

MINERÍA: TIEMPO DE SEMBRAR*



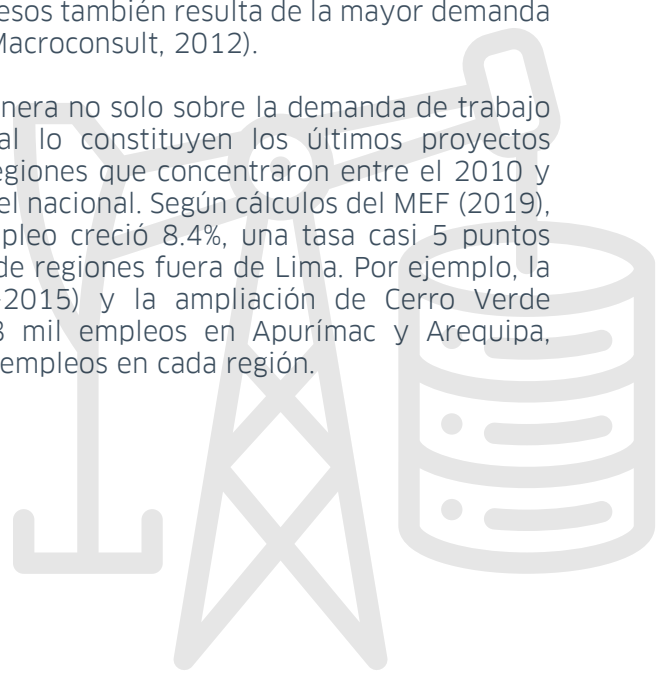
La minería ha sido un componente clave del “milagro” de crecimiento económico peruano que sacó de la pobreza a millones de ciudadanos en los últimos 30 años. Dado el enorme potencial geológico del Perú, los altos precios internacionales de los metales representan una oportunidad imperdible para atraer nuevas inversiones mineras que aseguren un crecimiento inclusivo a mediano plazo. Sin embargo, el clima de incertidumbre política y el riesgo de cambios en las reglas de juego estarían frenando las perspectivas del sector.

Importancia de la minería

Durante los últimos 10 años, la actividad minera ha sido uno de los principales motores de crecimiento en el Perú al representar alrededor del 10% del total de la producción nacional, casi el 60% de las exportaciones, y el 16% de la inversión privada. Esto ha permitido que contribuya a las finanzas públicas con más del 16% de la recaudación total del impuesto a la renta (IR) y el 8% de los ingresos totales del gobierno general. En total, la minería ha aportado de forma directa con cerca de S/ 92 mil millones a las finanzas públicas durante la última década, incluyendo IR, canon, regalías y demás cargas tributarias mineras.

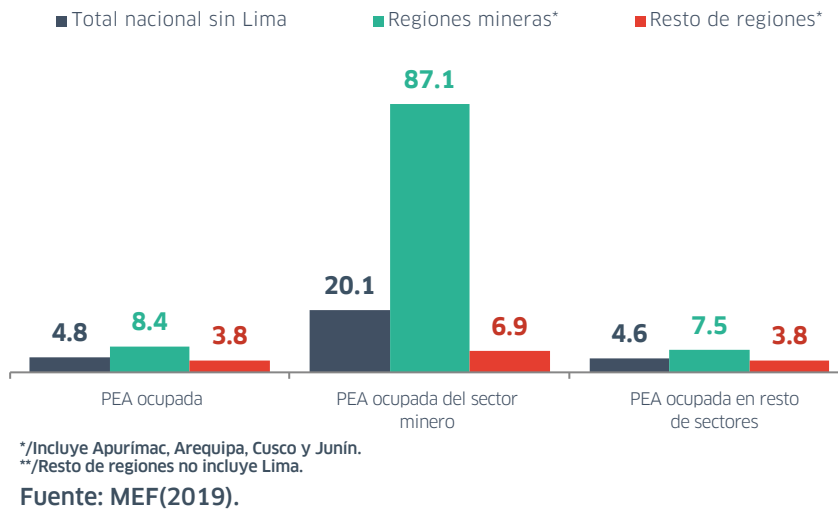
Los beneficios a nivel macroeconómico se han traducido también en mejoras en el bienestar. Según Loayza y Rigolini (2016), en distritos productores de minerales, el consumo per cápita es 9% mayor y la probabilidad de ser pobre es 2.6 puntos porcentuales (pp.) más baja que en distritos no productores. Ello resultaría consecuencia, en parte, del efecto que tienen los encadenamientos productivos -vía compras de insumos a proveedores locales- sobre el ingreso de las familias cercanas a la mina, según indican Aragón y Rud (2013) para el caso de Yanacocha (Cajamarca). Adicionalmente, el incremento de los ingresos también resulta de la mayor demanda por empleo que generan las operaciones en la zona (Macroconsult, 2012).

Un ejemplo de los efectos positivos que la minería genera no solo sobre la demanda de trabajo del sector sino sobre el resto del mercado laboral lo constituyen los últimos proyectos construidos en Apurímac, Arequipa, Junín y Cusco, regiones que concentraron entre el 2010 y 2015 poco más de la mitad (54%) de la inversión a nivel nacional. Según cálculos del MEF (2019), durante este periodo en estos departamentos el empleo creció 8.4%, una tasa casi 5 puntos porcentuales por encima de la registrada en el resto de regiones fuera de Lima. Por ejemplo, la construcción de los proyectos Las Bambas (2011-2015) y la ampliación de Cerro Verde (2013-2015) generó un incremento de 14 mil y 8 mil empleos en Apurímac y Arequipa, respectivamente. Ello representó 6.2% y 1.3% nuevos empleos en cada región.



Crecimiento del empleo según regiones, 2010 y 2015

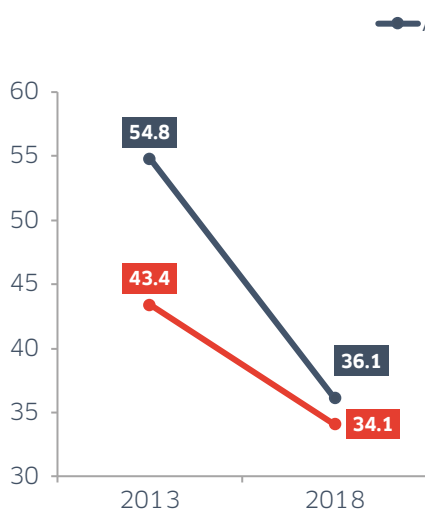
(var. % acumulada)



Las mejoras en el bienestar, sin embargo, no solo serían monetarias. Los distritos mineros también tendrían mayores probabilidades de acceso a servicios de agua, saneamiento, electrificación y comunicaciones (Ticci y Escobal, 2015; Macroconsult, 2012; Del Pozo y otros, 2013). Asimismo, también se encuentran efectos positivos en el ámbito educativo. Según Agüero y otros (2021), la redistribución de impuestos mineros aumentó los puntajes de los estudiantes en las pruebas de matemáticas a través de la mejora de la calidad de los docentes y de la infraestructura escolar. Adicionalmente, un estudio del IPE (2020) encontró una mayor reducción de la anemia y la desnutrición crónica infantil en los distritos bajo el área de influencia operativa (AIO) de Antamina (Áncash) que en otros distritos similares.

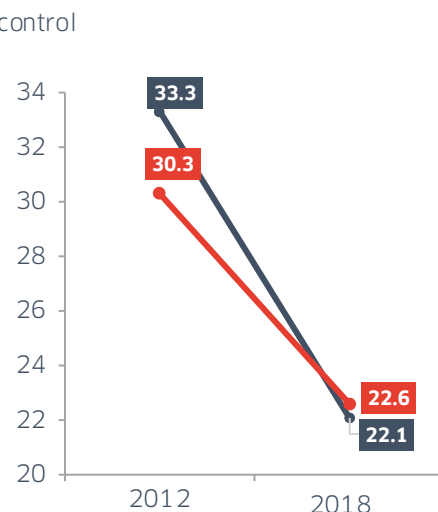
Anemia en menores de 5 años

(en porcentaje)



Desnutrición crónica en menores de 5 años

(en porcentaje)



*Área de influencia operativa (AIO). No incluye a la prov. de Paramonga debido a que, por su ubicación, su desarrollo está influenciada en gran medida por otros determinantes económicos.

Fuente: INS - MINSa. Cálculos: IPE.

Pese a las innegables mejoras de la minería sobre los distritos mineros o zonas de influencia directa, los retos siguen siendo formidables y están relacionados, principalmente, a la acción fallida de la administración pública para cerrar brechas relacionadas a agua, saneamiento, conectividad, entre otros. Según Barrantes y Gignoux (2021), la evidencia de más de 15 años de reparto de recursos vía canon indica la necesidad de reformas que permitan que los recursos públicos generados por la minería lleguen a los que más lo necesitan.

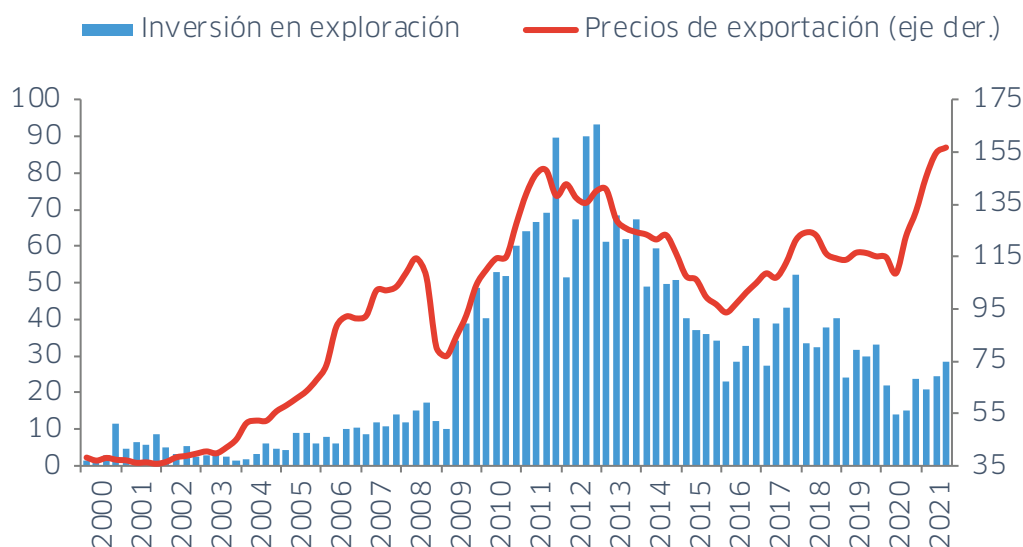
Vientos externos favorables

Actualmente se presentan condiciones favorables para que la minería continúe posicionándose como uno de los principales motores de crecimiento del país e incremente así su contribución a la mejora del bienestar. En efecto, uno de los aspectos que ha caracterizado al contexto económico internacional en los últimos dos años ha sido el significativo aumento registrado en las cotizaciones de materias primas como los metales. El precio del cobre, por ejemplo, ha alcanzado en el 2021 su nivel más alto del cual se tenga registro al acumular una cotización promedio a lo largo del año de US\$/lb 4.21, lo cual representa un aumento de 56% respecto a los niveles alcanzados entre el 2016 y 2020.

Para el Perú, la tendencia al alza en el precio de los metales configura un escenario favorable para la puesta en valor de su potencial minero, ya que eleva la rentabilidad de proyectos de inversión orientados a la exportación de estos productos hacia los mercados internacionales. En efecto, en episodios previos de altas cotizaciones de los principales productos de exportación, esto se ha traducido en un mayor crecimiento de las inversiones realizadas en el sector minero.

Inversión minera en exploración y precios de exportación, 2000-2021*

(millones de US\$; índice 2007=100)



*/ Información al tercer trimestre del 2021.

Fuente: MEM, BCRP

Uno de estos eventos más recientes ocurrió entre los años 2010 y 2011. En ese momento, los precios de exportación del país fueron casi dos veces los registrados durante la década previa. En ese mismo periodo, la inversión minera registró tasas de crecimiento promedio de casi 70% al año, y marcó el inicio de la ejecución de una serie de proyectos de gran envergadura que se construyeron en los siguientes cinco años como Las Bambas en Apurímac con una inversión de US\$ 6,640 millones, la ampliación de Cerro Verde en Arequipa por US\$ 4,600 millones, Toromocho en Junín por US\$ 3,500 millones y Constancia en Cusco por US\$ 1,800 millones.

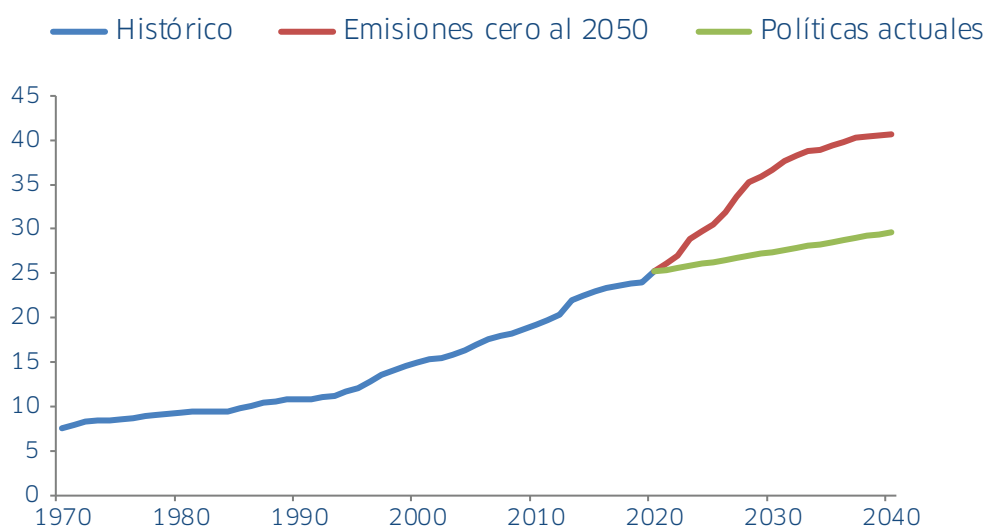
En la actualidad, las cotizaciones de los metales se sitúan incluso en niveles más atractivos que los registrados a inicios de la década del 2010, lo cual debería incentivar el desarrollo de nuevos proyectos mineros. No obstante, la inversión en este sector no exhibe el grado de dinamismo que se esperaría con los precios de exportación del país en su pico más alto del cual se tiene registro en los últimos 60 años. Según cálculos del IPE, con el incremento mostrado por las cotizaciones internacionales de los productos de exportación desde inicios del 2020, la inversión minera debería estar acumulando hasta el tercer trimestre del 2021 un crecimiento 8 puntos porcentuales por encima del observado.

Prueba de ello es que los niveles de inversión en exploración minera ejecutados a lo largo del 2021 representan apenas poco más de un tercio de aquellos montos alcanzados en promedio entre el 2010 y 2012, cuando los precios de exportación alcanzaron también niveles históricamente altos. Esto a pesar de que, de acuerdo con información del Ministerio de Energía y Minas (MEM), existe una cartera de 60 proyectos de exploración minera cuyos montos de inversión ascienden a US\$ 506 millones.

Otra tendencia mundial que representa una oportunidad para el desarrollo del sector minero del país es la transformación de la matriz energética de países y empresas a nivel global para reducir sus emisiones de dióxido de carbono a cero hacia el 2050. Dicha transición requiere del desarrollo de tecnologías limpias – como energías solar y eólica, baterías y vehículos eléctricos – que son intensivas en el uso de insumos como el cobre, metal en el que el Perú es el segundo productor más grande de todo el mundo. Según estimados del FMI, la demanda global por cobre casi se duplicaría en los siguientes 20 años.

Producción global de cobre según escenarios de transición energética, 1970-2040

(Millones de toneladas métricas)



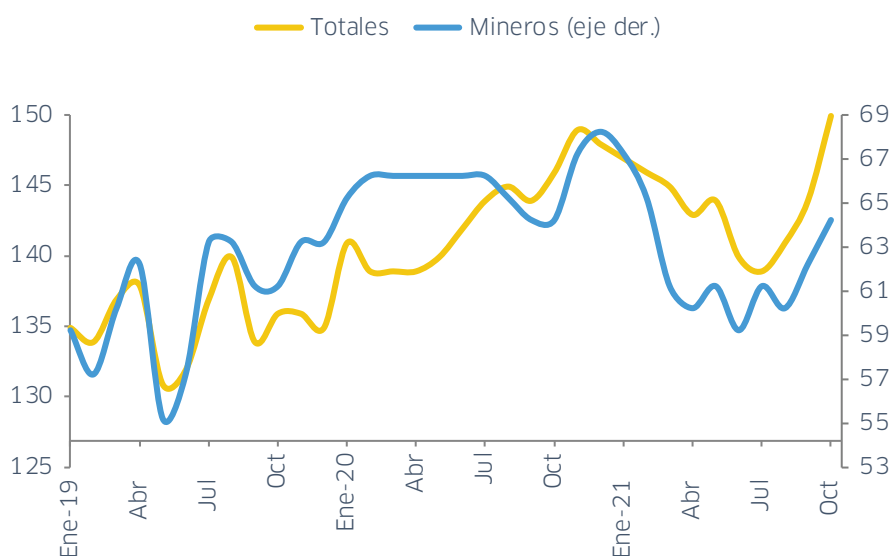
Fuente: Agencia Internacional de Energía, FMI

Riesgos e incertidumbre local

Si bien desde el entorno internacional se estarían generando las condiciones necesarias para gatillar un nuevo ciclo de inversiones mineras en el país, estas no serían suficientes. Los incentivos que brindan los altos precios de los metales vienen siendo opacados por la gestación en el ámbito local de un clima de elevada incertidumbre y alto riesgo para el desarrollo de nuevos proyectos mineros.

Por un lado, la capacidad del Estado para conciliar las demandas que tienen las comunidades locales y las empresas mineras se ha puesto nuevamente a prueba ante el fuerte aumento de la conflictividad social. Según datos de la Defensoría del Pueblo, los conflictos sociales activos vinculados a la minería alcanzaron en octubre de 2021 su nivel más alto de los últimos 8 meses, y llegaron a representar alrededor del 43% del total de casos registrados a nivel nacional. Una de las consecuencias que ha traído el deterioro en la gobernanza y seguridad institucional alrededor de las actividades extractivas ha sido la paralización de las operaciones de diversas empresas mineras.

Conflictos sociales activos, Ene 19 - Oct 21 (número de casos)



Fuente: Defensoría del Pueblo

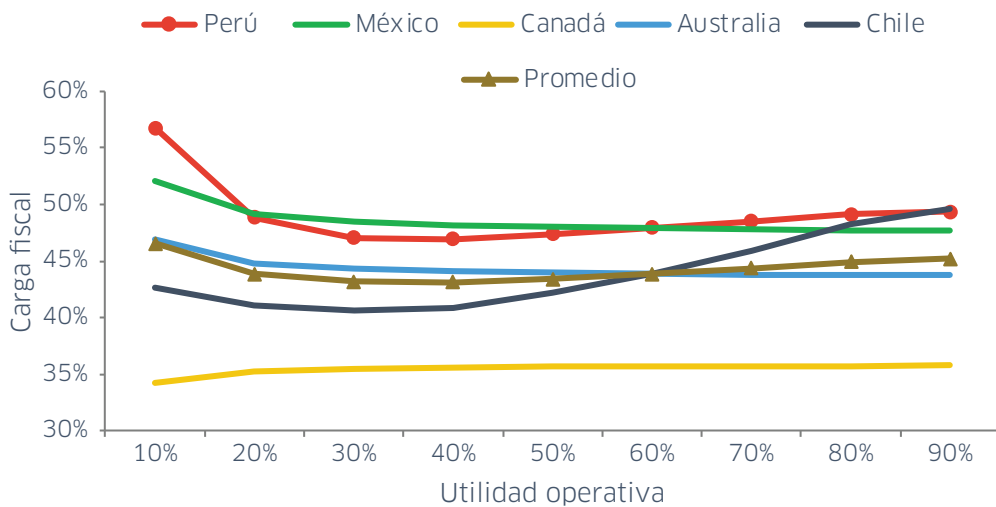
El caso más reciente lo representa el proyecto Las Bambas, que anunció la suspensión de sus actividades ante el continuo bloqueo de las vías de acceso a sus yacimientos. Las repercusiones económicas de este anuncio serán significativas, en la medida que Las Bambas es una de las 10 minas de cobre más grandes del mundo y representa aproximadamente el 15% de la producción total de este mineral en el Perú. Se estima que las pérdidas para la economía nacional ascenderían a US\$ 9.5 millones diarios, y se dejarían de percibir cerca de US\$ 3-4 millones por día en recursos fiscales. Asimismo, si la inoperatividad de Las Bambas se prolongase por todo el 2022, el PBI de Apurímac caería por lo menos 60%, ocasionando un retroceso de casi una década en sus niveles de PBI por habitante.

Otra fuente de incertidumbre local para las inversiones mineras es el reciente pedido de facultades legislativas presentado por el Poder Ejecutivo que plantea el “perfeccionamiento” del régimen fiscal del sector para ganar progresividad y transparencia. Dicha medida propone el aumento de cargas tributarias minera como las regalías y el impuesto especial de la minería en los tramos más altos de utilidad operativa.

Además de reducir la predictibilidad de las reglas de juego de la actividad minera, el planteamiento no considera que el régimen tributario minero actual ya cumple con ser progresivo – pues se paga más conforme se incrementa la rentabilidad de las empresas mineras –, y permite que empresas medianas y grandes operen con distintos costos de producción. Asimismo, la carga de impuestos, aportes y contribuciones de la minería en el Perú ya es superior a la de otros importantes países mineros como Australia, Canadá y Chile. Solo México presenta una carga ligeramente mayor para algunos tramos de la utilidad operativa. Por ello, una medida de ese tipo solo restaría competitividad al sector.

Carga fiscal de la minería según margen operativo por países

(en porcentaje)



Fuente: IPE.



Propuestas

Un adecuado aprovechamiento de las oportunidades que brinda la reciente alza de los precios internacionales de los metales requiere de una modernización del marco regulatorio del sector minero. La promoción de nuevas inversiones en exploración, por ejemplo, podría verse favorecida si es que las Fichas Técnicas Ambientales (FTA) de estos proyectos son aprobadas automáticamente, sujetas a fiscalización posterior y previa entrega de una garantía que remedie cualquier posible impacto causado por estas operaciones. El clima de inversión minera requiere también de la implementación del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) y un plan de desarrollo de capacidades de todas las entidades involucradas en la cadena de valor del sector como el MEM, el IPEN, el INGEMMET, entre otros. Asimismo, el fortalecimiento de la Ventanilla Única de Digital creada por el MEM podría contribuir a sistematizar, unificar y mejorar la coordinación en la realización de procedimientos administrativos requeridos por los inversionistas para el desarrollo de nuevos proyectos en el sector.

El actual esquema de redistribución espacial del canon y las regalías provee mayores recursos en función a la cercanía de la operación minera, dejando fuera de la ecuación a las brechas y necesidades sociales, lo cual está relacionado con el surgimiento de conflictos sociales. Además, los recursos actualmente generados por la minería están lejos de ser correctamente aprovechados. Durante la última década, se dejó de invertir cerca de un tercio por concepto de canon y regalías. A partir de las recomendaciones de la Comisión para el Desarrollo de la Minería Sostenible, se propone reformar progresivamente el esquema de redistribución de tributos mineros para que también se atienda a zonas no mineras. A fin de generar un mejor clima social, se podría adelantar las transferencias para cerrar brechas sociales en áreas de influencia minera. Además, es importante aumentar el rol del gobierno en el diseño de Planes de Desarrollo de zonas de influencia minera. Con el objetivo de lograr mayor transparencia fiscal, se debería mejorar la trazabilidad del canon y las regalías. Finalmente, se podría reemplazar las transferencias a las universidades con el financiamiento directo a CONCYTEC.

La minería es un pilar indispensable en el desarrollo del Perú y, al ser uno de los países con mayor potencial geológico del mundo, aún estamos lejos de llegar al pico de producción. Aprovechar el potencial minero mientras dura el ciclo y asegurar un crecimiento sostenido e inclusivo en beneficio de todos los peruanos requiere de medidas correctas, no fáciles.

Referencias

Aragón, F. M. & Rud, J. P. (2013). Natural resources and local communities: evidence from a Peruvian gold mine. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(2), 1-25.

Agüero, J. M., Balcázar, C. F., Maldonado, S., & Ñopo, H. (2021). The value of redistribution: Natural resources and the formation of human capital under weak institutions. *Journal of Development Economics*, 148, 102581.

Barrantes, R. & Gignoux, P. (2021). Opciones de política para una minería sostenible. *Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*. CIES.

Del Pozo, C., Guzmán, E., & Paucarmayta, V. (2013). ¿Minería y bienestar en el Perú?: evaluación de impacto del esquema actual (ex-post) y esquemas alternativos (ex-ante) de re-distribución del canon minero, elementos para el debate. Centro Bartolomé de las Casas.

IPE (2020). Diagnóstico y perspectivas de las condiciones demográficas, sociales y económicas del área de influencia operativa de la compañía minera Antamina. Documento elaborado por encargo de Compañía Minera Antamina.

Loayza, N. & Rigolini J. (2016). The Local Impact of Mining on Poverty and Inequality: Evidence from the Commodity Boom in Peru. *World Development*, 84, 219-234.

Macroconsult (2012). Impacto Económico de la Minería en el Perú. Documento elaborado para la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE).

MEF (2019). Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2019-2022.

Ticci, E. & Escobal, J. (2015). Extractive industries and local development in the Peruvian Highlands. *Environment and Development Economics*, 20(1), 101-126.