

La discusión acerca del sistema impositivo ideal aplicable al Sector Minero y de Hidrocarburos (SMH) resulta siempre polémica. El origen de esta polémica radica en que, en cualquier parte del mundo, una empresa capitalista que desea participar en dicho sector buscará maximizar sus ganancias, lo que significa que al mismo tiempo procurará minimizar lo que debe pagar al Gobierno. Esto se explica por las dos características fundamentales que distinguen al SMH de cualquier otro sector. Primero, está el hecho de que la empresa explota un recurso que no es renovable. Segundo, porque la empresa en cuestión explota un recurso que es de propiedad del Estado. Una tercera característica usual, pero no exclusiva del SMH, es que por la existencia de factores de producción fijos hay renta o ganancias extraordinarias. Por todas las características descritas, se justifica que el tratamiento tributario a dicho sector deba ser diferenciado.

Impuestos, regalías y contratos de estabilidad tributaria en el Perú: un diagnóstico

Los costos fijos son especialmente elevados en el SMH, y tienen la característica de ser "hundidos", es decir, irrecuperables una vez efectuados. Por eso, en el Perú, como en casi todo el mundo, el SMH tiene beneficios tributarios especiales, discriminatorios. Inicialmente, el Estado brinda beneficios en la fase exploratoria de la actividad minera, donde se realizan las inversiones más fuertes. Luego, teniendo en cuenta que la explotación de estos recursos no renovables disminuye el stock de riqueza total de la economía, el Estado busca compensar esta pérdida mediante un tipo de tributación extraordinaria. La existencia de ganancias extraordinarias facilita la transferencia de ingresos desde el sector privado hacia el sector

«Aun cuando no haya renta, el Estado debe recibir un pago por ser propietario y para renovar el stock de capital destruido por la explotación de recursos no renovables».



Foto CIES

Actualmente, el Impuesto a la Renta de Tercera Categoría que recae sobre el SMH es de 30%, y es el mismo que se aplica a otros sectores de la economía.

público, pero no es condición necesaria ni suficiente para la existencia de esos derechos del Estado. Es decir, aun cuando no haya renta, el Estado debe recibir un pago por ser propietario y para renovar el stock de capital destruido por la explotación de recursos no renovables.

Actualmente, el Impuesto a la Renta de Tercera Categoría que recae sobre el SMH es de 30%, y es el mismo que se aplica a otros sectores de la economía. El IR de segunda categoría que recae sobre la distribución de utilidades es de 4.1%. Por su parte, la Regalía Minera es la contraprestación económica que los titulares de las concesiones mineras pagan al Estado por la explotación de recursos minerales, metálicos y no metálicos. Esta se paga sobre el valor del concentrado o su equivalente, o componente minero, y se aplica por rangos, según las ventas anuales de la empresa. Es destacable el alza del precio de los minerales, que en esta década ha alcanzado niveles considerablemente altos. Según las estadísticas del BCRP, con relación al precio promedio de 2001, el precio del oro, el

1/ El presente artículo está basado en el documento «Propuestas para la Política Impositiva Aplicable al Sector de Minería e Hidrocarburos: Teoría, experiencias y propuesta de política para el Perú», realizado por el autor en el marco del proyecto «Elecciones Perú 2011: Centrando el debate electoral». Puede descargar la versión completa del estudio en <http://www.elecciones2011.cies.org.pe>



La rentabilidad del SMH ha subido considerablemente en los últimos años, debido esencialmente a la elevación de los precios internacionales.

cobre y la plata se ha multiplicado aproximadamente por cinco. Esto también ha multiplicado los montos recaudados por la SUNAT, en materia de Impuesto a la Renta de Tercera Categoría y regalías. Ello puede verse en el siguiente cuadro:

A pesar de esta significativa alza, Sinnott, Nash y De La Torre (2010) señalan que los ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales, como proporción de los ingresos totales del gobierno del Perú en el año 2008, que son de alrededor de 15%, están por debajo del promedio latinoamericano de 32%.

Aunado a ello, tenemos que las empresas del SMH tienen firmados convenios de estabilidad jurídica (aplicables de manera general a todos los inversionistas privados, incluyendo a los mineros) y los contratos de estabilidad al amparo de la Ley General de Minería, que es solo para el SMH (ver SNMPH 2008). Todos estos convenios, inmodificables y garantizados por más de 10 años por ley, otorgan ciertas garantías a los inversionistas extranjeros y nacionales que pretendan realizar inversiones en cualquier sector. El requisito mínimo para firmar estos convenios es el compromiso a efectuar, como mínimo y en no más de 2 años, inversiones por más de 10 millones de dólares. Sin embargo, diversos factores nos permiten afirmar que hoy, con referencia a los años en los que se firmaron los convenios de estabilidad tributaria, la situación y la coyuntura actual son totalmente distintas, por lo cual el SMH es hoy mucho más atractivo y estable.

En primer lugar, los volúmenes de exportación minera esperados son ahora mucho más altos que en los años noventa. En segundo lugar, los precios internacionales son hoy un múltiplo de sus niveles de los años noventas o de principios del 2000, cuando se firmaron los principales convenios de estabilidad tributaria.

En tercer lugar, las tasas de interés a las que las empresas del SMH acceden al crédito, local o externo, son hoy muchísimo menores que antes. La estabilidad

«Según las estadísticas del BCRP, con relación al precio promedio de 2001, el precio del oro, el cobre y la plata se ha multiplicado aproximadamente por cinco».

Cuadro 1

Ingresos por Impuesto a la Renta y Regalías Sectores Minería e Hidrocarburos (Millones de US\$)

Millones US\$	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 *
Impuesto a la Renta minería ^{1/}	85	169	290	658	1,761	2,782	2,306	1,002	1,997
Regalías mineras	0	0	0	81	123	168	155	112	214
Impuesto a la Renta Hidrocarburos ^{1/}	10	61	105	125	296	310	340	180	344
Regalías hidrocarburos	215	254	308	547	706	812	1,268	857	1,320

1/ Incluye pagos a cuenta y regularización en el respectivo periodo

* Proyectado

Fuente: Sunat - PeruPetro

«Sendero Luminoso no es una amenaza y en general se respira un ambiente en donde el riesgo de invertir en la actividad minera es infinitamente menor que en los años noventa».

macroeconómica, nuestro grado de inversión, la afluencia de capitales, de corto y largo plazo, entre otros factores, ha reducido estas tasas a niveles que están entre las más bajas de América Latina.

En cuarto lugar, dado que los bienes de capital para el SMH son importados casi en su totalidad, y como las tasas arancelarias para los bienes de capital se han reducido notablemente hasta convertirse en cero, el valor inicial de las inversiones en el SMH es ahora mucho menor que durante la década anterior. Por último, Sendero Luminoso no es una amenaza y en general se respira un ambiente en donde el riesgo de invertir en la actividad minera es infinitamente menor que en los años noventa. De estas condiciones diferenciadas podemos deducir que los convenios de estabilidad tributaria no pueden ser firmados hoy en las mismas condiciones que en años anteriores, y que la existencia de dichos contratos limita la posibilidad de generar mayores ingresos tributarios.

Por otro lado, cabe añadir que el crecimiento económico ha reducido la pobreza, pero no ha cambiado la desigualdad. El nivel de desigualdad del país, medido por el coeficiente de Gini, sigue siendo, como en los años setenta, uno de los más altos del mundo. Según los últimos cálculos de Figueroa, Yamada y Castro, el Gini se mantiene en alrededor de 0.60. La Ley del

Canon² y el “Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo” (voluntario) contribuyen a agravar aún más la desigualdad generada por el mercado.

En resumen:

- i) La naturaleza particular del SMH justifica un tratamiento tributario discriminatorio. Las normas tributarias a favor del SMH ya existen en el Perú; no así las normas en favor del Estado.
- ii) La rentabilidad del SMH ha subido considerablemente en los últimos años, debido esencialmente a la elevación de los precios internacionales.
- iii) En el Perú, la pobreza se ha reducido considerablemente, no así la desigualdad.
- iv) La Ley del Canon está contribuyendo a agravar la desigualdad.
- v) Una mayor contribución del SMH al Estado podría ayudar a solucionar, simultáneamente, tanto el problema del déficit de tributación del SMH, como el problema de la inequidad.

Recomendaciones de política

- i) En lo inmediato, debe interrumpirse la firma de nuevos convenios de estabilidad tributaria.
- ii) Los contratos de estabilidad tributaria son aún necesarios. Sin embargo, el Perú ha avanzado notablemente en el ranking internacional y no puede mantener esquemas de estabilidad que eran apropiados antes, en tiempos de crisis económica y de terrorismo. En consecuencia, el “precio” que deben pagar las empresas por la garantía de estabilidad tributaria, la sobretasa del IR que se cobra actualmente por la firma de estos convenios, debería ser mucho mayor al actual 3.5%. En Chile, nuestro competidor minero más cercano, las empresas que firman convenios de estabilidad deben pagar una sobretasa del IR de 7%. En consecuencia, en el corto plazo debe promulgarse una Ley que imponga la nueva sobretasa en los contratos de estabilidad al amparo de la Ley General de Minería, similar a la que tienen los chilenos.
- iii) Esta sobretasa debe extenderse también para la firma de convenios de estabilidad jurídica. Inexplicablemente, la ley actual no contempla nin-

2/ Debido a que la distribución del Canon (un 50% del Impuesto a la Renta Minera) privilegia al entorno donde están las minas, la distribución de este recurso a nivel nacional es muy desigual. Según información del Ministerio de Economía y Finanzas, el coeficiente de Gini de la distribución del Canon minero en el año 2009 fue de 0.84.



El esquema actual de regalías, aunque imperfecto, permite que el Estado reciba una compensación, al margen de si la empresa del SMH obtiene o no ganancias.

guna sobretasa. La sobretasa de 2% del IR que existía inicialmente fue derogada en el año 2001.

- iii) El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo debe culminar en su plazo establecido y no renovarse.
- iv) Se debe crear un impuesto específico que grave a las empresas del SMH, similar al que tienen los chilenos, como un porcentaje de la renta imponible. La medida se aplica a las empresas que no cuenten con contratos de estabilidad. La tasa a aplicar debería permitir alcanzar un monto de ingresos para el Estado, incluyendo las regalías, que permita financiar:
 - La inversión en capital físico o humano necesario para reponer el stock capital natural perdido por la explotación de un recurso no renovable, necesario para mantener intacto el stock de capital agregado de la economía (capital físico, capital humano y capital natural).
 - O, alternativamente, un monto que proporcione al Estado un ingreso por el derecho a explotar el recurso, adicional al pago de impuesto común a otros sectores, de un monto similar a la tasa de ganancia normal en el SMH.
 - El límite para estas medidas es el de no afectar significativamente nuestra competitividad

«Todos estos convenios, inmodificables y garantizados por más de 10 años por ley, otorgan ciertas garantías a los inversionistas extranjeros y nacionales que pretendan realizar inversiones en cualquier sector».



Foto CIES

Es indispensable contar con un programa preciso de gasto público pro-pobre, progresivo, claramente identificado.

internacional. Si ese fuera el caso, las medidas deben aplicarse gradualmente, hasta alcanzar el objetivo propuesto, en un plazo predefinido.

- v) Mantener el esquema actual de regalías y hacer cumplir el mandato del Tribunal Constitucional para se aplique también a las empresas con convenios de estabilidad tributaria. El esquema actual de regalías, aunque imperfecto, permite que el Estado reciba una compensación, al margen de si la empresa del SMH obtiene o no ganancias.
- vi) Crear un esquema específico de distribución de los nuevos recursos en la inversión en capital físico y en inversiones de carácter transitorio en capital humano, en las zonas pobres del país que no se benefician con la bonanza del SMH. Para este propósito, es indispensable contar con un programa preciso de gasto público pro-pobre, progresivo, claramente identificado. Esta política requiere de una Ley que debiera ir atada a la creación del impuesto específico.