del 12% (567 millones de dólares), 7% (338 millones de dólares), 6% (307 millones de dólares) y 6% (297 millones de dólares), respectivamente. El resto de las empresas incluidas en “otros” aumentaron su participación del 31% al

Gráfico 9

Inversión minera de las principales empresas, 2023

(Porcentajes)



Fuente: Minem.
Elaboración: GPC.

34%. En este grupo destacaron Norcobre, con una inversión de 19 millones de dólares; Pan American Silver, con 37 millones de dólares, y Nexa Resources El Porvenir, con 69 millones de dólares.

Las inversiones realizadas por las empresas mineras influyeron en la producción del sector en el 2023. Minera Las Bambas y Anglo American Quellaveco contribuyeron de manera sustancial al aumento de la producción de cobre y molibdeno, respectivamente, mientras que Antamina hizo lo propio con la producción de zinc y plomo. Por otro lado, Shouxin Perú fue clave en la producción de hierro.

La cartera de proyectos

La cartera del año 2023 estuvo conformada por 51 proyectos mineros, con una inversión total que ascendió a 54 556 millones de dólares. Se identificaron cinco proyectos en la fase de construcción, con una inversión total de 4318 millones de dólares: San Gabriel, de Buenaventura en Moquegua (470 millones de dólares); Ampliación Tomorocho (Fase II), de Chinalco en Junín (815 millones de dólares); Yumpag, de Buenaventura en Pasco (110 millones de dólares); Reposición Inmaculada, de Minera Ares en Ayacucho (1319 millones de dólares), y Reposición Antamina, en Áncash (1604 millones de dólares). La mayor parte de la cartera se ubica en la macrorregión sur, con un monto de 23 906 millones de dólares, el 43.8% del total, distribuidos en 20 proyectos. Esto permitiría al Sur mantener su importancia nacional. En segundo y tercer lugar están la macrorregión norte y la centro, respectivamente, que representan, en conjunto, el 55.8% del total, con una inversión de 30 436 millones de dólares. Por último, la macrorregión oriente, con el proyecto Cañón Florida, aporta el 0.4%, con un monto de 214 millones de dólares.

Cuadro 4
Principales proyectos mineros en etapa de construcción

Puesta en marcha	Proyecto	Operador	Región	Producto principal	Inversión total (Millones USD)
2025	San Gabriel	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	Moquegua	Oro	470
2024	Ampliación Toromocho (Fase II)	Minera Chinalco Perú S.A.	Junín	Cobre	815
2024	Yumpag	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	Pasco	Plata	110
2024	Reposición Inmaculada	Compañía Minera Ares S.A.C	Ayacucho	Oro	1319
2024	Reposición Antamina	Compañía Minera Antamina S.A.	Áncash	Cobre	1604

Fuente: Minem.

Elaboración: GPC.

Nota: Actualización en febrero del 2024.

1.1.4 Valor de la producción minera

Valor de la producción minera (VPM) según mineral

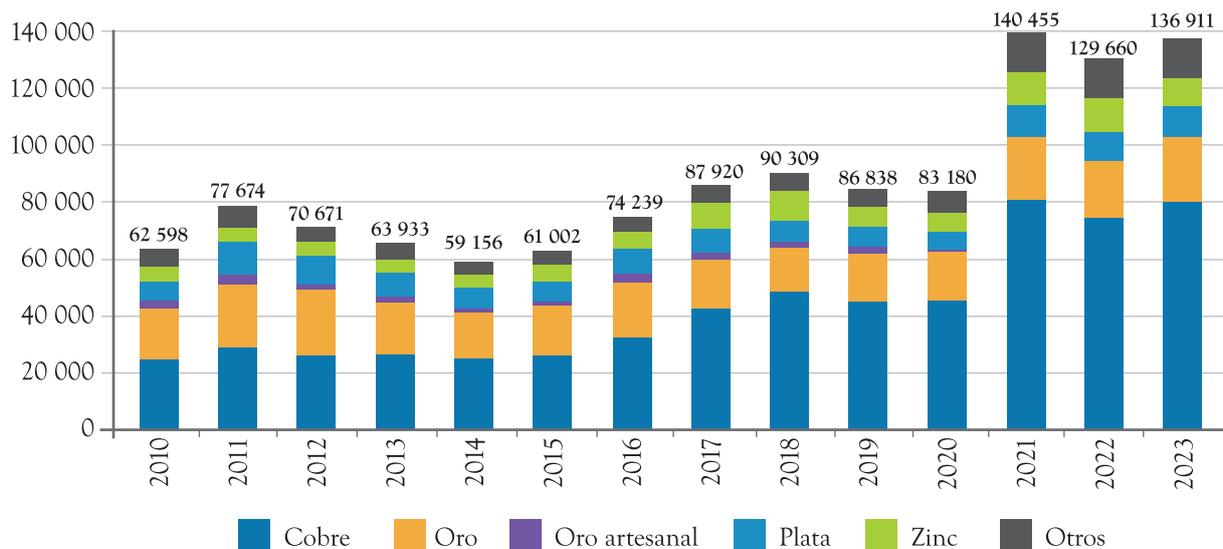
Las cifras del VPM del 2023 tienden a confirmar que estamos ante un nuevo auge minero que se inició en el 2021 y que es impulsado por buenas cotizaciones. El valor de la producción del sector minero registró un incremento del 6% entre el 2022 (129 660

millones de soles) y el 2023 (136 911 millones de soles). El cobre, principal mineral de exportación, experimentó un crecimiento del 10% y pasó de 74 264 millones de soles en el 2022 a 81 509 millones de soles en el 2023.

El oro tuvo un ligero aumento anual del 1%, con un valor de 23 439 millones de soles en el 2023. La producción nacional de oro alcanzó las 100.2 toneladas métricas finas (TMF), el nivel más alto de los últimos cuatro años. Superó así la caída registrada en el 2020 debido a la emergencia sanitaria (90.9 TMF). Este aumento representó un 3% más que el 2022 (97.7 TMF), gracias al buen rendimiento de las empresas Minera Yanacocha, Consorcio Minero Horizonte y Minera Boro Misquichilca.¹² En contraste, como ya se vio antes, la producción artesanal de oro tuvo un aporte mínimo, de apenas el 0.1% (ver el gráfico 10).

En cuanto a los demás minerales, la plata decreció en un 4% en el 2023 y pasó de 8775 millones de soles en el 2022 a 8433 millones de soles, con una participación del 6% en el VPM. El zinc creció en un 4% y alcanzó los 9624 millones de soles, con un 7% de participación en el total. Por último, los minerales agrupados en “otros” (molibdeno, plomo, estaño y hierro) tuvieron un valor de 13 786 millones de soles, con una participación del 10% en el valor de la producción total.

Gráfico 10
Valor de la producción minera por tipo de mineral, 2010-2023
 (Millones de soles)



Fuentes: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC.

Nota: Información actualizada el 30 de setiembre del 2024.

1/ Para este reporte se ajustaron los datos de volumen de producción y los precios de acuerdo a las actualizaciones de las fuentes de origen, por lo que las cifras son diferentes.

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

La participación del cobre en el valor total de la producción minera muestra una tendencia ascendente entre los años 2010 y 2023, periodo en el que pasó del 42% al 60%. En contraste, la participación del oro disminuyó del 29% en el 2010 al 17% en el 2023. Entre el 2022 y el 2023, la participación del cobre aumentó del 57% al 60%, mientras que la del oro se mantuvo en el 17%.

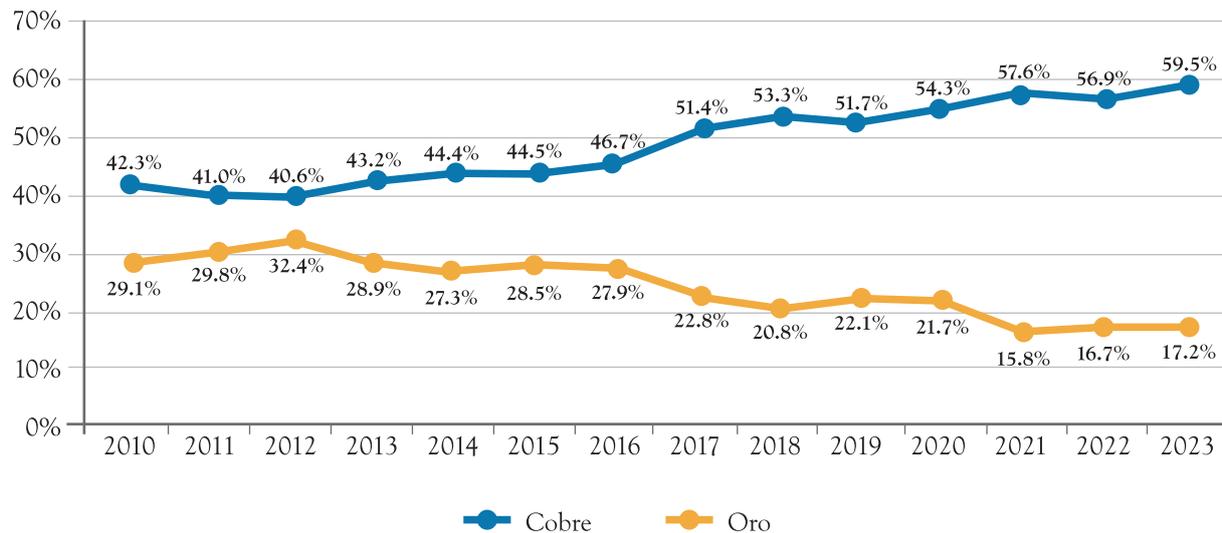
12 Véase: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6682903/5804716-am-2023%282%29.pdf?v=1723504121>

En conjunto, el cobre y el oro representaron el 74% del valor total de la producción minera en el 2022 y el 77% en el 2023. Este ligero aumento, impulsado principalmente por el cobre, se debió al aporte de empresas como Las Bambas, Southern y la producción a plena capacidad de Quellaveco, que destacaron en la producción de cobre.¹³

Gráfico 11

Participación del cobre y el oro en el total del valor de la producción minera, 2010-2023

(Porcentajes)



Fuentes: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC.

Notas:

- Incluye la estimación de oro artesanal.

- Información actualizada el 30 de setiembre del 2024.

Valor de la producción minera según empresa

En el 2023, cinco empresas representaron el 48% del VPM, que alcanzó 136 911 millones de soles y mostró un crecimiento del 6% respecto del 2022 (129 660 millones de soles). Antamina lideró la lista, con 18 007 millones de soles (13% del total), monto 8% menor que el del año anterior. Le siguió de cerca Cerro Verde, con 15 523 millones de soles (11% del total) y una variación interanual del 2%. Southern Perú se ubicó en tercer lugar, con 13 254 millones de soles (10% del total) y un crecimiento del 4%. Quellaveco fue el nuevo gran operador minero, con un valor de la producción de 9906 millones de soles y un aporte del 7% al total, una participación similar a la de Las Bambas, que contribuyó con 9537 millones de soles. Chinalco registró 7149 millones de soles (un aumento del 5%); Antapaccay, 5908 millones de soles (una subida del 4%); Marcobre, 4579 millones de soles (un incremento del 3%), y Hudbay, 4277 millones de soles (un crecimiento del 3%). Finalmente, otras empresas mineras en conjunto representaron el 36% del total, con un valor de 48 677 millones de soles. Cabe destacar que el peso del grupo de “otras empresas” disminuyó como consecuencia del ingreso de Quellaveco.

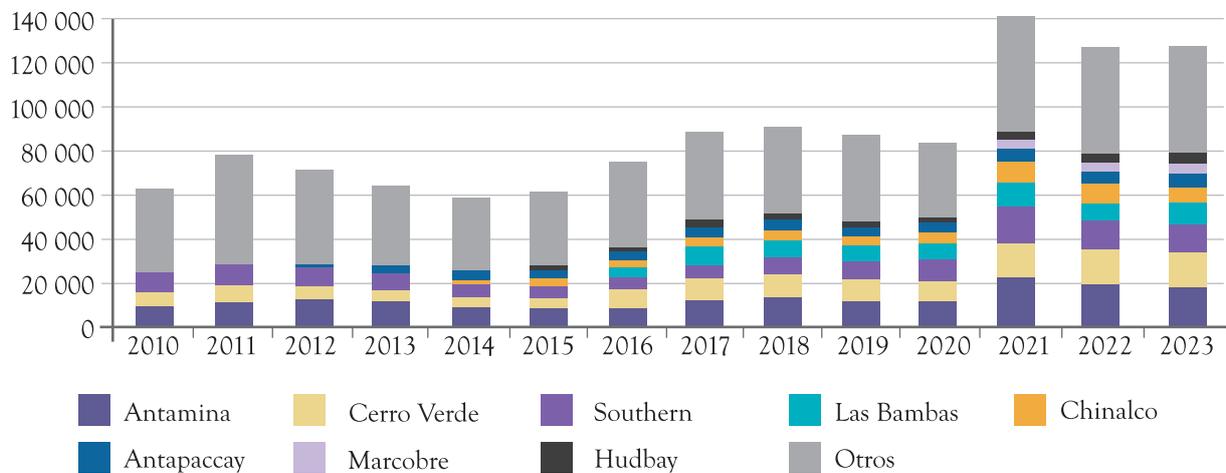
Un hecho que merece comentarse es que en la cartera de proyectos mineros que se presenta ya no existen los llamados de clase mundial, por lo que en los próximos años aquellos que ingresarán a la fase de producción serán proyectos mineros de tamaño medio.

13 Véase: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6682903/5804716-am-2023%282%29.pdf?v=1723504121>

Gráfico 12

Valor de la producción minera por empresa, 2010-2023

(Millones de soles)



Fuentes: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC.

Notas:

- El rubro “otros” incluye, en promedio, a 240 empresas de diverso tamaño. En el caso de Antapaccay, se considera la producción de Xstrata

Tintaya entre los años 2001 y 2012.

- Incluye la estimación de oro artesanal.

- Información actualizada el 30 de setiembre del 2024.

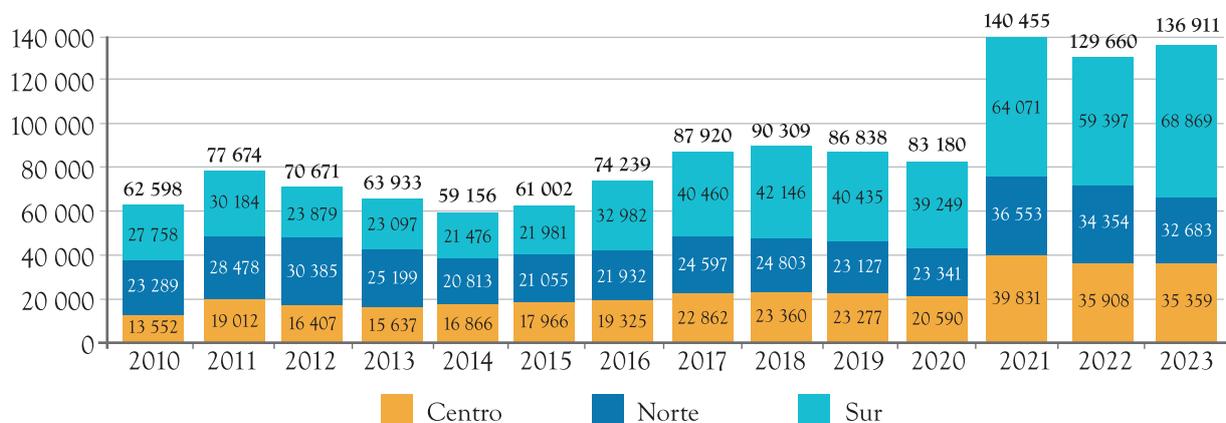
Valor de la producción minera según macrorregión

Con el ingreso de la mina Quellaveco, el sur consolidó su primacía en la producción minera nacional, con un aporte del 50% del total. En el año 2023 generó un valor de la producción de 68 869 millones de soles, lo que implicó un crecimiento del 16% respecto del 2022 (ver el gráfico 13). La macrorregión centro aportó el 26% del VPM, con un

Gráfico 13

Valor de la producción minera por macrorregiones, 2010-2023

(Millones de soles)



Fuentes: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC.

Notas:

- Incluye la estimación de oro artesanal.

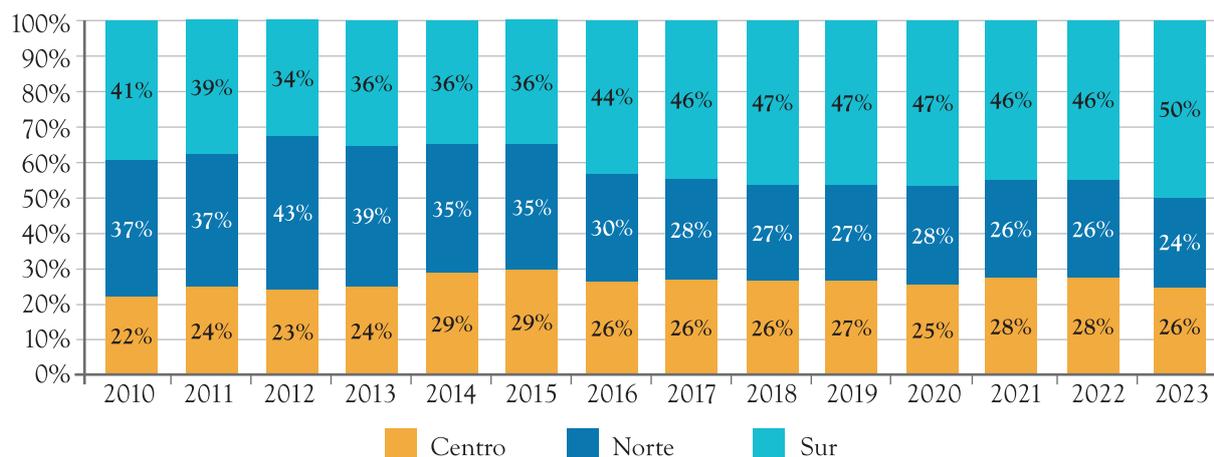
- Información actualizada el 30 de setiembre del 2024.

valor de 35 359 millones de soles y una ligera disminución del 2% en relación con el año previo. El norte del país aportó el 24% restante, con un valor de 32 683 millones de soles y una variación interanual negativa del 5%. Si se considera la cartera de proyectos en construcción de los próximos años, el centro podría consolidar su importancia, ya que tres de los cinco proyectos en esta fase se ubican en este territorio.

Gráfico 14

Valor de la producción minera por macrorregiones, 2010-2023

(Porcentajes)



Fuentes: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC.

Notas:

- Incluye el valor de la minería artesanal.

- Información actualizada el 30 de setiembre del 2024.

1.1.5 Desempeño económico de las empresas mineras

Valor de la producción minera e impuesto a la renta

Lo más llamativo del año 2023 fue la ampliación de la brecha entre las curvas del VPM y del impuesto a la renta (IR), variables que tuvieron un coeficiente de correlación relativamente alto (0.64) entre los años 2010 y 2023. Los datos muestran que, entre el 2021 y el 2023, el VPM disminuyó en un 2.5%, mientras que el impuesto a la renta cayó en un 48%, en un contexto de precios favorables (ver el gráfico 15). Entre los años 2012 y 2016 ocurrió algo similar, pero en un contexto desfavorable de precios. ¿Cómo explicar esta situación de buenos precios y baja tributación?

En el 2023, el VPM alcanzó los 136 911 millones de soles, que significaron un incremento del 6% en comparación con los 129 660 millones de soles registrados en el 2022. En paralelo, el impuesto a la renta del sector minero descendió en un 19%: pasó de 7080 millones de soles en el 2022 a 5725 millones de soles en el 2023. Es una disminución pronunciada si consideramos que, en este periodo, el precio del cobre solo bajó en un 1.9% y el del oro aumentó en un 7.8%. Como consecuencia, la ratio que relaciona IR/VPM, que se muestra en el gráfico 16, cayó del 7.8% al 4.2% entre los años 2021 y 2023.

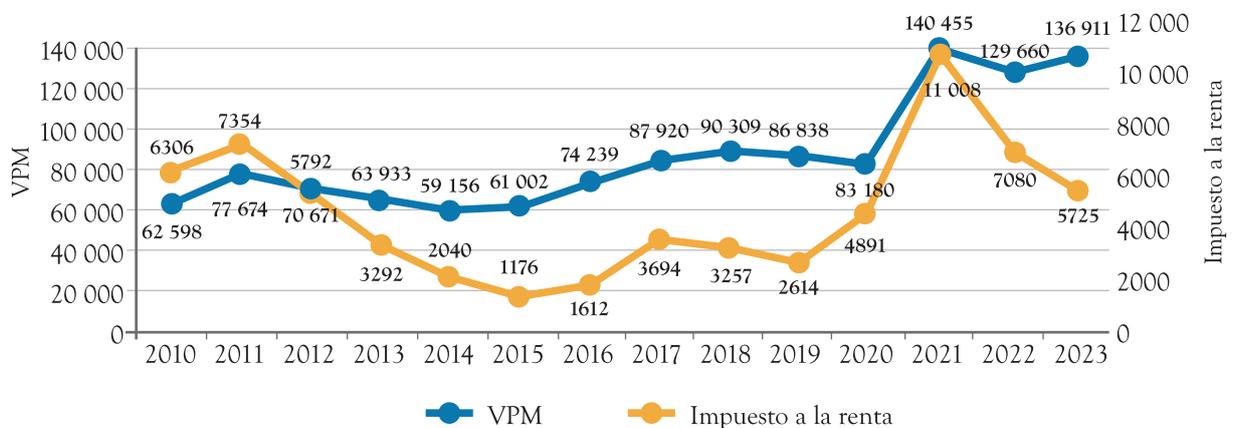
Las variaciones en la recaudación del impuesto a la renta en un año fiscal dependen de dos variables: de los saldos a favor del contribuyente, que se traducen en devoluciones de

impuestos, y del coeficiente de los pagos a cuenta y sus variaciones. Los saldos a favor del contribuyente se generan cuando los pagos a cuenta realizados durante el año exceden el IR determinado en la declaración anual. Los coeficientes de los pagos a cuenta se establecen mediante la división del impuesto anual calculado para el año anterior entre los ingresos netos del año anterior y se aplican a los pagos a cuenta mensuales desde marzo o abril hasta febrero del año siguiente. Además, según la Ley del Impuesto a la Renta, los contribuyentes pueden solicitar la suspensión o modificación de dichos coeficientes en el transcurso del año, para que los pagos a cuenta reflejen la situación económica de la empresa y con ello los ingresos esperados para el año.¹⁴

Sin embargo, cabe señalar que “las variaciones del coeficiente de pago a cuenta tienen implicancias solo en la distribución de la recaudación, principalmente en dos años consecutivos (implicancias intertemporales), y no en el nivel de recaudación agregado de dichos periodos”.¹⁵ En el periodo 2021-2023 se observó un incremento de las devoluciones de impuestos (30%) y fuertes variaciones en la regularización del IR: entre los años 2021 y 2022, esta pasó de 3318 millones de soles a 5788 millones de soles, mientras que en el 2023 disminuyó a 999 millones de soles.¹⁶ En este punto es importante recordar que, al ser el 2021 un año de altos precios e ingresos, era de esperar que los pagos a cuenta del 2022 fueran superiores a lo que les correspondía pagar al término del ejercicio fiscal, de ahí la existencia de altos saldos a favor del contribuyente en los primeros meses del 2023, los cuales favorecieron la caída de la regularización.

Gráfico 15

Valor de la producción minera^{1/} e impuesto a la renta^{2/} del sector minero, 2010-2023
(Millones de soles)



Fuentes: BCRP, Minem y Sunat.

Elaboración: GPC.

Notas:

1/ Los datos del VPM se actualizaron el 30 de setiembre del 2024. Incluyen una estimación de la producción de oro artesanal.

2/ Debido a la naturaleza de la regularización del impuesto a la renta, para obtener el dato del IR del 2023 se suman los pagos a cuenta del ejercicio 2023 y el importe de la regularización del IR registrado en el 2024.

14 Véase: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/IAPM_2024-2027.pdf

15 Sánchez, Juan, Ian Carrasco y Darío Huayllasco. (Diciembre de 2023). Determinantes de los pagos a cuenta del impuesto a la renta de tercera categoría. *Revista Moneda* (16), 71-72.

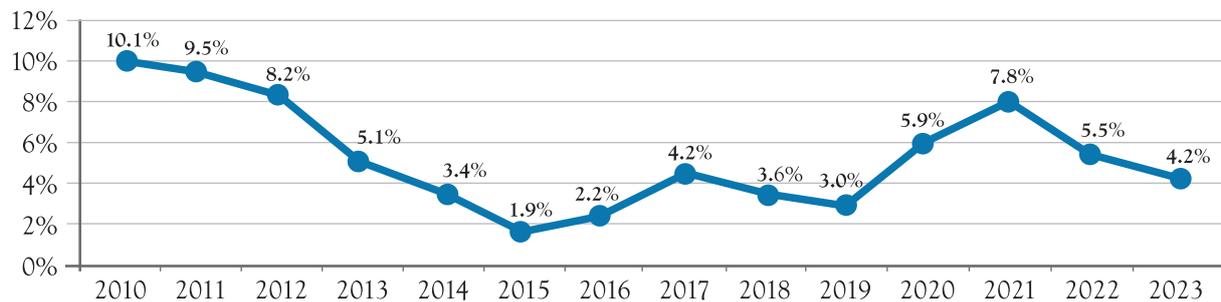
16 Los datos publicados por la Sunat registran el monto de la regularización en el año siguiente al de su generación. En el gráfico 15 se ha hecho la corrección y se lo ubica en el año en el que se generó.

Según el MEF, una combinación de cotizaciones internacionales más bajas y de reducción de las regularizaciones del IR resultaron en una menor contribución al impuesto a la renta.¹⁷ En nuestro análisis, las pequeñas variaciones de los precios internacionales no justifican la contracción del IR en el 48%, tal como ocurrió en el periodo indicado. Lamentablemente, no se cuenta con información sobre los estados financieros de las empresas mineras (salvo de unas pocas) que ayuden a responder a la interrogante planteada. No se debe descartar que detrás de esta realidad que combina cotizaciones relativamente altas y baja tributación se encuentren prácticas de elusión fiscal de las empresas.

Gráfico 16

Impuesto a la renta como proporción del valor de la producción minera, 2010-2023

(Porcentajes)



Fuentes: BCRP, Minem y Sunat.

Elaboración: GPC.

Notas:

- Información actualizada el 30 de setiembre del 2024.

- El impuesto a la renta incluye la regularización.

El desempeño de las empresas mineras que cotizan en la bolsa de valores

Entre los años 2022 y 2023, la utilidad antes de impuestos de las empresas mineras seleccionadas mostró variaciones mixtas. Southern Perú registró un aumento del 7% y pasó de 1739 millones de dólares a 1857 millones de dólares. En contraste, Cerro Verde tuvo una disminución del 7%, con una utilidad de 1331 millones de dólares en el 2023, comparada con la de 1434 millones de dólares en el 2022. Buenaventura, dedicada principalmente a la producción de oro, también mostró una caída significativa del 44%, con utilidades de 57 millones de dólares en el 2023, frente a los 101 millones de dólares del año anterior. Otras empresas presentaron variaciones negativas de sus utilidades antes de impuestos, como los casos de Volcan (2%, con 88 millones de dólares), Atacocha (216%, con 4 millones de dólares en negativo), Corona (137%, con 1 millón de dólares), Nexa Resources Perú (81%, con 37 millones de dólares) y Poderosa (25%, con 119 millones de dólares).

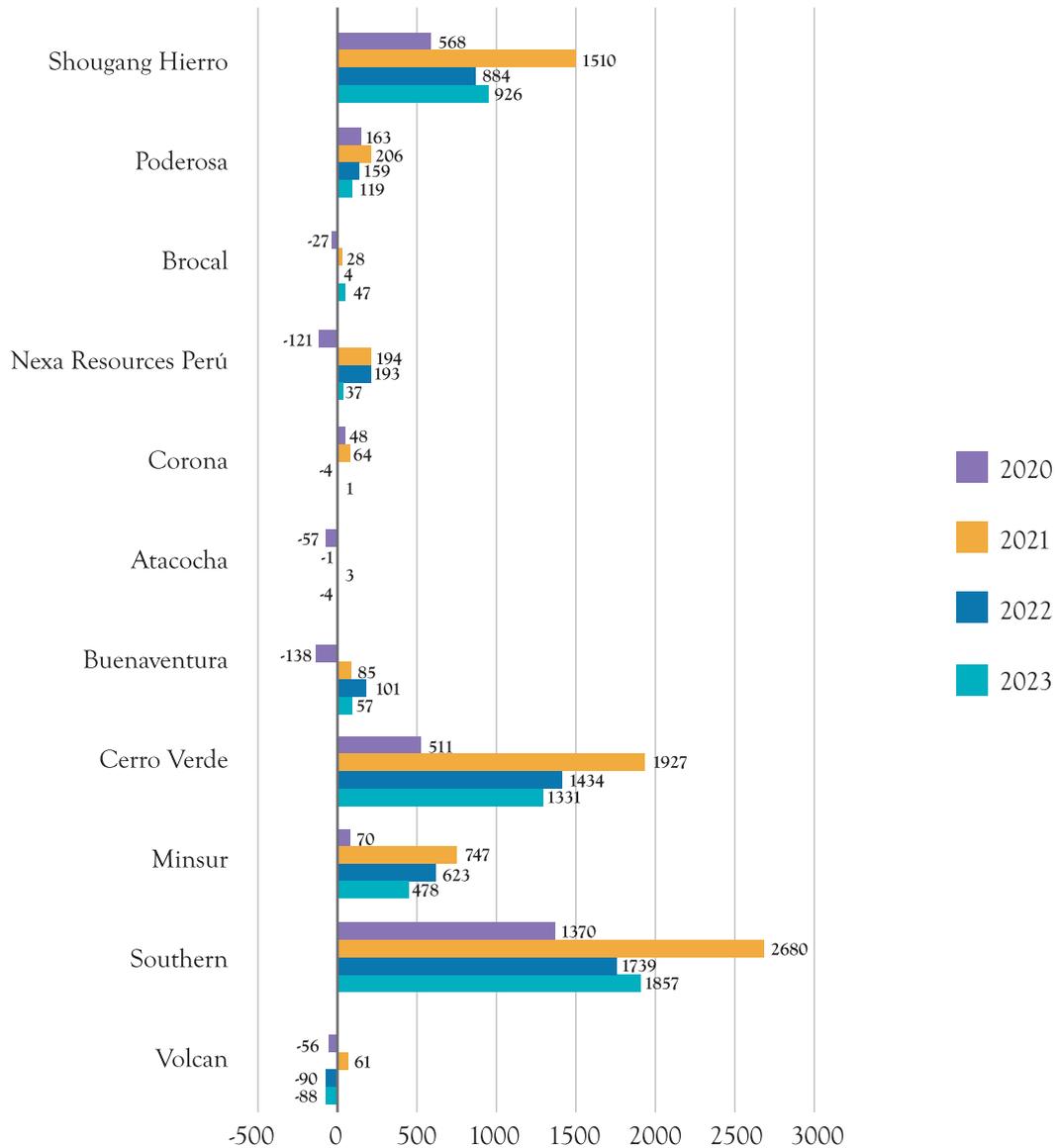
En contraste, Shougang Hierro Perú mostró un aumento del 5% en sus utilidades del 2023, con 926 millones de dólares, y el caso más destacado fue el de la empresa Brocal, con un incremento del 1065%: pasó de 4 millones de dólares en el 2022 a 47 millones de dólares en el 2023. En términos generales, la utilidad total del grupo de empresas seleccionadas disminuyó en un 6% y se redujo de 5047 millones de dólares en el 2022 a 4761 millones de dólares en el 2023.

17 Véase: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/IAPM_2024-2027.pdf

Gráfico 17

Utilidad antes de impuestos de empresas seleccionadas, 2020-2023

(Millones de dólares)



Fuente: Bolsa de Valores de Lima (BVL).

Elaboración: GPC.

1.1.6 Impuestos y el aporte fiscal de la minería

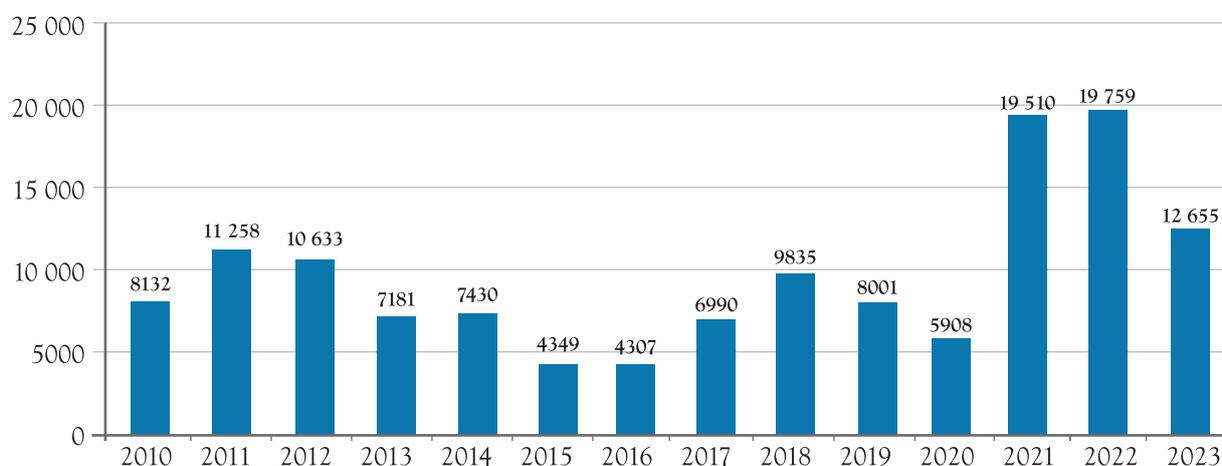
Tributos internos recaudados de la minería

Los ingresos tributarios o tributos internos incluyen el impuesto a la renta de tercera categoría, el impuesto general a las ventas (IGV), el impuesto selectivo al consumo (ISC), el impuesto a la renta de quinta categoría, las multas y la regularización del impuesto a la renta, entre otros. Como se mencionó en el Reporte de Vigilancia 27, los tributos internos dieron un salto extraordinario en el año 2021, mientras que en el 2022 la recaudación se mantuvo en un nivel similar, de 19 759 millones de soles. En cambio, en el 2023 se registró una contracción del 36% respecto del año anterior, con 12 655 millones de soles. Como se señaló anteriormente, en ese año el monto por la regularización del impuesto a la renta se redujo fuertemente en relación con el año previo.

Gráfico 18

Tributos internos recaudados de la minería, 2010-2023

(Millones de soles)



Fuente: Sunat.
Elaboración: GPC.

La regularización del impuesto a la renta es la acción por la cual se hace efectivo el pago de la diferencia entre el monto total del impuesto declarado por la empresa y los pagos a cuenta realizados durante el año.¹⁸ Esa diferencia puede ser positiva o negativa y, por lo general, es positiva. En el 2022, la regularización sumó 5788 millones de soles correspondientes al ejercicio fiscal 2021 y en el 2023 alcanzó 999 millones de soles, lo que representó una caída del 83%. Según una nota de prensa emitida por la Sunat,¹⁹ los menores ingresos por la regularización del ejercicio 2022 —que se pagó en el 2023— se debieron a la utilización de saldos a favor de las empresas contra obligaciones corrientes, lo que redujo el monto efectivo recaudado.

Participación del sector minero en el total de tributos internos

Entre los años 2019 y 2023, los tributos internos percibidos de la minería, incluida la regularización, mostraron una alta variabilidad. En el 2019, la recaudación nacional ascendió a 98 302 millones de soles, de los cuales 8001 millones de soles provinieron de la minería y representaron el 8% del total. En el 2020, en el contexto de la emergencia sanitaria global, la cifra nacional disminuyó a 83 416 millones de soles, de los cuales la minería aportó el 7%, equivalente a 5908 millones de soles. En el 2021 hubo un repunte de la recaudación nacional, activada por la recuperación económica, que alcanzó los 118 775 millones de soles. El aporte de la minería dio un fuerte salto, a 19 510 millones de soles, impulsado por las altas cotizaciones de los metales que llevaron su participación al 16%. En el 2022, si bien la recaudación nacional continuó creciendo, la participación del sector minero se redujo al 14%. Finalmente, en el 2023, año en el que la economía retrocedió, cayeron tanto la recaudación total como la minera, y la participación del sector bajó al 10%.

En suma, el aporte tributario del sector minero en el 2023 fue similar al del periodo 2017-2019, cuando los precios del cobre fueron sustancialmente menores. En el 2023 se configuró un escenario de cotizaciones relativamente altas y baja tributación.

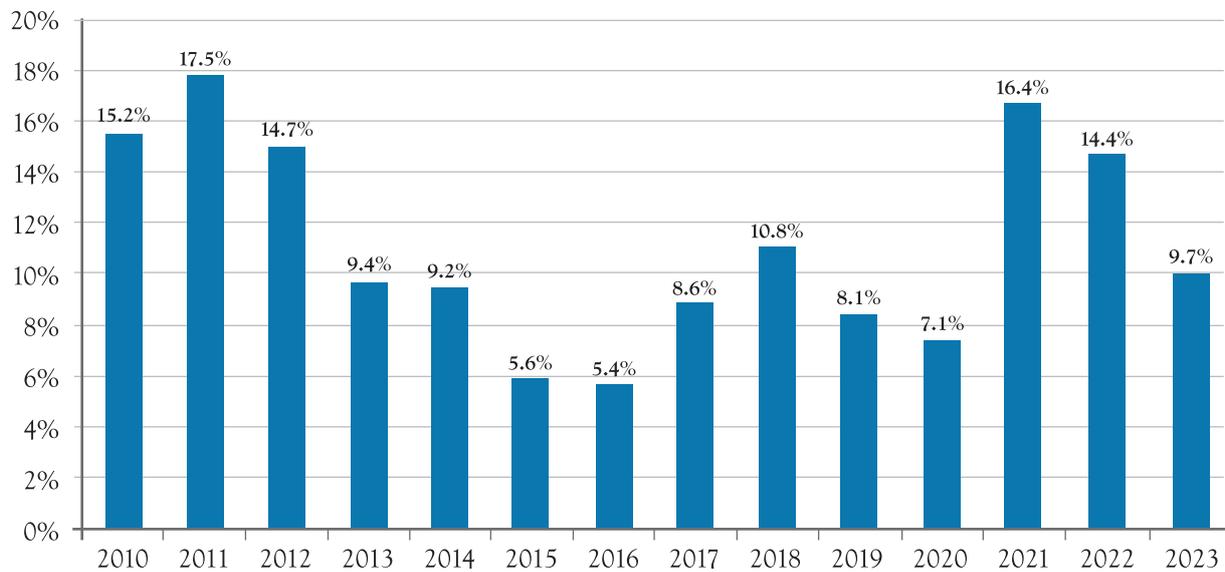
¹⁸ Este proceso se lleva a cabo entre marzo y abril del año siguiente al que corresponde la declaración.

¹⁹ Información disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/sunat/noticias/895978-recaudacion-tributaria-del-ano-2023-ascendio-a-s-147-246-millones>

Gráfico 19

Aporte del sector minero al total de tributos internos, 2010-2023

(Porcentajes)



Fuente: Sunat.

Elaboración: GPC.

Nota: Información actualizada el 20 de mayo del 2024.

Impuesto a la renta según actividad económica

En el 2023, año en el que la economía tuvo un crecimiento negativo, la recaudación tributaria total y la del impuesto a la renta mostraron la misma tendencia a la baja. El IR total disminuyó en un 7.6%, de 38 592 millones de soles en el 2022 a 35 659 millones de soles en el 2023, mientras que los ingresos tributarios mineros cayeron en un 36% y el del IR minero en un 19%. Entre los años 2021 y 2023, la contracción del IR del sector minero fue del 48%, pues pasó de 11 000 millones de soles al iniciar el periodo a 5725 millones de soles al culminarlo.

En el 2023, la mayoría de las actividades registraron una caída en la recaudación del impuesto a la renta. El comercio retrocedió en un 16%, la manufactura en un 24% y los hidrocarburos en un 35%. En contraste, los sectores agricultura y pesca, construcción y otros servicios tuvieron incrementos del 53%, del 1% y del 15%, respectivamente. La disminución de la recaudación del sector minero se explica, en parte, por la fuerte reducción de los ingresos por la regularización del IR del año fiscal 2022, así como por el ligero ajuste a la baja de los precios de los minerales. Como ya se indicó, en el 2023 aumentaron los saldos a favor del contribuyente, especialmente los de las empresas de los sectores minero y de hidrocarburos, los cuales se utilizan para compensar el pago del IR.²⁰

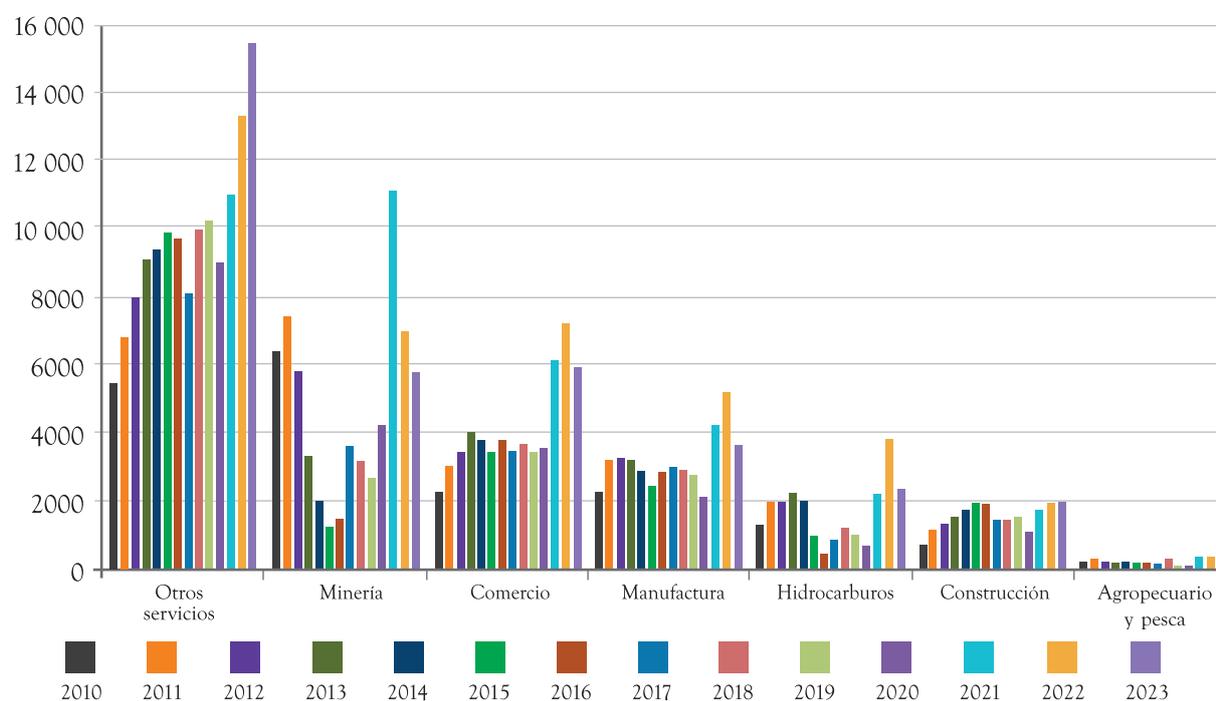
En orden de importancia, los cinco sectores económicos con mayor aporte a la recaudación del IR en el 2023 fueron los siguientes: otros servicios (42.8%), comercio (16.6%), minería (16.1%), hidrocarburos (7%) y construcción (5.5%). En cuanto a la variación de la recaudación del IR respecto del 2022, los sectores con mayor caída fueron: hidrocarburos (-35%), manufactura (-25%) y minería (-19%). En contraste, la recaudación en el sector agropecuario aumentó en un 53% y en otros servicios en un 15% (ver el gráfico 20).

20 Véase: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/IAPM_2024-2027.pdf

Gráfico 20

Impuesto a la renta por actividad económica, incluida la regularización, 2010-2023

(Millones de soles)



Fuente: Sunat.

Elaboración: GPC.

Nota: Debido a la naturaleza de la regularización del impuesto a la renta, para obtener el dato del IR del 2023 se suman los pagos a cuenta del ejercicio 2023 y el importe de la regularización del impuesto a la renta registrado en el 2024.

Resultados de las medidas tributarias establecidas con la reforma del 2011

A doce años de la reforma del sistema tributario minero realizada en el 2011 es posible afirmar que su impacto en los ingresos fiscales fue reducido. Entre los años 2012 y 2017 se recaudaron 2154 millones de soles más que si se hubiera continuado con el esquema tributario vigente antes del 2011, y estos equivalieron a 359 millones de soles anuales.²¹ Esta cifra dista mucho de los 3000 millones de soles anuales anunciados por el Gobierno de Ollanta Humala. A partir del 2018 y, sobre todo, desde el 2021 los ingresos por las regalías mineras (RM) y por el impuesto especial a la minería (IEM) dieron un salto significativo, del 197% y del 319%, respectivamente, producto de las altas cotizaciones de los minerales que aumentaron fuertemente las utilidades de las empresas (ver el cuadro 5).

21 Grupo Propuesta Ciudadana (2018). El impacto nacional y regional del nuevo marco tributario, en *Vigilancia de las Industrias Extractivas, Reporte Nacional 22*, p. 53.

Cuadro 5

Recaudación producto de la reforma del sistema tributario del sector minero, 2011-2023

(Millones de soles)

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Impuesto especial a la minería	59	442	337	372	208	236	638	770	545	430	1802	1608	1233
Regalías mineras, Ley 28258 (contractual)	770	13	12	121	199	206	261	267	586	314	931	137	171
Regalías mineras, Ley 29788	71	572	505	529	352	520	809	980	883	889	2641	2065	1768
Gravamen especial a la minería	136	942	809	535	344	102	66	88	40	16	199	168	56
Total	1035	1968	1664	1557	1103	1063	1774	2106	2055	1648	5573	3979	3228

Fuente: Sunat.
Elaboración GPC.

De los tres instrumentos que se muestran en el cuadro citado, el más importante —por el monto recaudado, su tendencia creciente y mayor cobertura— es la regalía minera (Ley 29788), con un total de 12 512 millones de soles en el periodo 2012-2023. Le sigue en orden de relevancia el impuesto especial a la minería, aplicado a las empresas sin contratos de estabilidad jurídica, con 8622 millones de soles en el mismo intervalo, y el gravamen especial a la minería (GEM), aplicado a las empresas con contratos de estabilidad jurídica, con 3365 millones de soles. Tal como se señaló en reportes anteriores, la tendencia al crecimiento de los recursos del IEM está asociada al curso decreciente de los ingresos del GEM. Esto último se explica por la reducción del número de empresas con contratos de estabilidad jurídica en los últimos diez años, con el consiguiente aumento de las que comienzan a pagar el IEM.

Cuando el análisis se centra en los años 2022 y 2023 se observa una tendencia a la baja en la recaudación en tres de los cuatro conceptos del cuadro 5. En el 2022, por el impuesto especial a la minería se percibieron 1608 millones de soles que disminuyeron en un 23% en el 2023. Las regalías mineras (Ley 29788) registraron una reducción del 14% respecto del 2022, a 1768 millones de soles. El gravamen especial a la minería recaudó 168 millones de soles en el 2022 y cayó en un 67% en el 2023, a 56 millones de soles. Las regalías mineras contractuales (Ley 28258), que las pagan cuatro empresas, entre ellas, Las Bambas, reportaron 137 millones de soles en el 2022 y crecieron en un 25% en el 2023.

Finalmente, se puede afirmar que, en términos de la captura de la renta, el cambio de la base del cálculo de la regalía minera realizado en el 2011 no fue el adecuado para los intereses del país ni de las regiones. Asimismo, tanto la regalía como el IEM, al ser deducibles para calcular la base imponible, afectan negativamente al IR y, por tanto, a los ingresos por canon minero de las regiones. Es conocido que tanto el IEM como el GEM son recursos del Gobierno nacional.

1.1.7 La renta minera capturada por el Estado

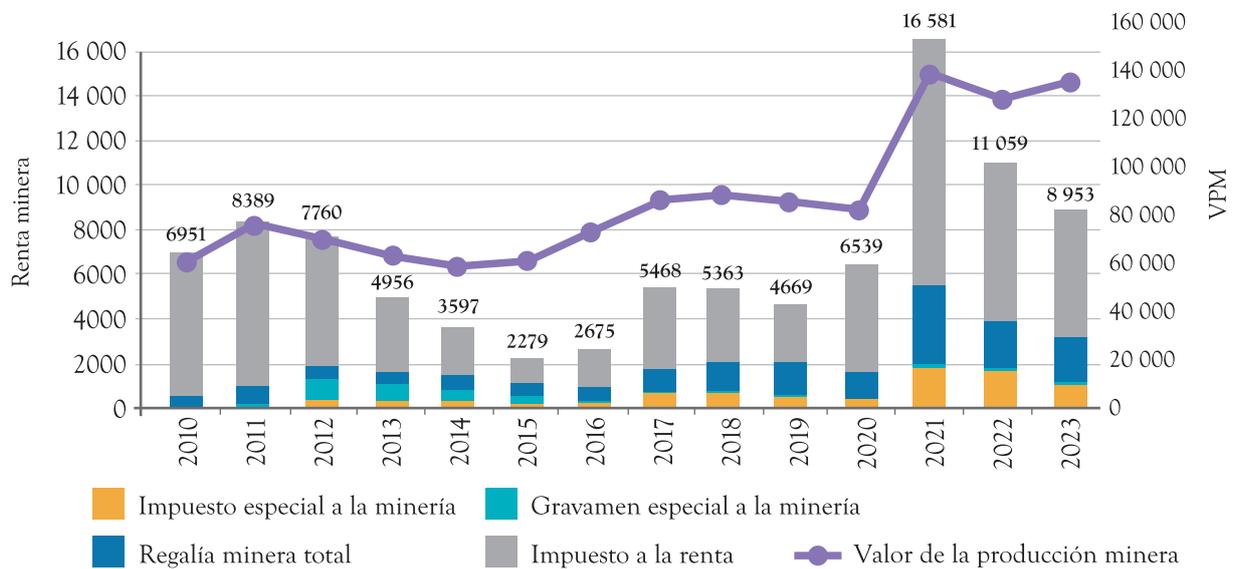
La renta minera que obtiene el Estado por la extracción de los recursos mineros se compone del impuesto a la renta, de las regalías mineras —que incluyen la regalía contractual—, el GEM y el IEM. Entre los años 2022 y 2023, la renta capturada por el Estado disminuyó en un 19% y pasó de 11 059 millones de soles a 8953 millones de soles (ver el gráfico 21). En el desagregado, los componentes que más retrocedieron fueron el

impuesto especial a la minería (en un 23%) y el impuesto a la renta (en un 19%). Llama la atención que la reducción significativa de la magnitud de la renta minera capturada ocurra cuando el valor de la producción minera (los ingresos totales) aumentó en un 6%, tal como se puede ver en el gráfico citado.

Como se indicó anteriormente, la renta minera capturada por el Estado y el valor de la producción minera son dos variables que tienen una correlación positiva, salvo en algunos años, como en el periodo 2021-2023, cuando estas variables se distanciaron. Eso mismo sucedió en el periodo 2013-2016, aunque en ese caso fue una etapa de caída significativa de las cotizaciones de los minerales, lo que no ha sucedido en los últimos años.

Gráfico 21

Renta minera capturada por el Estado y valor de la producción minera, 2010-2023
(Millones de soles)



Fuentes: Sunat y Portal de Transparencia Económica-MEF.

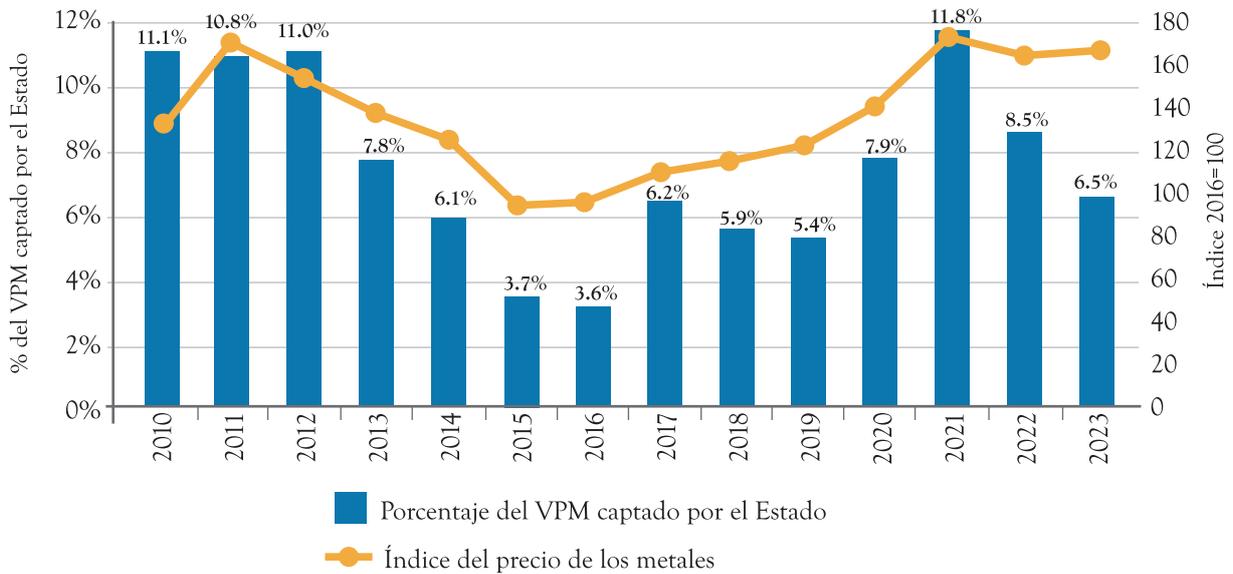
Elaboración: GPC.

Nota: Debido a la naturaleza de la regularización del impuesto a la renta, el IR del año 2023 es igual a los pagos a cuenta del ejercicio 2023 más el importe de la regularización registrado en el 2024.

Participación del Estado en la renta generada por el sector minero

En el 2021 hubo un salto significativo en el indicador que mide la participación del Estado en la renta minera: alcanzó el 11.8%, con lo cual superó el porcentaje más alto que se había registrado entre el 2010 y el 2012. Sin embargo, en los años 2022 y 2023 el indicador retrocedió fuertemente, aun cuando las cotizaciones de los minerales apenas disminuyeron. Así lo evidencia la evolución del índice de los precios de los metales, que pasó de 176 en el 2021 a 171 en el 2023 (ver el gráfico 22).

Gráfico 22

Participación del Estado en la riqueza generada por el sector minero e índice del precio de los metales, 2010-2023

Fuentes: Sunat, Portal de Transparencia Económica del MEF y FMI.
Elaboración: GPC.

En suma, el comportamiento de los precios de los minerales entre los años 2021 y 2023 hace pensar que estamos ante el inicio de un ciclo de auge minero; sin embargo, los ingresos tributarios mineros, en especial el impuesto a la renta, no parecen reflejar esta coyuntura favorable de los precios y configuran una situación de altas cotizaciones y baja tributación, cuyas causas requieren una evaluación más exhaustiva.

1.2 GENERACIÓN DE LA RENTA DE LOS HIDROCARBUROS

1.2.1 La producción de gas natural y petróleo

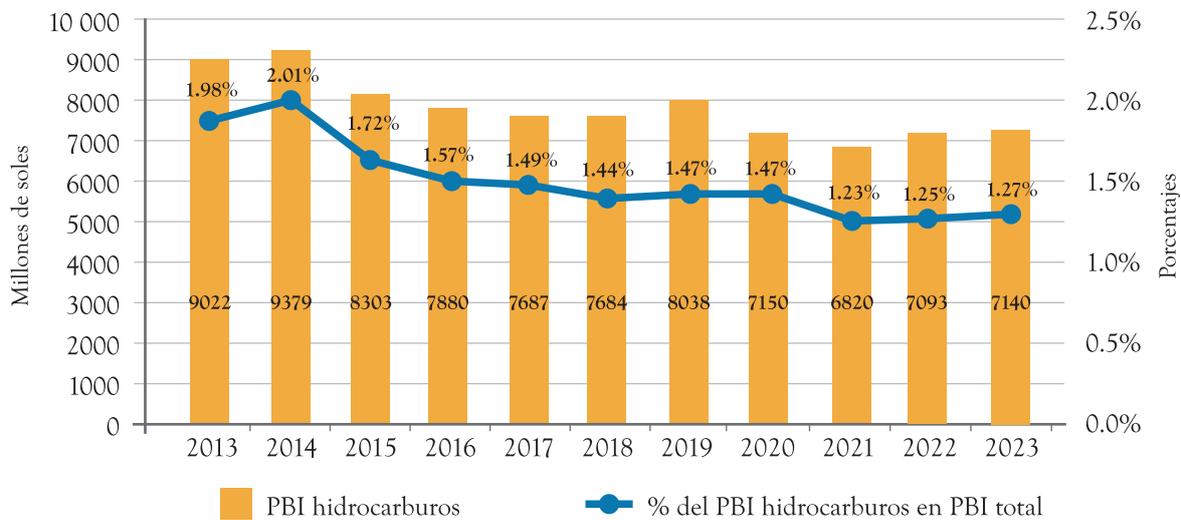
Participación del sector hidrocarburos en el PBI

En el año 2023, el PBI real del sector hidrocarburos se mantuvo relativamente constante, pues creció apenas en un 0.7% con respecto al año anterior y concluyó con un valor de 7140 millones de soles. Si bien este sector se viene recuperando desde la caída del 2020, aún no supera las cifras prepandemia (8038 millones de soles en el 2019). En la última década, su participación en el PBI total fue, en promedio, del 1.6%; su máximo aporte lo alcanzó en el 2014, con un peso del 2%. En el 2023 mostró un ligero aumento en relación con el año anterior, pues pasó del 1.25% al 1.27%.

Las proyecciones para el sector eran más optimistas ya que, según el MEF, el sector hidrocarburos crecería en un 4.7% en el 2023, debido a la mayor demanda interna de gas natural y de líquidos de gas natural (LGN). El incremento de la demanda interna estaría influenciado por el mayor uso de estos recursos para el transporte vehicular y el uso residencial (el Minem transfirió 491 millones de soles al Fondo de Inclusión Social Energético-FISE para ampliar la conexión de gas natural a más de cien mil hogares adicionales).²²

22 Véase: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/IAPM_2023_2026.pdf

Gráfico 23

PBI real del sector hidrocarburos y participación del sector en el PBI total, 2013-2023

Fuente: BCRP.

Nota: Información actualizada el 16 de mayo del 2024.

Exportaciones de hidrocarburos

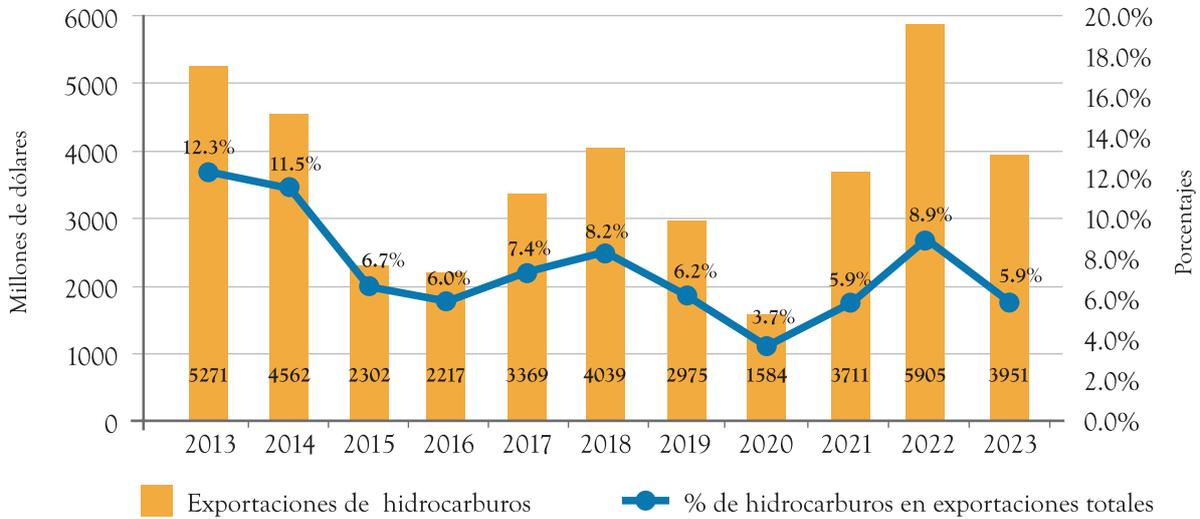
En el 2022 se obtuvieron 5905 millones de dólares por las exportaciones de gas natural y petróleo, el mayor valor de los últimos diez años. A pesar de que no se pudo superar esta cifra, en el 2023 hubo una mejora significativa del 149% con respecto al 2020, año de la emergencia sanitaria. Sin embargo, en comparación con el 2022, las exportaciones del 2023 disminuyeron en un 33% y finalizaron en 3951 millones de dólares. Así, la participación del petróleo y el gas en las exportaciones totales cayó al 6% en el 2023, después de representar el 9% en el 2022.

El descenso de las exportaciones en el 2023 se debió principalmente a los menores envíos de petróleo crudo y de gas natural, los cuales disminuyeron en un 57% y un 51%, respectivamente. La reducción estaría influenciada también por la caída del precio del petróleo debido al lento crecimiento global y al aumento de la oferta mundial de origen estadounidense.²³

23 https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/IAPM_2023_2026.pdf

Gráfico 24

Exportaciones de hidrocarburos y participación en el total de las exportaciones, 2013-2023



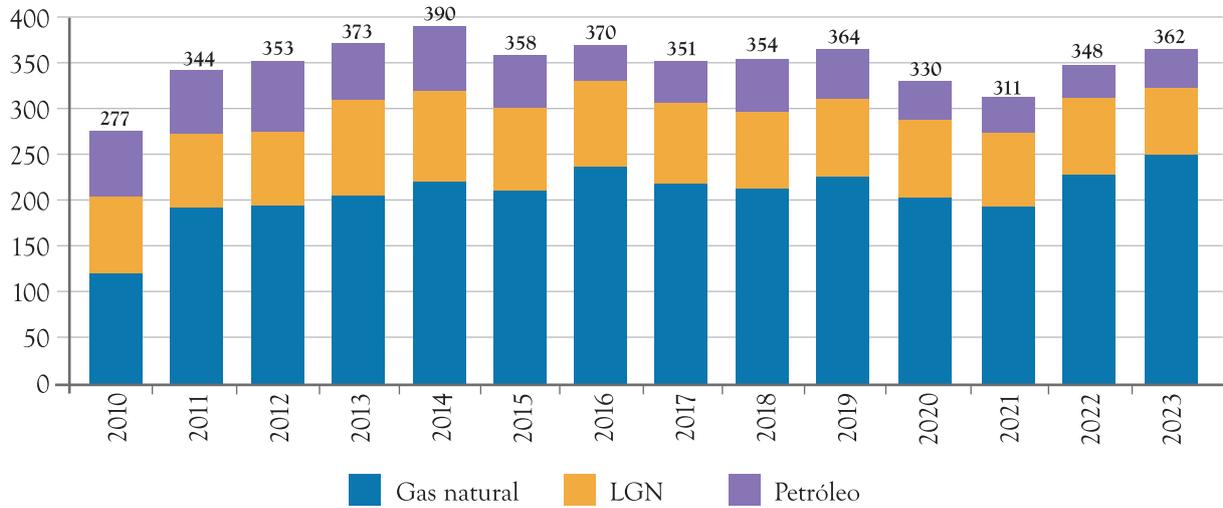
Fuente: BCRP.
 Elaboración: GPC.
 Nota: Información actualizada el 20 de mayo del 2024.

Producción según tipo de hidrocarburo

Desde el 2011, el volumen de la producción de hidrocarburos se ha mantenido relativamente constante, con ligeras variaciones positivas y negativas. Las más visibles fueron las ocurridas en los años 2020 y 2021, cuando la producción total disminuyó en un 9.3% y un 5.7%, respectivamente, en relación con el año previo, principalmente como resultado de la menor producción de gas natural en la selva del Cusco. En el 2023, la producción de hidrocarburos aumentó en un 4% con respecto al año anterior y alcanzó un promedio anual de 362 000 barriles equivalentes por día. Una mirada a los datos desagregados muestra que el gas natural fue el que explicó el incremento, pues la producción creció en un 7%, de 231 000 a 247 000 barriles equivalentes por día, mientras que la de LGN se mantuvo constante con 76 000 barriles diarios. Por último, la producción de petróleo sufrió una contracción del 5% y se redujo de 41 000 a 39 000 barriles diarios (ver el gráfico 25).

Gráfico 25

Producción anual de hidrocarburos por principales productos, 2010-2023
(Miles de barriles equivalentes por día)^{1/}



Fuente: Perupetro.
Elaboración: GPC.

1/ 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 LGN.

La composición porcentual de la producción de hidrocarburos muestra que en los dos últimos años el peso del gas natural aumentó del 61% en el 2021 al 68% en el 2023. Como contraparte, el peso de los LGN bajó del 26% en el 2021 al 21% en el 2023. Por su parte, el aporte relativo del petróleo disminuyó en los últimos diez años de manera progresiva y, en el 2023, llegó a representar el 11% del volumen total de la producción. Esto refleja de alguna manera la crisis por la que atraviesa esta actividad en la región Loreto y en la costa norte.

Gráfico 26

Distribución de la producción de hidrocarburos según recurso, 2010-2023
(Porcentajes)



Fuente: Perupetro.
Elaboración: GPC.

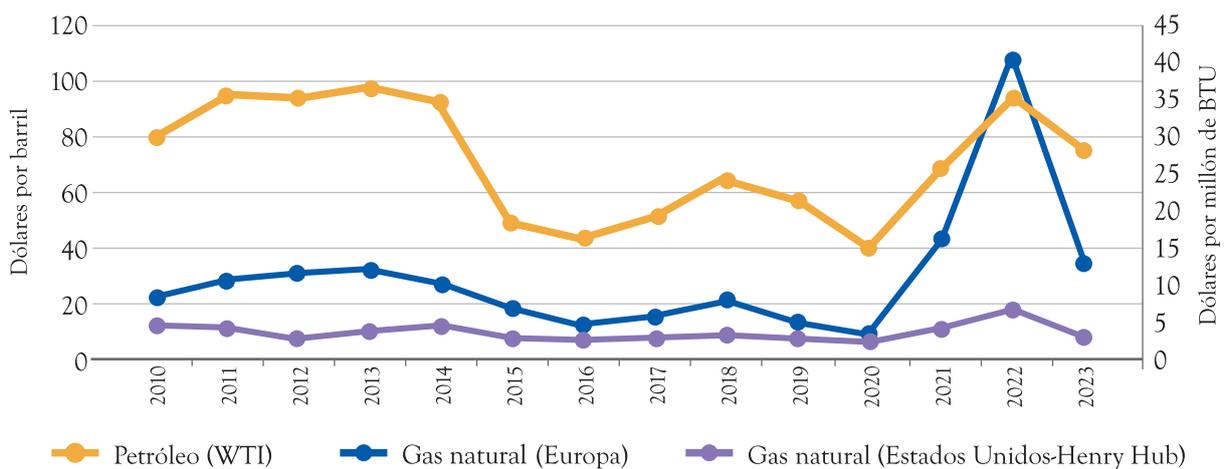
1.2.2 Alta volatilidad del precio de los hidrocarburos

En los últimos tres años, los precios de los hidrocarburos han mostrado alta volatilidad, en especial los del gas natural destinado al mercado europeo. En el año 2021, su cotización pasó de 3 a 16 dólares por millón de BTU, luego saltó a 40 dólares por millón de BTU en el 2022 y después retrocedió a 13 dólares por millón de BTU en el 2023.²⁴ El precio del petróleo (cotización del West Texas Intermediate-WTI) también tuvo altibajos importantes: pasó de 39 dólares por barril en el 2020 a 68 dólares por barril en el 2021, hasta llegar a 94 dólares por barril en el 2022, para luego retroceder a 78 dólares por barril en el 2023, según el Minem, por efecto de la reducción de la demanda debido a las bajas expectativas del crecimiento económico global.²⁵

Como se ha señalado en el Reporte de Vigilancia 27, las exportaciones del gas de Camisea se destinan hoy principalmente al mercado europeo para aprovechar las altas cotizaciones comparadas con las que rigen en los Estados Unidos, lo cual se traduce en mayores ingresos para el Estado peruano, por las regalías, y para el Cusco, por el canon gasífero.

Gráfico 27

Variación anual del precio de los hidrocarburos, 2010-2023 (Dólares)



Fuente: Banco Mundial.

Elaboración: GPC.

Nota: Información actualizada el 13 de julio del 2023.

1.2.3 La inversión en hidrocarburos sigue en declive

La inversión en hidrocarburos experimenta una tendencia a la baja desde hace una década, especialmente en los últimos cuatro años y, sobre todo, en lo que se refiere a las inversiones en exploración, que se redujeron al mínimo. Las inversiones alcanzaron su mejor nivel en el 2012, con 946 millones de dólares en exploración y 934 millones

²⁴ En cambio, la cotización Henry Hub del gas natural en Estados Unidos osciló entre los 2 dólares por millón de BTU en el 2020, los 6 dólares por millón de BTU en el 2022 y los 3 dólares por millón de BTU en el 2023.

²⁵ Véase: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/IAPM_2023_2026.pdf

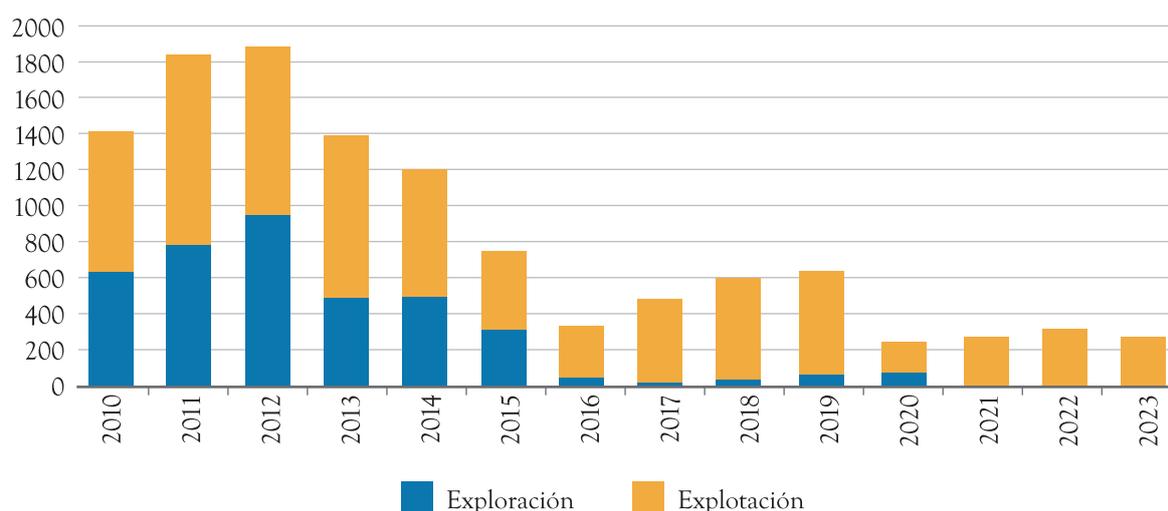
de dólares en explotación. Desde el 2013 en adelante se ha producido un declive constante, hasta llegar a 2 millones de dólares en exploración y 322 millones de dólares en explotación en el 2023 (ver el gráfico 28). Con respecto al año 2022, las inversiones en explotación se redujeron en un 1%, mientras que en exploración no hubo cambios. Esta realidad de baja inversión en hidrocarburos refleja, por un lado, la crisis de la actividad petrolera en Loreto, afectada por conflictos socioambientales (compensaciones y remediación ambiental) y las rupturas del oleoducto norperuano.²⁶ Por otro lado, revela la falta de definiciones en los procesos de licitación y la asignación directa de lotes a la empresa estatal Petroperú en Piura y Tumbes, cuya situación financiera se agravó durante los años 2023 y 2024.

El sector empresarial vinculado a la actividad petrolera hace referencia a las tasas elevadas de las regalías petroleras y a la llamada tramitología y la burocracia estatal como los factores que desincentivan las inversiones privadas. Sea como fuere, el hecho es que las inversiones ejecutadas estuvieron lejos de las proyecciones de Perupetro.²⁷

Gráfico 28

Inversión en hidrocarburos, 2010-2023

(Millones de dólares)



Fuente: Perupetro.
Elaboración: GPC.

Número de pozos perforados

El número de pozos perforados en el 2023 llegó a 41 (ver el cuadro 6), lo que significa una disminución del 55% en relación con el 2022. Todos los pozos correspondieron al rubro desarrollo; no se perforaron pozos exploratorios ni confirmatorios en ese año. Este es otro indicador que revela la difícil situación por la que atraviesa el sector en la selva norte y en la costa norte del país.

26 Entre los años 2000 y 2019, en la Amazonía norte del país se han producido 474 derrames de petróleo con graves impactos ambientales. Véase: León, Aymara y Mario Zúñiga (2020). La sombra del petróleo. Informe de los derrames petroleros en la Amazonía peruana entre el 2000 y el 2019. Lima: Oxfam y Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

27 Véase: <https://www.perupetro.com.pe/wps/portal/corporativo/PerupetroSite/prensa/notas>

Cuadro 6

Número de pozos perforados, 1994-2023

Año	Exploratorio	Desarrollo	Confirmatorio
1994-1999	36	367	-
2000-2004	22	135	-
2005-2009	31	656	10
2010-2014	49	817	12
2015	4	80	3
2016	-	44	-
2017	4	135	-
2018	5	170	-
2019	3	187	3
2020	1	38	-
2021	1	109	-
2022	-	91	-
2023	-	41	-

Fuente: Perupetro.

Elaboración: GPC.

Nota: El 16 de julio del 2019 se perforó el pozo inyector Breña Norte 2WD en el lote 95. No está incluido en el total.

1.2.4 El valor de la producción de hidrocarburos retrocede por efecto de los precios

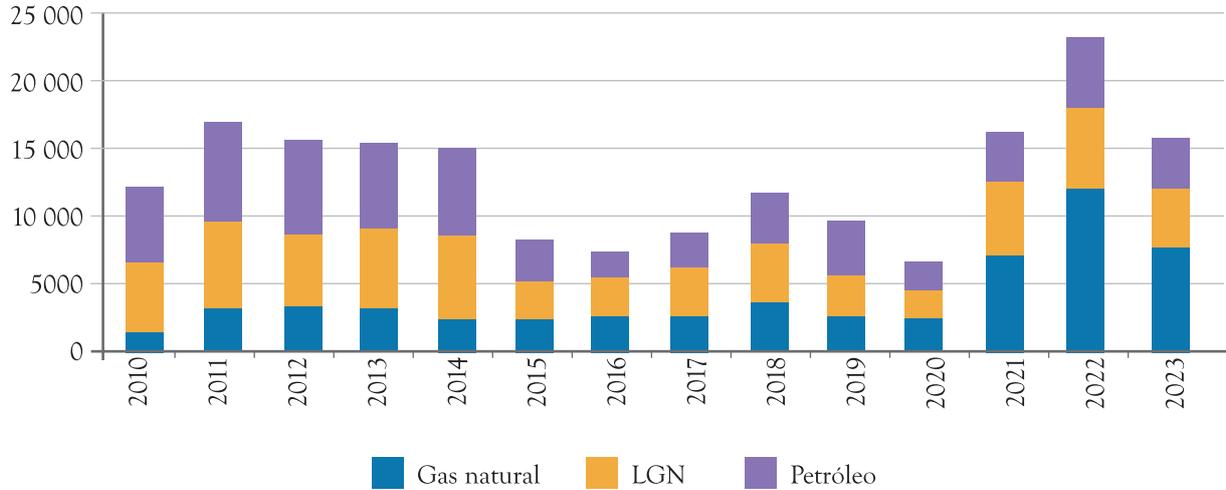
En los últimos años, los precios han sido la variable determinante en la evolución del valor de la producción de los hidrocarburos (VPH) que, como vimos, tiene como principal componente la producción y exportación de gas natural y de líquidos de gas natural. Por esta razón, a pesar del aumento del volumen de la producción de hidrocarburos en el 2023, el VPH tuvo una significativa caída, del 32.4%, en comparación con el año 2022 y pasó de 23 432 millones de soles a 15 824 millones de soles (ver el gráfico 29). El precio que más se redujo fue el del gas natural en el mercado europeo (en un 67%), mientras que el del petróleo lo hizo en un 17%.

Si se separan los componentes del VPH, vemos que el del gas natural disminuyó en un 37%, de 12 076 millones de soles en el 2022 a 7554 millones de soles en el 2023; el de los LGN bajó en el mismo periodo en un 31%, de 6348 millones de soles a 4378 millones de soles, mientras que el del petróleo se redujo en un 22%, de 5 008 millones de soles en el 2022 a 3 892 millones de soles en el 2023.

Gráfico 29

Valor de la producción de hidrocarburos por principales productos, 2010-2023

(Millones de soles)



Fuente: Perupetro.
Elaboración: GPC.

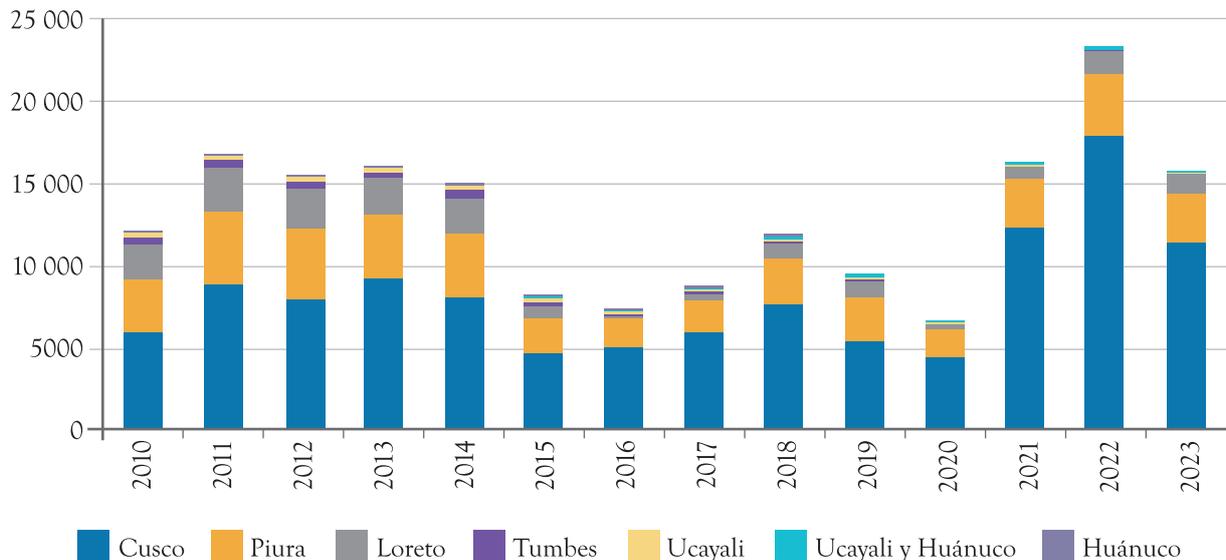
Valor de la producción de hidrocarburos según región

En orden de importancia, las regiones con mayor aporte al VPH en el año 2023 fueron las siguientes: Cusco (72%), seguida de lejos por Piura (19%) y luego Loreto (7%). El 2% restante correspondió a Ucayali, Tumbes y Huánuco. En línea con lo descrito anteriormente, la región donde se produjo el mayor retroceso en el VPH fue Cusco, ya que es la que concentra la producción del gas natural, cuyo precio es el más volátil. Así, entre los años 2023 y 2022 el VPH regional disminuyó en un 36%, de 17 959 millones de soles a 11 461 millones de soles. En Piura, la reducción en el mismo periodo fue del 21%, de 3828 millones de soles a 3030 millones de soles, mientras que en Loreto fue del 17%, de 1415 millones de soles a 1174 millones de soles. Ver el gráfico 30.

Gráfico 30

Valor de la producción de hidrocarburos según región, 2010-2023

(Millones de soles)



Fuente: Perupetro.
Elaboración: GPC.

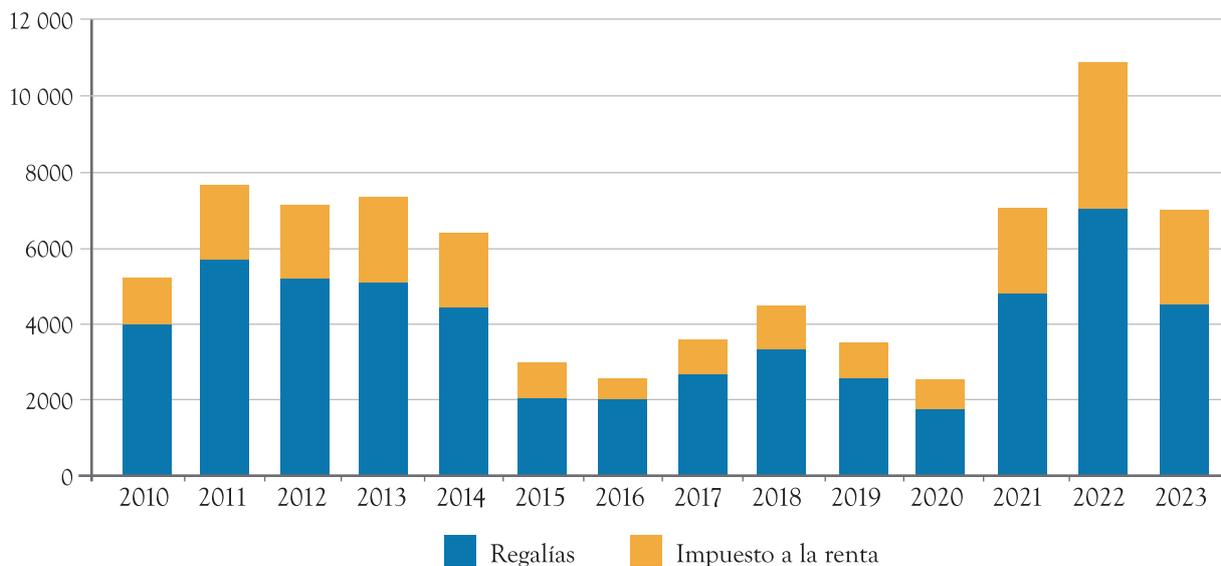
1.2.5 La renta de los hidrocarburos también retrocede

Composición de la renta capturada por el Estado

La renta de los hidrocarburos (RH) está compuesta por el impuesto a la renta de tercera categoría que pagan las empresas y por las regalías petroleras y del gas. En línea con el comportamiento a la baja de los precios, la RH experimentó una significativa reducción del 36%, ya que pasó de 10 870 millones de soles en el 2022 a 6994 millones en el 2023. El componente más importante de la RH son las regalías (del gas y las petroleras), las cuales contribuyeron con el 64% del total en el 2023, mientras que el impuesto a la renta aportó el 36% restante.

Ese año, las regalías petroleras y del gas que recibió el Estado disminuyeron en un 36%, es decir, se redujeron de 7036 millones de soles en el 2022 a 4509 millones de soles en el 2023, mientras que el impuesto a la renta decreció en esos años en un 35%, de 3833 millones de soles a 2485 millones de soles (ver el gráfico 31). Estos resultados reflejan el impacto de la volatilidad de los precios internacionales en los ingresos fiscales del Estado peruano y de los gobiernos subnacionales de Cusco, Loreto, Piura y Tumbes.

Gráfico 31
Renta de los hidrocarburos capturada por el Estado, 2010-2023
 (Millones de soles)



Fuentes: Sunat y Perupetro.

Elaboración: GPC.

Nota:

- Información actualizada el 12 de agosto del 2024.

- Debido a la naturaleza de la regularización del impuesto a la renta, por ejemplo, para obtener el dato del 2022 se suman los pagos a cuenta del ejercicio 2022 y el importe de la regularización del IR registrado en el 2023.

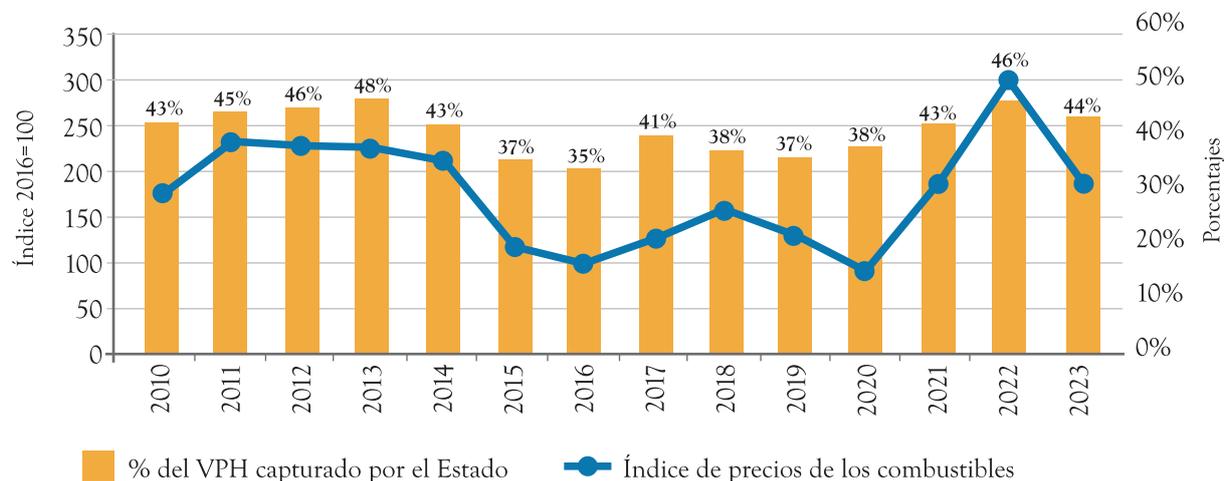
Participación del Estado en la renta de los hidrocarburos

El indicador utilizado para medir la participación del Estado en la riqueza que genera esta actividad relaciona los ingresos por impuesto a la renta y regalías con el valor de la producción de los hidrocarburos. El gráfico 32 muestra que este indicador ha sido relativamente volátil en el periodo considerado (2010-2023); registra los porcentajes más

elevados en los años 2012 y 2013, con un promedio del 47%, lo que significa que por cada 100 soles de riqueza generada, 47 soles ingresaron a las arcas fiscales. En los años siguientes, este indicador tendió a la baja hasta llegar al 35% en el 2016; luego, entre los años 2017 y 2020 se recuperó un poco, con un promedio del 38.5%. Después de la pandemia, como resultado de las mayores cotizaciones, el indicador repuntó y alcanzó el 46% en el 2022, aunque retrocedió al 44% en el 2023. En el 2024, la tendencia a la baja se mantuvo y llegó al 41%, producto principalmente de los menores ingresos por las regalías del gas.

Por lo expuesto hasta aquí, es claro que tanto las regalías como el impuesto a la renta dependen en gran medida de las cotizaciones internacionales del gas natural y del petróleo. En ese sentido, y considerando el bajo nivel de las inversiones en hidrocarburos, los ingresos fiscales para el Estado en los próximos años seguirán el ritmo de los precios, especialmente de los del gas natural.

Gráfico 32

Participación del Estado en la renta de los hidrocarburos^{1/} e índice de los precios de los combustibles, 2010-2023

Fuentes: Sunat y Perupetro.

Elaboración: GPC.

1/ Suma de gas natural, líquidos de gas natural y petróleo.

Nota: Información actualizada el 8 de noviembre del 2024.

1.3 BALANCE DE LA RENTA MINERA Y DE LOS HIDROCARBUROS

Tributos internos

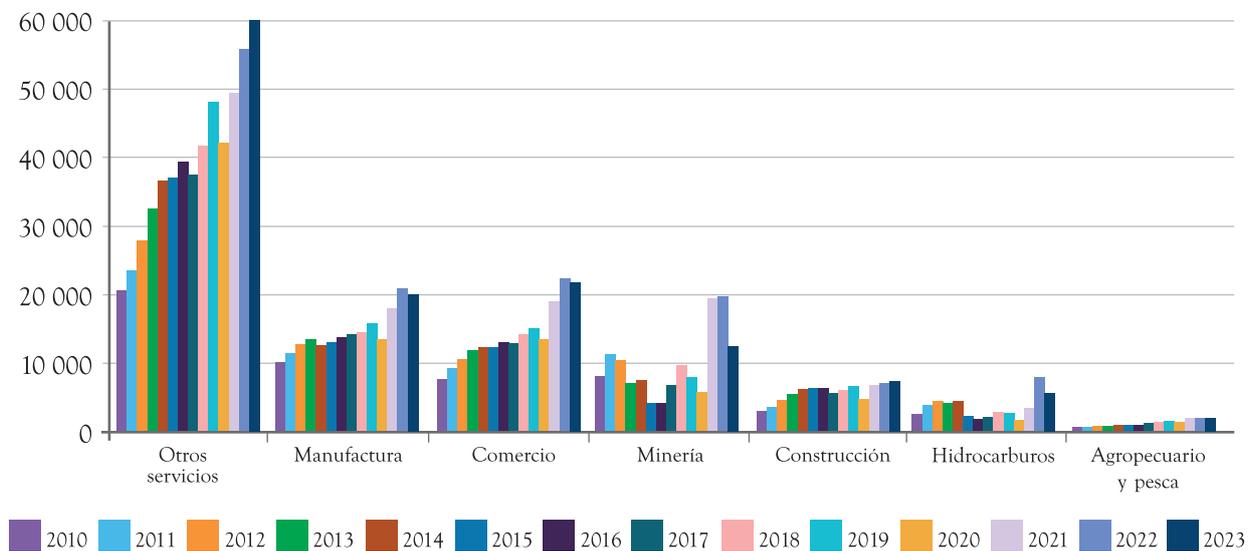
Los tributos internos de los sectores minero y de hidrocarburos están constituidos por el impuesto a la renta de tercera categoría, el IGV, el ISC y otros de menor relevancia. La difusión que hacen los gremios empresariales y medios de comunicación sobre la importancia del aporte tributario del sector extractivo a los ingresos fiscales, en especial del minero, ha instalado en el imaginario ciudadano la idea de que estos ingresos son muy grandes e indispensables para el financiamiento del presupuesto público. En ese sentido, surge la pregunta: ¿cuál es el aporte tributario de la minería y de los hidrocarburos al fisco, en comparación con los otros sectores de la economía?

Las cifras del gráfico 33 muestran que los aportes de los sectores minería e hidrocarburos a los tributos internos del país no son los más importantes. Los más relevantes son los de los sectores incluidos en otros servicios,²⁸ manufactura y comercio, los cuales aportaron en conjunto el 78% del total en el 2023, mientras que el sector minero contribuyó con el 9.7% y los hidrocarburos con el 4.4%. Si se toman los datos de un periodo más largo (2010-2023), los tres primeros sectores mencionados contribuyeron con el 77% y la minería y los hidrocarburos lo hicieron con el 15%. Las cifras del periodo largo muestran lo siguiente: el sector otros servicios pagó 554 026 millones de soles; manufactura, 206 068 millones de soles; comercio, 196 741 millones de soles; minería, 135 948 millones de soles, e hidrocarburos, 51 064 millones de soles.

Gráfico 33

Tributos internos por actividad económica, 2010-2023

(Millones de soles)



Fuente: Sunat.
Elaboración: GPC.

Renta minera y de hidrocarburos capturada por el Estado

Lo primero a resaltar es que, más allá de la volatilidad de las cifras, el periodo 2021-2023 marca un ciclo de auge de la renta minera y de la de hidrocarburos, impulsado principalmente por las altas cotizaciones internacionales del cobre, el oro y el gas natural. De mantenerse este contexto favorable, la renta proveniente del sector minero podría tener un comportamiento más sostenible. No ocurre lo mismo en el sector hidrocarburos, ya que, con excepción del proyecto Camisea en el Cusco, en las demás regiones las perspectivas de la producción son inciertas por los factores que se han señalado en este informe.

En el periodo 2022-2023, la renta capturada por el Estado de la minería y los hidrocarburos en forma conjunta se retrajo en un 27%. El análisis por sector muestra un comportamiento diferenciado: en el año 2022, mientras la renta minera registró una

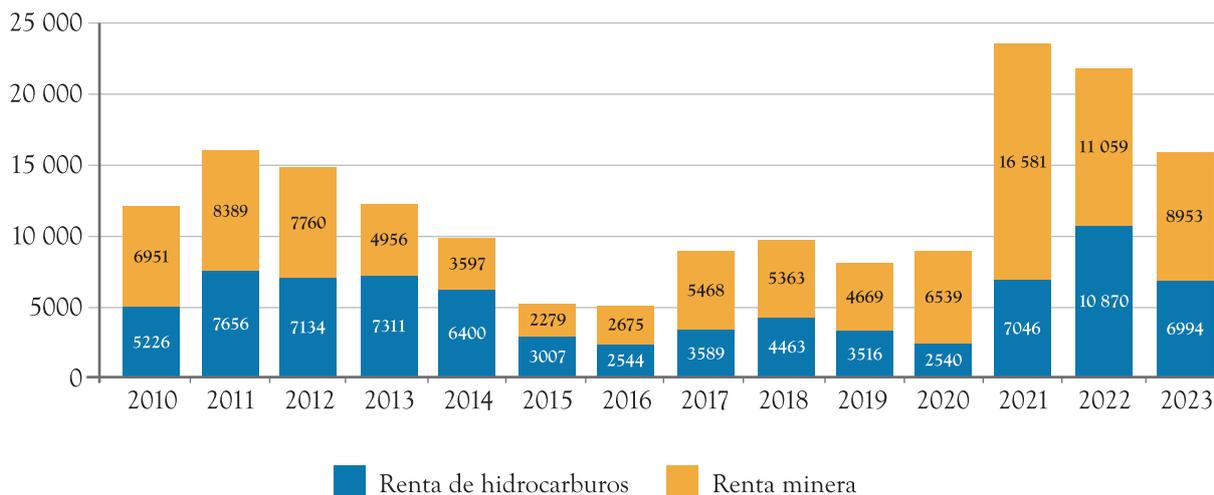
28 Según los reportes de la Sunat, el sector otros servicios incluye: intermediación financiera, telecomunicaciones, transportes, generación de electricidad y agua, turismo y hotelería, salud, entre otros.

fuerte caída, la de los hidrocarburos aumentó fuertemente. En el 2023, la renta de los hidrocarburos disminuyó en un 36%, de 10 870 millones de soles en el 2022 a 6994 millones de soles; la renta minera se contrajo en un 19% y pasó de 11 059 millones de soles a 8953 millones de soles (ver el gráfico 34).

Gráfico 34

Renta minera y de hidrocarburos capturada por el Estado según sector, 2010-2023

(Millones de soles)



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

El gráfico 35 presenta el indicador que mide la participación del Estado en la renta que generan la actividad minera y la de hidrocarburos. Antes de describir los datos es necesario puntualizar algunas diferencias entre ambas para evitar comparaciones inadecuadas. En primer lugar, en el sector minero el aporte más importante al Estado es el impuesto a la renta de tercera categoría, mientras que en el de hidrocarburos es la regalía (del gas y la petrolera), que se calcula sobre el valor de las ventas. En segundo lugar, el esquema tributario es más complejo en el sector minero y está compuesto por pagos tributarios (impuesto a la renta, impuesto a la distribución de dividendos, impuesto especial a la minería) y no tributarios (regalía minera, regalía contractual, gravamen especial a la minería). En tercer lugar, en el sector hidrocarburos se opera mediante contratos de servicios y de licencia —que son la mayor parte y en los cuales se fija el porcentaje de la regalía que se pagará por lote—, mientras que las empresas mineras operan según el marco tributario vigente y los contratos de estabilidad jurídica que algunas firmaron con el Estado, aunque hoy solo quedan cuatro casos.

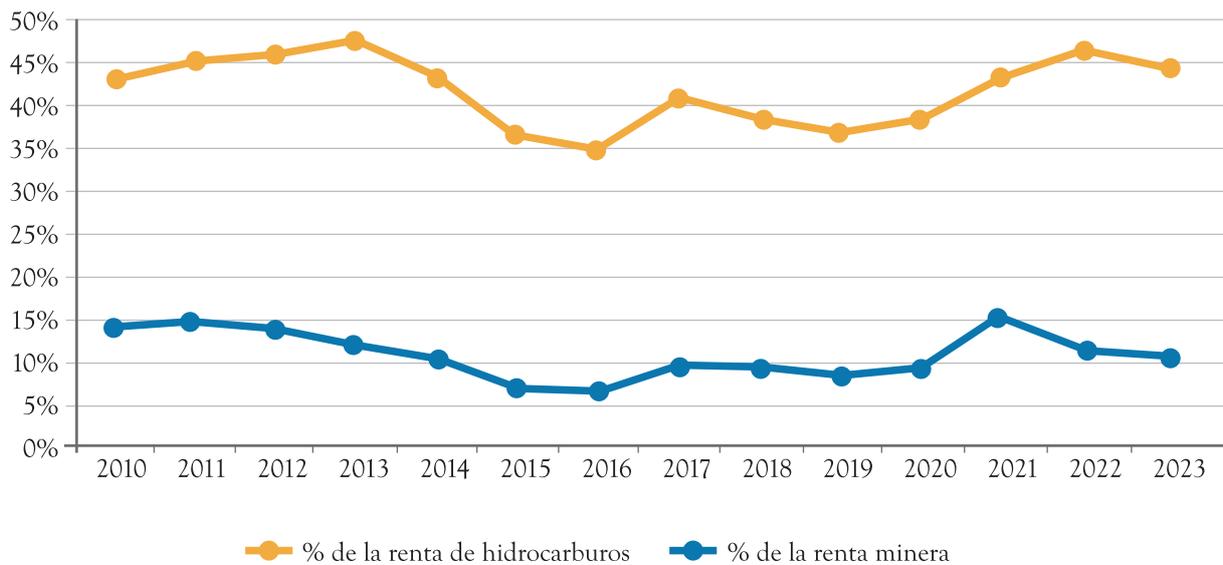
Los datos del gráfico citado muestran lo siguiente: a) la variabilidad del aporte del sector minero es mayor comparado con el de hidrocarburos, con un coeficiente de variación del 26% y del 10%, respectivamente, en el periodo 2010-2023; b) si bien la evolución del indicador en ambos sectores es similar, la distancia (brecha) entre los indicadores disminuye en años de menores cotizaciones para uno o ambos sectores (2018-2021) y se amplía en años de mejores cotizaciones para alguno de ellos (2013-2014 y 2022-2023), tal como ocurrió en el 2022, que fue muy favorable para el sector hidrocarburos (gas) y de retroceso para el sector minero.

Adicionalmente es necesario señalar que el aporte fiscal del sector hidrocarburos (medido por la ratio RH/VPH) es superior al del sector minero. Aquí se debe tener en cuenta que el indicador del sector hidrocarburos recoge, en buena medida, el efecto de las regalías del proyecto Camisea (lotes 56 y 88) que, por haber sido un yacimiento con reservas probadas al momento de la licitación, tiene una tasa relativamente alta, del 37.5% del valor de las ventas del recurso extraído, que no es usual en el sector salvo en los pequeños lotes de Piura y Tumbes.²⁹

Finalmente, el hecho de que en el sector minero, tanto las regalías mineras como el impuesto especial a la minería y el gravamen minero tengan como base de cálculo la utilidad operativa, abre las posibilidades para que las empresas usen prácticas de elusión tributaria. Esto no ocurre con las regalías del gas ni las del petróleo, que se calculan sobre las ventas totales, esquema que es más simple, transparente y verificable por los sectores interesados. Los indicadores de tributación minera de los años 2021 al 2023 aportan elementos para sostener que son años de altas cotizaciones y baja tributación.

Gráfico 35

Renta extractiva capturada por el Estado como proporción del VPH y del VPM, 2010-2023
(Porcentajes)



Fuentes: Perupetro, Minem y Sunat.

Elaboración: GPC.

Nota: Información actualizada el 30 de setiembre del 2024.

1.4 CONCLUSIONES

- Vista la tendencia de los últimos diez años, el periodo 2021-2023 marca un ciclo de auge de la renta extractiva, impulsado principalmente por las altas cotizaciones internacionales del cobre, el oro y el gas natural. De mantenerse este contexto favorable, la renta del sector minero podría tener un comportamiento más

²⁹ Si se calcula la ratio solo con el aporte de las regalías de los hidrocarburos al VPH, en el año 2023 este llegó al 28%; en cambio, si se retira el aporte de la regalía del proyecto Camisea, la participación se reduce al 7%. Esto demuestra la importancia de la regalía de Camisea en el total.

sostenido en los próximos años. No ocurre lo mismo con el sector hidrocarburos. Con excepción del proyecto Camisea ubicado en Cusco, en las demás regiones y especialmente en Loreto, las perspectivas de la producción son inciertas por los diversos factores señalados en este informe.

- La renta capturada por el Estado de la minería y los hidrocarburos en forma conjunta se retrajo en un 27% entre los años 2022 y 2023. Los datos por sectores muestran que, en el 2023, la renta de los hidrocarburos disminuyó en un 36%, mientras que la renta minera lo hizo en un 19%. En cambio, el 2022 fue diferente: mientras la renta de los hidrocarburos aumentó sustancialmente, la minera tuvo un fuerte retroceso.
- La disminución de la renta minera entre los años 2022 y 2023 se tradujo en una reducción de los fondos capturados por el Estado de 11 059 millones de soles a 8953 millones de soles en el periodo. Los componentes que más retrocedieron fueron el impuesto especial a la minería (23%), el impuesto a la renta (19%) y la regalía minera (14%). Llama la atención que el descenso de la renta minera haya ocurrido cuando el valor de la producción minera (los ingresos totales) aumentó en un 6%.
- En relación con el aporte tributario según actividad económica, los cinco sectores económicos con mayor peso en la recaudación del impuesto a la renta de tercera categoría en el 2023 fueron los siguientes: otros servicios (42.8%), comercio (16.6%), minería (16.1%), hidrocarburos (7%) y construcción (5.5%). En cuanto a la variación de la recaudación de este impuesto respecto del 2022, los sectores con mayor caída fueron: hidrocarburos (-35%), manufactura (-25%) y minería (-19%). En contraste, la recaudación en el sector agropecuario aumentó en un 53% y en otros servicios en un 15%.
- En términos de la captura de la renta, la reforma de la regalía minera realizada en el 2011 no fue favorable a los intereses del país ni de las regiones. Asimismo, tanto la regalía minera como el impuesto especial a la minería, al ser deducibles para calcular la base imponible, afectaron negativamente al impuesto a la renta de tercera categoría y, por tanto, a los ingresos del canon minero de las regiones.
- En línea con la tendencia a la baja de los precios ocurrida en el 2023, la renta de los hidrocarburos experimentó una caída del 36%, pues pasó de 10 870 millones de soles en el 2022 a 6994 millones de soles en el 2023. El componente más importante de esta renta son las regalías (del gas y las petroleras), las cuales contribuyeron con el 64% del total en el 2023, mientras que el impuesto a la renta aportó el 36% restante.
- En cuanto al desempeño económico de las empresas mineras que cotizan en la bolsa de valores, entre los años 2022 y 2023 la utilidad antes de impuestos de las empresas seleccionadas mostró variaciones mixtas. Southern Perú registró un aumento del 7% y pasó de 1739 millones de dólares a 1857 millones de dólares. En contraste, Cerro Verde tuvo una disminución del 7%, con una utilidad de 1331 millones de dólares en el 2023, comparada con los 1434 millones de dólares del 2022. Minas Buenaventura, dedicada principalmente a la producción de oro, también mostró una caída significativa, del 44%, con utilidades de 57 millones de dólares en el 2023, frente a los 101 millones de dólares obtenidos el año anterior.

- Según el MEF, una combinación de cotizaciones internacionales más bajas y la reducción de las regularizaciones del impuesto a la renta resultaron en una menor recaudación de este impuesto. En nuestro análisis, las pequeñas variaciones de los precios internacionales no justifican la contracción del impuesto a la renta en el 48%, tal como ocurrió entre el 2021 y el 2023. Lamentablemente, no se cuenta con información sobre los estados financieros de las empresas mineras (salvo de unas pocas) que ayuden a entender este hecho. No debe descartarse que detrás de estas cifras se encuentren prácticas de elusión fiscal de las empresas.
- La inversión en hidrocarburos experimenta una tendencia a la baja desde hace una década, especialmente en los últimos cuatro años, sobre todo, de las inversiones en exploración, las cuales registran montos pequeños. Las inversiones totales alcanzaron su mejor nivel en el 2012, con 946 millones de dólares en exploración y 934 millones de dólares en explotación. Del 2013 en adelante se observa un declive constante, hasta llegar a 2 millones de dólares en exploración y 322 millones de dólares en explotación en el 2023.
- En los últimos tres años, los precios de los hidrocarburos han mostrado alta volatilidad, en especial los del gas natural destinado al mercado europeo. En el 2021 su cotización pasó de 3 a 16 dólares por millón de BTU, en el 2022 saltó a 40 dólares por millón de BTU y en el 2023 retrocedió a 13 dólares por millón de BTU.

II. LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA MINERA Y DE LOS HIDROCARBUROS

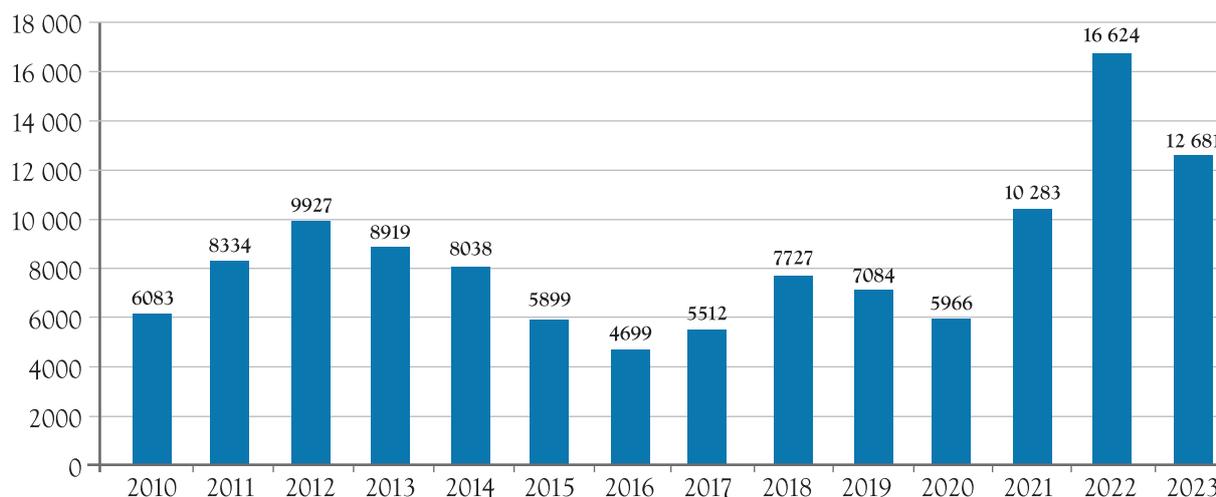
2.1 LAS TRANSFERENCIAS AL ÁMBITO SUBNACIONAL

El escenario de las transferencias de la renta de las actividades extractivas muestra variaciones mixtas. En el 2022, el canon minero alcanzó un máximo de 7844 millones de soles, acompañado del canon gasífero de 3638 millones de soles y una regalía minera de 2954 millones de soles. En contraste, el 2023 mostró una retracción generalizada: el canon minero cayó a 5218 millones de soles (una disminución del 33%), el del gas a 3321 millones de soles (reducción del 9%) y la regalía minera a 2130 millones de soles (descenso del 28%). Según el Minem, la caída de las transferencias de canon minero se debió a las menores ganancias de las empresas mineras por la reducción de los precios internacionales de los metales básicos, precios que fueron influenciados por el temor de una recesión global.³⁰

Los demás sectores mostraron fluctuaciones heterogéneas. El canon hidroenergético aumentó en un 27% y llegó a los 310 millones de soles en el 2023; el canon pesquero destacó con un incremento del 82% y una suma de 209 millones de soles. En contraste, los rubros canon petrolero y el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (Focam) disminuyeron en un 9% y un 31%, respectivamente, y finalizaron con 943 millones de soles el primero y 549 millones de soles el segundo.

Gráfico 36

Transferencias acreditadas de la renta generada por las actividades extractivas, 2010-2023
(Millones de soles)



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

30 Véase: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6682903/5804716-am-2023%282%29.pdf?v=1723504121>

Transferencias a los gobiernos subnacionales y universidades

El cuadro 7 presenta la distribución de las transferencias de la renta de las actividades extractivas del año 2023, desglosadas por tipo de recurso y destinatario (universidades e institutos, gobiernos regionales y gobiernos locales). Se observa una clara concentración de los recursos en los gobiernos locales, que recibieron el 75% del total (9463 millones de soles). Los gobiernos regionales representaron el 20% (2558 millones de soles) y las universidades e institutos el 5% (659 millones de soles). El canon minero constituyó el mayor componente (5218 millones de soles), seguido del canon petrolero (943 millones de soles) y de la regalía minera (2130 millones de soles). El Minem señaló que la disminución de la regalía minera se debió al contexto retador de los principales países industrializados y a la paralización de las operaciones mineras en el primer semestre del 2023.³¹ Los demás rubros (canon gasífero, hidroenergético, pesquero y Focam) representaron montos significativamente menores.

En cuanto a la variación anual de cada rubro respecto del 2022, resalta la notable disminución del canon minero (del 33%, a 5218 millones de soles); del Focam (del 31%, a 549 millones de soles) y de la regalía minera (del 28%, a 2130 millones de soles). En contraste, el canon pesquero mostró un incremento considerable (del 82%), aunque el monto total de 209 millones de soles sigue siendo relativamente bajo en comparación con los demás rubros. El canon gasífero mostró una ligera disminución (del 9%), mientras que el canon hidroenergético experimentó un crecimiento del 27%. En general, el total de las transferencias en el 2023 (12 681 millones de soles) se redujo en un 24% en comparación con el año anterior, lo que podría indicar una contracción del sector extractivo.

Cuadro 7

Transferencias acreditadas a los gobiernos locales, gobiernos regionales y universidades de la renta de las actividades extractivas por tipo de recurso, 2023

(Millones de soles)

Recursos	Universidades e institutos	Gobiernos regionales	Gobiernos locales	Total	Variación 2023/2022
Canon gasífero	166	664	2491	3321	-9%
Canon hidroenergético	15	62	232	310	27%
Canon minero	259	1037	3922	5218	-33%
Canon pesquero	10	42	157	209	82%
Canon petrolero	52	286	605	943	-9%
Focam	49	148	351	549	-31%
Regalía minera	106	320	1704	2130	-28%
Total general	659	2558	9463	12 681	-24%
Distribución %	5%	20%	75%	100%	

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Elaboración: GPC.

Nota: Todos los tipos de canon se dividieron entre los gobiernos regionales (80%) y las universidades (20%).³²31 Véase: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6682903/5804716-am-2023%282%29.pdf?v=1723504121>32 Véase la metodología de distribución del canon en: <https://bit.ly/3dCGM0W>

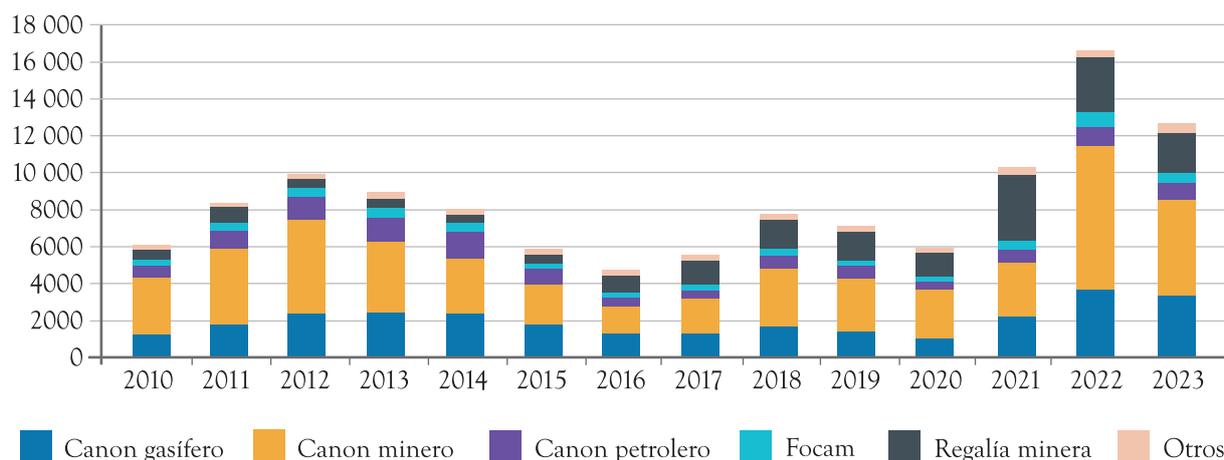
Evolución de las transferencias según tipo de recurso

La evolución de las transferencias acreditadas de la renta de las actividades extractivas del año 2023 se analiza de manera desagregada. Estas presentan una disminución del 24% con respecto al 2022, de 16 624 millones de soles a 12 681 millones de soles. El canon gasífero tuvo una caída del 9% en los mismos años y se redujo de 3638 millones de soles a 3321 millones de soles. El canon petrolero, el Focam y la regalía minera también tuvieron reducciones en comparación con el 2022 y bajaron en un 9%, un 31% y un 28%, respectivamente. Así, el canon petrolero cerró el 2023 con 943 millones de soles; el Focam, con 549 millones de soles, y la regalía minera, con 2130 millones de soles. El canon minero fue el que más se redujo, con una caída del 33%, y finalizó el 2023 con 5218 millones de soles. La categoría “otros” incluye el canon hidroenergético y el pesquero, que fueron los únicos que presentaron un aumento en relación con el año anterior. El canon hidroenergético subió en un 27%, de 244 millones de soles en el 2022 a 310 millones de soles en el 2023. Asimismo, el canon pesquero tuvo un significativo incremento del 82%, de 115 millones de soles a 209 millones de soles en el mismo periodo.

Gráfico 37

Transferencias acreditadas de la renta de las actividades extractivas, según tipo de recurso, 2010-2023

(Millones de soles)



Fuentes: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Elaboración: GPC.

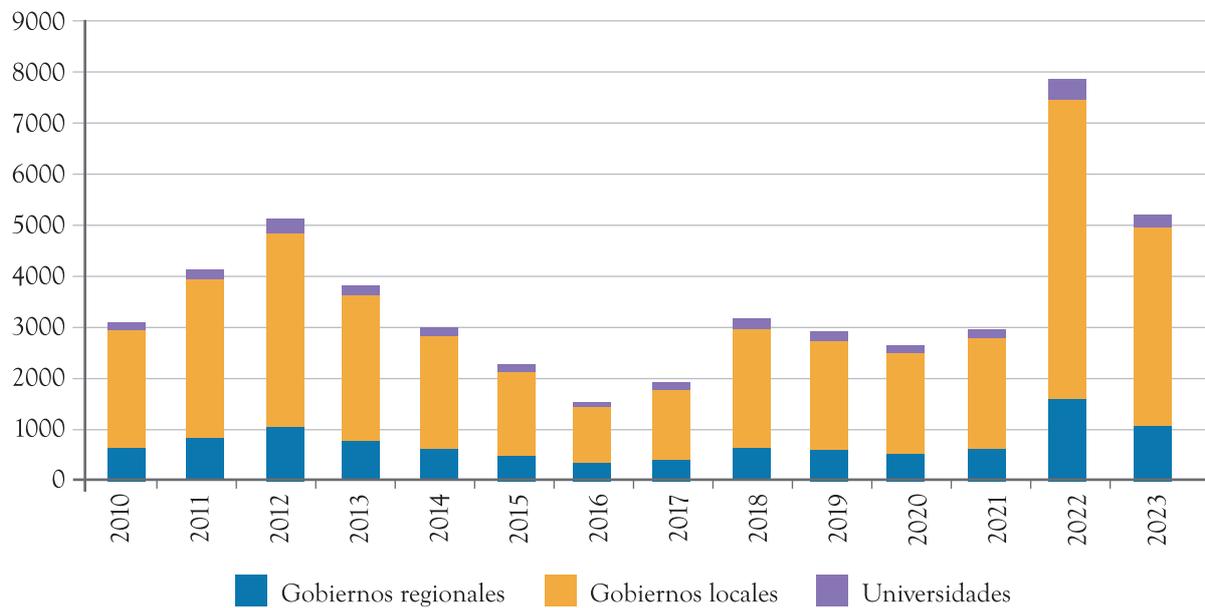
Nota: “otros” incluye los recursos del canon hidroenergético y el pesquero.

En este contexto, las transferencias del canon minero a los gobiernos locales y regionales, así como a las universidades también se vieron afectadas negativamente en relación con las del 2022, año en que se presentó el máximo histórico, con 7844 millones de soles, debido a los precios alcanzados por los metales clave como el cobre y el oro.³³ En el 2023, el riesgo de una recesión global generó la caída de los precios de los metales básicos en el mercado internacional, lo que a su vez provocó una disminución del 33% en las transferencias del canon minero, que finalizó con una cifra de 5 218 millones de soles. En el 2023, los gobiernos regionales recibieron 1 037 millones de soles, los gobiernos locales 3 922 millones de soles y las universidades 259 millones de soles.

33 Véase: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4700376/2022.pdf?v=1689975935>

Gráfico 38

Transferencias de canon minero a los gobiernos locales, gobiernos regionales y universidades, 2010-2023
(Millones de soles)



Fuentes: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Elaboración: GPC.

Nota: El canon minero asignado a los gobiernos regionales se dividió entre el gobierno regional (80%) y las universidades públicas (20%).

2.2 LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA RENTA EXTRACTIVA TRANSFERIDA

Al igual que en los años 2021 y 2022, en el 2023 Cusco, Áncash y Arequipa lideraron la lista de las regiones receptoras de transferencias y juntas acumularon el 54% (6571 millones de soles) del total transferido. El análisis individual muestra que Cusco se posicionó en el primer lugar debido al significativo aporte del canon gasífero de Camisea, con 3321 millones de soles, que representaron el 89% de las transferencias totales que recibió. Áncash se ubicó en el segundo lugar en el listado general y en el primer lugar en lo que atañe a las transferencias del canon minero, con 1406 millones de soles, monto que representó el 80% del total de sus transferencias. Es importante señalar que en esta región se ubica Antamina, principal productora de cobre y zinc. Por último, Arequipa, que alberga el proyecto Cerro Verde, recibió un total de 1706 millones de soles de transferencias. Le siguieron en la lista Ica (1075 millones de soles), Piura (709 millones de soles) y Moquegua (608 millones de soles).

Cuadro 8

**Transferencias acreditadas de la renta de las principales actividades extractivas,
por tipo de recurso y región, 2023**
(Millones de soles)

Región	Canon minero	Regalía minera	Canon gasífero	Canon petrolero	Focam	Total
Cusco	233	180	3321	-	-	3734
Áncash	1406	356	-	-	-	1762
Arequipa	859	217	-	-	-	1076
Ica	707	246	-	-	122	1075
Piura	144	1	-	563	-	709
Moquegua	282	326	-	-	-	608
Tacna	437	156	-	-	-	593
Apurímac	120	356	-	-	-	476
La Libertad	228	58	-	-	-	286
Lima	97	43	-	-	126	267
Puno	221	33	-	-	-	254
Junín	210	32	-	-	-	242
Ayacucho	76	19	-	-	130	225
Cajamarca	134	58	-	-	-	191
Loreto	0.0004	-	-	160	-	160
Tumbes	-	-	-	150	-	150
Ucayali	0.0003	-	-	52	96	148
Pasco	54	39	-	-	-	93
Huancavelica	6	6	-	-	74	86
Huánuco	0.0038	2	-	18	-	20
Madre de Dios	4	-	-	-	-	4
Otros	2	3	-	-	-	4
Total	5218	2130	3321	943	549	12 162

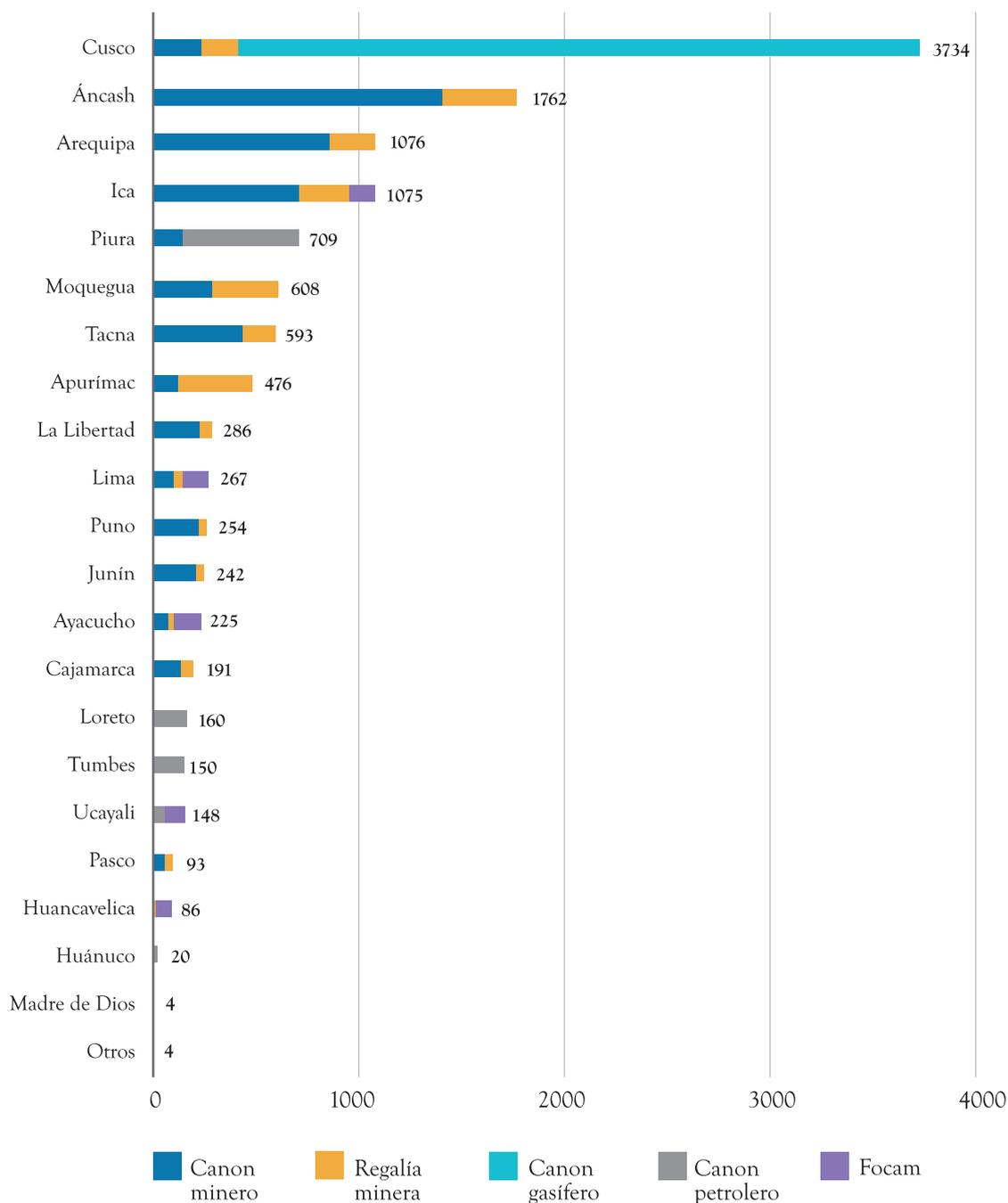
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Elaboración: GPC.

Nota: "Otros" incluye a las regiones de Lambayeque, San Martín, Callao y Amazonas.

Gráfico 39

Transferencias acreditadas de la renta de las actividades extractivas, según región y recurso, 2023
(Millones de soles)



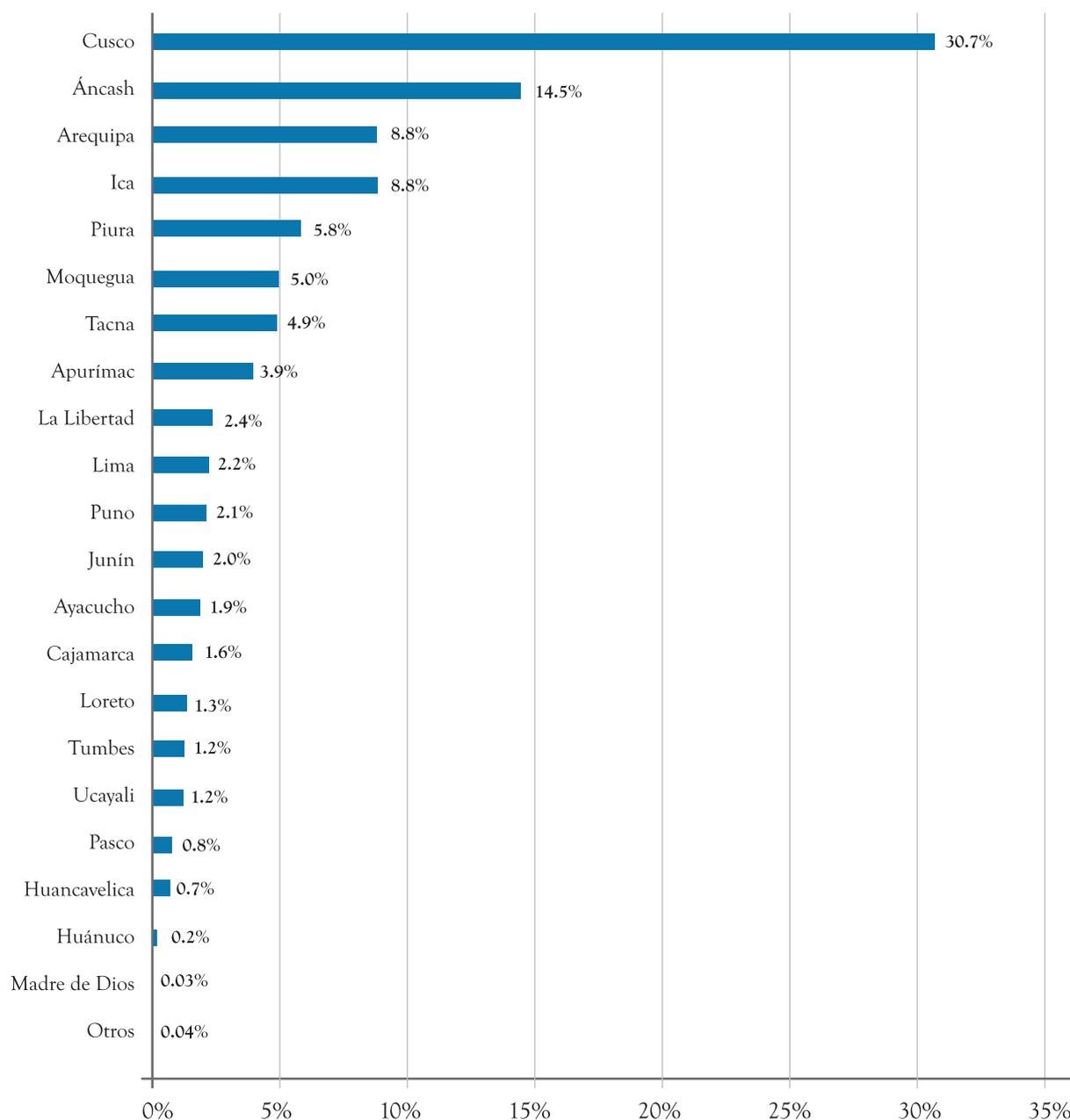
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Elaboración: GPC.

Nota: "Otros" incluye a las regiones de Lambayeque, San Martín, Callao y Amazonas.

Gráfico 40

Participación de las regiones en las transferencias acreditadas de la renta de las actividades extractivas, 2023
(Porcentajes)



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Elaboración: GPC.

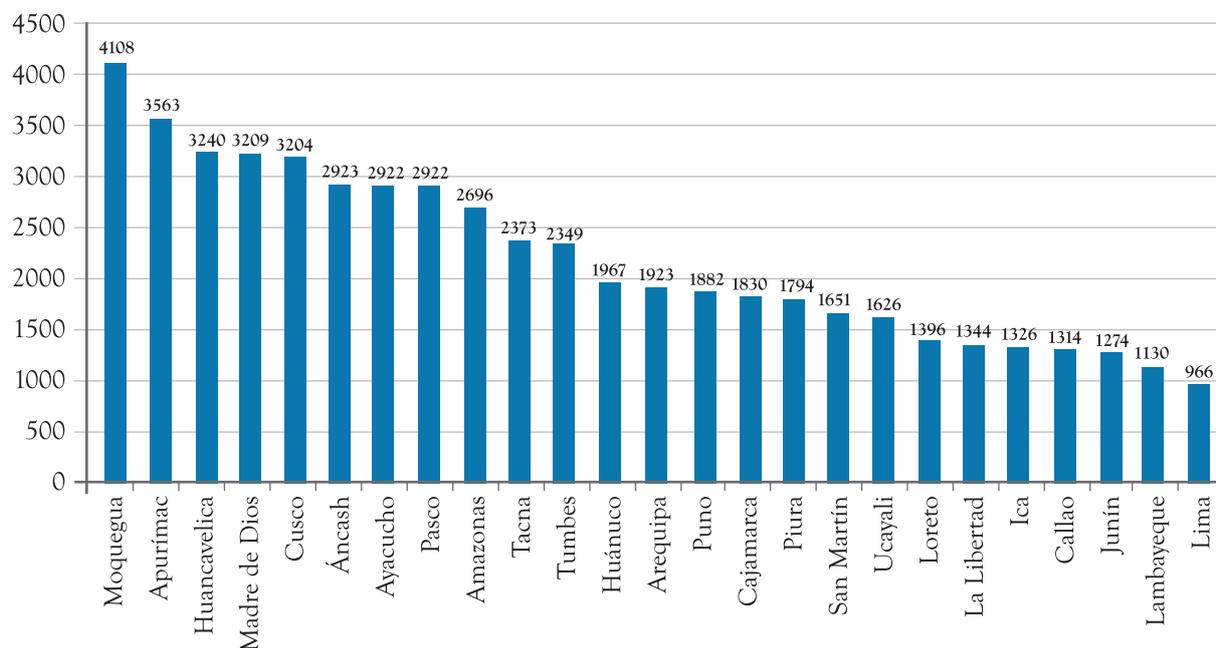
Nota: "Otros" incluye a las regiones de Lambayeque, San Martín, Callao y Amazonas.

El gráfico 41 muestra el presupuesto de inversión por habitante en cada región del país, con todas las fuentes de financiamiento. Las regiones con altos ingresos de canon y regalías, como Cusco, Áncash y Arequipa, tienen un presupuesto de inversión per cápita inferior a otras, como Huancavelica, Ayacucho, Pasco, Amazonas y Madre de Dios, que reciben muy pocos ingresos de este tipo de recursos.

Gráfico 41

Presupuesto de inversión per cápita de las regiones de toda fuente, 2015-2023

(Soles)



Fuentes: Portal de Transparencia Económica del MEF y Estimaciones y proyecciones de la población departamental (INEI).
Elaboración: GPC.

2.3 CONCLUSIONES

- Como resultado del retroceso en la recaudación de los sectores minero y de hidrocarburos, las transferencias acreditadas del canon y las regalías del año 2023 presentaron una disminución del 24% con respecto al 2022 y pasaron de 16 624 millones de soles a 12 681 millones de soles. El canon minero fue el que más se redujo, en 33%, y finalizó con 5218 millones de soles.
- En el año 2023, los gobiernos locales concentraron la mayor parte de las transferencias acreditadas de la renta de las actividades extractivas, con el 75% (9463 millones de soles). Los gobiernos regionales recibieron el 20% (2558 millones de soles) y las universidades e institutos el 5% (659 millones de soles). El principal financiamiento provino del canon minero, con el 41% del total de las transferencias.
- La distribución territorial del canon y las regalías del año 2023 muestra que las regiones con mayores transferencias fueron, en orden de importancia, Cusco, Áncash, Arequipa e Ica. Estas cuatro regiones concentraron el 63% del total de las transferencias.
- En el caso del Cusco, el 89% de sus transferencias dependieron del canon del gas de Camisea; en las regiones de Áncash y Arequipa, el 80% de sus respectivas transferencias se originaron en el canon minero, y en el caso de Ica, el 66% de sus transferencias fueron producto del canon minero.

III. USO DEL CANON Y LAS REGALÍAS EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: EL GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO NO LEVANTA VUELO³⁴

3.1 MARCO GENERAL

El gasto del canon y las regalías en las universidades públicas no ha tenido seguimiento ni una evaluación sistemática en comparación con lo hecho sobre los gobiernos regionales y locales. ¿Cuál es la magnitud de los recursos de canon y regalías transferidos a las universidades públicas y cuál es su distribución territorial? Lo que es más importante, ¿cómo se vienen utilizando estos recursos y cuáles son los resultados del gasto y de las inversiones que estos financian para mejorar sus capacidades en materia de investigación científica e innovación tecnológica?

En este capítulo ofrecemos una primera aproximación al tema, para lo cual hemos elegido 16 universidades de ocho regiones del país con importante presencia de actividad extractiva, que reciben recursos significativos de canon y regalías. Cuatro regiones se ubican en el norte (Piura, Cajamarca, La Libertad y Áncash) y cuatro en el sur (Arequipa, Cusco, Moquegua y Apurímac).

Las transferencias a estas universidades en el periodo 2012-2023 ascendieron a 3646 millones de soles, que representaron el 77% del total transferido a nivel nacional. Los departamentos que más recursos recibieron fueron Cusco, Áncash y Arequipa. Las universidades que más fondos obtuvieron de canon y regalías en el transcurso de los últimos doce años fueron la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (Unsaac), la Universidad Nacional Intercultural de Quillabamba, la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (UNSA) y la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo.

El objetivo de este trabajo fue evidenciar la relación entre el gasto en investigación e infraestructura financiado con recursos del canon y las regalías y el desempeño científico de las universidades públicas, para lo cual se utilizó como indicador la cantidad de publicaciones en revistas indexadas de las dos universidades que más avance relativo tienen, la UNSA y la Unsaac. Estas universidades son bastante heterogéneas en cuanto a su antigüedad, los recursos que manejan, el tamaño y el desarrollo institucional.

Consideraciones sobre la información utilizada: transferencias y uso del canon y las regalías en las regiones seleccionadas

Con la finalidad de describir las características del gasto realizado se consideraron dos tipos de universidades públicas entre las 16 seleccionadas: las antiguas, fundadas antes del 2000, y las nuevas, creadas con posterioridad a esa fecha.

³⁴ Esta sección del reporte se elaboró con la colaboración de la economista Isabel Obando.

Universidades antiguas (siete): Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (1828), Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (1692), Universidad Nacional del Santa (1984), Universidad Nacional de Trujillo (1824), Universidad Nacional de Piura (1961), Universidad Nacional de Cajamarca (1962) y Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo (1977).

Universidades nuevas (nueve): Universidad Nacional Autónoma de Chota (2010), Universidad Nacional Ciro Alegría (2011), Universidad Nacional de Arte Diego Quispe Tito del Cusco (2008), Universidad Nacional de Frontera (2010), Universidad Nacional de Jaén (2008), Universidad Nacional de Moquegua (2005), Universidad Nacional Intercultural de Quillabamba (2010), Universidad Nacional José María Arguedas (2004) y Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac (2000).

Las principales fuentes de datos han sido las siguientes: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para la información sobre el gasto devengado en investigación e infraestructura, y Scopus, para el indicador de publicaciones en revistas indexadas. El periodo de estudio considerado comprende los años 2012 al 2023.

Finalmente, para ofrecer una mirada más detallada de la información se eligieron dos universidades antiguas que tienen más avance en el tema: la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (Unsaac) y la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (UNSA).

3.2 DESCRIPCIÓN DEL GASTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FINANCIADO CON CANON Y REGALÍAS

3.2.1 Gasto en infraestructura e investigación por grupo funcional

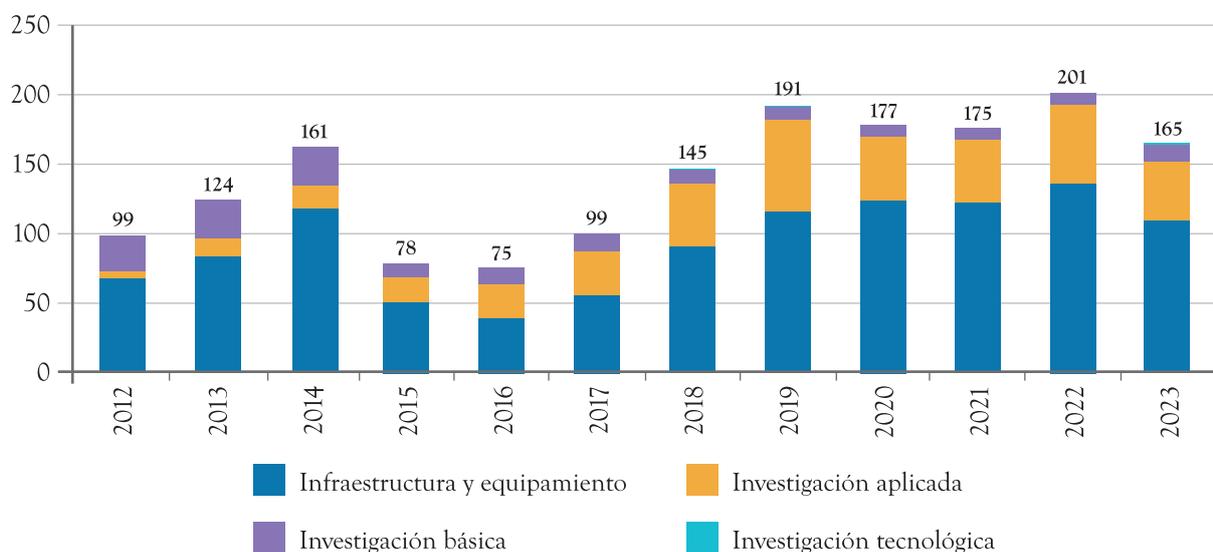
Universidades antiguas

El gasto de estas universidades en infraestructura e investigación siguió la tendencia de las transferencias del canon y las regalías, que se redujeron al final del superciclo minero entre los años 2015 y 2017, y luego mostraron una tendencia creciente: el punto más alto se alcanzó en el 2022, con 201 millones de soles.

El mayor gasto acumulado en el periodo correspondió a la inversión en infraestructura y equipamiento, por un monto total de 1109 millones de soles, que representaron el 66% del total. En el rubro específico de investigación, la mayor asignación se destinó a proyectos de **investigación aplicada**, con el 24% del total (405 millones de soles), seguida de la **investigación básica**, con el 10% del total (176 millones de soles). Finalmente, el desembolso en proyectos de **innovación tecnológica** solo representó el 0.02% del gasto, equivalente a 343 497 soles.

Gráfico 42

Universidades públicas antiguas: Gasto en infraestructura e investigación por grupo funcional, 2012-2023
(Millones de soles)



Fuente: MEF.
Elaboración: GPC.

En investigación aplicada destacaron la UNSA, con el 67%, y la Unsaac, con el 26% del total. En conjunto representaron el 94% (379 millones de soles) del gasto en esta categoría.

La asignación de la UNSA a investigación aplicada dio un salto a partir del 2016, con 5 millones de soles, y llegó hasta 37 millones de soles en el 2023, mientras que entre los años 2013 y 2015 el gasto en este rubro había estado por debajo del millón de soles. En investigación básica, el mayor desembolso correspondió también a la UNSA, con el 42%, y a la Unsaac, con el 36% del total. En conjunto, representaron el 78% (137 millones de soles) del gasto en esta categoría.

Resalta el gasto de la UNSA en investigación básica en el periodo 2012-2014 (65 millones de soles), monto que correspondió al rubro de personal y obligaciones sociales-retribuciones y complementos en efectivo, dirigido principalmente a docentes universitarios y personal administrativo. Además del canon y las regalías mineras, este gasto se financió con recursos directamente recaudados.

En innovación tecnológica solo se registraron gastos en la UNSA y la Universidad Nacional de Trujillo (UNT). La UNSA ejecutó únicamente en el 2023 un monto de 202 000 soles, mientras que la UNT reportó gastos en el 2018 (53 000 soles) y en el 2019 (88 000 soles).

Universidades nuevas

El gasto de estas universidades en infraestructura e investigación tuvo un perfil diferente al del grupo anterior. Fue bajo hasta el 2017 y luego hubo un salto importante desde el 2018, hasta superar los cien millones de soles el año 2021.

La composición del gasto fue también muy diferente comparada con la del grupo anterior. En este caso, hubo un predominio casi total de los desembolsos en infraestructura y

equipamiento, que representaron el 97% del total, con 569 millones de soles. En el rubro específico de investigación se destinaron más recursos a la investigación aplicada, con 11 millones de soles (2% del total), seguida de la investigación en innovación tecnológica, con 3 millones de soles (1% del total). Finalmente, a la investigación básica solo se destinaron 319 000 soles (0.1% del total).

Gráfico 43

Universidades públicas nuevas: Gasto en infraestructura e investigación por grupo funcional, 2012-2023
(Millones de soles)



Fuente: MEF.
Elaboración: GPC.

El gasto en investigación aplicada se registró a partir del 2017, con la mayor participación de la Universidad Nacional de Arte Diego Quispe Tito del Cusco, con el 64%, y la Universidad Nacional de Frontera (Piura), con el 30% del total. En conjunto representaron el 94% del gasto en esta categoría, equivalente a 10 millones de soles.

En investigación básica solo hubo gasto en tres universidades: la Universidad Nacional José María Arguedas (Apurímac), con 189 800 soles en el 2013; le siguió la Universidad Nacional de Jaén (Cajamarca), con 115 754 soles en el 2012 y 5967 soles en el 2013; finalmente, la Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac reportó un gasto de 7899 soles en el 2012.

En innovación tecnológica solo se registraron gastos en la Universidad Nacional Autónoma de Chota y en la Universidad Nacional de Moquegua. Resalta el caso de la primera, que destinó 2.5 millones de soles (en promedio, 419 000 soles desde el 2018 hasta el 2023) a dos proyectos agrícolas y uno acuícola, financiados principalmente con donaciones y transferencias. La Universidad Nacional de Moquegua desembolsó en total 934 000 soles.

3.2.2 Gasto en infraestructura e investigación por genérica de gasto

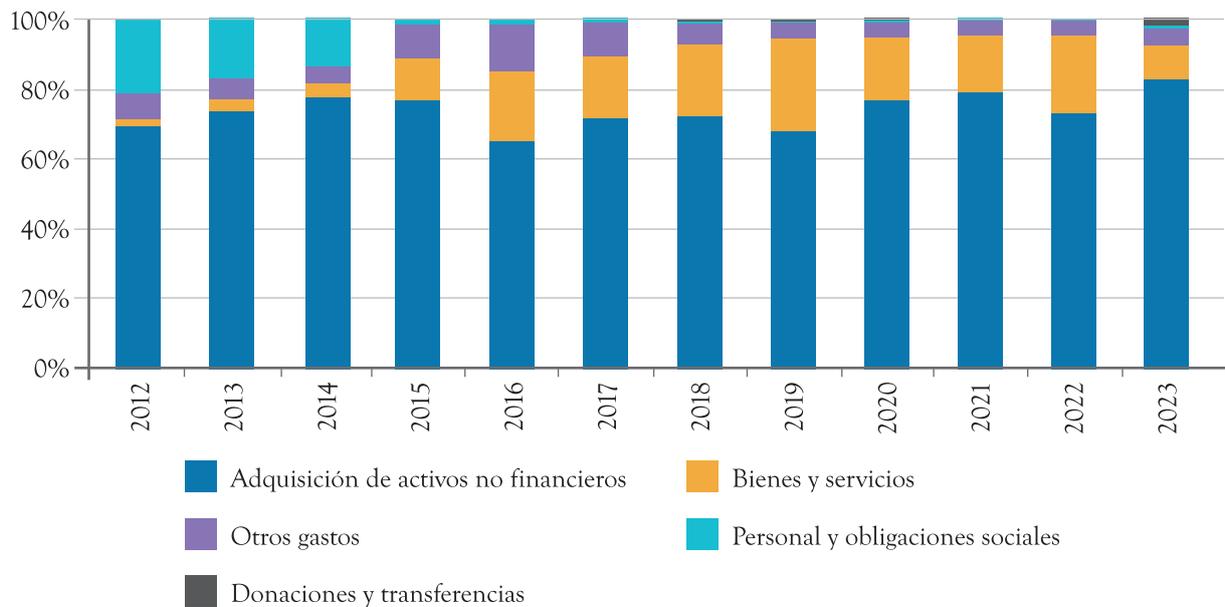
Universidades antiguas

Según la genérica del gasto, en estas universidades los desembolsos se destinaron principalmente a inversiones (adquisición de activos no financieros), con un acumulado de 1258 millones de soles en el periodo analizado, equivalentes al 74% del total. Los tipos de proyectos de inversión financiados fueron los siguientes: a) de infraestructura, b) de equipamiento, c) de infraestructura y equipamiento juntos, d) de investigación aplicada, básica o de innovación tecnológica, e) de capacitación a investigadores o de financiamiento de tesis de posgrado o pregrado. El gasto en bienes y servicios representó el 15% del total (258 millones de soles) y el gasto en personal y obligaciones sociales fue de 70 millones de soles y representó el 4% del total.

Gráfico 44

Universidades públicas antiguas: Gasto en infraestructura e investigación por grupo funcional y genérica, 2012-2023

(Porcentajes)



Fuente: MEF.
Elaboración: GPC.

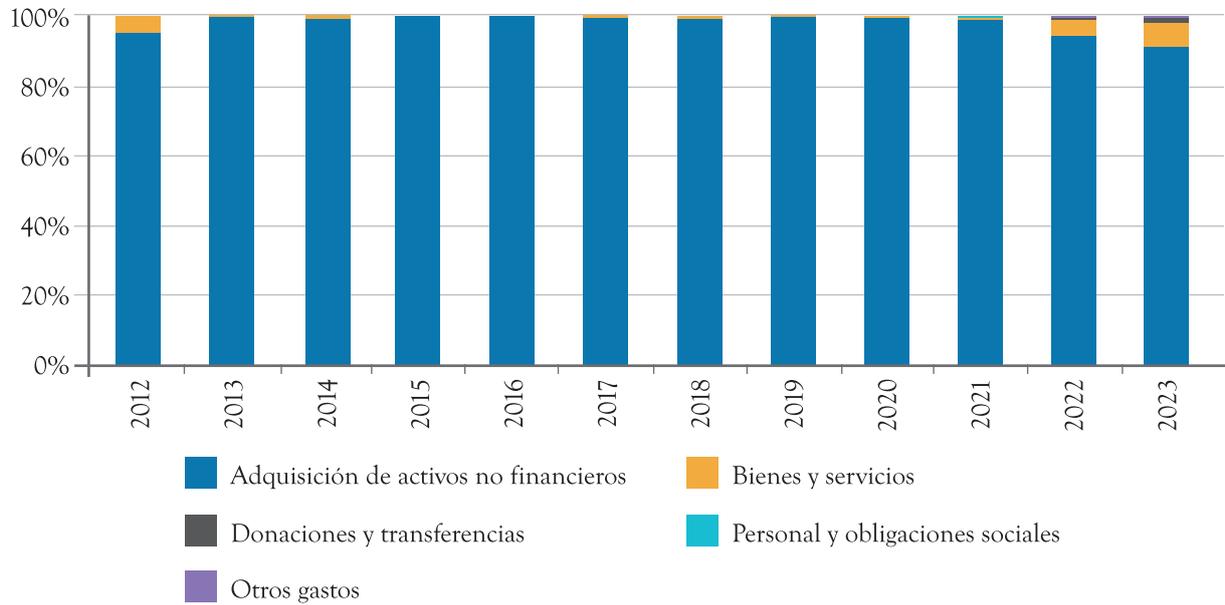
Universidades nuevas

En las universidades nuevas el gasto se concentró en mayor proporción en inversiones, con 571 millones de soles, equivalentes al 98% del total. Aunque los gastos en bienes y servicios aparecen de manera significativa en los dos últimos años, en el periodo 2012-2023 solo representaron el 2% (11 millones de soles). Los gastos en donaciones y transferencias, personal y obligaciones sociales apenas llegaron al 1% restante.

Gráfico 45

Universidades públicas nuevas: Gasto en infraestructura e investigación por grupo funcional y genérica, 2012-2023

(Porcentajes)



Fuente: MEF.
Elaboración: GPC.

3.2.3 Gasto en infraestructura e investigación por genérica y fuente de financiamiento

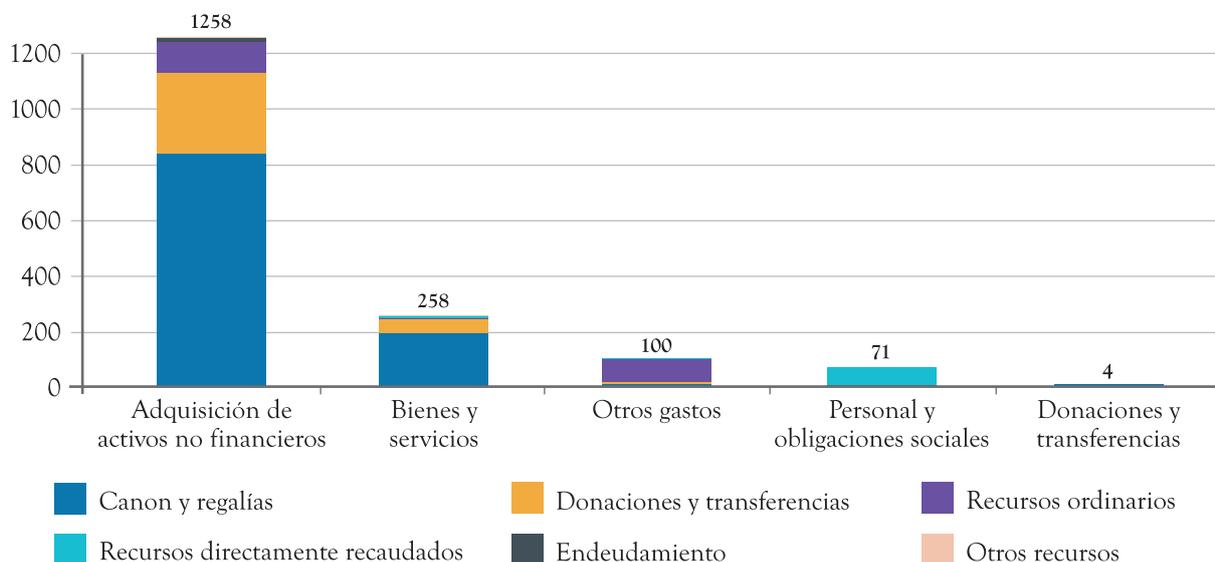
Universidades antiguas

Entre los años 2012 y 2023, el gasto de estas universidades en inversiones se financió principalmente con recursos del canon y las regalías (67%), así como de donaciones y transferencias (20%). Lo mismo ocurrió con el gasto en bienes y servicios, los cuales se costearon con dichas fuentes en un 76% y un 23%, respectivamente (ver el gráfico 46). Por otro lado, el gasto en personal y obligaciones sociales se financió especialmente con recursos directamente recaudados (86%) y recursos ordinarios (13%); los otros gastos se financiaron con recursos ordinarios (80%) y canon y regalías (15%). Finalmente, las donaciones y transferencias dependieron en su mayoría del canon y las regalías (89%).

Gráfico 46

Universidades públicas antiguas: Gasto en infraestructura e investigación por genérica y fuente de financiamiento, 2012-2023

(Millones de soles)



Fuente: MEF.
Elaboración: GPC.

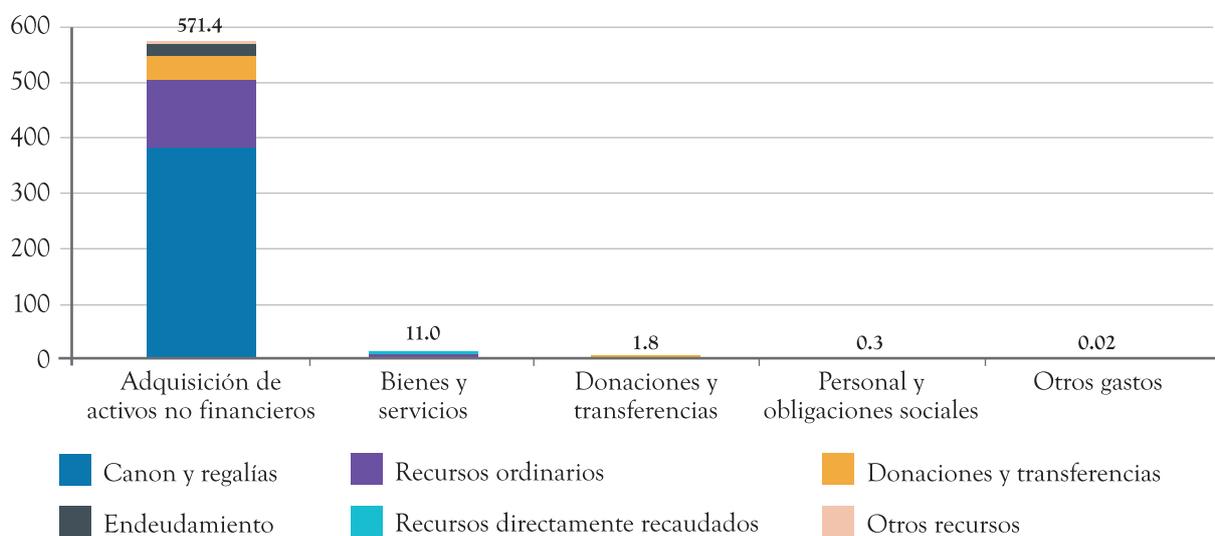
Universidades nuevas

En el periodo señalado, las universidades nuevas financiaron las inversiones principalmente con recursos de canon y regalías (66%) y donaciones y transferencias (22%). El gasto en bienes y servicios siguió una tendencia similar, con fondos de canon y regalías (68%), mientras que el 12% provino de donaciones y transferencias. El gasto en personal y obligaciones sociales también dependió de esta última fuente (90%), al igual que los otros gastos, que se financiaron casi en su totalidad con estos recursos (91%).

Gráfico 47

Universidades públicas nuevas: Gasto en infraestructura e investigación por genérica y fuente de financiamiento, 2012-2023

(Millones de soles)



Fuente: MEF.
Elaboración: GPC.

3.2.4 Gasto en infraestructura e investigación por genérica y grupo funcional

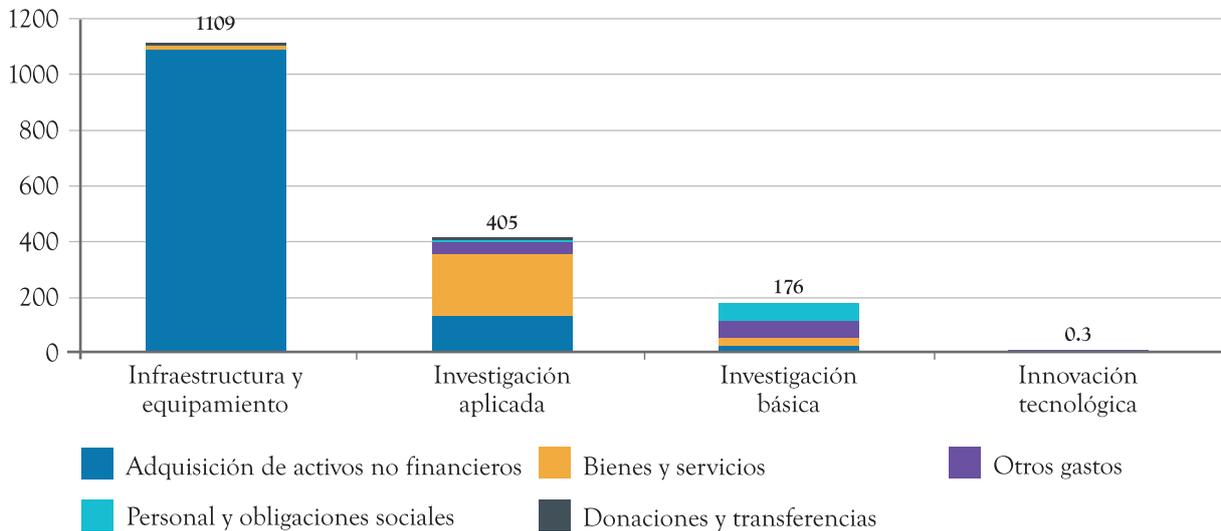
Universidades antiguas

En las universidades antiguas, el 99% del gasto en infraestructura y equipamiento estuvo constituido por inversiones en el periodo 2012-2023. En cambio, el gasto en investigación aplicada estuvo compuesto principalmente por bienes y servicios (54%) y luego por inversiones (34%). El gasto en investigación básica estuvo formado en un 37% por el rubro personal y obligaciones sociales y en un 32% por otros gastos. Finalmente, el escaso gasto en innovación tecnológica correspondió en su totalidad a inversiones.

Gráfico 48

Universidades públicas antiguas: Gasto en infraestructura e investigación por genérica y grupo funcional, 2012-2023

(Millones de soles)



Fuente: MEF.

Elaboración: GPC.

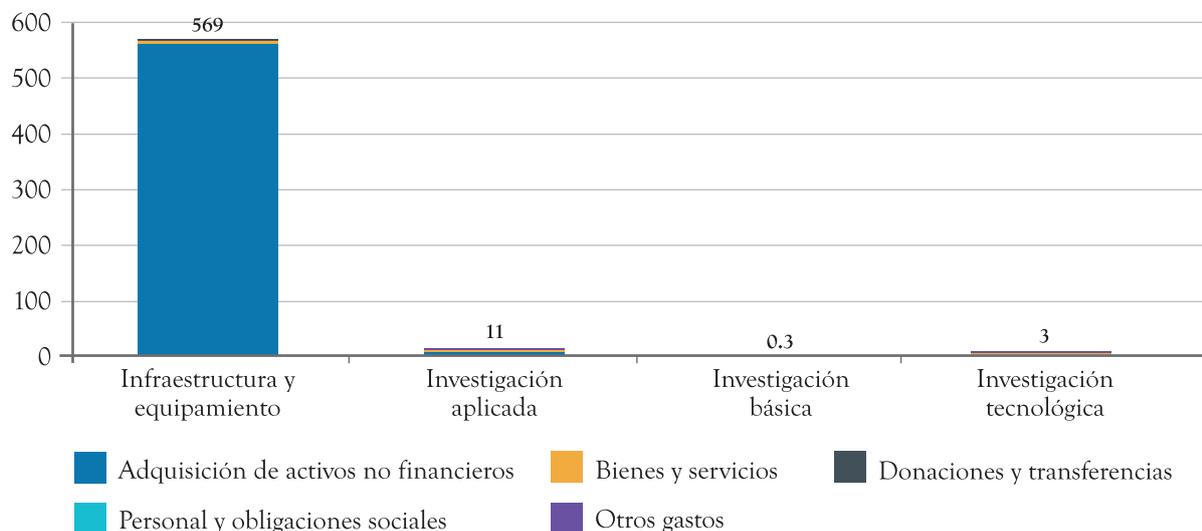
Universidades nuevas

En estas universidades, la mayor parte del gasto se concentró en inversiones en infraestructura y equipamiento, con el 99% del total, mientras que el gasto en investigación aplicada e investigación básica estuvo compuesto por inversión en activos, con el 57% y el 61% del total, respectivamente. En ambos casos, la diferencia correspondió a bienes y servicios. En innovación tecnológica, el 69% del exiguo gasto se destinó a inversiones.

Gráfico 49

Universidades públicas nuevas: Gasto en infraestructura e investigación por genérica y grupo funcional, 2012-2023

(Millones de soles)



Fuente: MEF.
Elaboración: GPC.

3.3 EL CASO DE LAS UNIVERSIDADES UNSAAC Y UNSA

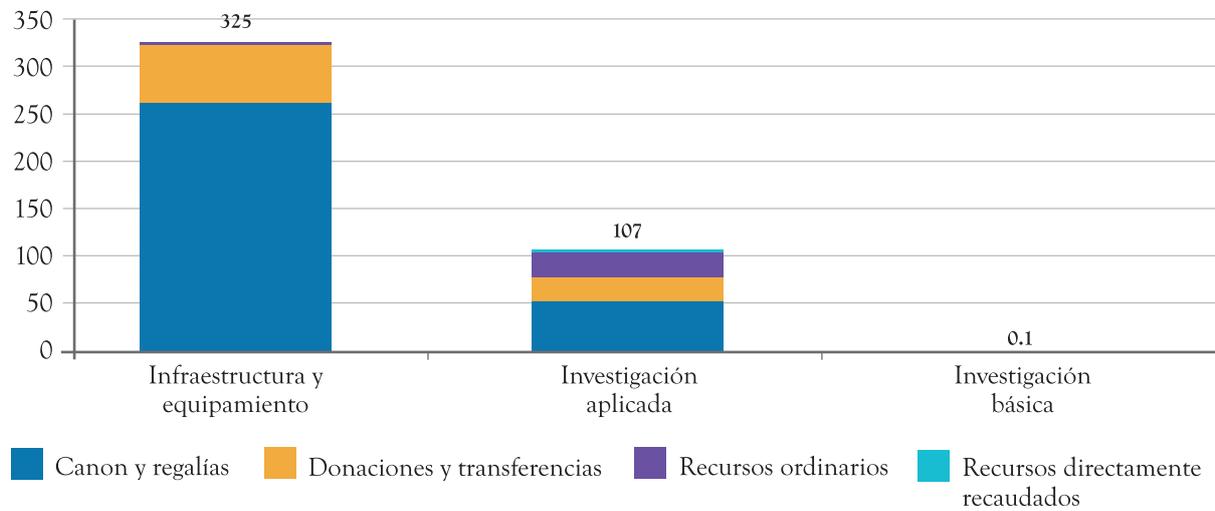
En este acápite se presenta información más detallada sobre los gastos en infraestructura e investigación que realizaron las dos universidades seleccionadas con los recursos del canon y las regalías que reciben desde hace al menos veinte años. Por la información presentada hasta aquí, la UNSA (Arequipa) y la Unsaac (Cusco) son las universidades que más han avanzado en financiar la investigación aplicada y la básica y las que más recursos les asignaron.

3.3.1 Gasto en infraestructura e investigación en la UNSAAC

El gasto total realizado por la Unsaac en el periodo considerado fue de 432 millones de soles, de los cuales el 75%, equivalente a 325 millones de soles, correspondió a inversión en infraestructura y equipamiento y el 25% restante a desembolsos en investigación aplicada. El 73% de estos gastos se financió con recursos del canon y las regalías, el 19% con donaciones y transferencias y el 7% con recursos ordinarios. No se destinaron recursos a la investigación básica ni a la innovación tecnológica.

Gráfico 50

Unsaac: Gasto en infraestructura e investigación por fuente de financiamiento y grupo funcional, 2012-2023
(Millones de soles)



Fuente: MEF.
Elaboración: GPC.

¿Cuál fue la producción en investigación lograda por esta universidad? En el periodo del estudio, la Unsaac publicó un total de 612 investigaciones en revistas indexadas. Los temas con el mayor número de publicaciones, en orden de importancia, fueron los siguientes: agricultura y ciencias biológicas, ciencia ambiental y medicina, ciencias sociales, bioquímica-genética y biología molecular, entre otros.

La producción de investigaciones muestra una tendencia ascendente desde el 2012, cuando se publicaron 15 investigaciones, hasta el año 2023, cuando se registraron 125. El salto en la producción tuvo lugar en los últimos tres años. En cambio, la tendencia del gasto en infraestructura e investigación mostró altibajos, con dos años de mayor gasto: el 2014, con 56 millones de soles, y el 2023, con 64 millones de soles.

Gráfico 51

Unsaac: Gasto en infraestructura e investigación y publicaciones en revistas indexadas, 2012-2023



Fuentes: MEF y Scopus.
Elaboración: GPC.

Finalmente, cabe señalar que, al igual que varias universidades ubicadas en regiones con importante actividad extractiva, la Unsaac contaba con un saldo de balance al 2024 de 314 millones de soles, conformado en un 99% por recursos de canon y regalías mineras y del gas.

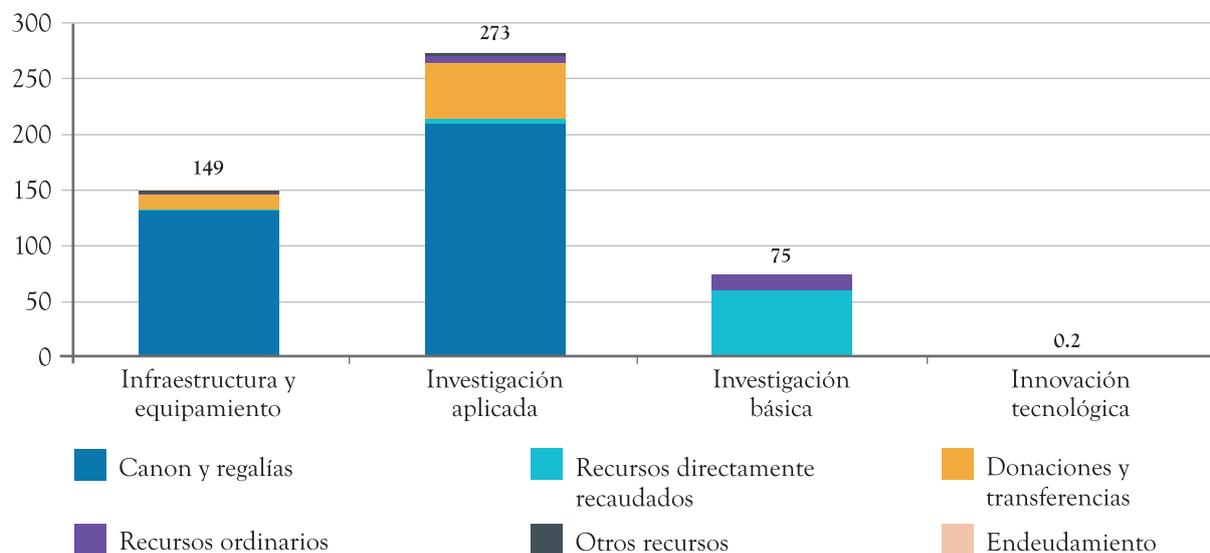
En suma, en la Unsaac se observa el predominio del gasto con recursos del canon del gas y del minero en proyectos de infraestructura, principalmente en edificios para las facultades. El gasto en investigación está concentrado en la investigación aplicada. La investigación básica y la investigación en innovación tecnológica son inexistentes.

3.3.2 Gasto en infraestructura e investigación en la UNSA

El gasto total realizado por la UNSA en el periodo considerado fue de 496 millones de soles, de los cuales el 55%, equivalente a 272 millones de soles, correspondieron a gastos de investigación aplicada, lo que marca una diferencia sustancial con la Unsaac. A inversiones en infraestructura y equipamiento se destinaron 149 millones de soles (30% del total) y a investigación básica se destinó el 15%, es decir 74 millones de soles. Estos gastos se financiaron en un 69% con recursos del canon y las regalías, un 13% con donaciones y transferencias y otro 13% con recursos directamente recaudados.

Gráfico 52

UNSA: Gasto en infraestructura e investigación por fuente de financiamiento y grupo funcional, 2012-2023
(Millones de soles)



Fuente: MEF.
Elaboración: GPC.

¿Cuál fue la producción en investigación lograda por esta universidad? En el periodo del estudio, la UNSA publicó un total de 1243 investigaciones en revistas indexadas, cifra que duplica a la de la Unsaac. Los temas con el mayor número de investigaciones, en orden de importancia, fueron las siguientes: agricultura y ciencias biológicas, ciencias de la computación, ciencias sociales, medicina e ingeniería, entre otros. El importante gasto en investigación en ciencias de la computación fue otra característica que marcó la diferencia con la Unsaac.

La producción de investigaciones mostró una tendencia ascendente desde el 2012, cuando se publicaron 14, hasta el año 2023, cuando la cifra llegó a 307 publicaciones. El aumento sustancial se dio entre los años 2019 y 2023. En la composición del gasto de esta universidad, los protagonistas fueron la investigación aplicada, entre el 2018 y el 2023, con un total de 248 millones de soles, y la investigación básica al inicio del periodo, entre el 2012 y el 2014, con 64 millones de soles. El gasto en infraestructura y equipamiento cobró importancia entre los años 2019 y 2021, con 97 millones de soles.

Gráfico 53

UNSA: Gasto en infraestructura e investigación y publicaciones en revistas indexadas, 2012-2023



Fuentes: MEF y Scopus.
Elaboración: GPC.

Finalmente, cabe señalar que la UNSA contaba con un saldo de balance al 2024 de 63 millones de soles de la fuente canon y regalías totales.

En suma, en la UNSA se observa el predominio del gasto en proyectos de investigación aplicada y de investigación básica, con un total de 347 millones de soles, con lo cual lidera la producción de investigaciones publicadas en revistas indexadas en las ocho regiones del estudio y marca una diferencia clara con la Unsaac y otras universidades antiguas similares. El gasto en proyectos de infraestructura y equipamiento fue de 149 millones de soles, mientras que a proyectos de innovación tecnológica destinó 202 000 soles.

3.4 ¿QUÉ FACTORES INFLUYERON EN EL TIPO DE INVESTIGACIONES FINANCIADAS POR LAS UNIVERSIDADES?

Según el profesor Eliseo Zeballos, se puede decir que la orientación que las universidades dieron al gasto en investigación estuvo fuertemente influenciada por el enfoque del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Concytec) y de la

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), instituciones que adoptaron políticas que priorizaron la publicación en revistas de alto impacto como Scopus y Web of Science.

La investigación aplicada y la básica, que fueron a las que más recursos se destinaron, aunque fueron significativos, a menudo se limitaron a la publicación científica internacional, sin lograr un impacto real en el desarrollo local.

Se cita como un ejemplo de investigación la que se hizo sobre riesgos en Arequipa, que influyó en las negociaciones para un proyecto mayor, sin embargo, este nivel de impacto fue excepcional. Según el profesor Zeballos, “la investigación básica en las universidades peruanas se correlaciona con el nivel uno, lo que indica que ninguna universidad ha alcanzado los niveles superiores (8 y 9) de desarrollo tecnológico. Se busca avanzar hacia niveles más aplicados e implementados por la industria”.

En efecto, según el reglamento sobre los niveles de desarrollo tecnológico (RDL) aprobado por el Concytec en el 2022, las universidades más avanzadas solo han alcanzado los niveles 1 y 2 de los 9 existentes. Aunque existe la intención de avanzar hacia la innovación tecnológica (niveles 3 y 4 en RDL), muchas patentes generadas en las universidades peruanas no son asumidas por la población o la industria, lo cual estaría reflejando una falta de conexión entre la investigación y la aplicación práctica.

Resulta más o menos claro que existe una limitada relación entre las universidades peruanas y las empresas, lo cual dificulta la transferencia de tecnología y la aplicación de patentes. Algunas iniciativas, como las obras por impuestos, están tratando de fomentar esta articulación, pero aún son incipientes. La de la Universidad Nacional de Ingeniería es la más avanzada en este aspecto.

Finalmente, cabe resaltar la influencia positiva que tuvo la Ley Universitaria del 2014, Ley 30220, en el financiamiento de la investigación con recursos del canon y las regalías. La UNSA, por ejemplo, utilizó fondos acumulados del canon para establecer proyectos con universidades extranjeras, lo que resultó en una alta producción de artículos indexados.

3.5 CONCLUSIONES

- La mayor parte de los recursos del canon y las regalías en las 16 universidades públicas analizadas se utilizaron para financiar proyectos de infraestructura y equipamiento, y una proporción menor para proyectos de investigación. En las siete universidades públicas antiguas se gastaron 1690 millones de soles en el periodo 2012-2023, de los cuales el 66% se destinó a proyectos de infraestructura y equipamiento y el 34% restante a investigación. La UNSA fue la que más recursos del canon destinó a investigación. En las nueve universidades públicas nuevas se gastaron 584 millones de soles, de los cuales el 97% financió proyectos de infraestructura y equipamiento y solo el 3% se invirtió en investigación.
- El gasto en investigación se destinó principalmente a la investigación aplicada y a la básica, mientras que el gasto en innovación tecnológica fue casi inexistente. En las universidades antiguas, el gasto en investigación aplicada (24%) y en la básica (10%) fue mayor que en las nuevas, en las cuales solo representó el 2% y el 0.1%, respectivamente. La innovación tecnológica recibió escasos recursos en ambos tipos de universidades (1% en las nuevas y 0.02% en las antiguas).

- En las universidades antiguas, el 74% del gasto se concentró en inversiones, seguidas de bienes y servicios (15%), mientras que en las universidades nuevas este patrón fue más marcado, con el 98% del gasto destinado a inversiones y solo el 2% a bienes y servicios.
- En las universidades antiguas, el 67% de las inversiones se financió con canon y regalías y el 20% con donaciones y transferencias. Algo similar ocurrió con el gasto en bienes y servicios, en el que ambas fuentes aportaron el 76% y el 23%, respectivamente. En cambio, el gasto en personal y obligaciones sociales se financió, sobre todo, con recursos directamente recaudados (86%) y recursos ordinarios (13%). En las universidades nuevas, la composición de las fuentes de financiamiento de las inversiones en infraestructura y equipamiento y en investigación fue similar a la de las antiguas.
- El análisis de las cifras de dos universidades antiguas en el periodo 2012-2023 nos permitió conocer lo siguiente:
 - a) En la Unsaac predominó el gasto en proyectos de infraestructura y equipamiento, al que destinaron el 75% del total; en cambio, en la UNSA predominaron los gastos en investigación, con el 55% del total.
 - b) En la Unsaac, el gasto en investigación se concentró en la investigación aplicada, mientras que la investigación básica y la innovación tecnológica fueron inexistentes. En la UNSA se priorizó el gasto en investigación aplicada y, en menor medida, en la investigación básica, con lo cual lideró las investigaciones publicadas en revistas indexadas.
- Las universidades antiguas fueron las que más recursos destinaron a la investigación aplicada y a la básica. Aunque fueron significativos, con frecuencia la investigación se limitó a la publicación de los estudios en revistas indexadas internacionales, sin lograr un impacto real en el desarrollo local. La investigación en innovación tecnológica fue escasa y constituye el principal desafío para que los resultados de las investigaciones aporten al desarrollo regional.

IV. LA PARALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD PETROLERA Y SUS EFECTOS EN LA MOVILIDAD SOCIAL Y EL EMPLEO: EL CASO DE LOS LOTES 192 Y 8³⁵

4.1 LA ACTIVIDAD PETROLERA EN CRISIS: LA PARALIZACIÓN DE LOS LOTES

La actividad petrolera tiene un peso importante en la economía de Loreto, aunque este es decreciente. En el periodo 2019-2023 aportó, en promedio, el 18.4% del valor agregado bruto de la región, mientras que hace 17 años, dicho aporte era del 35.1%. A partir del 2015 se observa una fuerte caída de esta actividad producto de la intensificación de los conflictos sociales vinculados a la aparición de nuevos operadores en los lotes 192 y 8, el inicio de la consulta previa, en la que destaca la negociación de un fondo de desarrollo, y el incremento de los accidentes en el Oleoducto Norperuano, que ocasionan derrames de petróleo. A ello se suma la propuesta indígena de un plan pospetróleo que contenía sus demandas frente al Estado y la paralización de los lotes en producción en febrero y abril del 2020.

En este contexto se han producido hechos que generan cambios significativos en la asignación del presupuesto público, las inversiones sociales y las relaciones entre los actores en el territorio. En primer lugar está la promulgación de la Ley 31934 (y su reglamento, el Decreto Supremo 005-2024-EF), que aprobó el nuevo esquema del reparto del canon petrolero, que prioriza a los distritos productores. A esto se suma la asignación presupuestal de 200 millones de soles anuales a las 25 municipalidades comprendidas en el Plan de Cierre de Brechas (PCB) aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) para el periodo 2023-2049. Finalmente, está la aparición de nuevas federaciones indígenas alrededor de los dos lotes paralizados,³⁶ con la doble intención de negociar sus demandas directamente con el Estado y de apoyar a sus alcaldes distritales para sumar fuerzas en la consecución del apalancamiento de los fondos del PCB para los años 2025 y 2026.³⁷

4.2 LAS CONSECUENCIAS DE LA PARALIZACIÓN DE LOS LOTES

La paralización de los lotes petroleros 192 y 8 ocasiona una fuerte y prolongada recesión en las economías locales donde se ubican y en la región Loreto. En el periodo 2015-2023, el crecimiento promedio de la economía regional fue solo del 1.3%, mientras que en el periodo anterior (2008-2014) el promedio fue del 3.5%. Se debe tener en cuenta que la

35 Esta sección del reporte se elaboró con la colaboración del economista Roger Grández, de Prospectiva Amazónica.

36 Federación de Pueblos Indígenas del Bajo Corrientes (Fepibacor), Federación de Comunidades Nativas de Influencia Directa al Lote 8 (Feconil), Federación Indígena Urarinas del río Chambira (Feiurcha) y Federación de Pueblos Indígenas Urarinas del río Chambira (Fepiurcha).

37 El planteamiento consiste en solicitar un adelanto de los fondos programados para los próximos años a fin de aumentar el gasto de las autoridades actuales.

actividad petrolera genera directamente empleo formal, encadena múltiples servicios relacionados (transporte fluvial, servicio de hospedaje, provisión de alimentos) y aporta ingresos al presupuesto público en la cuenta del canon y sobrecanon petrolero.

El lote 192 se localiza en los distritos de Andoas (provincia de Datem del Marañón) y de Tigre y Trompeteros (provincia de Loreto) y estuvo paralizado durante 1705 días (hasta el 25 de noviembre del 2024), mientras que el lote 8 se ubica en los distritos de Trompeteros y Urarinas (provincia de Loreto) y estuvo sin operar durante 1650 días (contados hasta el mismo día). La economía de estos territorios es altamente dependiente de la actividad petrolera, incluidas las finanzas municipales, las cuales reciben el canon petrolero. Por esta razón, la paralización de ambos lotes fuerza el desplazamiento de las poblaciones en busca de oportunidades de empleo, vivienda y acceso a servicios básicos, como educación y salud.

Esta dinámica poblacional apunta en dos direcciones: una primera es la ciudad de Nauta, cuya densidad por área se ha incrementado, y la segunda es la localidad de Breña, capital del distrito de Puinahua, hacia donde se dirigen las poblaciones con desplazamiento *forzado* y donde se han instalado las operaciones extractivas del lote 95 operado por la empresa PetroTal. En su ruta a Breña, los migrantes tienen una parada obligatoria en la ciudad de Requena, capital de la provincia del mismo nombre. Ver la figura 1.

Cabe señalar que en julio del 2018 se puso en operación el lote 95 con 772 barriles por día. La intensificación de las actividades con inversiones en nuevos pozos horizontales, hasta alcanzar 21 pozos en octubre del 2024, ha permitido elevar su rendimiento a 16 830 barriles diarios en el año 2024, con posibilidades de expandir sus trabajos, tanto en lo que respecta a la producción como a la perforación. Este único lote aporta el 42.6% de la producción nacional de petróleo.

En el caso de la ciudad de Nauta, las poblaciones asentadas en el damero de la ciudad se incrementaron considerablemente. Hasta el 2022 existían 72 juntas vecinales, a fines del 2024 habían aumentado a 89, de acuerdo con la información de la Municipalidad Provincial de Loreto-Nauta. La misma institución reportó que los asentamientos humanos no reconocidos a la misma fecha eran cuatro: Las Lomas, Daniel Saboya Mayanchi,³⁸ 14 de Octubre y Nuevo Tocache, los que se suman a los siete reconocidos: 1) Darwing Grández,³⁹ 2) Sachachorro, 3) Micaela Bastidas Pumacahua, 4) Las Palmeras, 5) Buen Retiro, 6) Huaratapairo y 7) 9 de Octubre.

La profunda crisis económica posterior a la paralización de los lotes petroleros afectó fuertemente la escasa economía existente en la zona, donde las mejores oportunidades de empleo e ingresos las ofrecían las empresas comunales que tenían contratos de servicios múltiples con las empresas petroleras, como el alquiler de unidades terrestres y fluviales, el servicio de mantenimiento y liberación de purmas alrededor del Oleoducto Norperuano (ONP). Asimismo, hubo una disminución de los fondos para la creación de nuevos núcleos ejecutores, de las actividades de relaciones comunitarias con proyectos comunales para los centros poblados con influencia directa, de los contratos de personal local para los apoyos directos a los trabajos de relaciones comunitarias y para los apoyos a los servicios cuartelarios en el campamento petrolero, así como de las contribuciones

38 Nombre del actual alcalde de la provincia de Loreto-Nauta del periodo 2023-2026.

39 Nombre del exalcalde de la provincia de Loreto-Nauta del periodo 2011-2014.

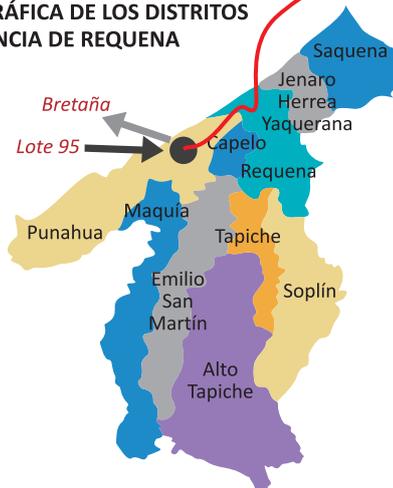
Figura 1

Relocalización de las poblaciones por la paralización de los lotes 192 y 8

DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LOS DISTRITOS DE LA PROVINCIA DE LORETO



DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LOS DISTRITOS DE LA PROVINCIA DE REQUENA



Elaboración: Róger Grández Ríos, 2024.

económicas a las poblaciones producto de los acuerdos de compensación por las afectaciones resultado de las eventualidades de las operaciones de la actividad petrolera. Estas actividades tejieron diversas relaciones económicas en los distritos productores: activaron el comercio y los servicios, inyectaron dinero a las economías familiares y dieron movimiento económico en la zona.

A partir del 2020, y luego de la pandemia del covid-19, la recomposición social en los territorios petroleros no volvió a ser la misma por varias razones. En primer lugar, por la paralización de la actividad económica en el área de influencia directa de las operaciones petroleras; en segundo, por el estado de la salud de la población afectada por el virus del covid-19 ante un sistema de salud lento y poco afectivo con la multiculturalidad, y, en tercer lugar, por el limitado acceso a los servicios básicos, sobre todo a la educación, y la dificultad para encontrar empleo remunerado.

4.3 CONCLUSIONES

Al finalizar el 2024, los lotes 192 y 8 se encontraban relativamente paralizados y se carecía de propuestas de solución a corto plazo de parte de los actores principales (empresas y federaciones indígenas), a pesar de la existencia de contratos vigentes, como el del lote 8, donde la empresa Upland Oil and Gas, sucursal del Perú, tiene un contrato de licencia temporal con vigencia de cuatro años, que caduca el 2028. Es el caso también del lote 192, para el que se aprobó la modificación del contrato de licencia de la empresa Altamesa Energy Peru S.A.C. a fin de que reflejara la cesión de la posición contractual de Petroperú en su favor (Decreto Supremo 005-2024-EM). La empresa se encuentra en muy mala posición financiera y mantiene deudas impagas con sus proveedores, en particular, con las empresas comunales, a las que desde septiembre del 2024 prometió pagarles el 19 de diciembre,⁴⁰ compromiso que no cumplió y optó por declararse técnicamente en quiebra. De esta manera, el lote quedó inoperativo en espera de una solución para dar continuidad al contrato o de un nuevo socio para una nueva cesión de la posición contractual.

El lote 8 tiene más posibilidades de retomar sus operaciones de producción de manera continua, al mantener su infraestructura intacta, lo que no ocurre con el lote 192, que viene definiendo detalles en sus acuerdos con las federaciones indígenas, sobre todo en el aspecto laboral y mantiene posiciones inflexibles con respecto a la creación de empresas comunales,⁴¹ para que estas atiendan los múltiples servicios que necesita la empresa Upland. En octubre del 2024 (una vez) y en diciembre del mismo años (tres veces), el lote 8 produjo 35 068 barriles de petróleo. Diciembre fue el mes de mayor actividad, con 29 789 barriles,⁴² que representaron el 85% del total producido en el año y contribuyeron a la generación de canon petrolero y de regalías.

En estas condiciones de operatividad, el lote 8 tiene mejores condiciones de establecer relaciones comunitarias constructivas y de dejar el territorio en relativa calma para ingresar a su etapa de operatividad de manera continua a partir del 2025, con lo cual activaría el empleo directo para las poblaciones locales y contribuiría a la reactivación económica. En cambio, la situación del lote 192 es distinta: su reactivación va a demorar más tiempo, hasta encontrar a un nuevo operador con capacidad para registrar información real sobre las condiciones sociales (conflictividad) del territorio y de manejar las condiciones de operatividad de su infraestructura expuesta al vandalismo dentro de sus instalaciones.

40 Véase: Petroperú: Informe de actividades, octubre 2024 y <https://www.gatoencerrado.net/petrolera-altamesa-en-deudas-frente-a-lote-192/>

41 <https://www.facebook.com/100057766727327/posts/1167057661896447/?rclid=dOdB3zk8m3Flm2b6>

42 Reporte de producción diaria de hidrocarburos-diciembre. Petroperú.com.pe (al 22/12/2024).

V. CAMBIOS METODOLÓGICOS QUE AFECTAN LA TRANSPARENCIA DE LA RECAUDACIÓN MINERA

El 20 de junio del 2024, el Ministerio de Energía y Minas publicó el Anuario Minero 2023, en el que presentó un cambio metodológico que ha generado controversia por su impacto en la interpretación de los datos sobre la recaudación fiscal del sector minero. Este cambio se ha traducido en un aumento significativo de las cifras reportadas, sin una explicación clara sobre la metodología aplicada ni las razones que motivaron a llevarlo adelante.

Entre los años 2011 y 2021, el Anuario Minero presentó el indicador “recaudación del nuevo régimen tributario”, que incluía tres instrumentos creados por el Gobierno de Ollanta Humala en el 2011: el impuesto especial a la minería, el gravamen especial a la minería y las regalías mineras.

En el 2022, el indicador fue renombrado como “recaudación fiscal del subsector minero” e incorporó el impuesto a la renta de tercera categoría y su correspondiente regularización, además de los conceptos mencionados en el párrafo precedente. Cabe destacar que algunos de estos componentes, como las regalías mineras y el GEM, se descuentan como costos al calcular la renta imponible de las empresas mineras.

El Anuario Minero 2023 mantiene el nombre del indicador, pero sustituye el concepto de “impuesto a la renta” por el de “ingresos tributarios”, que es más amplio, y de esta manera altera nuevamente el cálculo y cambia la magnitud de la contribución real del sector.

Cuadro 9

Conceptos utilizados para determinar la recaudación fiscal del sector minero, según el Anuario Minero 2022 y 2023

SECTOR MINERO					
	Ingresos tributarios		Ingresos no tributarios		
Anuario Minero 2022	Impuesto a la renta de 3ª categoría y su regularización	Impuesto especial a la minería, Ley 29789	Regalías mineras	Nuevas regalías mineras, Ley 29788	Gravamen especial a la minería, Ley 29790
Anuario Minero 2023	Ingresos tributarios internos: - Impuesto a la renta de 3ª categoría y su regularización - Impuesto especial a la minería - Impuesto selectivo al consumo - Impuesto general a las ventas - Impuesto a la renta de 2ª categoría - Impuesto a la renta de 4ª categoría - Impuesto a la renta de 5ª categoría - Impuesto a las transacciones financieras (ITF) - Otros conceptos		Regalías mineras	Nuevas regalías mineras, Ley 29788	Gravamen especial a la minería, Ley 29790

Fuente: Anuario Minero 2022 y 2023.

Elaboración: GPC.

¿Por qué es problemático este cambio? ¿Cómo afecta a las cifras publicadas? Los ingresos tributarios, o tributos internos, incluyen no solo el impuesto a la renta de tercera categoría, sino también el impuesto general a las ventas, el impuesto selectivo al consumo, el impuesto a la renta de quinta categoría y las multas, entre otros. Es decir, abarcan impuestos cuya carga económica no recae exclusivamente en las empresas mineras, sino también en las personas naturales vinculadas al sector (los trabajadores de la empresa minera y de terceras empresas).

El componente más controvertido de este cambio es la inclusión del IGV, un impuesto que, como es sabido, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) devuelve a las empresas en concordancia con el principio que rige el comercio exterior, según el cual no se pueden exportar impuestos. De esta manera, el Anuario Minero está considerando como ingresos tributarios montos que, en realidad, no permanecen en el fisco; son ingresos que entran y salen y, por lo tanto, no reflejan una recaudación real, sino ficticia.

El ajuste metodológico tiene dos consecuencias significativas. En primer lugar, modifica sin explicación el concepto y la forma de calcular el indicador que reporta el Anuario. Inicialmente, este indicador mostraba claramente el aporte fiscal de las empresas mineras; sin embargo, en el 2023, al incluir también el impuesto a la renta de quinta categoría que pagan los trabajadores del sector, el IGV, el ISC, entre otros, se vulneran las buenas prácticas en el manejo de esta información y se tiende a confundir a quienes la utilizan. Es más, por la forma como se procede, resulta en una actuación que, en lugar de mejorar, perjudica la transparencia y la consistencia de la información sobre el aporte tributario del sector.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el cambio metodológico aumentó de manera sustancial el monto de la recaudación fiscal del sector minero. Según el Anuario Minero 2022, que solo consideraba los impuestos directos que recaen en las empresas, la recaudación fiscal acumulada del sector entre los años 2014 y 2022 ascendió a 57 602 millones de soles. Con la nueva metodología aplicada en el 2023, esa cifra se elevó a 109 499 millones de soles, un 90% de incremento. Si se analiza el cambio de las cifras por cada año, se constata que el aumento en el 2022 fue del 49%, en el 2021 del 74% y en años anteriores los porcentajes de variación fueron aún mayores.

Cuadro 10

Variación del registro del aporte fiscal del sector minero según el Anuario Minero 2022 y 2023

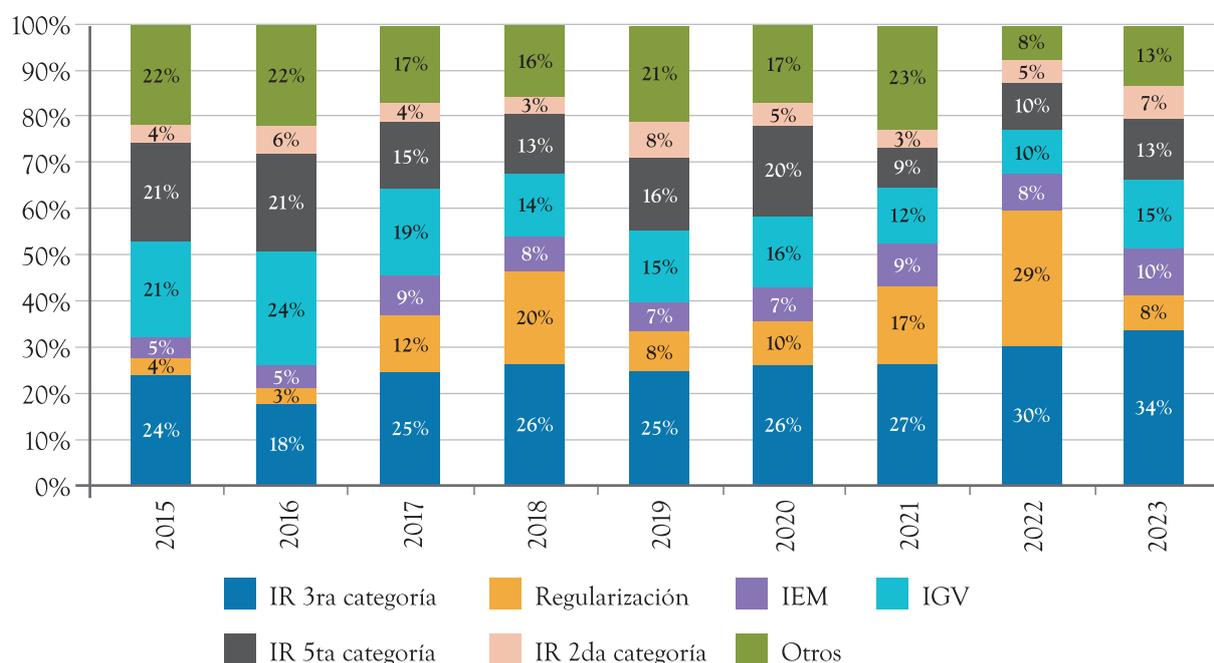
Año	Anuario Minero 2023	Anuario Minero 2022	Variación	
	Millones de soles	Millones de soles	Millones de soles	Porcentajes
2014	9 472.69	3 808.16	5 664.53	149%
2015	6 103.30	2 314.01	3 789.28	164%
2016	5 997.20	1 957.23	4 039.97	206%
2017	9 080.09	4 343.14	4 736.95	109%
2018	12 248.28	6 658.26	5 590.02	84%
2019	10 513.43	4 762.28	5 751.15	121%
2020	8 016.91	3 799.73	4 217.18	111%
2021	24 484.57	14 110.49	10 374.08	74%
2022	23 582.13	15 848.42	7 733.71	49%
Total	109 498.60	57 601.72	51 896.87	90%

Fuente: Anuario Minero 2022 y 2023.
Elaboración: GPC.

Para ilustrar mejor los ajustes mencionados en relación con los ingresos tributarios internos se presenta el gráfico 54. En el 2023, el impuesto a la renta de tercera categoría, la regularización del impuesto a la renta y el impuesto especial a la minería representaron el 52% del total de los ingresos tributarios internos. El 48% restante correspondió a los impuestos añadidos con el cambio metodológico, cuya carga no es soportada directamente por las empresas mineras. En años anteriores, este porcentaje varió entre el 33% y el 73%, y alcanzó su punto más alto en los periodos en los que el IGV fue más elevado.

Gráfico 54

Composición de los ingresos tributarios internos del sector minero según tributo, 2015-2023
(Porcentaje)



Fuente: Sunat.

Elaboración: GPC.

Nota: El rubro "otros" del gráfico incluye los siguientes tributos: impuesto temporal a los activos netos, impuesto a la renta de los no domiciliados, multas, fraccionamiento tributario (artículo 36 del Código Tributario), régimen MYPE tributario, impuesto a la renta de primera y cuarta categoría, régimen especial, IES, ITF, RUS, ISC, impuesto extraordinario de solidaridad, sistema especial actual y pago, fraccionamiento Resit, impuesto al consumo de bolsas de plástico, otros fraccionamientos y otras rentas.

En resumen, el tratamiento de la información relevante y sensible, como la presentada en el Anuario Minero, exige un manejo más cuidadoso, consistente y transparente de los datos por parte de la entidad responsable de promover las inversiones mineras. Manejar la información según las preferencias de la autoridad de turno no hace ningún favor a las inversiones ni a la transparencia que este mismo ministerio promueve a través de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, EITI Perú, desde hace 17 años. Al respecto cabe recordar un caso similar de manejo desprolijo de la información en el 2021, cuando se publicaron cifras sobre la producción de oro artesanal del año 2020, que continúa hasta la fecha sin corregirse.⁴³

43 Véase: Grupo Propuesta Ciudadana. (2024, marzo). Reporte nacional de vigilancia de las industrias extractivas 27, p. 56. Lima: GPC. <https://bit.ly/3XilCen>

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Asociación Arariwa



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas"



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social Norte



Centro de Investigación Social y Educación Popular



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado



Centro Peruano de Estudios Sociales



Instituto de Estudios Peruanos

Grupo Propuesta Ciudadana

Jirón María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar
Teléfono: 998 342 992
contacto@propuestaciudadana.org.pe
www.propuestaciudadana.org.pe