

Perú: evaluación inicial del impacto de la pandemia de coronavirus en el sector extractivo y la gobernanza de recursos

Claudia Viale, Lorena de la Puente y Juan Luis Dammert

Mensajes clave

- Perú tiene cierta capacidad para hacer frente al shock económico causado por la pandemia de coronavirus a corto plazo, ya que el país ha creado un fondo de estabilización de más de USD 5 mil millones. No obstante, la economía se contraerá gravemente en 2020.
- El Gobierno considera que el petróleo, el gas y la minería son servicios esenciales, por tanto, están exentos de las estrictas medidas de bloqueo. Sin embargo, las empresas extractivas han reducido sus operaciones debido a los bajos precios de las materias primas y otros factores relacionados con la pandemia.
- El país depende del sector minero que representa alrededor del 60 % de las exportaciones y el 11 % de los ingresos fiscales. Los expertos estiman que la producción total del sector podría disminuir en un 20 % en 2020.
- La sociedad civil tendrá que vigilar cuidadosamente el efecto de los recientes decretos gubernamentales que restringen las normas sociales y ambientales como parte de los esfuerzos orientados a permitir que se reanuden los proyectos de inversión en el contexto de la pandemia.

ACERCA DE ESTE DOCUMENTO

Este documento pertenece a una serie de informes de países producidos por NRGi para resumir la evolución de la situación de la pandemia y sus impactos económicos. Debido a las circunstancias, el análisis se encuentra sujeto a posibles cambios y podrá ser actualizado a su debido tiempo.

RESUMEN DEL IMPACTO ECONÓMICO DE LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS

Perú tiene cierta capacidad para hacer frente al shock económico causado por el coronavirus a corto plazo. La deuda pública total es de alrededor del 26 % del PIB (menor que la de Chile y otros países similares), y la deuda externa es del 8,5 %. El riesgo de endeudamiento del Perú se considera **bajo**. Por lo tanto, el país está en una buena posición para pedir préstamos. En la segunda semana de abril, el Gobierno **emitió** USD 2,6 mil millones en bonos como una de las fuentes de financiamiento para su plan de emergencia para responder a la pandemia y reactivar la economía. Este plan, que consiste en utilizar el equivalente al 12 % del PIB anual, también se financia con reasignaciones de dinero del presupuesto nacional, así como retiros del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF).

La capacidad financiera proviene de una gestión macroeconómica sólida durante la última década, incluidos los fondos ahorrados durante el “súper ciclo” en el FEF, que había acumulado más de **USD 5,4 mil millones para finales de 2019**. Una cantidad significativa de los recursos para hacer frente a los impactos económicos de la pandemia de coronavirus proviene de ese fondo, aunque no está claro cuánto se ha retirado hasta el momento. El FEF se financia con excedentes presupuestarios

generales, no directamente con ingresos procedentes de los productos extractivos. Sin embargo, estos últimos han contribuido significativamente a los excedentes presupuestarios en los últimos dos decenios.

No obstante, Perú también enfrenta importantes desafíos económicos de cara al futuro. El FMI ha pronosticado que la economía se **contraerá en un 4,5 % en 2020**, en comparación con la predicción de **enero de 2020 de un crecimiento del 3,25 %**. Las predicciones más recientes del Banco Mundial sugieren **una contracción mucho más pronunciada del 12 %**, lo que podría significar que los ahorros del país se erosionen de manera más significativa.

IMPACTO SOBRE EL SECTOR DEL PETRÓLEO Y EL GAS

El sector energético, incluida la producción y el transporte de petróleo, es considerado un servicio esencial y se le ha permitido continuar las operaciones a pesar de las estrictas medidas de cuarentena en Perú. Sin embargo, **algunas compañías petroleras han dejado de producir** debido al bajo precio del petróleo. Una menor demanda internacional debido al bloqueo ha dado lugar al pleno uso de la **capacidad de almacenamiento** de petróleo del país.

El 1º de mayo, el ente regulador del petróleo, Perupetro, anunció que el oleoducto Norperuano, que transporta este recurso desde los yacimientos del norte de la Amazonia a los puertos y refinerías de la costa, había **detenido sus operaciones**. Perupetro ha pedido al **Ministerio de Energía y Minas** que se centre en continuar con la extracción del recurso para que la producción no caiga por debajo de un mínimo, y que el sector pueda seguir generando empleos (el sector genera unos 8.500 empleos directos e indirectos) para contribuir con las economías regionales con pagos de regalías transferidos a los gobiernos subnacionales de las regiones productoras. Hasta la fecha no se han aprobado medidas. Sin embargo, el Ministerio de Energía y Minas ha concedido al ente regulador de energía, Osinergmin, la autoridad legal para legislar sobre **este asunto**.

A través de la Sociedad Peruana de Hidrocarburos, la asociación de empresas privadas del sector **han propuesto políticas** tales como la suspensión de los pagos de regalías por 90 días, la suspensión de los pagos de impuestos hasta julio de 2020 y la reducción de las tasas de regalías en un 50 %. Al momento de redactar este documento, el Gobierno no había respondido a estas propuestas. Aunque el impacto nacional de estas medidas no sería significativo, ya que el sector petrolero es relativamente pequeño, las regalías transferidas a los gobiernos subnacionales en las zonas productoras constituyen una parte importante de sus presupuestos de inversión. Esto podría influir en su capacidad para destinar recursos a proyectos de inversión pública en el segundo semestre de 2020.

IMPACTO SOBRE EL SECTOR MINERO

El principal impacto del coronavirus sobre la minería ha sido la desaceleración de la producción, en particular de la extracción de cobre. Las exportaciones de cobre constituyeron el 50 % del total de las **exportaciones mineras en 2019**, en tanto que el oro representó el 30 %.

Al igual que el petróleo y el gas, la minería se considera un sector esencial y se le ha permitido **continuar las operaciones** a pesar de las medidas de paralización. Muchas empresas han anunciado un aumento de las medidas de seguridad sanitaria para los trabajadores y **el Gobierno ha publicado directrices específicas al**

respecto. La sociedad civil sigue expresando su preocupación por las salvaguardas de salud aprobadas por el Ejecutivo y algunas minas han enfrentado protestas internas de trabajadores preocupados por su salud y por la mayor incidencia de casos de coronavirus en campos mineros. Un informe de una empresa de medios de comunicación independiente obligó a la gran empresa minera Antamina a confirmar que más de 200 trabajadores resultaron positivos para COVID-19, lo que representa aproximadamente un tercio de las infecciones en la región de Áncash. Hasta el 21 de mayo, 718 trabajadores mineros habían dado positivo a la enfermedad y aumentaba la preocupación pública sobre el potencial de los yacimientos de propagar la enfermedad en zonas rurales.

La pandemia también ha afectado nuevos proyectos. Un ejemplo es la suspensión de grandes proyectos como Quellaveco de Anglo American, que estaba en la fase de construcción cuando la pandemia llegó al Perú. Alrededor del 70 % de los proyectos planificados para el futuro son minas de cobre. A pesar de que el cobre ha perdido valor, está mostrando signos de recuperación. Se espera que la demanda se recupere de manera directamente relacionada con la recuperación de China.

Al igual que otros países mineros, hay informes de que en el Perú, este sector está enfrentando una escasez de insumos necesarios para continuar o reanudar la minería. En los medios de comunicación y entre los expertos hay un debate sobre si el Gobierno introducirá políticas para facilitar las actividades de la cadena de suministro de la minería.

IMPACTO SOBRE LOS INGRESOS DEL SECTOR EXTRACTIVO

El país depende del sector minero, esto representa alrededor del 60% de las exportaciones y el 11 % de los ingresos fiscales. Los expertos estiman que la producción total del sector minero podría disminuir en un 20 % en 2020. Junto con la caída de los precios del cobre a principios de año, se espera que se reduzcan los ingresos de la minería. Sin embargo, el alcance de la reducción aún no está claro dadas las numerosas variables que afectarán al sector (incluyendo cambios en los precios y costos de producción, así como los costos de energía).

La producción de petróleo y gas ha disminuido y esto tiene impacto inmediato, ya que las regalías se pagan mensualmente. Datos de Perupetro indican que las regalías por hidrocarburos han disminuido de USD 60 millones en enero y USD 50 millones en febrero a apenas USD 26 millones en marzo. Si bien el petróleo no es uno de los principales contribuyentes de los ingresos del Perú, esta reducción se suma a los problemas fiscales generados por las recesiones mundiales y nacionales que vendrán. También influye en los presupuestos de las regiones productoras de petróleo y gas que se benefician de las regalías pagadas por las empresas.

Las implicaciones para los mecanismos de distribución de ingresos difieren entre los sectores de la minería y los hidrocarburos. Las transferencias de ingresos mineros a los gobiernos subnacionales de las regiones productoras, denominadas canon minero, se componen del 50 % de los pagos del impuesto sobre la renta del año anterior. Por lo tanto, las transferencias de 2020 corresponden al ejercicio fiscal de 2019 y no reflejarán aún la caída de los precios y la producción.

El canon del petróleo y del gas se compone principalmente de pagos de regalías que se calculan y transfieren mensualmente. Por ese motivo, los efectos ya se están sintiendo en las regiones productoras. La transferencia a las regiones se ha reducido a la mitad en comparación con la situación previa al brote de coronavirus.

En general, aunque Perú tiene una importante dependencia económica del sector minero, varias características del sector y de la economía en general hacen que la economía del país sea relativamente resistente. El Perú exporta una gama de minerales además del cobre y el oro, que incluyen plata, zinc, molibdeno y plomo. Esto limita en cierta medida el impacto de la volatilidad de los precios de los productos básicos. El país no depende de su petróleo, como se ha señalado anteriormente. Además, en la última década, el país ha desarrollado otros sectores económicos, como los productos agroindustriales, pesqueros y textiles no tradicionales. Las cuestiones de dependencia son más importantes a nivel subnacional, especialmente en las regiones productoras.

IMPACTO EN LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES

El 23 de abril, el Ejecutivo solicitó poderes al Congreso para promulgar leyes relacionadas con asuntos fiscales y financieros. El anuncio fue general y no se refiere a políticas o sectores específicos, pero es importante mantener un registro de los cambios legales bajo estas facultades. Si hay algún cambio en las leyes fiscales generales que se aplique a todas las empresas, o específicamente al sector extractivo, no se aplicarían a las empresas con cláusulas de estabilidad en sus contratos. Los expertos ya están analizando el modo en que las medidas incluirían a las empresas con tales contratos.

El EITI Perú sigue activo. A principios de año se había concedido al país una prórroga hasta junio de 2020 para presentar su 7º Informe EITI y se espera que el plazo se extienda aún más.

El 10 de mayo, el Ejecutivo aprobó un decreto legislativo (DL 1500) relativo a proyectos de inversión pública y privada y las medidas necesarias para iniciar operaciones en el contexto de la pandemia. El decreto adapta varios procedimientos regulatorios existentes al contexto de la emergencia, incluidas las medidas relacionadas con la participación ciudadana y los permisos y sanciones ambientales. Estas medidas se aplican a todos los proyectos de inversión. Algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC) han expresado su preocupación debido a que estas implican una reducción de los estándares sociales y ambientales. En la actualidad, las medidas parecen limitarse al periodo de bloqueo y a cualquier declaración de emergencia posterior que formule el Ministerio de Salud. Sin embargo, es necesario realizar un mayor análisis de estas y de sus consecuencias. Además de las medidas previstas en el decreto, las OSC han expresado su preocupación de que los organismos gubernamentales carezcan de capacidad para monitorear el cumplimiento de los estándares de medio ambiente en el sector extractivo durante el bloqueo.

DE CARA AL FUTURO

Como ya se ha dicho, la principal exportación del Perú es el cobre, que es uno de los minerales estratégicos en relación con la transición energética mundial. Sin embargo, la demanda de cobre para tecnología de transición energética sigue siendo limitada y no se espera que estos nuevos mercados den lugar a cambios dramáticos en las demandas de cobre a corto plazo. La única reserva de litio confirmada en el Perú, otro mineral estratégicamente importante para la transición energética se encuentra en el departamento de Puno, pero los problemas en la fase de exploración inicial significan que es probable que se quede estancada la extracción.

A la luz del DL 1500, mencionado anteriormente, será importante supervisar y evaluar las medidas adoptadas bajo los auspicios de este decreto legislativo. El riesgo que se suelen correr es el de que las medidas temporales a menudo se vuelvan permanentes.

SOBRE LOS AUTORES

Claudia Viale es senior officer de Natural Resource Governance Institute (NRGI) en América Latina. Lorena de la Puente es program associate de NRGi en América Latina. Juan Luis Dammert es el director de NRGi para América Latina.

The Natural Resource Governance Institute, an independent, non-profit organization, helps people to realize the benefits of their countries' oil, gas and mineral wealth through applied research, and innovative approaches to capacity development, technical advice and advocacy.
Learn more at www.resourcegovernance.org

