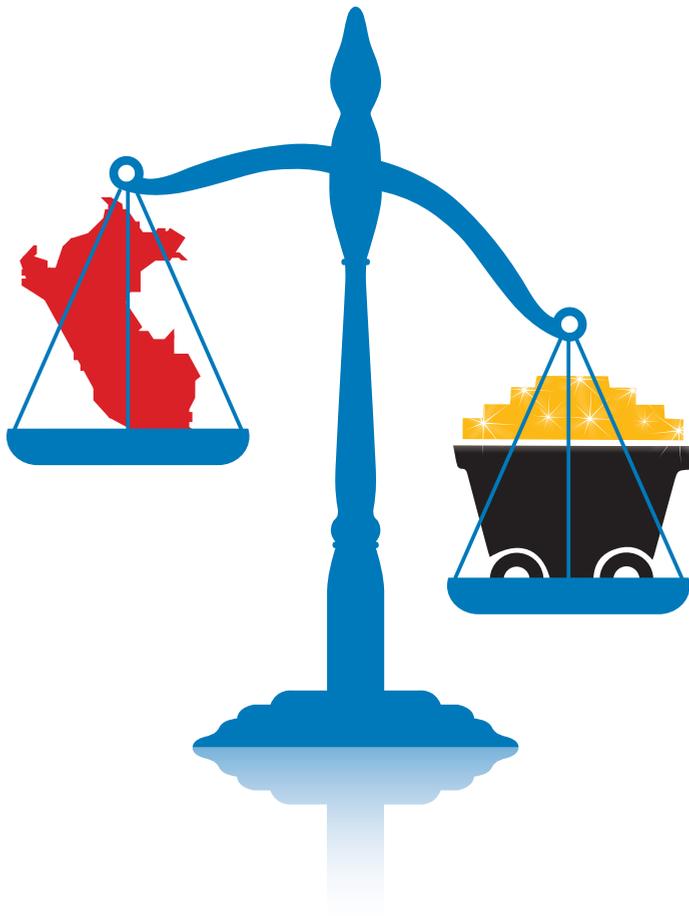


¿PAGARON LO JUSTO?

POLÍTICA FISCAL PERUANA EN TIEMPOS DEL BOOM MINERO

Armando Mendoza

José De Echave

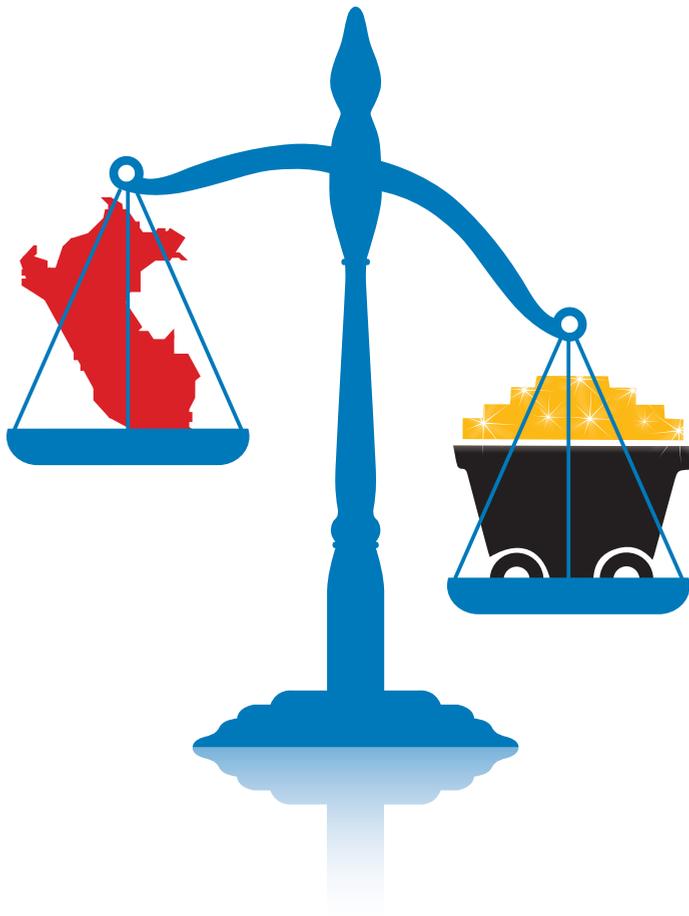


¿PAGARON LO JUSTO?

POLÍTICA FISCAL PERUANA EN TIEMPOS DEL BOOM MINERO

Armando Mendoza

José De Echave



¿PAGARON LO JUSTO?: POLÍTICA FISCAL PERUANA EN TIEMPOS DEL BOOM MINERO

Primera edición

Octubre 2016

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-13840

ISBN:

AUTOR:

Armando Mendoza Nava

José De Echave Cáceres

COORDINACIÓN Y PRODUCCIÓN DEL INFORME:

Equipo de Políticas y Campaña de Oxfam en Perú

CORRECCIÓN DE ESTILO:

Pilar Garavito

ILUSTRACIONES:

Orlando Arauco

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Jorge Kajatt

Se terminó de imprimir en octubre de 2016 en:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pjs. María Auxiliadora 156-164 Breña, Lima-Perú

©Oxfam

©Oxfam América

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima-Perú

Teléfono: (511) 616 2554

<http://peru.oxfam.org>



CooperAccionPeru



@CooperAccionPER

SIGLAS Y ABREVIATURAS

- ADEX Asociación de Exportadores
- AT Administración tributaria
- BCRP Banco Central de Reserva del Perú
- CEJ Convenio de estabilidad jurídica
- CET Contrato de estabilidad tributaria
- CVR Comisión de la Verdad y Reconciliación
- EE. FF. Estados financieros
- GEM Gravamen especial a la minería
- GR y GL Gobiernos regionales y locales
- IED Inversión extranjera directa
- IEM Impuestos especial a la minería
- IGV Impuesto general a las ventas
- INEI Instituto Nacional de Estadística e Informática
- IR Impuesto a la renta
- IR-3ra. Cat. Impuesto a la renta de la tercera categoría
- ISC Impuesto selectivo al consumo
- IVA Impuesto al valor agregado
- MEF Ministerio de Economía y Finanzas
- Minem Ministerio de Energía y Minas
- Minam Ministerio del Ambiente
- OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OEFA Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

- Oxl Obras por impuestos
- PBI Producto bruto interno
- PMSP Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo
- RR. HH. Recursos humanos
- RM Regalía minera
- SNMPE Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
- Sunat Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
- TIC Tecnología de información y comunicación
- TUO Texto Único Ordenado
- UIT Unidad impositiva tributaria

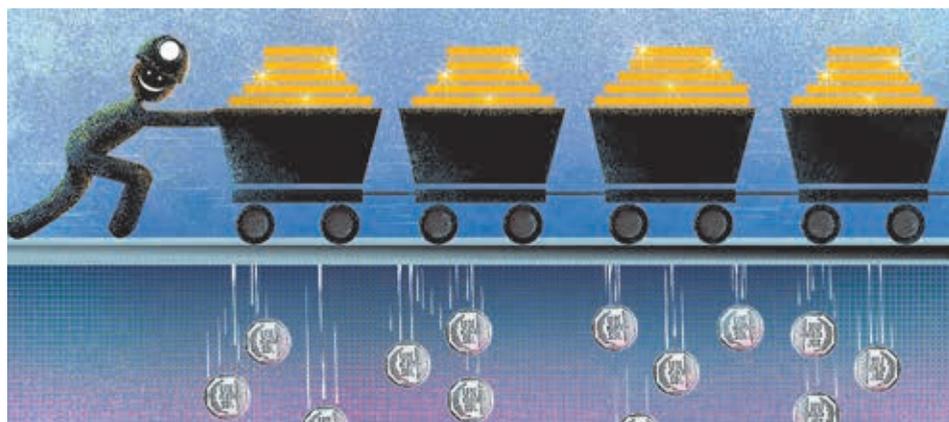


CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I: EL SECTOR MINERO Y SU IMPORTANCIA EN LA ECONOMÍA NACIONAL	11
1. EL SECTOR MINERO EN LA ECONOMÍA NACIONAL	11
2. EL PRECIO DE LOS METALES Y LA BONANZA MINERA	17
2.1. El alza sostenida del precio de los metales	17
3. EFECTO EN LOS INGRESOS FISCALES	19
4. EL APORTE DEL SECTOR MINERO A LOS INGRESOS FISCALES	23
5. PRINCIPALES INSTRUMENTOS FISCALES EN EL SECTOR MINERO	26
5.1. EL IGV y las devoluciones mineras	27
5.2. El Impuesto a la Renta	29
5.3. Otros instrumentos fiscales, tributarios y no tributarios	31
5.4. Ingresos fiscales y renta minera	32
CAPÍTULO II: LA POLÍTICA FISCAL EN UN CONTEXTO DE BONANZA MINERA	34
1. LA POLÍTICA TRIBUTARIA	35
1.1. Antecedentes	35
1.2. La política fiscal minera durante la bonanza: 2003-2010	38
1.3. La reforma impositiva en el sector minero: 2011-2012	42
1.3.1. La reforma tributaria minera de septiembre de 2011	42
1.3.2. La reforma tributaria de 2012	46

1.4. La contrarreforma de 2014	50
1.4.1. El primer grupo de medidas	51
1.4.2. El segundo grupo de medidas	57
1.4.3. El tercer grupo de medidas	58
2. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	65
2.1. El fortalecimiento de la Sunat	66
2.2. La bonanza minera y sus efectos en la eficacia de la AT	67
2.3. Los procesos inconclusos	69
2.4. Los recursos humanos	69
2.5. Falta de liderazgo y debilidad institucional	71
CAPÍTULO III: GANANCIAS EXTRAORDINARIAS Y PÉRDIDA DE INGRESOS FISCALES	73
1. EL <i>BOOM</i> MINERO Y LAS GANANCIAS EXTRAORDINARIAS	73
1.1. Una aproximación a los ingresos extraordinarios	74
1.2. Efectos en los montos de distribución del canon minero	79
2. LA REINVERSIÓN DE UTILIDADES	83
3. EL PROGRAMA MINERO DE SOLIDARIDAD CON EL PUEBLO	85
4. OBRAS POR IMPUESTOS (Oxl)	88
4.1. ¿Quién se beneficia con el mecanismo Oxl?	90
5. REGALÍAS MINERAS Y CONTRATOS DE ESTABILIDAD TRIBUTARIA: LAS PÉRDIDAS EXTRAORDINARIAS DE LAS POBLACIONES MINERAS	95
5.1. La antigua regalía minera	96
5.2. La antigua regalía minera: lo que no se pagó	98
5.3. La antigua regalía minera: lo que sí se pagó	103

6. LA "REFORMA TRIBUTARIA" MINERA Y EFECTOS EN LOS INGRESOS FISCALES	105
6.1. La nueva regalía minera	106
6.2. El impuesto especial a la minería	110
6.3. Quién gana y quién pierde según las cifras de la Sunat	112
6.3.1. El gravamen especial a la minería	114
7. EL COSTO FISCAL DE LA CONTRARREFORMA TRIBUTARIA DE 2014	118
7.1. Las causas de la contrarreforma	121
7.1.1. ¿Reducción de impuestos para reactivar la economía?	121
7.1.2. ¿Bajar impuestos para alinearnos con los países de la OCDE?	122
7.1.3. Las razones de fondo	124
8. BALANCE: APORTE NETO DE LA RENTA MINERA A LOS INGRESOS FISCALES	126
8.1. Ingresos fiscales según periodos de gobierno	128
CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS	131
BIBLIOGRAFÍA	138



INTRODUCCIÓN

El presente estudio analiza un periodo reciente de la historia del Perú, durante el cual sucedieron acontecimientos económicos y sociales que reflejan los problemas estructurales del país, como la presencia de grupos económicos que distorsionan el mercado, la predominancia de una estructura económica primario-exportadora, la fragilidad institucional, los aún altos niveles de pobreza, entre otros.

El principal objetivo de esta investigación es analizar la política fiscal implementada en el sector minero en la década 2003-2012, durante la cual el alza sostenida de los precios internacionales de los metales generó un periodo de bonanza económica en el país, que paradójicamente se desarrolló en medio de conflictos socioambientales. El documento se concentra en investigar cómo evolucionaron los ingresos fiscales derivados de la renta minera, y en determinar cómo y cuánto el país ganó o dejó de ganar durante dicho periodo.

El estudio consta de tres capítulos. En el primero se presentan algunas variables económicas que revelan la importancia del sector minero en la economía nacional y se analiza el incremento del precio internacional de los metales como principal determinante de una década de bonanza económica. Además, se presentan los principales instrumentos fiscales (impuestos y regalías) que aplica y ha aplicado el Estado como medios de apropiación de la renta minera.

En el segundo capítulo se revisa la política fiscal implementada en un contexto de bonanza, con énfasis en el sector minero. Si bien el éxito de la

política de ingresos públicos depende de una adecuada política tributaria, la eficacia de la administración tributaria es clave. Por ello, se analizan los instrumentos fiscales adoptados con el objetivo de procurar que el Estado y las poblaciones mineras alcancen una mayor participación en las ganancias extraordinarias del sector. Asimismo, se evalúan las decisiones de política fiscal que se tomaron para administrar el fin de la bonanza minera.

En el tercer capítulo se busca responder si la política fiscal y los instrumentos, tributarios y no tributarios, implementados durante la década de bonanza para gravar la renta minera, fueron lo suficientemente eficaces para generar recursos adecuados para el desarrollo del país. En particular, interesa conocer si las poblaciones mineras —representadas por sus gobiernos regionales y locales— lograron una mayor participación en los ingresos extraordinarios del sector. Desde esta perspectiva, este capítulo intenta hacer un balance de los temas abordados en los dos primeros capítulos.

Finalmente, se presentan las principales conclusiones del estudio.



CAPÍTULO I

EL SECTOR MINERO Y SU IMPORTANCIA EN LA ECONOMÍA NACIONAL

En el Perú, todos los recursos minerales son Patrimonio de la Nación, siendo el Estado el encargado de normar y fiscalizar la actividad minera a nivel nacional.¹ El aprovechamiento de los recursos minerales se realiza a través de la actividad empresarial del Estado y del sector privado mediante el régimen de concesiones².

A continuación, analizamos el alza del precio de los metales como causa principal de una década de bonanza en el país (2003 – 2012) y evaluamos el comportamiento de los principales instrumentos fiscales aplicados por el Estado para captar la renta minera.

1. EL SECTOR MINERO EN LA ECONOMÍA NACIONAL

Cuando las estadísticas del país tomaban 1994 como año base, el aporte de la minería al producto bruto interno (PBI) había bajado de un 5%, al comenzar el presente siglo, a 3,9% en 2013³, con un promedio anual de 5,2% durante dicho periodo.⁴

1 De acuerdo a lo establecido por la Constitución Política del Perú.

2 Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, publicado el 4 de junio de 1992.

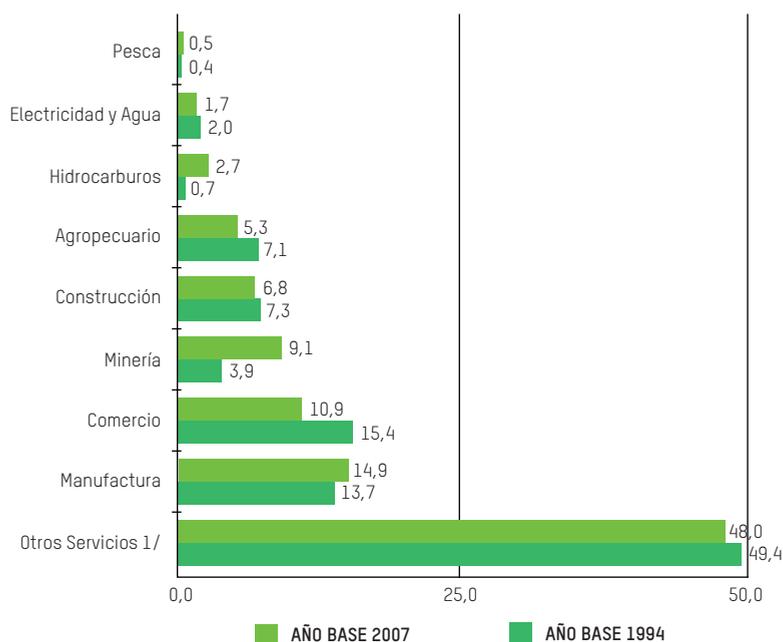
3 El último año para el cual el INEI publicó información del PBI con base 1994 es el año 2013. A partir de febrero del 2014 se empezó a utilizar al 2007 como año base para el cálculo del PBI.

4 Para el año base 1994 se utilizó información del IX Censo Nacional de Población, el III Censo Agropecuario de 1994 y el III Censo Nacional Económico. Para el año base 2007 se utilizó información del XI Censo Nacional de Población, IV Censo Nacional Agropecuario IV Censo Nacional Económico.

El cambio de año base de 1994 a 2007 revalorizó el aporte de este sector, pues su participación relativa aumentó de 3,9% (año base 1994) a 9,1% (año base 2007) para 2013. Es decir, el cambio de año base determinó que la participación del sector minero en el PBI aumentara en 5,2 puntos porcentuales durante 2013, incremento que superó ampliamente el registrado en los otros tres sectores que también aumentaron su participación: hidrocarburos (2 puntos porcentuales), manufactura (1,2 puntos porcentuales) y pesca (0,1 puntos porcentuales). Sin embargo, en 2014, el aporte minero al PBI bajó a 8,8%.

Al margen de esta revalorización (¿o sobrevaloración?) de la participación del sector en el PBI, el Perú es un país minero, que cuenta con una diversificada producción de metales y ocupa los primeros lugares en la producción latinoamericana y mundial de minerales (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1
PBI por sectores productivos 2013 (Part. %)
 Año base 2007 vs. año base 1994



1/ Incluye derechos de importación e impuestos a los productos.

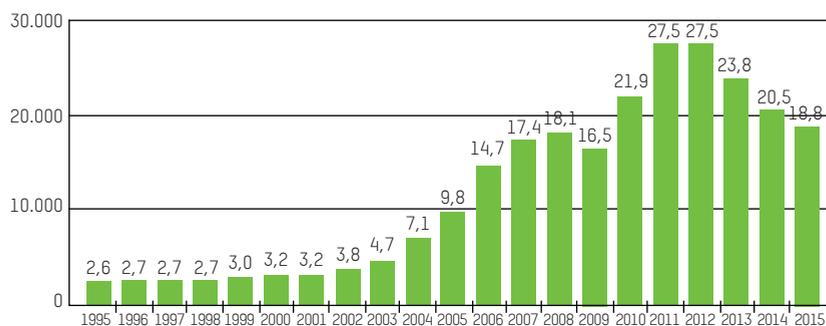
Fuente: INEI, BCRP.

Elaboración: CooperAcción.

Esta realidad condicionó nuestro modelo de desarrollo como una economía primario-exportadora, muy dependiente de los ciclos de expansión y contracción de los precios internacionales de los recursos naturales que exporta el país. El canal de transmisión se ha dado mediante los ingresos fiscales, los cuales crecen cuando mejora el precio de las materias primas, y se desploman cuando caen las cotizaciones internacionales. En medio de la volatilidad del precio de los metales, las finanzas públicas se han vuelto más volátiles y menos sostenibles.

Desde 2003, las exportaciones de la minería metálica iniciaron una expansión sin precedentes en la historia reciente del país, que se mantuvo hasta 2012, con un breve aletargamiento durante 2009, que respondió a la crisis financiera internacional (ver gráfico 2). En este resultado, como veremos más adelante, el incremento del precio internacional de los metales jugó un rol determinante. Además de permitir la obtención de ganancias extraordinarias en el sector minero, tuvo diferentes impactos positivos para el país en términos de acumulación de reservas internacionales, crecimiento sostenido del PBI, incremento de los ingresos fiscales, aumento del consumo, descenso de la pobreza, entre otros⁵. En esta investigación denominamos a este proceso “década de bonanza”, “bonanza minera” o “boom minero”.

GRÁFICO 2
Minería metálica: exportaciones 1995-2015
 (Miles de millones de US\$)



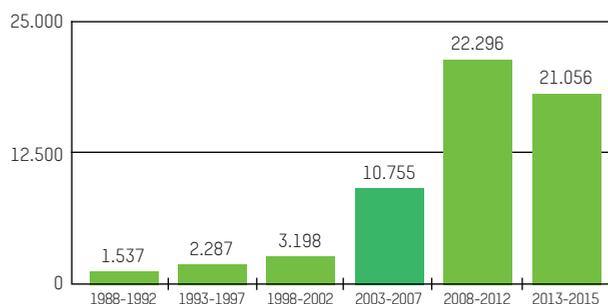
Fuente: BCRP.

Elaboración: CooperAcción.

5 Este proceso fue relativamente común en los países de la región que exportan recursos naturales no renovables. Ver al respecto Gómez *et al.* (2015).

En el primer quinquenio de la década de bonanza (2003-2007), las exportaciones anuales del sector ascendieron a US\$ 10.755 millones en promedio, superando ampliamente los valores registrados hasta ese entonces en el país (ver gráfico 3).

GRÁFICO 3
Minería metálica: exportaciones 1988-2015
 (Millones de US\$ - Promedio anual)



Fuente: BCRP.

Elaboración: CooperAcción.

Esta tendencia se acentuó durante el segundo quinquenio de la bonanza (2008-2012), cuando el valor exportado, en promedio anual, ascendió a US\$ 22.296 millones -un incremento de 107,3% con respecto al quinquenio anterior.

Entre el 2013 y 2015, el valor promedio exportado (US\$ 21.056 millones) inició una tendencia descendente debido a los menores precios internacionales de los metales.

Tradicionalmente la minería metálica ha aportado la mayor parte de las divisas que ingresan al país por concepto de exportaciones. Esta característica se acentuó durante la bonanza minera, cuando este sector registró una participación relativa que pasó de 46,3% al comenzar el presente siglo, a 58% durante 2012, con un punto máximo en 2007, cuando representaron el 62,1% del total exportado (ver gráfico 4). Desde el año 2013 la tendencia ha sido a la baja, hasta ubicarse en 55,1% en 2015.

GRÁFICO 4
Sector minero: participación (%) en las exportaciones 2000-2015

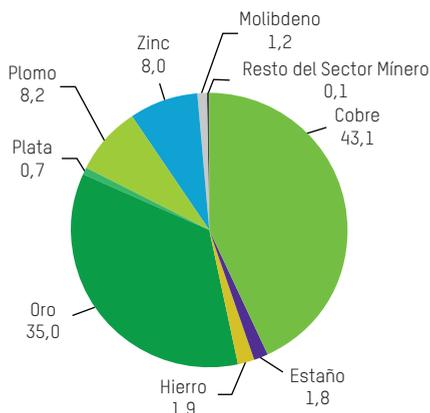


Fuente: BCRP.

Elaboración: CooperAcción.

El oro y el cobre son los dos principales metales que exporta el Perú. Durante 2015, aportaron en conjunto el 78,1% del total de las exportaciones de la minería metálica (ver gráfico 5). En orden de importancia, se exportó cobre (43,1%), oro (35%), plomo (8,2%), zinc (8%), hierro (1,9%), estaño (1,8%), molibdeno (1,2%) y plata refinada (0,7%).

GRÁFICO 5
Exportaciones 2015
(Participación relativa)

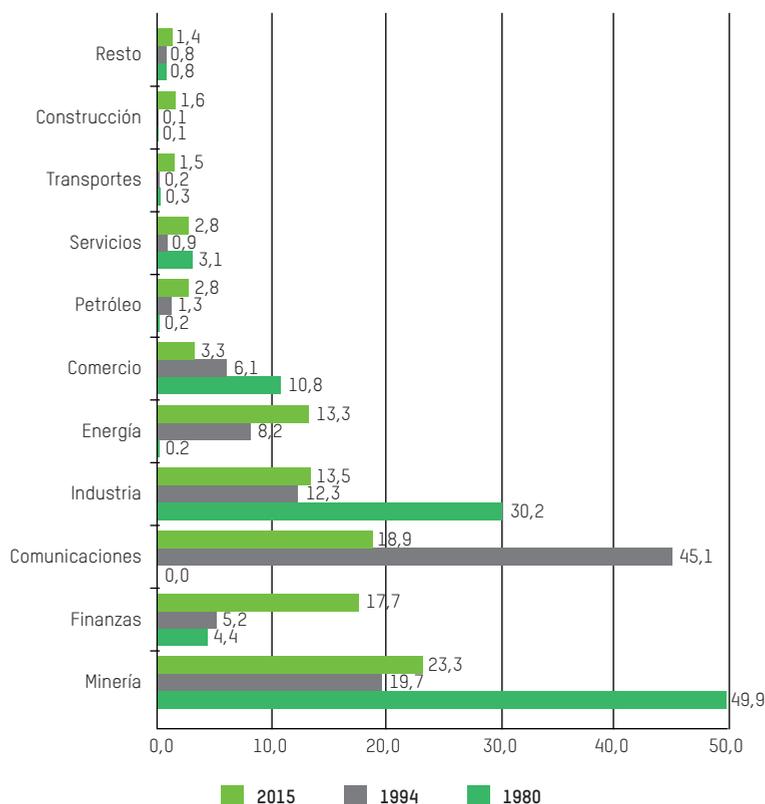


Fuente: BCRP.

Elaboración: CooperAcción.

En cuanto a la captación de inversión extranjera directa (IED), la minería atrajo el 37% de ese *stock* en el periodo 1980-1993. En promedio anual, representó la participación sectorial más elevada durante dicho periodo, con un pico en 1980, cuando concentró el 50% de la IED (ver gráfico 6). Desde 1994, la importancia relativa de este sector inició una etapa de descenso que se prolongó hasta 2002. A partir de 2003, cuando se inició el *boom* minero, la IED volvió a orientarse hacia este sector, que durante 2012 captó el 25% del *stock* total. Entre 2013 y 2015, posterior a la década indicada en este estudio como bonanza minera, la participación del sector bajó a 23,3%.

GRÁFICO 6
Inversión Extranjera Directa: orientación sectorial 1980-2015
(Participación relativa)



Fuente: ProInversión.

Elaboración: CooperAcción.

2. EL PRECIO DE LOS METALES Y LA BONANZA MINERA

Al inicio de este siglo, en los tres años previos al boom minero (2000-2002), las principales variables de la economía nacional mostraban un comportamiento aletargado.

El PBI real había crecido apenas 2,9% en promedio, luego de registrar magros resultados durante los dos años precedentes⁶. La balanza comercial arrojó un déficit de US\$ -87 millones en promedio anual, resultado precedido por constantes déficits comerciales en la última década del siglo anterior.

El total de los ingresos recaudados por la Sunat creció a una tasa real de 3,9% en promedio anual, resultado insuficiente para cubrir las urgencias fiscales. La presión tributaria era solo 12,8% del PBI en promedio anual.

En contraste, la inflación se mantenía dentro de márgenes razonables, con una tasa promedio anual de 2%. Ello constituyó un fundamento positivo de estabilidad interna, que facilitó el proceso de recuperación económica en los años siguientes.

En el sector minero, los precios de los metales registraban resultados mixtos (en promedio anual): si bien los precios del oro y del níquel se habían incrementado en 3,6% y 4,0% respectivamente, el precio de otros metales se había reducido.

Este fue el escenario poco optimista que precedió la década de bonanza.

2.1. EL ALZA SOSTENIDA DEL PRECIO DE LOS METALES⁷

Lo ocurrido en la economía nacional a partir de 2003 —en la minería metálica en particular— no tiene precedentes en la historia reciente del país: se vivió un periodo de bonanza que se prolongó hasta 2012.

El factor principal se encontró en el mercado internacional. El crecimiento sostenido de China, impulsado por el desarrollo de su mercado interno y los planes estatales de modernización, influyó de manera determinante en

6 Medido en millones de soles de 2007.

7 Este acápite se basa en Torres (2013: 48).

el incremento sostenido de la demanda internacional de materias primas, particularmente, de metales.

El elevado y sostenido incremento en la cotización internacional de los metales determinó en el Perú, y en los países exportadores de materias primas, una década de bonanza minera. Este escenario generó un efecto multiplicador en la economía nacional, canalizado fundamentalmente por los mayores ingresos fiscales que resultaron del incremento de las utilidades de las empresas mineras. Ello, sumado a una política económica estable y coherente con la dinámica del mercado, determinó una estabilidad macroeconómica que le permitió al Perú ser relativamente poco afectado por la dura crisis financiera mundial que se inició a fines de 2008. Durante el decenio de bonanza, el PBI nacional se incrementó a una tasa de 6,3% en promedio anual, una de las más elevadas del mundo.

El primer quinquenio de la bonanza minera (2003-2007) se debió no solo a un efecto-precio: los mayores volúmenes de producción también contribuyeron. El alza del precio de los metales comenzó beneficiando a los productores de oro y plata desde fines de 2002. Ese mismo año, la producción minera nacional se incrementó en 13% debido principalmente al aporte del megaproyecto Antamina (Áncash), que inició operaciones en mayo de 2001, y también a la expansión de la producción aurífera en el ámbito nacional. La combinación de ambos efectos permitió que por primera vez en 12 años se alcanzara un superávit en la balanza comercial de US\$ 321 millones en 2002. A partir de 2003, el incremento en la cotización de los precios alcanzó a todos los metales⁸.

Desde 2008, la bonanza del sector minero nacional fue resultado, principalmente, de un efecto-precio. El mayor valor exportado se debió al elevado incremento de la cotización internacional, antes que a un aumento de la producción. En gran parte de los casos, la producción minera no se elevó al mismo ritmo que el precio de los metales como el cobre, o siguió un camino opuesto, como ocurrió con el oro.

8 Durante 2003, la cotización del cobre subió 14,1%; del estaño, 20,6%; del plomo, 13,8%; del zinc, 6,3%; del oro 17,2%; de la plata, 6,1%; y del níquel, 42,2%. Este cálculo se ha hecho a partir de las cotizaciones internacionales de minerales (promedio anual) publicadas por el BCRP.

En efecto, la producción de oro comenzó a caer desde 2006. En contraste, la producción de cobre aumentó a buen ritmo hasta 2008, se debilitó desde 2009, pero se recuperó durante 2012. En el caso de la producción de plomo y de zinc, descendió desde 2009. Así, el PBI de la minería metálica, que se había incrementado en 21,5% durante el quinquenio 2003-2007, se contrajo en -4,5% en el quinquenio 2008-2012.

Durante los años previos a la crisis financiera mundial de 2008, el mercado minero nacional se encontraba en plena efervescencia de inversiones (ampliaciones y nuevos proyectos), incentivadas por las ganancias extraordinarias derivadas del alza del precio de los metales.

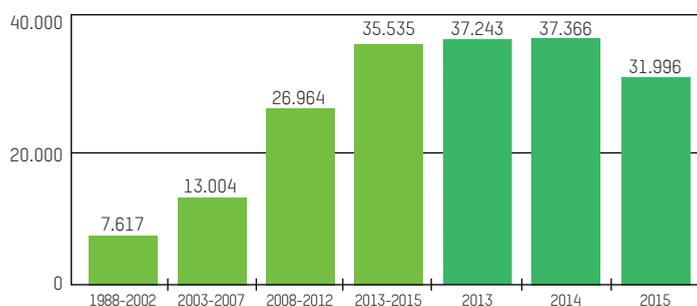
Al asumir la Presidencia de la República en 2006, lo primero que hizo Alan García Pérez fue formar un equipo económico que asegurara la continuación de la política económica orientada al libre mercado que hasta entonces se había aplicado. Ello despejó dudas y temores de los inversionistas nacionales y extranjeros, frente a un candidato que durante la etapa electoral fue considerado "populista". Las decisiones adoptadas durante dicho gobierno buscaron estimular la inversión privada a cualquier costo. En el plano social, sin embargo, esa decisión contribuyó a incentivar los conflictos socioambientales (Torres 2013).

3. EFECTO EN LOS INGRESOS FISCALES

El alza del precio de los metales tuvo un efecto directo en los ingresos fiscales. Los tributos internos y aduaneros recaudados por la Sunat se incrementaron anualmente a tasas reales de 11,9% en promedio durante la década 2003-2012, excepto en el año 2009, cuando la recaudación se contrajo en -11,0% a causa de la crisis financiera internacional. Durante 2013-2014, con el precio de los metales a la baja, el ritmo de crecimiento real se redujo a 2,6% en promedio anual, para finalmente contraerse en -7,2% en 2015.

El mayor monto de ingresos fiscales se recaudó durante el quinquenio 2008-2012; es decir, en plena crisis financiera internacional, lo cual demuestra que esta afectó solo temporalmente la cotización de los metales (ver gráfico 7). En ese periodo, la recaudación promedio anual (US\$ 26.964 millones) aumentó en poco más del doble, en comparación con la recaudación promedio del quinquenio precedente 2003-2007 (US\$ 13.004 millones).

GRÁFICO 7
Tributos internos y aduaneros: recaudación promedio anual 1980-2015
(Millones de US\$)



Fuente: www.sunat.gob.pe.

Elaboración: CooperAcción.

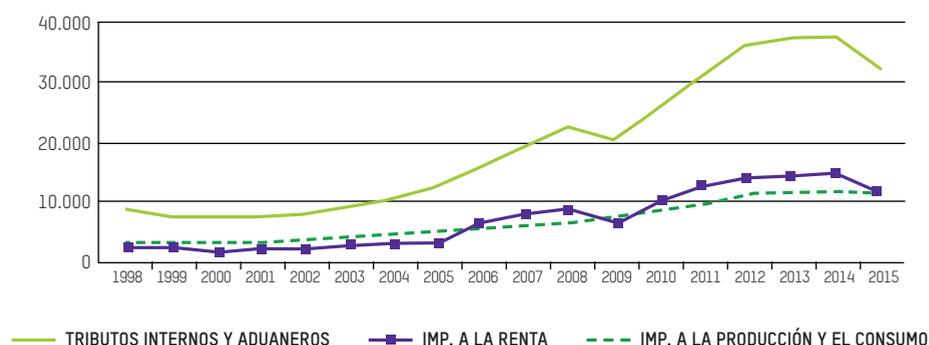
Durante los tres últimos años que abarca el presente estudio (2013-2015), los cuales corresponden ya al periodo del fin de la bonanza minera, la recaudación promedio anual (US\$ 35.535 millones) fue incluso superior a la del quinquenio precedente. Ello se debería a tres factores principales:

- 1) Si bien el precio de los metales ya estaba a la baja durante 2013-2015, el promedio anual del precio de exportación del oro, estaño y zinc aún superaba el precio promedio registrado en el quinquenio 2008-2012. Asimismo, siempre en promedio anual, el volumen de exportación se incrementó en el hierro, la plata, el plomo y, principalmente, el cobre.
- 2) A diferencia del impuesto a la renta (IR), la recaudación del impuesto general a las ventas (IGV) interno —correlacionada principalmente con la dinámica del mercado doméstico— continuó con una tendencia positiva, aunque descendente.

En agosto y noviembre de 2014, se registraron ingresos fiscales extraordinarios debido a la venta de dos empresas: Las Bambas (minería metálica) y las explotaciones de Petrobras en Perú (hidrocarburos), lo cual generó una recaudación adicional de S/ 2748 millones en el IR (MMM 2015: 34). De no haberse producido estos ingresos extraordinarios, la recaudación de ese año hubiese disminuido de US\$ 37.366 millones a US\$ 36.409 millones aproximadamente.

La bonanza en la recaudación se sustentó en los dos grupos de impuestos con mayor peso en la estructura tributaria: los impuestos que gravan la renta y aquellos que recaen sobre la producción y el consumo (ver gráfico 8). La literatura tributaria denomina “impuestos directos” a los del primer grupo e “impuestos indirectos” a los del segundo.

GRÁFICO 8
Tributos internos y aduaneros: recaudación 1980-2015
(Millones de US\$)



Fuente: www.sunat.gob.pe.

Elaboración: CooperAcción.

A diferencia de lo que ocurre en los países industrializados, en Perú la recaudación fiscal se sustenta principalmente en impuestos indirectos, los cuales son considerados impuestos regresivos, pues gravan más a los que menos tienen. En los países de mayor desarrollo, en cambio, los ingresos fiscales provienen principalmente de la recaudación de los impuestos directos, considerados impuestos progresivos en la medida que gravan más a los contribuyentes de mayores ingresos. El principio de equidad tributaria recomienda que los sistemas tributarios se sostengan fundamentalmente en la recaudación de impuestos directos.

Hasta antes del *boom* minero, los ingresos fiscales reposaron, en especial, en impuestos indirectos (impuestos a la producción y consumo), los cuales aportaron el 57% del total de la recaudación de tributos internos de 1998 a 2002 (ver gráfico 9). Por su parte, los impuestos directos (impuestos a la

renta) aportaron el 32,3% del total. Pero en la década del *boom* minero (2003-2012), la recaudación se sustentó fundamentalmente en los impuestos directos, los cuales aportaron el 48,3% del total, en tanto que los impuestos indirectos bajaron su participación a 43,1%.

GRÁFICO 9
Tributos internos: impuestos directos e indirectos 1998-2015^{1/}
(Participación %)



1/ Cifras redondeadas al primer decimal.

Fuente: www.sunat.gob.pe.

Elaboración: CooperAcción.

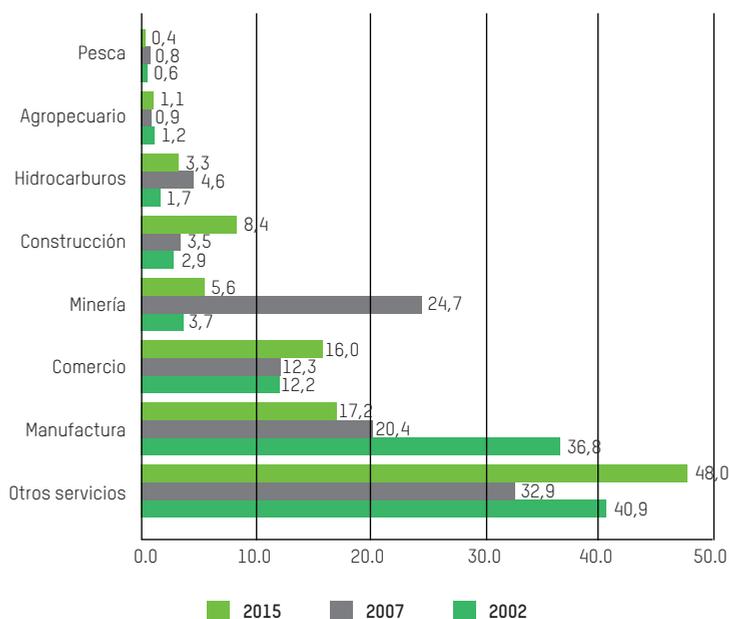
Sin embargo, este cambio en la estructura tributaria fue solo circunstancial y no respondió a una política expresa para alcanzar una mayor equidad fiscal en el país, pues no hubo reforma tributaria alguna que se lo propusiera. Simplemente, se debió a una situación excepcional: la mayor recaudación del IR proveniente de las ganancias extraordinarias del sector minero.

Desde 2013, el peso relativo de los impuestos directos comenzó a disminuir, tendencia que se mantuvo mientras siguió cayendo el precio de los metales y, por ende, las ganancias de las empresas mineras. Si bien durante 2014 se observó una recuperación en la participación de los impuestos directos, ello se debió —como ya fue explicado— a los ingresos fiscales extraordinarios que se recaudaron por la venta de Las Bambas y Petrobras. De no haber existido dichos ingresos, el peso relativo de los impuestos indirectos hubiese sido similar al de 2013.

4. EL APORTE DEL SECTOR MINERO A LOS INGRESOS FISCALES

El sector minero fue el principal responsable del *boom* recaudatorio del periodo 2003–2012. Sin embargo, hasta antes del incremento del precio de los metales, su contribución en los ingresos fiscales era marginal. Entre 1998 y 2002⁹, su participación en la recaudación total de tributos internos¹⁰ no superó en promedio anual el 3,6%. Con excepción de los sectores agropecuario y pesca, esta participación fue la más baja entre las distintas actividades económicas del país (ver gráfico 10).

GRÁFICO 10
Tributos internos: recaudación según sector económico
(Participación relativa %)



Fuente: www.sunat.gob.pe.

Elaboración: CooperAcción.

9 Las estadísticas sobre recaudación tributaria que publica la Sunat contienen información solo a partir de 1998.

10 Tributos internos son los ingresos fiscales recaudados por la Sunat, que excluyen los tributos aduaneros, las contribuciones a la seguridad social y los ingresos no tributarios.

Desde 2003, la participación del sector fue en aumento hasta alcanzar un pico en 2007 cuando aportó la cuarta parte de los tributos internos. En el segundo quinquenio de la década de bonanza (2008-2012), esta participación se mantuvo en poco más de 15% en promedio anual, bajó a 9,3% durante 2013-2014, para finalmente descender a 5,6% durante 2015.

Con respecto al total de ingresos fiscales del gobierno central, tanto tributarios como no tributarios¹¹, la actividad extractiva minera en promedio anual aportó el 11,2% durante la década de bonanza (2003-2012) participación que alcanzó un pico de 20,5% en 2007. Estos resultados implicaron una mejora sustancial con respecto al periodo de prebonanza (1998-2002), cuando la participación promedio fue negativa en -1%, es decir, el impacto neto de su aporte fue negativo, si se consideran las devoluciones de impuestos y otros beneficios tributarios que el sector recibió. Sin embargo, desde 2013, el aporte minero descendió de manera acentuada hasta ubicarse en 3,4% en 2015.

Efectos limitados en la presión tributaria

Si bien el incremento del precio de los metales influyó en el logro de una mayor presión tributaria, esta siempre estuvo por debajo del promedio de la región, estimada en 19% aproximadamente. La presión tributaria en Perú fue inferior a 13% durante 2001-2002, pero se recuperó desde 2003 hasta alcanzar un punto máximo de 16,6% en 2012 (ver gráfico 11).

Desde 2013, el menor precio de los metales empezó a traducirse en menores ingresos fiscales. El que, sin embargo, la presión tributaria haya mostrado una ligera mejora en 2014 responde a la citada venta de dos empresas que generaron ingresos fiscales equivalentes al 0,5% del PBI aproximadamente¹². Si no se contaba con estos ingresos excepcionales, la presión tributaria de ese año hubiese sido de 16%.

Durante 2015, la presión tributaria disminuyó a 14,8%, nivel ligeramente superior al registrado 10 años antes (14,4%). Al 2016, la presión tributaria ha seguido descendiendo y ya bordea el 14% del PBI.

11 Incluye la recaudación de los tributos aduaneros, pero excluye las contribuciones a la seguridad social. Se descuentan las devoluciones.

12 Según declaraciones del ministro de Economía, Alonso Segura, en entrevista publicada por el diario *Gestión* el 28 de septiembre de 2015.

Sin el *boom* minero, la presión tributaria nunca hubiese superado el 16%. Por ejemplo, durante 2006-2008, el sector minero aportó en promedio 2,7 puntos porcentuales a la presión tributaria. Esta contribución, sin embargo, fue disminuyendo conforme se frenó el alza del precio de los metales, hasta caer a 0,3 puntos porcentuales en 2015.

GRÁFICO 11
Presión tributaria (PT): Perú y sector minero 1999-2015^{1/}
(Porcentaje del PBI)



1/ Para 2015, el PBI es una proyección del MEF.

Fuente: www.sunat.gob.pe, BCRP, MEF.

Elaboración: CooperAcción.

De mantenerse la actual tendencia a la baja del precio de los metales, la participación minera en la presión tributaria tenderá a ir desapareciendo e incluso puede volverse negativa, como ocurrió hasta antes del *boom* minero. En efecto, durante 1999 a 2002, el sector no solo no aportó a la presión tributaria del país, sino que la redujo en -0,2% en promedio anual, pues se le devolvió impuestos (principalmente por concepto de saldo a favor del exportador) por un importe superior al monto que la Sunat recaudó de este sector.

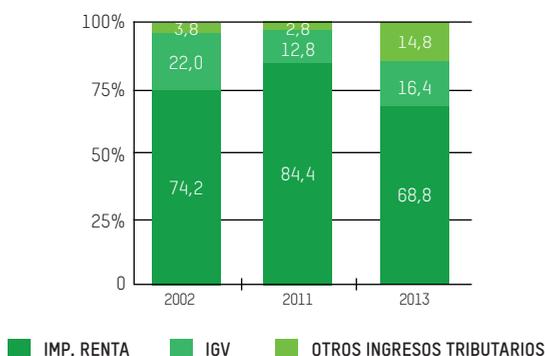
5. PRINCIPALES INSTRUMENTOS FISCALES EN EL SECTOR MINERO

En el sector minero se aplican diferentes instrumentos fiscales, tanto tributarios como no tributarios, con el objetivo de recaudar ingresos¹³.

Entre los instrumentos fiscales de carácter tributario predominan—al igual que en las demás actividades económicas del país— dos impuestos principales: el IR y el IGV, de los cuales proviene la mayor parte de la recaudación sectorial. El sistema tributario nacional también comprende el impuesto selectivo al consumo (ISC); sin embargo, ya que este grava bienes muy específicos, como licores y cigarrillos, resulta irrelevante en el análisis del sector minero.

En el gráfico 12, se muestra la estructura de los ingresos tributarios del sector antes, durante y después del *boom* minero. El periodo de bonanza acentuó el singular peso que tiene el IR en la recaudación sectorial. Después del *boom*, este impuesto bajó su participación, de 84,4% en 2011 (cuando se produjo el máximo nivel de recaudación minera) a 68,8% en 2013.

GRÁFICO 12
Sector minero: estructura de los ingresos tributarios
(Participación relativa)



Fuente: www.sunat.gob.pe, BCRP.

Elaboración: CooperAcción.

13 Los ingresos fiscales destinados al gobierno central son recaudados por la Sunat. Esta institución tiene como principal objetivo la recaudación de tributos. Sin embargo, se le encarga —al igual que otras administraciones tributarias del mundo— la recaudación de ingresos no tributarios, como costos, recargos y gastos administrativos, y también las regalías mineras y el gravamen especial a la minería. Además, la Sunat recauda las contribuciones a la seguridad social.

Para este último año gana importancia la recaudación de “otros ingresos tributarios” (14,8% del total), cuyos componentes más importantes son el impuesto temporal a los activos netos (ITAN)¹⁴, el impuesto especial a la minería (IEM), las multas, entre otros.

5.1. EL IGV Y LAS DEVOLUCIONES MINERAS

En el sector minero, al igual que en el resto de las actividades económicas del país, el IGV se aplica con una tasa de 18%¹⁵. A diferencia de lo que normalmente ocurre en la mayor parte de sectores económicos, este impuesto tiene una participación secundaria en la estructura tributaria de la minería: 16,4% en 2013. Ello se debe a que la mayor parte de la producción sectorial es exportada, con lo cual se interrumpe la cadena del débito-crédito del IGV: el sector genera crédito fiscal a su favor por las compras que efectúa, pero dado que no carga el IGV en sus exportaciones no se genera un débito fiscal¹⁶.

En efecto, en el país –como en la mayor parte del mundo– se aplica el principio según el cual “los impuestos no se exportan”. En consecuencia, las exportaciones no están gravadas con el IGV y no generan débito fiscal. Así, el sector minero es uno de los que menos aporta a la recaudación de este impuesto, con una participación relativa promedio de 4% durante el presente siglo, muy por debajo del aporte de la manufactura (20,1%) u “otros servicios” (44,1%).

¿Y qué ocurre con los créditos fiscales que el sector minero acumula debido a la interrupción de la cadena del débito-crédito? Pasan a constituir lo que en la jerga tributaria se denomina “saldos a favor del exportador” (SFE). La legislación tributaria permite a las empresas que exportan utilizar los SFE contra el pago del IR y/o solicitar su devolución (CooperAcción 2007). En la práctica, se observa que cuando las empresas incrementan sus utilidades y –consecuentemente– aumenta el IR que deben pagar, aplican los SFE contra el pago de este impuesto, con lo cual disminuye el IR efectivamente pagado y

14 El ITAN o impuesto temporal a los activos netos es un impuesto al patrimonio, que grava a las empresas sobre el valor de sus activos netos y que puede utilizarse como crédito contra los pagos a cuenta y de regularización del impuesto a la renta.

15 La tasa de 18% incluye un 2% por concepto de impuesto de promoción municipal (IPM).

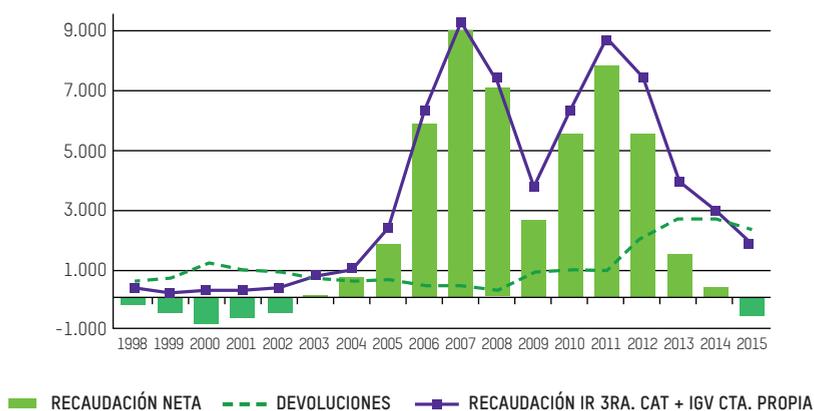
16 El débito-crédito fiscal resulta de aplicar la tasa de 18% del IGV sobre las ventas y compras que efectúan las empresas.

el monto efectivamente devuelto. Cuando las utilidades disminuyen, baja el IR que las mineras deben pagar y estas optan por pedir que se les devuelva el SFE.

Ello puede llevar a una paradójica situación: en épocas de bajos precios internacionales y menores ingresos de la minería, el Estado termina subsidiando al sector minero en términos netos, pues el monto devuelto al sector puede superar los impuestos mineros recaudados por la Sunat.

Eso es precisamente lo que podemos observar en el gráfico 13. Durante los años que precedieron al incremento del precio de los metales (1998-2002), las devoluciones a la minería superaron el monto que la Sunat recaudó de este sector por concepto del IR que grava las utilidades y el IGV-cuenta propia.

GRÁFICO 13
Sector Minero: recaudación y devoluciones 1998-2015
 (Millones de S/.)



Fuente: www.sunat.gob.pe.

Elaboración: CooperAcción.

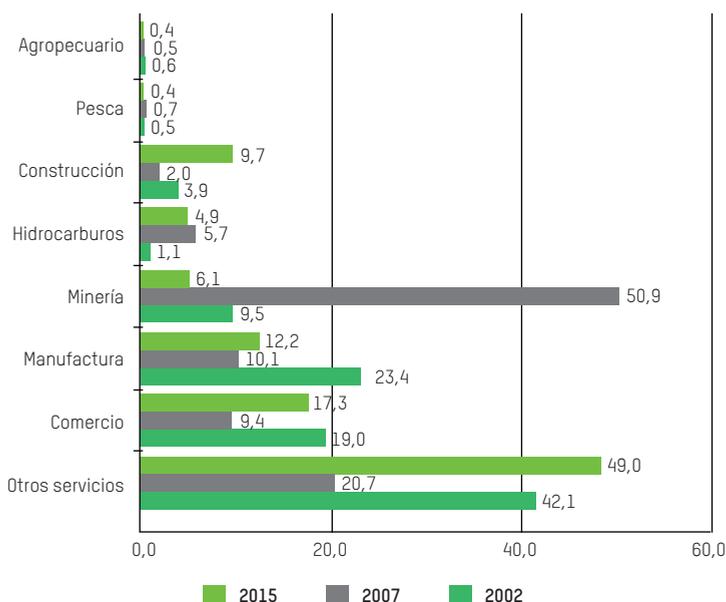
Las devoluciones disminuyeron durante la de bonanza minera, pero se incrementaron a partir de 2012, cuando se acentuó la baja del precio de los metales, con lo cual se redujeron las utilidades del sector. Durante 2015, se retomó la situación "normal" prebonanza: la Sunat le devuelve a la minería más de lo que esta paga por el IR que grava sus utilidades y el IGV-cuenta propia; es decir, la recaudación neta termina siendo negativa. Pero, dado que las proyecciones indican que los precios de los metales continuarán a bajos niveles, esta situación podría mantenerse durante los próximos años.

5.2. EL IMPUESTO A LA RENTA

Entre las varias categorías que componen el IR, predominan en el sector minero el impuesto a la renta de la tercera categoría (en adelante: IR-3ra. Cat.), que gravó hasta el 2014 las utilidades de las empresas con una tasa de 30%¹⁷; y el IR de la quinta categoría, que grava las rentas de los trabajadores en relación de dependencia, con una tasa máxima de 30%. El primero representa el 60% del IR total del sector, en tanto que el segundo, el 22% aproximadamente.

El aporte del sector minero a los ingresos fiscales se hizo particularmente evidente en la recaudación del IR-3ra. Cat. Durante los años previos al *boom* del precio de los minerales, la participación relativa del sector en la recaudación de este impuesto no era muy significativa (ver gráfico 14).

GRÁFICO 14
Impuesto a la renta-3ra cat. según sector económico
(Participación relativa %)



Fuente: www.sunat.gob.pe.

Elaboración: CooperAcción.

17 Como se explica más adelante, la tasa de 30% –aplicable a todos los sectores económicos del país– estuvo vigente hasta el año 2014, para luego descender a partir de 2015.

Conforme el precio de los metales iba en aumento y las utilidades de las empresas mineras se incrementaban, la participación del sector siguió esa misma tendencia hasta alcanzar un pico durante 2007, cuando representó poco más de la mitad de la recaudación nacional del IR-3ra. Cat. Su contribución se mantuvo en un significativo 30,7% en promedio anual en el quinquenio 2008-2012, para luego descender abruptamente durante los años subsiguientes: 12,4% de 2013 a 2014, y 6,1% en 2015, este último nivel, por debajo del registrado antes del *boom*.

Durante la década de bonanza, la mayor parte de la recaudación de este impuesto se produjo en el periodo 2008-2012: en este, la recaudación promedio anual ascendió a US\$ 2112 millones, monto mayor en 86,6% con respecto a la recaudación promedio del quinquenio precedente (ver gráfico 15).

En el periodo 2013-2015 la recaudación promedio anual cayó a US\$ 801 millones, es decir, se contrajo en -62,1% con respecto a la recaudación promedio del periodo precedente (2008-2012). Como se verá en el capítulo III, este resultado se explica principalmente por la caída del precio de los metales, pero también por cuestionables decisiones de política tributaria.

GRÁFICO 15
Sector minero: impuesto a la renta-3ra cat. 1998-2015
 (Millones de US\$)



Fuente: www.sunat.gob.pe.

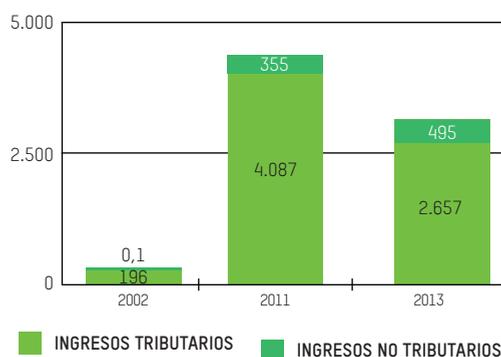
Elaboración: CooperAcción.

5.3. OTROS INSTRUMENTOS FISCALES, TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS

Además de los tributos que acabamos de presentar, el sector aporta otros ingresos fiscales. Desde junio de 2004, las empresas mineras quedaron obligadas a pagar regalías —en adelante: antigua regalía minera (antigua RM)—, cuya forma de pago y cálculo fue modificada desde septiembre de 2011 —en adelante: nueva regalía minera (nueva RM)—. En esa misma fecha, se crearon el impuesto especial a la minería (IEM) y el gravamen especial a la minería (GEM). El IEM es un ingreso tributario, en tanto que las regalías y el GEM se consideran ingresos no tributarios.

Ello explica por qué, dentro del total de los ingresos fiscales generados en el sector, los no tributarios ganaron cierta importancia desde 2011 (ver gráfico 16), año en el cual tuvieron una participación de 8% (US\$ 355 millones), porcentaje que se elevó a 15,7% durante 2013 (US\$ 495 millones).

GRÁFICO 16
Sector minero: total de ingresos fiscales
(Millones de US\$)



Fuente: www.sunat.gob.pe, BCRP.

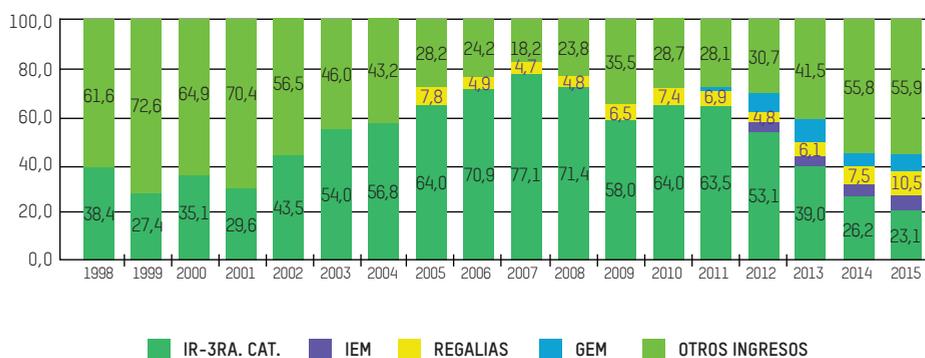
Elaboración: CooperAcción.

5.4. INGRESOS FISCALES Y RENTA MINERA

En el total de ingresos fiscales que se recaudan en el sector minero, tanto tributarios como no tributarios, los vinculados a la renta minera (IR-3ra. Cat., regalías, IEM y GEM) ganaron participación mayoritaria desde 2003 (solo IR-3ra. Cat. en ese entonces), con un 54% del total; alcanzaron un pico en 2007 (IR-3ra. Cat. más regalías): 81,8% del total, para luego perder peso y caer hasta 69,3% en 2012 (todos los ingresos) (ver gráfico 17). Desde entonces, la tendencia a la baja continuó, y durante 2015, la participación relativa descendió a 44,1%.

Dentro del grupo de ingresos fiscales vinculados a la renta minera, el más importante es el IR-3ra. Cat., el cual aportó 63,3% del total de ingresos fiscales mineros durante la década de bonanza (2003-2012). Desde 2013, su participación bajó, hasta 23,1% en 2015, por debajo incluso de los niveles prebonanza minera.

GRÁFICO 17
Sector minero: total de ingresos fiscales
(Participación relativa %)



Fuente: www.sunat.gob.pe, BCRP.

Elaboración: CooperAcción.

Las obligaciones fiscales creadas en septiembre de 2011 —el IEM, la nueva RM y el GEM— tuvieron un impacto interesante desde el 2012, cuando alcanzaron una participación relativa de 16,1% en el total de ingresos fiscales del sector. Su participación fue de 17,2% durante 2015.

Estas tres obligaciones fiscales, sumadas a la antigua RM, no lograron compensar la fuerte caída del peso relativo del impuesto a la renta de las mineras. Ello condujo a la ya comentada pérdida de peso de los ingresos fiscales por la renta minera.

No obstante, esta cuantificación basada en cifras nominales no permite una adecuada medición del aporte neto del sector minero en los ingresos fiscales del país durante el *boom* del precio de los metales. Este tema es abordado en el capítulo III del presente estudio.



CAPÍTULO II

LA POLÍTICA FISCAL EN UN CONTEXTO DE BONANZA MINERA

Durante la década de bonanza, las decisiones en materia de política fiscal minera estuvieron influenciadas, de un lado, por los conflictos socioambientales que tuvieron como base la búsqueda de una mayor participación de la población en las ganancias extraordinarias del sector y/o la protección ambiental; y de otro, la presión de las empresas mineras para expandirse a pesar de la conflictividad social.

El Estado buscó conciliar estos intereses con la creación de instrumentos fiscales que permitiesen una adecuada apropiación de la creciente renta minera. Sin embargo, no todos los gobiernos que se beneficiaron del alza del precio de los metales, tuvieron el mismo interés en incrementar su captación de la renta minera.

Desde 2013, la política fiscal quedó limitada a la urgencia de “administrar” el fin del *boom* minero y sus secuelas: caída de los ingresos fiscales y desaceleración económica.

En este capítulo, se analizan las políticas de ingresos fiscales durante la década de bonanza y el contexto en el que estas se implementaron, en sus dos componentes fundamentales: la política tributaria y la administración tributaria. Ambas contribuyen a explicar las sumas y restas de ingresos que el Estado obtuvo durante dicho periodo.

1. LA POLÍTICA TRIBUTARIA

1.1. ANTECEDENTES

Antes de entrar en su crisis política final, el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) introdujo algunos ajustes en el marco tributario del sector minero, el cual –condicionado por la violencia terrorista que azotó el país– había otorgado generosos beneficios fiscales durante la década del noventa (CooperAcción 2007, Torres 2013):

- En 1999, fue derogado el beneficio tributario de la doble depreciación¹⁸, que favoreció a empresas de diversos sectores económicos a partir de 1994. Con este beneficio, una empresa que compraba o absorbía otra empresa podía depreciar los activos que le eran transferidos en el marco de una reorganización de sociedades (fusión o división), activos que previamente podían haber sido revaluados por la empresa transferente o absorbida. La ley que reguló este beneficio¹⁹ permitía aplicar contra el pago del IR la depreciación correspondiente al valor revaluado de activos. Según un estudio efectuado por la Sunat²⁰, cuatro empresas (entre ellas, Minera Barrick Misquichilca) posteriormente continuaron haciendo uso del beneficio al considerar que este les quedó “congelado” al haber firmado convenios de estabilidad jurídica con el Estado cuando el beneficio estuvo vigente.
- En septiembre de 2000, se introdujeron importantes ajustes en la reglamentación de los convenios de estabilidad jurídica (CEJ)²¹ y los contratos de garantías y medidas de promoción a la inversión en la actividad minera, más conocidos como contratos de estabilidad

18 La Ley N° 27034, publicada el 30 de diciembre de 1998, derogó este beneficio a partir de 1999.

19 Ley N° 26283 (13/01/1994) y su Reglamento D. S. N° 120-94-EF (21/09/1994).

20 Sunat: *Estimación del efecto de los convenios de estabilidad jurídica sobre la recaudación*, en www.sunat.gob.pe.

21 Los CEJ son los contratos que firma el Estado peruano, representado por Proinversión, con inversionistas nacionales y/o extranjeros o con las empresas receptoras de dichas inversiones. En el caso de los inversionistas, queda garantizado el régimen del IR; en el caso de capitales extranjeros, queda garantizada la libre disponibilidad de divisas y el derecho a remitir libremente utilidades, dividendos y regalías. En el caso de las empresas receptoras, se garantiza el régimen del IR, los regímenes de contratación de trabajadores y los regímenes de promoción de exportaciones, siempre que los utilice la empresa al momento de solicitarlos. <http://www.investinperu.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=5844&sec=1>.

tributaria (CET)²². Esta reglamentación no había registrado mayor modificación desde 1991.

En el caso de los CEJ, se acordó sumar dos puntos adicionales sobre la tasa del IR vigente a la firma del convenio, se elevaron los montos mínimos de inversión (a US\$ 10 millones en el caso de los sectores minería e hidrocarburos), y los convenios dejaban de tener vigencia en el caso de reorganización de empresas en las que participasen aquellas que hubiesen celebrado dichos convenios. Sin embargo, esta última medida fue eliminada el 30 de diciembre de ese mismo año (Ley N° 27391) y los dos puntos adicionales en el IR fueron eliminados el 28 de agosto de 2001 (Ley N° 27514).

En cuanto a los CET, la estabilidad tributaria incluiría únicamente los impuestos vigentes, mas no los que fueran creados con posterioridad a la suscripción del contrato correspondiente; no se estabilizarían los beneficios tributarios y el IR se estabilizaría añadiendo a la tasa vigente dos puntos porcentuales (Ley N° 27343).

Estas modificaciones redujeron los efectos negativos de los contratos de estabilidad sobre la recaudación tributaria (CooperAcción 2007).

- En septiembre de 2000, se derogó el beneficio tributario de la “reversión de utilidades”²³. Hasta esa fecha, la Ley General de Minería²⁴ permitió a las empresas mineras reinvertir hasta el 80% de sus utilidades y deducir el monto reinvertido de la base imponible del IR-3ra. Cat., es decir, el impuesto que grava las utilidades empresariales.

Sin embargo, al margen de su derogatoria, este beneficio tributario continuó vigente para varias de las empresas que firmaron CET con el Estado peruano: Minera Yanacocha S. R. L., Sociedad Minera Refinería de Zinc de Cajamarquilla S. A. (hoy Votorantim Metais-Cajamarquilla S. A.),

22 Los CET son suscritos por el Ministerio de Energía y Minas (MEM) en representación del Estado peruano. Tienen el rango de contratos-ley, lo cual implica que no pueden ser modificados por el Congreso de la República. Establecen, entre otros beneficios, tres tipos de garantías (artículo 72 del Texto Único Ordenado de la LGM): estabilidad del régimen tributario, estabilidad cambiaria y estabilidad administrativa (CooperAcción 2007).

23 Ley N° 27343, publicada el 6 de septiembre de 2000.

24 Inciso b) del artículo 72 del TUO de la Ley General de Minería.

Volcan Compañía Minera S. A. A., Sociedad Minera Cerro Verde S. A. A., Compañía Minera Milpo S. A., entre otras²⁵.

Como se verá en el capítulo III, este beneficio tributario tuvo como efecto directo una importante reducción de la recaudación fiscal, que estimamos en US\$ 1093 millones durante 1993-2011.

Este era el marco fiscal en el sector minero cuando comenzó la década de bonanza en el 2003. Como se puede observar en el cuadro 1, en la actualidad el sector goza aún de diversos beneficios tributarios.

CUADRO 1
Sector minero: principales beneficios tributarios, 2015

Beneficio	Descripción
Depreciación acelerada	La maquinaria y equipo utilizados por las actividades minera, petrolera y de construcción; excepto muebles, enseres y equipos de oficina, podrán depreciarse a una tasa máxima anual de 20%. Tasa general: 10%.
Deducción del impuesto a la renta de la tercera categoría por inversión en infraestructura que constituya servicio público.	Se deducen como gasto las inversiones en infraestructura (obras viales, puertos, saneamiento ambiental, salud, educación, etc.) que puedan ser utilizadas por la colectividad organizada
Devolución del IGV e IPM durante la fase de exploración (Régimen de Recuperación Anticipada del IGV)	Los titulares de concesiones mineras tienen derecho a la devolución definitiva de IGV e IPM que gravó las importaciones y/o adquisiciones locales que se utilicen directamente en la ejecución de actividades de exploración de recursos minerales en el país. Para acogerse a este beneficio, deberán cumplir con celebrar un Contrato de Inversión en Exploración con el Estado.
Reinversión de utilidades	Las empresas mineras pueden reinvertir hasta el 80% de sus utilidades y deducir el monto reinvertido de la base imponible del impuesto a la renta de la tercera categoría. Se derogó el 2000, pero sigue siendo utilizado por las empresas mineras con Contratos de Estabilidad Tributaria.

Fuente: MEF: Marco Macroeconómico Multianual (varios años).

Elaboración: CooperAcción.

25 De conformidad con la Única Disposición Transitoria de la Ley N° 27343, los contribuyentes que a la fecha de publicación de la norma tuvieran programas de inversión aprobados podrían seguir utilizando el beneficio tributario de reinversión de utilidades no distribuidas.

1.2. LA POLÍTICA FISCAL MINERA DURANTE LA BONANZA: PERIODO 2003-2010

Al margen de los ajustes introducidos en el marco tributario minero, durante la primera década del siglo XXI, las reglas de juego fueron prácticamente las mismas que las establecidas en el gobierno de Alberto Fujimori entre 1990 y 2000; es decir, enfoque de libre mercado, con políticas económicas y marcos regulatorios que propiciaban el desarrollo de la actividad privada, con especial énfasis en la promoción de la inversión, particularmente, extranjera.

Los gobernantes que tuvo el Perú durante la primera década del siglo XXI²⁶: Alejandro Toledo Manrique (julio 2001-julio 2006) y, sobre todo, Alan García Pérez (julio 2006-julio 2011), continuaron con el modelo económico que Fujimori impuso en la década de 1990 (Torres 2013). Sin embargo, dos factores marcaron un cambio sustancial en el escenario socioeconómico del sector minero.

- (i) Un prolongado periodo de ganancias extraordinarias debido al alza del precio de los metales, hecho que desencadenó la reacción de las poblaciones asentadas en las zonas mineras, las cuales reclamaron una mayor participación en las ganancias y/o el respeto y conservación del medio ambiente, en particular, el uso del agua.
- (ii) La presión de los grupos mineros para seguir aprovechando el alza del precio de los metales, a pesar de los conflictos socioambientales, sin terminar de aceptar una redistribución justa de sus excedentes.

Estos dos factores influyeron en las decisiones de política fiscal durante la década de bonanza. El Estado buscó conciliar intereses contrapuestos creando instrumentos para obtener mayor participación en la renta minera y atender las demandas de las poblaciones aledañas a los proyectos.

No obstante, si bien fueron tres los gobiernos que en mayor o menor medida se beneficiaron con el alza del precio de los metales, no todos tuvieron el mismo interés en una mayor participación en la renta minera (ver cuadro 2).

26 Entre el 20 de noviembre de 2000 y el 28 de julio de 2001, el Perú tuvo como presidente transitorio provisional a Valentín Paniagua Corazao.

Una medida temprana consistió en subir de 20% a 50% el porcentaje del IR-3ra. Cat. pagado por las empresas mineras que es destinado al canon. Si bien esta decisión se adoptó en julio de 2001²⁷, bajo el gobierno transitorio de Valentín Paniagua, su implementación se concretó durante el gobierno de Alejandro Toledo. Ello expandió considerablemente la participación de los gobiernos regionales y locales (GR y GL) en el IR-3ra. Cat. pagado por el sector minero.

CUADRO 2

Política fiscal en el sector minero: decisiones adoptadas según gobiernos, 2003-2012

Alejandro Toledo Manrique (julio 2001-julio 2006)	Alan García Pérez (julio 2006-julio 2011)	Ollanta Humala Tasso (julio 2011-julio 2016)
Canon minero: se implementó el incremento del porcentaje del canon de 20% a 50%.	Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), creado en diciembre de 2006.	Nueva Regalía Minera (Nueva RM), creada en setiembre de 2011 en reemplazo de la antigua RM.
Regalías mineras: se crearon en junio de 2004 (Antigua RM).	Mecanismo de inversión "Obras por Impuestos" (Oxi), creado en mayo de 2008.	Impuesto Especial a la Minería (IEM), creado en setiembre de 2011.
		Gravamen Especial a la Minería (GEM), creado en setiembre de 2011.

Elaboración: CooperAcción.

Conforme las ganancias extraordinarias mineras fueron en aumento, también se incrementó la recaudación del IR de las empresas mineras; consecuentemente, el canon destinado a las poblaciones mineras aumentó, aunque con una distribución poco óptima y que debió ser afinada en el camino (Torres 2014).

Cabe señalar que el canon minero no es un aporte fiscal adicional de las empresas mineras. Es simplemente una parte del IR-3ra. Cat. que obligatoriamente deben pagar al Estado las empresas, y que en este caso se destina al canon.

Por ello, el gobierno de Alejandro Toledo aprobó el pago de regalías mineras en junio de 2004 (antigua RM). La regalía minera no es un tributo —el cual comprende impuestos, contribuciones y tasas—, sino una contraprestación

27 Ley N° 27506, Ley de Canon, publicada el 10 de julio de 2001. Según esta norma: "El canon es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales".

económica; es decir, el pago que los titulares o cesionarios²⁸ de concesiones mineras, o las empresas integradas²⁹, deben hacer al Estado por la explotación de los recursos minerales.

La regalía minera no es un ingreso del tesoro público, pues está destinada a los GR y GL en cuyas jurisdicciones se ubican los proyectos mineros; debía sumarse al canon minero que los GR y GL ya recibían. Sin embargo, varias de las empresas más importantes del sector se ampararon en sus CET para no pagar las regalías.

Las poblaciones mineras fueron las afectadas, no la caja fiscal. Según las estimaciones que se presentan en el capítulo III, las empresas con CET dejaron de pagar US\$ 1591 millones en regalías mineras entre junio de 2004 y septiembre de 2011.

En medio del incremento sostenido de las ganancias extraordinarias y la presión de los conflictos socioambientales, a mediados de la primera década del presente siglo se acentuó el debate en torno a la creación de un impuesto a las sobreganancias mineras. Su implementación hubiese implicado una revisión de los CET firmados entre las empresas y el Estado peruano. Este escenario fue evitado en la práctica por el gobierno conservador de Alan García (2006-2011), caracterizado por su posición extremadamente favorable hacia las empresas mineras.

Durante el gobierno de García, el precio de los metales y las ganancias extraordinarias de las empresas mineras alcanzaron los niveles más altos de toda la bonanza. Sin embargo, no se planteó la necesidad de alcanzar una “progresividad fiscal”, mediante la introducción de instrumentos fiscales que permitiesen una mayor apropiación por parte del Estado de la renta minera³⁰. Las empresas con CET, por ejemplo, continuaron sin pagar las regalías.

28 El cesionario es la persona que sustituye al concesionario en todos los derechos y obligaciones que este tiene.

29 Empresa integrada es aquella que, además de realizar actividades de explotación y beneficio hasta la obtención de concentrado o componente minero, realiza directamente o mediante terceros otros procesos metalúrgicos, industriales o de manufactura posteriores hasta la obtención de un producto comercial final.

30 Esta forma de entender la “progresividad fiscal” en el entorno de las industrias extractivas la tomamos de Gómez *et al.* (2015).

Hacia fines de 2006, García optó por un camino “alternativo”: negociar con las empresas mineras un “aporte voluntario” –denominado Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, PMSP– para contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones ubicadas en las áreas de influencia de las actividades mineras.

No todas las empresas mineras suscribieron los convenios de “aporte voluntario” con el Estado. La mayor parte de los depósitos provino de muy pocas empresas. Como se verá en el capítulo III, durante los casi cinco años que estuvo vigente este programa (2007-2011), el 80,7% de los depósitos globales fue efectuado por siete empresas que contaban con CET y, por ende, no pagaban regalías mineras. Los US\$ 626 millones que estas depositaron bajo el referido programa, representaron solo el 51,9% de los US\$ 1205 millones que –según estima esta investigación– estas mismas empresas dejaron de pagar en regalías.

Estos menores aportes al programa afectaron a las poblaciones en zonas de operaciones mineras, pues eran recursos que se invertían en sus comunidades de manera directa, sin pasar por la caja fiscal. No obstante, hay que señalar que el control y destino de dichos recursos siempre fue potestad de las empresas mineras.

Aparte, durante el gobierno de Alan García, en mayo de 2008, se creó el mecanismo de inversión pública regional y local denominado “obras por impuestos”. Uno de los principales objetivos de este mecanismo fue ampliar la participación del sector privado en la economía mediante la ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional y local, particularmente, en las áreas de influencia de la actividad minera. En el capítulo III del presente estudio, se verá cómo las empresas mineras se involucraron en este mecanismo a partir de 2011; pero hasta 2015, solo 18 empresas se habían acogido a este con una inversión acumulada de S/. 793,5 millones (US\$ 285,9 millones).

La captación inadecuada de las ganancias extraordinarias de la minería, sumada a las reivindicaciones de la población afectada por daños ambientales, influyó en la agudización de los conflictos socioambientales, lo que en parte contribuyó a frenar la expansión del sector. Así, concluyó el gobierno de García en julio de 2011, en una complaciente inercia en su política tributaria minera. Este gobierno tampoco se preocupó por

implementar mecanismos fiscales alternativos para alcanzar una mayor apropiación estatal de la renta minera justo en el quinquenio en el que más subió el precio de los metales³¹; ni consideró crear instrumentos para corregir o compensar el impacto ambiental de la actividad extractiva minera.

1.3. LA REFORMA IMPOSITIVA EN EL SECTOR MINERO: 2011-2012

En julio de 2011, el gobierno del presidente Humala inició su gestión con un nuevo enfoque dirigido a incrementar los ingresos fiscales para financiar los nuevos programas de ayuda social. Uno de los principales objetivos de su plan de gobierno 2011-2016 fue aumentar la presión tributaria hasta un 18% del PBI.

Sin embargo, su política fiscal pasó por dos momentos marcadamente distintos. En una primera etapa, se aplicó una política tributaria que, en el tramo final del *boom* minero, intentó una mayor captación de la renta generada en la actividad minera. En este contexto, negoció con los grupos mineros la introducción de nuevos instrumentos fiscales y buscó mejorar la eficacia de la administración tributaria.

Desde la segunda mitad de 2014, ante el descenso de los precios internacionales de los metales y la demora en adoptar medidas correctivas en la política económica doméstica, optó por desandar el camino recorrido. La prioridad fue evitar a cualquier costo la desaceleración de la economía, incluso si con esta decisión se acentuaba la pérdida de ingresos fiscales.

1.3.1. LA REFORMA TRIBUTARIA MINERA DE SEPTIEMBRE DE 2011

A diferencia del gobierno de García, que no introdujo cambio alguno en la tributación minera y se limitó a cosechar el *status* quo dejado por el gobierno de Toledo, Humala intentó una redistribución de las ganancias extraordinarias del sector mediante la creación de instrumentos fiscales, que si bien permitieron una mayor participación del gobierno central en la renta minera, redujeron la participación de los GR y de los GL sobre estos ingresos (ver cuadro 3).

Desde su creación en 2004, la antigua RM fue pagada –principalmente– por empresas de la mediana minería, pues 11 empresas importantes de este

31 La literatura especializada y la realidad concreta, muestran un amplio abanico de instrumentos fiscales implementados en países desarrollados o en vías de desarrollo para la apropiación de la renta proveniente de los recursos naturales no renovables. Ver al respecto FMI (2012), Gómez et al. (2015).

sector no lo hicieron, porque se ampararon en sus CET. Por lo tanto, este medio, empleado por el Estado para alcanzar una distribución más equitativa de las ganancias extraordinarias no produjo los resultados esperados.

El 28 de septiembre de 2011 se introdujeron modificaciones en la antigua RM y se crearon dos obligaciones fiscales para compensar el no pago de esta: el impuesto especial a la minería (IEM) y el gravamen especial a la minería (GEM).

Los montos pagados por concepto de la nueva RM, el IEM y el GEM son considerados como gastos deducibles para el cálculo del IR-3ra. Cat., es decir, reducen la base imponible sobre la cual se aplica este impuesto y, en consecuencia, el monto que se debe pagar baja.

CUADRO 3

Sector minero: instrumentos fiscales creados en septiembre de 2011

Nueva Regalía Minera (Nueva RM) Ley N° 29788	Impuesto especial a la Minería (IEM) Ley N° 29789	Gravamen Especial a la Minería (GEM) Ley N° 29790
Se modificó la antigua RM y se estableció un nuevo esquema para el pago de las regalías.	El IEM fue creado para gravar la mayor rentabilidad obtenida por el segmento de empresas que no cuenta con CET.	El GEM está destinado para las empresas que cuentan con CET y en consecuencia no pagaban regalías mineras.
La determinación del pago toma como base de referencia la utilidad operativa trimestral, ya no el valor del concentrado mensual como lo era en la antigua RM.	El pago del IEM toma como base de referencia la utilidad operativa trimestral.	El pago del GEM toma como base de referencia la utilidad operativa trimestral.
Se aplican tasas marginales progresivas en un rango de 1% a 12% en función de los tramos crecientes del margen operativo de la empresa (utilidad operativa / ingresos o ventas netas).	Se aplican tasas marginales en un rango de 2% a 8,4%.	Se aplican tasas marginales en un rango de 4% a 13,12%.
La nueva RM comenzó a ser pagada por las empresas que no contaban con CET y por ende pagaban la antigua RM. Las empresas que firmaron CET durante la vigencia de la antigua RM, han continuado pagando regalías según dicho marco legal.		Al vencimiento del CET, las empresas involucradas dejan de pagar el GEM y comienzan a pagar la Nueva RM y el IEM.

Elaboración: CooperAcción.

Los efectos que estas medidas tuvieron en los ingresos fiscales, así como en los ingresos de las poblaciones mineras, son analizados en el capítulo III.

Acciones contra la minería ilegal

En el marco de los ajustes en la regulación del sector minero introducidos en septiembre de 2011, debe incluirse también la delegación de facultades otorgadas al gobierno de Ollanta Humala por parte del Congreso de la República en diciembre de ese año, con el objetivo de enfrentar la minería ilegal³².

En el Perú, la minería ilegal e informal es principalmente aurífera, y su expansión en todo el país, pero sobre todo en la región de Madre de Dios, ha estado estrechamente vinculada a la bonanza minera, es decir, al alza sostenida de la cotización internacional del oro. Dicha actividad ilegal ocasiona pérdida de ingresos fiscales, mediante la evasión tributaria, aparte, de sus otros efectos negativos en el medio ambiente y en la salud de las personas (Torres 2015).

Durante febrero y abril de 2012, se aprobaron —entre otras— tres medidas para erradicar la minería ilegal y avanzar hacia un proceso de formalización de la pequeña minería y la minería artesanal (ver cuadro 4).

32 Ley N° 29815, publicada el 22 de diciembre de 2011.

CUADRO 4
Acciones contra la minería ilegal, 2012

Decreto Legislativo N° 1100 ^{1/}	Decreto Legislativo N° 1103 ^{2/}	Decreto Legislativo N° 1105 ^{3/}
<p>Comprende varios aspectos: interdicción de la minería ilegal, ordenamiento de la minería en pequeña escala, formalización de la pequeña minería y minería artesanal, actividades del Estado para la remediación ambiental, regulación de zonas de exclusión minera, suspensión de otorgamiento de concesiones en estas últimas, uso de dragas, entre otros.</p>	<p>Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que pueden ser utilizados en la minería ilegal.</p> <p>Se asigna a la Sunat la función del referido control y fiscalización. Otras instituciones involucradas (Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Ministerio Público) le prestan su apoyo, en cuyo caso la Sunat quedaba obligada a financiar dicho apoyo con sus propios recursos.</p>	<p>Define de manera explícita lo que es la “minería ilegal” y la diferencia de la “minería informal”, establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.</p> <p>Se fijaron plazos para dicho proceso que, lamentablemente, no se llegaron a cumplir (Torres 2015). Asimismo, se crea la Comisión Permanente de Seguimiento de las Acciones del Gobierno frente a la Minería Ilegal, entre cuyos integrantes se incorpora a un representante de la Sunat.</p>

1/ Publicado el 18/02/2012.

2/ Publicado el 04/03/2012.

3/ Publicado el 19/04/2012.

Elaboración: CooperAcción.

Si bien las dos primeras medidas hacen puntual referencia al objetivo de garantizar la recaudación tributaria o al perjuicio social que ocasiona la minería ilegal mediante la evasión fiscal, ninguna de las tres plantea acciones propias para la Sunat (control, recaudación, fiscalización) contra la evasión tributaria, que, de manera escandalosa, ocurre en las zonas donde se práctica la minería ilegal o informal.

1.3.2. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2012

Continuando con el objetivo inicial de incrementar la presión tributaria, hacia mediados de 2012 se introdujeron cambios importantes en el sistema tributario nacional.

En el marco de la delegación de facultades concedida por el Congreso de la República en junio de 2012³³ para legislar en materia tributaria, aduanera y de delitos tributarios y aduaneros, el Poder Ejecutivo emitió 18 decretos legislativos. Más que una reforma tributaria, se trató principalmente de modificaciones introducidas en el Código Tributario y en la legislación de los principales impuestos, sin tocar sus tasas (ver cuadro 5). El principal objetivo apuntaba a alcanzar la meta de 18% de presión tributaria hacia 2016. El ministro de Economía de ese entonces, Luis Miguel Castilla, esperaba incrementar en 0,5% en promedio anual la presión tributaria hasta 2016.

CUADRO 5
Principales medidas tributarias aprobadas en la reforma de 2012
Ley N° 29884 publicada el 09/06/2012^{1/}

Medidas	Sumilla
Código Tributario	Mediante los Decretos Legislativos N° 1113, 1117 y 1121 se modificó el Código Tributario.
Impuesto a la renta a las ganancias de capital	Mediante Decreto Legislativo N° 1120, se decidió eliminar a partir de enero de 2013 la exoneración de 5 UIT que beneficiaba a la personas que debían pagar el IR a las ganancias de capital.
Precios de transferencia	Mediante el Decreto Legislativo N° 1112 se introdujeron algunos ajustes en la normativa de los precios de transferencia: el ajuste del precio de mercado, procede también en el caso de operaciones efectuadas a título gratuito.
Código Tributario: Norma Antielusión	Mediante el Decreto Legislativo N° 1121 se modificó la Norma VIII del Código Tributario y se incluyó la Norma XVI: Calificación, elusión de normas tributarias y simulación, más conocida como "cláusula antielusiva".

1/ Mediante esta norma, el Congreso de la República delegó facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia tributaria. En este contexto, se emitieron 18 decretos legislativos.

Elaboración: CooperAcción.

33 Ley N° 29884, publicada el 9 de junio de 2012.

Para tal efecto, se reforzaron las prerrogativas legales con las que cuenta la Sunat para el cumplimiento de sus funciones, mediante la eliminación de los vacíos legales que favorecían la elusión y el planeamiento tributario por parte de las grandes empresas. Asimismo, se buscó enfrentar la elevada informalidad que subsiste en la economía, con la finalidad de lograr la ansiada reducción de la evasión tributaria. Según el ministro Castilla, en ese entonces, la tasa de evasión del IR superaba el 50%, mientras que la del IGV era de 35%³⁴.

Entre las decisiones que se adoptaron podemos resaltar aquella vinculada a las ganancias de capital. Estas comenzaron a ser gravadas con el IR desde 2010, pero las personas naturales, sucesiones indivisas y sociedades conyugales quedaron exoneradas del pago de dicho impuesto si sus ganancias de capital obtenidas por la venta de acciones y otros valores mobiliarios —como bonos, por ejemplo— eran menores o iguales a cinco unidades impositivas tributarias (UIT). En la reforma de 2012, se decidió eliminar la referida exoneración a partir de enero de 2013³⁵; desde entonces, las personas debían tributar con una tasa efectiva del 5% sobre el valor total de la ganancia, sin importar el monto. Al menos en el plano formal, con ello se esperaba avanzar hacia una mayor equidad en el sistema tributario nacional y, claro está, coadyuvar al incremento de la recaudación. Como se verá más adelante, esta decisión fue revertida en 2015.

Entre otras medidas que se adoptaron, dos de ellas merecen particular atención.

La primera introdujo ajustes en la normativa de los precios de transferencia³⁶, es decir, en el precio que pactan las empresas que forman parte de un mismo grupo económico cuando se transfieren bienes y servicios. Según la modificación introducida, cuando el precio pactado entre dos empresas vinculadas difiera del precio de mercado, el ajuste del primero (el pactado) deberá hacerse incluso si se trata de operaciones efectuadas a título gratuito.

34 Cf. <http://elcomercio.pe/economia/peru/gobierno-espera-recaudar-mas-us12000-millones-reforma-tributaria-noticia-1418588>.

35 Decreto Legislativo N° 1120, publicado el 18 de julio de 2012.

36 Decreto Legislativo N° 1112, publicado el 29 de junio de 2012.

La segunda medida, la de mayor trascendencia de la “reforma” de 2012, comprendió la modificación de la norma VIII del Código Tributario y la inclusión de la norma XVI: calificación, elusión de normas tributarias y simulación, más conocida como “cláusula antielusiva”³⁷. Su espíritu apuntaba a contrarrestar el planeamiento tributario que practican no pocas empresas en el país valiéndose de acciones elusivas: no incumplo la ley, pero me aprovecho de sus vacíos para pagar menos impuestos.

Al tomar esta decisión, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Sunat sintonizaron muy bien con la tendencia internacional, en el marco de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): perseguir y castigar la elusión tributaria y el planeamiento tributario que practican grandes empresas transnacionales — de las dimensiones de Apple o Starbucks— para reducir el pago de impuestos en países europeos.

La adopción de una norma general antielusión constituye una exigencia que la OCDE impone a sus países miembros para que puedan cumplir con las mejores prácticas internacionales en materia impositiva.

El director del Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile, Fernando Barraza, país que adoptó una norma general antielusión el 30 de septiembre de 2015, considera que esta se justifica porque la elusión viola los principios de equidad tributaria al desplazar la carga hacia los contribuyentes que actúan correctamente. “La elusión torna nuestro sistema más inequitativo porque quienes tienen recursos para financiar planificaciones tributarias agresivas, terminan pagando, no sólo (sic) menos impuesto del que en derecho les corresponde, sino además menos impuestos que el resto de los contribuyentes”³⁸.

En Perú, sin embargo, la norma antielusión tuvo que afrontar una sostenida oposición por parte del sector privado. Este, asesorado por conocidos bufetes de abogados tributaristas y respaldado por una campaña en medios de comunicación, centró su principal crítica en la “inseguridad jurídica” que la medida generaría en las empresas al otorgar amplia discrecionalidad a la administración tributaria.

37 Decreto Legislativo N° 1121, publicado el 18 de julio de 2012.

38 <http://www.sii.cl/pagina/actualizada/noticias/2015/281015noti01jv.htm>.

La primera reacción provino de la Confiep, el más importante gremio de empresarios del Perú, que a las pocas semanas de aprobada la norma remitió una carta al MEF en la cual sostenía que la norma afectaba la reserva de ley y la seguridad jurídica, pues los hechos que son materia de impuestos y sus consecuencias fiscales (el pago de impuestos) solo deben establecerse por ley, y no por una interpretación de Sunat³⁹. En junio de 2014, Alfonso García Miró, presidente en ejercicio de la Confiep, declaraba que sus representados “esperaban la eliminación del capítulo 16 de la norma antielusión, debido a que le da demasiada discrecionalidad a los fiscalizadores”⁴⁰.

Por su parte, la Cámara de Comercio de Lima (CCL) exigió su derogación por considerar que la norma lesionaba la seguridad jurídica y era extremadamente peligrosa por su abierta discrecionalidad, que podía convertirse en arbitrariedad⁴¹.

El área tributaria de la consultora internacional KPMG en Perú, que brinda asesoría a grandes empresas, opinó que si la cláusula antielusiva “es mal interpretada y aplicada puede terminar en la creación de tributos al considerar como gravadas operaciones que en la realidad están fuera del ámbito de aplicación de impuestos”⁴².

Asimismo, el diario El Comercio, en su editorial del 5 de agosto de 2015, consideraba que la ley antielusión aumentaba la inseguridad jurídica⁴³.

Lo acontecido con esta norma demuestra una vez más la capacidad de presión que tienen las principales empresas del sector privado para quebrar o bloquear decisiones gubernamentales que consideran contrarias a sus intereses económicos. El trabajo de *lobby* que llevaron a cabo produjo el resultado esperado y la referida norma nunca fue aplicada. Tania Quispe, en ese entonces jefa de la Sunat, dijo que la norma no sería aplicada hasta que esta institución no contara con el reglamento respectivo, a pesar de que es sabido —a partir de la experiencia de otras administraciones tributarias del

39 <http://gestion.pe/2012/08/20/economia/confiep-reforma-tributaria-puede-limitar-inversion-privada-2010445>.

40 <http://peru21.pe/economia/confiep-paquete-economico-castilla-ha-quedado-corto-2189015>.

41 La Cámara, revista de la CCL, del 26 de mayo al 1 de junio de 2014, N° 627, p. 18.

42 Cf. <https://www.kpmg.com/PE/es/IssuesAndInsights/sala-de-prensa/notas-prensa/Documents/120906-NP-Comentarios-a-la-Reforma-Fiscal-2012-IR.pdf>.

43 <http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-primeros-auxilios-presidente-noticia-1830734>.

mundo en este campo— que dicha norma es imposible de reglamentar debido a que es infinita la “creatividad” de las grandes empresas —y la de sus bufetes de abogados tributaristas— para inventar e implementar figuras elusivas.

En mayo de 2014, Tania Quispe declaró que hacia fines de dicho mes se aprobaría el reglamento, pero que antes sería consensuado con los principales gremios empresariales⁴⁴. En julio de ese mismo año, el congresista Luis Iberico, miembro del Grupo Especial de Trabajo para el Fomento de la Inversión y la Generación de Empleo (FIGE) del Congreso de la República, quien luego sería elegido presidente de dicho poder del Estado, pidió:

(...) la suspensión de la norma XVI hasta que el MEF, por decreto supremo, establezca los parámetros de fondo y forma para su aplicación. El pedido se canalizó a través de la comisión de economía con un agregado: que la cláusula antielusiva se abstenga, además, de revisar los periodos fiscales anteriores a su promulgación⁴⁵.

Lamentablemente, la presión de los grupos de poder logró su objetivo: congelar esta medida.

1.4. LA CONTRARREFORMA DE 2014

Durante la segunda mitad de 2014, el MEF propuso diversas normas vinculadas, a aspectos tributarios, y el Congreso de la República los aprobó. En medio de una evidente desaceleración de la economía, estas medidas configuraron una política fiscal contracíclica, cuyo principal objetivo fue reducir los costos y gastos de producción/comercialización del sector privado, así como aumentar las utilidades netas de las empresas mediante la reducción de su carga tributaria.

Se trató de decisiones desesperadas y apresuradas que tuvieron un alto costo en términos de pérdida de ingresos fiscales y que no reactivaron la economía. En este contexto, las nuevas medidas representaron una contrarreforma con respecto al espíritu de las decisiones adoptadas en los años precedentes.

44 Diario *Gestión*, lunes 12 de mayo de 2014.

45 Revista *Poder*: “El misterio de la norma XVI”, publicado el 11 de septiembre de 2014.

1.4.1. EL PRIMER GRUPO DE MEDIDAS

En julio de 2014, el Congreso aprobó la ley 30230⁴⁶ conocida como ‘paquetazo ambiental’, que podríamos calificar como “todista” o Ley “combi” debido a la amplia gama de actividades socioeconómicas que se vieron involucradas: sistema tributario, contratos de estabilidad tributaria, procedimientos administrativos, regulación ambiental, promoción de la inversión, micro/pequeña/mediana empresa, saneamiento de predios, infraestructura vial, entre otras (ver cuadro 6).

CUADRO 6
Primer grupo de medidas tributarias aprobadas durante 2014
Ley N° 30230 publicada el 12/07/2014

Medidas	Sumilla
Deudas tributarias	Reducción del 15% del total de la deuda tributaria, para mejorar los balances financieros de 180 mil contribuyentes.
IGV: detracciones	Se eliminó 13 bienes y/o servicios del sistema de detracciones y se redujo de 5 a 3 las tasas existentes. Previamente, se redujo de 12% a 10% el porcentaje de detracción en servicios empresariales y otros servicios.
IGV: retenciones ^{1/}	A inicios de 2014, se redujo la tasa de retenciones de 6% a 3%.
Contratos de estabilidad tributaria (CET)	Se elevó los montos mínimos de inversión y se modificó los plazos de los CET. Se estableció un nuevo tipo de CET, por un plazo de 15 años, para proyectos mineros con producción inicial no menor de 15.000 TM/día y programas de inversión no menores a US\$ 500 millones.
Cláusula antielusiva general	Se suspendió la facultad de la Sunat para aplicar la cláusula antielusiva (Norma XVI del Título Preliminar del Código Tributario).
Otras medidas:	
Regulación ambiental	La Ley N° 30230 también incluyó temas directamente vinculados a la regulación ambiental en el sector minero.

1/ Resolución de Superintendencia N° 033-2014/SUNAT, publicada el 01/02/2014.

Elaboración: CooperAcción.

46 Ley N° 30230, publicada el 12 de julio de 2014 establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

En el ámbito tributario, destaca la decisión de reducir el 15% del total de la deuda tributaria para mejorar los balances financieros de 180.000 contribuyentes y aumentar así la probabilidad de cobro de dicha deuda.

Reducción de los costos del cumplimiento tributario

En esa misma línea, se buscó reducir los costos de cumplimiento tributario mediante la racionalización y focalización de los sistemas de pago adelantado del IGV (detracciones, retenciones y percepciones), con lo cual se trataba de corregir algunos excesos y abusos inherentes a estos sistemas.

La Sunat eliminó 13 bienes y/o servicios del sistema de detracciones y redujo de cinco a tres las tasas existentes. Previamente, el 27 de junio de 2014, se había bajado de 12% a 10% los porcentajes de detracción en los subsistemas “otros servicios empresariales” y “demás servicios gravados con el IGV”. Asimismo, a inicios de febrero de 2014, redujo la tasa de retenciones de 6% a 3%.

Todas estas medidas, si bien iban en el sentido correcto de simplificar el sistema tributario y reducir el costo del cumplimiento tributario, reducían los ingresos fiscales.

Modificación de los CET

En el sector minero, se modificaron los CET. Antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230, había dos tipos de CET: (i) los destinados a operaciones mineras de hasta 5000 TM/día, o con inversiones de US\$ 2 millones, con una duración de 10 años; y (ii) los que involucraban proyectos que superaban dicho nivel de producción, o con un programa de inversión inicial no menor a US\$ 20 millones, o inversiones en empresas mineras existentes con programas de inversiones no menores a US\$ 50 millones, con una duración de 15 años.

Con las modificaciones introducidas, en el primer tipo de CET el monto mínimo de inversión subió de US\$ 2 millones a US\$ 20 millones. En el segundo tipo de CET, el compromiso mínimo de inversión subió de US\$ 20 millones a US\$ 100 millones. En el caso de inversiones en empresas ya existentes, la inversión mínima subió de US\$ 50 millones a US\$ 250 millones; asimismo, la duración del contrato bajó de 15 a 12 años.

Estas modificaciones, si bien actualizan montos de inversión desfasados, al elevar la valla de los niveles mínimos de inversión exigidos, benefician exclusivamente a un reducido número de grandes empresas mineras.

Este objetivo resulta más evidente con la incorporación de un tercer tipo de CET, para proyectos mineros con producción inicial no menor de 15.000 TM/día o cuyas ampliaciones lleguen a una capacidad no menor a 20.000 TM/día, con programas de inversión no menores a US\$ 500 millones, con un plazo de 15 años. En esta alternativa, se aceptan inversiones adicionales posteriores a la ejecución del programa de inversiones, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: (1) el importe de las inversiones adicionales sea no menor a US\$ 250 millones, monto que luego la Ley N° 30296 bajó a US\$ 25 millones; (2) las inversiones adicionales se realicen dentro de la misma concesión del proyecto; (3) las inversiones se encuentren vinculadas al objeto del proyecto de inversión; y (4) se ejecuten dentro del plazo estabilizado por el CET.

Con estos últimos requisitos se buscó resolver la controversia que la Sunat tuvo con algunas empresas mineras al pretender estas que sus inversiones adicionales también sean cubiertas por sus CET; es el caso de Cerro Verde, que se comentará en el capítulo III.

La cláusula antielusión

Como una muestra más de lo contradictoria que resultó la política tributaria del gobierno de Humala, al cabo de dos años de ser publicada, la cláusula antielusión fue suspendida el 12 de julio de 2014 sin haber sido nunca aplicada⁴⁷. De esta manera, se eliminó la posibilidad de reforzar la lucha contra la elusión.

El sector minero hubiese sido un aportante importante en el esfuerzo por aumentar los ingresos fiscales mediante el control y fiscalización del planeamiento tributario, la elusión y los precios de transferencia, prácticas que son más o menos recurrentes entre las grandes empresas del sector. Refiriéndose a los no pocos procesos de fusión e integración vertical y

47 La facultad de la Sunat para aplicar la cláusula antielusiva fue suspendida hasta que el MEF “establezca los parámetros de fondo y forma que se encuentran dentro del ámbito de aplicación” de esta norma.

horizontal que se generaron al interior de los grupos mineros nacionales durante la década de bonanza minera, Torres (2013: 272) concluye lo siguiente:

Habría que preguntarse en qué medida estas prácticas respondieron fundamentalmente a estrategias de organización industrial, como medio de crecimiento y para alcanzar mayor competitividad, antes que a una de planeamiento tributario. En la práctica empresarial, no son pocos los casos en los que la empresa absorbida tiene pérdidas que generan un escudo fiscal para la sociedad absorbente o para la nueva empresa que se constituye, incluso si el marco tributario nacional prohíbe el arrastre de pérdidas como crédito contra el Impuesto a la Renta.

La literatura especializada identifica lo que podríamos analizar como prácticas de elusión tributaria por parte de los grupos mineros en el país. Torres (2013) menciona los casos de los grupos Buenaventura y Hochschild, ocurridos coincidentemente durante 2008, cuando los grupos mineros ‘sobre-reaccionaron’ frente a la crisis financiera internacional. Wiener y Torres (2014) analizan el caso de Yanacocha. Estos se describen a continuación.

- **El caso del Grupo Buenaventura.** Durante 2008, la crisis financiera global no afectó de manera drástica las finanzas del Grupo Buenaventura debido a varios factores: la mínima volatilidad del precio de sus dos principales productos —el oro y la plata—; los mayores niveles de producción obtenidos por su empresa líder, la Compañía de Minas Buenaventura S. A. A.; pero, también, por su participación en el capital social de sus “asociadas” Sociedad Minera Cerro Verde S. A. A. y, principalmente, Minera Yanacocha S. R. L.

Ese año, las ventas netas consolidadas de la Compañía de Minas Buenaventura S. A. A. se incrementaron en 2,6%, tendencia que se acentuó durante 2009 (6,9%) y 2010 (27,9%). Sin embargo, la utilidad antes de impuestos se redujo en 60,5% durante 2008. La explicación de este resultado no se encuentra en la crisis financiera, sino en el efecto contable de los US\$ 415 millones que el Grupo Buenaventura registró ese año como pérdida por haberse liberado de los compromisos en ventas futuras que había asumido con sus clientes. De no haberse consignado esta pérdida, la utilidad antes de impuestos se hubiese incrementado en 34,9%.

En otras palabras, este grupo económico eligió precisamente el año en que estalló la crisis financiera internacional para tomar una decisión que tuvo significativos efectos tributarios, pues redujo de manera cuantiosa su IR. En los estados financieros (EE. FF.) consolidados de la compañía está consignado un ingreso de US\$ 26,6 millones por concepto de IR durante 2008, cuando lo normal es que dicho flujo sea negativo: ello significa que dicho monto iba a ser “cobrado” a la Sunat mediante compensaciones en los ejercicios siguientes.

- **El caso del Grupo Hochschild.** Durante 2008, sus ingresos por ventas tuvieron un incremento de 42,2% con respecto a 2007, año en el cual las ventas ya habían aumentado 44,4%. Sin embargo, la utilidad neta fue negativa en -US\$ 13,5 millones durante 2008, después de haber ascendido a US\$ 80,9 millones en el año anterior. Este resultado no se explica por el estallido de la crisis financiera, sino porque en los EE. FF. de ese año se consignaron elevados incrementos en varios gastos operativos, entre los que destaca una inusual “pérdida por desvalorización de activos” correspondiente a las minas Selene y Moris y al proyecto San Felipe. Asimismo, los costos financieros se elevaron en 387% respecto al año anterior.

Estas prácticas contables determinaron una sustancial reducción de la utilidad antes de impuestos. Los efectos tributarios se concretaron en una reducción de 36% en el IR de ese año: de US\$ 35,8 millones en 2007 a US\$ 22,9 millones en 2008.

- **El caso de Yanacocha.** Según la Memoria Anual 2013 de Compañía de Minas Buenaventura S. A. A., su asociada Compañía Minera Yanacocha S. R. L. habría trabajado en rojo ese año, con una pérdida neta de -US\$ 562,31 millones. Este resultado se produjo, porque la utilidad antes de impuestos se redujo en -US\$ 700,13 millones, debido al incremento inusual de las provisiones por “deterioro de activos de larga duración”, por un monto de -US\$ 1038,55 millones.

Ello determinó que el IR, que normalmente debe figurar con cifras entre paréntesis (negativas) que serán descontadas de la utilidad antes de impuestos, figura ese año como cifra positiva o activo de la empresa por US\$ 137,83 millones; es decir, son los pagos a cuenta del IR efectuados a lo largo del año y que el Estado tendría que devolver.

De no haberse incluido el “deterioro de activos” en las cuentas del balance de 2013, la utilidad antes de impuestos hubiese sido positiva en US\$ 338,4 millones.

Ajustes introducidos en la regulación ambiental⁴⁸

La Ley N° 30230 también incluyó temas directamente vinculados a la regulación ambiental en el sector minero.

- Se redujo la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) al disminuir sus fuentes de financiamiento, tanto de este como de otros organismos fiscalizadores.
- Se eliminó el carácter participativo de los procesos de ordenamiento territorial (OT) y zonificación económica y ecológica (ZEE), y se los redujo al estatus de “referenciales”.
- Se redujeron los plazos, bajo sanción para los funcionarios que los incumplan, para dar opiniones técnicas a los estudios de impacto ambiental, sin tomar en cuenta las limitaciones de recursos financieros, humanos y técnicos que caracterizan a instituciones como el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sernanp), la Autoridad Nacional de Agua (ANA) y el Ministerio de Cultura.
- Se limitaron las funciones del Ministerio del Ambiente (Minam) en lo referente a la creación de zonas reservadas.
- Se incluyeron criterios económicos y no técnicos para establecer límites máximos permisibles y estándares de calidad ambiental, con lo cual se afecta la salud pública.

Estas medidas unilaterales distorsionaron y debilitaron la regulación socioambiental pues priorizaron los reclamos de los inversionistas — particularmente del sector minero, que presionaban por un relajamiento de las regulaciones al considerar que incrementaban sus costos de producción.

48 Ver al respecto ANC *et al.* (2014).

1.4.2. EL SEGUNDO GRUPO DE MEDIDAS

En noviembre de 2014, el Congreso de la República aprobó un segundo grupo de medidas tributarias^{49 50}. Entre las decisiones más importantes que se adoptaron en el ámbito tributario, se pueden mencionar las que se observan en el cuadro 7.

CUADRO 7
Segundo grupo de medidas tributarias aprobadas durante 2014
Ley N° 30264 publicada el 16/11/2014

Medidas	Sumilla
Depreciación acelerada	A partir del ejercicio 2015, la tasa anual de depreciación de edificios y construcciones - para efecto del Impuesto a la Renta - sube de 5% a 20%.
ITAN	Los mismos contribuyentes que antes eran considerados como sujetos exonerados del ITAN, pasaron a ser considerados como sujetos inafectos al impuesto. Los intereses, moras y multas de los ejercicios fiscales 2013 y 2014 se regularizaran mediante una compensación correspondiente al 1% UIT.
Modificaciones al Código Tributario	Eliminación de costos y gastos en procedimientos seguidos ante la Sunat, flexibilización de las tablas de infracciones y sanciones, entre otras medidas.
Ampliación del mecanismo de Obras por Impuestos	Se autorizó a entidades del Gobierno Nacional, a efectuar la ejecución de proyectos de inversión pública mediante el procedimiento de Obras por Impuestos.

Elaboración: CooperAcción.

49 Ley N° 30264, publicada el 16 de noviembre de 2014.

50 Durante el lapso entre la aprobación del primer y el segundo grupo, se dictó un conjunto de medidas del cual no se ocupa este estudio, porque no tuvo efectos tributarios directos. No obstante, se debe destacar la decisión de reducir la intangibilidad de la compensación por tiempo de servicios (CTS), con lo cual se buscó otorgar una mayor liquidez a los consumidores para reactivar la demanda interna.

- De manera excepcional y temporal, se estableció un régimen especial de depreciación de edificios y construcciones, aplicable a partir del ejercicio gravable 2015. La tasa de depreciación anual subió de 2% a 20% de depreciación en línea recta. La ventaja de este beneficio tributario, conocido como “depreciación acelerada”, es que las empresas involucradas pagan un menor IR-3ra. Cat. durante los cinco años posteriores a la fecha de inicio de la medida. La desventaja es que implica menores ingresos fiscales a partir de 2016.
- En el impuesto temporal a los activos netos (ITAN), los contribuyentes que eran considerados como sujetos exonerados pasaron a ser considerados como sujetos inafectos al impuesto. Sin embargo, se excluyó de este beneficio tributario a las entidades educativas particulares.
- Se introdujeron modificaciones en el Código Tributario para eliminar costos y gastos en procedimientos seguidos ante la Sunat (en los procedimientos de cobranza coactiva, por ejemplo), así como para flexibilizar las tablas de infracciones y sanciones, entre otras medidas.
- Se autorizó a entidades del gobierno nacional a ejecutar proyectos de inversión pública —al igual que ya lo venían haciendo los GR y GL— en salud, educación, agricultura, riego, orden público y seguridad, mediante el procedimiento de Obras por Impuestos aprobado mediante la Ley N° 29230.

1.4.3. EL TERCER GRUPO DE MEDIDAS

El tercer grupo de medidas tributarias⁵¹ (ver cuadro 8) incluye un régimen excepcional de recuperación anticipada del IGV durante el periodo 2015-2017, destinado a promover la adquisición de bienes de capital en las microempresas inscritas en el Remype⁵²; ello, sin embargo, tenía un costo fiscal en términos de menor recaudación. Asimismo, se modificó el Código Tributario.

51 Ley N° 30296, publicada el 31 de diciembre de 2014.

52 Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (Remype).

CUADRO 8
Tercer grupo de medidas tributarias aprobadas durante 2014
Ley N° 30296 publicada el 31/12/2014

Medidas	Sumilla
Impuesto a la renta de personas jurídicas (3ra. Categoría)	Reducción gradual de la tasa del impuesto a partir del 01/01/15: 28% para 2015-2016; 27% para 2017-2018 y 26% desde 2019 en adelante.
Dividendos	Se modificó las tasas aplicables a los dividendos. Incremento gradual a partir de 2015: 6,8% para 2015-2016, 8% para 2017-2018 y 9,3% desde 2019.
Impuesto a la Renta de Personas Naturales (5ta. Categoría)	Las tasas correspondientes a las Rentas del Trabajo y las de Fuente Extranjera quedaron afectas a una nueva escala progresiva acumulativa con cinco tramos, desde 8% hasta 30%, a partir de 2015.
Impuesto a la renta de personas naturales (4ta. Categoría)	La tasa del IR bajó de 10% a 8% sobre la renta bruta mensual a partir de 2015.
IGV: Recuperación anticipada - Régimen excepcional.	Beneficio destinado a las microempresas para fometar en estas la adquisición, renovación o reposición de bienes de capital nuevos.
Otras medidas tributarias:	
Aranceles 1/	Se modificó lo dispuesto mediante Decreto Supremo N° 312-2014-EF. Se redujo de 1870 a 1085 las subpartidas con arancel cero, y las 785 subpartidas restantes volvieron a ser gravadas con un arancel de 6% a partir del 10/12/2014.
Draw back 1/	Reducción de la tasa de 5% a 4% desde enero 2015 y a 3% desde enero 2016.
ISC: Interno e Importación 2/	Se redujo importes aplicables a los combustibles.
IGV: Percepciones 3/	Se excluyó del Apéndice 1 del Régimen de Percepciones, los bienes detallados en los numerales 13 a 41.

1/ Decreto Supremo N° 314-2014-EF publicado el 18/11/2014.

2/ Decreto Supremo N° 316-2014-EF publicado el 21/11/2014.

3/ Decreto Supremo N° 317-2014-EF publicado el 21/11/2014.

Elaboración: CooperAcción.

Sin embargo, las medidas de mayor trascendencia, debido a sus efectos negativos en los ingresos fiscales, que se dejaron sentir desde 2015, fueron las modificaciones a las tasas del impuesto a la renta.

En el caso del IR de las personas jurídicas, o IR-3ra. Cat., se aprobó la reducción gradual de la tasa desde el 1 de enero de 2015. La tasa de 30%, que estuvo vigente hasta 2014, bajó a 28% durante el periodo 2015-2016; y debería bajar a 27% durante 2017-2018 y a 26% desde 2019 en adelante.

CUADRO 9
Impuesto a la renta de la tercera categoría

Ejercicios Gravables	Tasas (%)
2015 - 2016	28
2017 - 2018	27
2019 en adelante	26

El objetivo declarado era que las empresas, al reducir su carga tributaria, deberían disponer de mayores recursos para invertir en favor de la recuperación económica.

Asimismo, se modificó la tasa aplicable a los dividendos y cualquier otra forma de distribución de utilidades. La tasa, que hasta 2014 fue de 4,1%, se incrementó gradualmente a partir del ejercicio 2015: 6,8% durante el periodo 2015-2016, 8,0% en el periodo 2017-2018 y 9,3% desde 2019 en adelante (ver cuadro 10). La medida grava solo a las personas naturales. De esta manera, se buscó compensar en algo la menor recaudación debido a la reducción de tasas en el IR de las personas jurídicas. En la práctica el incremento de la tasa a los dividendos no tuvo mayor impacto sobre la recaudación.

CUADRO 10
Dividendos

Ejercicios Gravables	Tasas (%)
2015 - 2016	6,8
2017 - 2018	8,0
2019 en adelante	9,3

En el caso de las personas naturales, las rentas del trabajo y las de fuente extranjera quedaron afectas a una nueva escala progresiva acumulativa a partir de 2015, con cinco tramos en lugar de los tres que estuvieron vigentes hasta 2014; sin embargo, no se tocó la tasa máxima de 30%⁵³ (ver cuadro 11).

El objetivo declarado de esta medida era dotar de mayor equidad al sistema tributario, puesto que se redujo la carga tributaria a las personas con ingresos bajos y medios (entre S/. 2000 y S/. 4000). Lo curioso del caso es que se mantuvo la máxima tasa para las personas de mayores ingresos.

CUADRO 11
Impuesto a la renta personas naturales

Suma de la Renta Neta de Trabajo y la Renta de Fuente Extranjera	Tasa (%)
Hasta 5 UIT	8
Más de 5 UIT hasta 20 UIT	14
Más de 20 UIT hasta 35 UIT	17
Más de 35 UIT hasta 45 UIT	20
Hasta 45 UIT	30

53 El mínimo exento se mantiene en 7 UIT.

En el caso de las rentas de la cuarta categoría (el ingreso de los profesionales independientes, por ejemplo), la tasa del IR bajó de 10% a 8% sobre la renta bruta mensual por concepto de retenciones y/o pagos a cuenta.

Dentro de este tercer grupo de medidas tributarias, podemos incluir otras cuatro que fueron dictadas por el MEF:

- 1) El 6 de noviembre de 2014⁵⁴, el MEF redujo a 0% la tasa arancelaria de 1870 subpartidas arancelarias. Esta decisión fue rechazada por los exportadores no tradicionales agrupados en la Asociación de Exportadores (ADEX), quienes argumentaban que con esta decisión “los subsectores confecciones, metalmecánico y maderero quedaron desprotegidos”⁵⁵, y en consecuencia, la medida podía tener efectos contrarios al objetivo reactivador.

Sin embargo, el tema de fondo era otro: el beneficio tributario llamado *drawback*. En el plano formal, el *drawback* es un régimen aduanero que consiste en la devolución a los exportadores de los aranceles que estos pagan cuando importan insumos que luego son incorporados en sus productos finales de exportación. En la práctica, la Sunat devuelve a los exportadores más de lo que efectivamente estos pagan por concepto de aranceles; por tanto, el *drawback* es un gasto o beneficio tributario que subvencionamos todos los peruanos. Si se implementaba el arancel cero, los exportadores agrupados en ADEX se quedaban sin el *drawback*.

Lo errático de las decisiones que se adoptaron en materia de política arancelaria, hizo evidente la capacidad de presión que tienen los gremios empresariales cuando alguna decisión fiscal atenta contra “derechos” que ellos consideran ya adquiridos. El 18 de noviembre de ese mismo año⁵⁶, se modificó lo dispuesto el 6 de noviembre y se redujeron de 1870 a 1085 las subpartidas con arancel cero; las 785 subpartidas restantes volvieron a ser gravadas con un arancel de 6% a partir del 10 de diciembre de 2014⁵⁷. Con esta decisión, los exportadores no se quedaban sin el beneficio del *drawback*.

54 Decreto Supremo N° 312-2014-EF.

55 <http://gestion.pe/economia/adex-rechaza-decision-mef-reducir-cero-arancel-1870-partidas-arancelarias-2113163>.

56 Decreto Supremo N° 314-2014-EF.

57 A esa fecha, la estructura arancelaria del Perú tenía tres niveles arancelarios ad valorem: 0%, 6% y 11%.

- 2) Vinculado al tema precedente, el mismo 18 de noviembre, se redujo el porcentaje de devolución del *drawback* de 5% a 4% desde enero de 2015, y a 3% desde enero de 2016. En este caso, la medida tendrá un efecto positivo en la recaudación, pues se reduce el beneficio tributario otorgado a los exportadores.
- 3) El 21 de noviembre, se modificó el ISC aplicable a la importación y comercialización interna de las distintas clases de gasolina⁵⁸. Esta decisión redujo no solo la recaudación de este impuesto, sino también la recaudación del IGV, para cuyo cálculo se suma a la base imponible el monto pagado por ISC.

Así, para dar mayor liquidez a los consumidores mediante la reducción de sus costos y/o gastos, se optó por lo más fácil: reducir impuestos, antes que atacar los problemas estructurales de un mercado donde tres productores/importadores (Petroperú, Relapasa⁵⁹ y el Grupo Romero) tienen un considerable poder de mercado, lo que se refleja en como un alza del precio internacional de los combustibles se traslada de inmediato a los consumidores finales, pero la baja del mismo se traslada a tarde, mal o nunca a los consumidores.

- 4) Finalmente, también el 21 de noviembre⁶⁰, se excluyó del Régimen de Percepciones del IGV⁶¹ a los bienes detallados en los numerales 13 a 41. Ello también implicó una pérdida de ingresos fiscales.

Si bien la medida que mencionamos a continuación se relaciona con la reforma de 2012, la incluimos en este tercer grupo de medidas, porque fue suprimida durante 2015 y tuvo el mismo espíritu que las mencionadas en el presente acápite. Nos referimos al IR a las ganancias de capital, cuya exoneración de las cinco UIT había sido eliminada desde 2013. En un contexto signado por la caída del precio internacional de los metales y el aletargamiento de la economía nacional, las prioridades del Gobierno cambiaron y este decidió desandar el camino recorrido. Así, en septiembre de 2015, se exoneró del IR a las ganancias de capital provenientes de la venta de acciones y demás valores representativos de acciones a partir de 2016⁶².

58 Decreto Supremo N° 316-2014-EF.

59 Refinería La Pampilla.

60 Decreto Supremo N° 317-2014-EF.

61 Ley N° 29173, publicada el 23 de diciembre de 2007.

62 Ley N° 30341, publicada el 12 de septiembre de 2015.

Con la citada medida, se buscó reactivar el mercado de valores, seriamente afectado por la baja del precio de los metales, y evitar que su categoría se vea rebajada, de “mercado emergente” a “mercado frontera” por las agencias internacionales calificadoras de riesgo bursátil. El costo fue una menor recaudación, pero también una mayor inequidad en el sistema tributario nacional. Se obviaba de esta manera el problema de fondo: el mercado bursátil peruano es fiel reflejo de la estructura económica que caracteriza al país, pues su desarrollo ha estado supeditado a los ciclos de expansión y recesión del sector minero. La bolsa limeña es una bolsa minera, pues su capitalización bursátil está dominada por las empresas de este sector.

Así, a pesar de que ya desde 2011 el PBI había iniciado un proceso de desaceleración que lo llevaría de 6,5% ese año a 2,4% durante 2014, los responsables de la política económica no reaccionaron a tiempo, y finalmente adoptaron medidas tributarias mayormente regresivas en la contrarreforma de 2014.

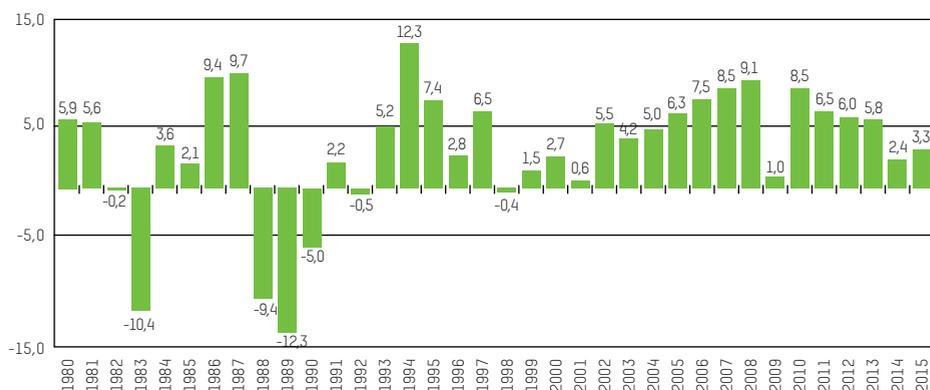
El responsable de esta situación fue el ministro de Economía de ese entonces, Luis Miguel Castilla, quien fue reemplazado por su jefe del gabinete de asesores, Alonso Segura, el 14 de septiembre de 2014, cuando la desaceleración ya era evidente.

El MEF esperaba un crecimiento de 3% del PBI para 2015 (MMM 2015), estimación que más tarde bajó a 2,8%, aunque organismos internacionales como el FMI e instituciones privadas como el BBVA estimaban un crecimiento incluso menor⁶³. Sin embargo, a mediados de febrero de 2016, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) sorprendió con el anunció de que el PBI se había expandido a una tasa de 3,26% durante 2015 (ver gráfico 18). La causa principal de ese crecimiento por encima de lo proyectado fue la expansión del sector primario, debido —en particular— a la mayor producción de cobre, pero también a la recuperación del sector pesca, en el que se extrajo un mayor volumen de anchoveta⁶⁴.

63 El FMI estimaba un crecimiento de 2,4%, y el BBVA, de 2,5%. Cf. BBVA Research: Perú. *Perspectivas Económicas, 2016* [presentación en Power Point].

64 Durante 2015, la minería metálica se expandió en 15,47% y el sector pesca lo hizo en 15,87%.

GRÁFICO 18
PBI: Tasa de crecimiento anual 1980-2015
(S/. de 2007)



Fuente: BCRP, INEI.

Elaboración: CooperAcción.

Es cuestionable el haber reducido impuestos, sobre todo, porque la decisión fue tomada cuando los ingresos fiscales ya estaban en caída. Si bien los instrumentos fiscales creados en septiembre de 2011 continuaron aplicándose en el sector minero, perdieron su eficacia como medio de apropiación de la renta minera, en un contexto de acentuada disminución del precio de los metales. Estos temas serán analizados en el capítulo III.

2. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Tan importante como el buen diseño de una política tributaria es su implementación. En el Perú, la institución encargada de cumplir esta función es la Sunat. El desempeño de esta institución durante la bonanza minera es también una variable que contribuye a explicar cuán eficiente fue el Estado en la apropiación de los ingresos fiscales provenientes de la renta minera.

2.1. EL FORTALECIMIENTO DE LA SUNAT

En diciembre de 2011, cinco meses después de iniciado el gobierno del presidente Humala, se aprobó la Ley de Fortalecimiento de la Sunat⁶⁵, la cual permitió a esta administración tributaria (AT) recuperar la autonomía en el uso de sus recursos financieros, en la gestión de sus recursos humanos (RR. HH.) y en sus planes operativos, los que le habían sido recortados en años previos.

La aprobación de la ley de fortalecimiento fue facilitada por las gestiones de la economista Tania Quispe Mansilla, prima de Nadine Heredia, esposa del entonces presidente Ollanta Humala, quien fue designada como jefa de la Sunat el 15 de agosto de 2011. Este vínculo familiar podría ser tomado como un indicador del rol singular que el nuevo gobierno asignaba a la Sunat en el marco de su estrategia de priorizar la inversión social.

A la Sunat se le encargó la misión de aumentar la presión tributaria, desde el 14,6% registrado en 2010⁶⁶ hasta un 18,0% hacia 2016, para asegurar los ingresos fiscales que financiaran la implementación de programas sociales. El logro de esta meta debía sostenerse en un plan de reducción de las brechas de evasión.

La Ley de Fortalecimiento sintonizaba con las principales recomendaciones que distintas misiones del FMI habían hecho a la Sunat reiteradamente en los años precedentes: pero la Sunat, o bien las cumplió a medias o simplemente no lo hizo.

Por ejemplo, una misión del FMI que visitó la Sunat en octubre de 2011, luego de efectuar un análisis de la organización, los procedimientos y sus planes hasta esa fecha, formuló varias recomendaciones de modernización en el plano del cumplimiento tributario. Al cabo de dos años, en noviembre de 2013, la Sunat había avanzado muy poco en el logro de lo recomendado por el FMI: menos de la tercera parte de las recomendaciones a corto plazo habían sido cumplidas.

65 Ley N° 29816, publicada el 22 de diciembre de 2011.

66 La presión tributaria de 14,6% de 2010 es una cifra calculada antes de la actualización de las cifras del PBI efectuada por el INEI al cambiar su año base a 2007. Con estas nuevas cifras, la presión tributaria de 2010 subió a 15,4%.

Asimismo, en noviembre de 2013, la misión del FAD reiteró una serie de recomendaciones a la Sunat, particularmente, en el plano de la modernización tecnológica, de las cuales, solo la cuarta parte había sido cumplida total o parcialmente hacia fines de 2014.

2.2. LA BONANZA MINERA Y SUS EFECTOS EN LA EFICACIA DE LA AT

En el fondo, la poca disposición de la Sunat para avanzar hacia un proceso de modernización mayor, que le asegurase el cumplimiento de sus objetivos fundacionales, no fue principalmente un asunto de falta de autonomía financiera y operativa. Durante la década de bonanza minera (2003-2012), la Sunat funcionó en “piloto automático”: la recaudación aumentaba de manera sostenida debido a las crecientes utilidades de las empresas mineras, sin que se considerase necesario mayores esfuerzos en materia de control, fiscalización y cobranza, y menos en el campo de la modernización tecnológica. Ello, en parte, explica por qué a pesar de un contexto nacional e internacional particularmente favorable, la presión tributaria no superó el 14,6% en promedio anual durante el periodo 2001-2010, ratio que en América Latina bordeaba el 19% aproximadamente.

Pero la Sunat sí se esmeró en afinar y ampliar sus sistemas de cobro adelantado del IGV: retenciones, percepciones y detracciones, que implementó desde la segunda mitad de 2002. La principal “ventaja” de estos sistemas es que la Sunat traslada a determinados contribuyentes la obligación de recaudar el IGV, con lo cual se libera de sus obligaciones, pero incrementa el costo de cumplimiento de estos últimos.

La etapa de bonanza fue entonces sinónimo de relajamiento en la administración tributaria. Un periodo durante el cual esta descuidó sus principales procesos, desde la inscripción de los contribuyentes hasta el pago de los tributos, pasando por la cobranza y la fiscalización. Desde fines de 2011, cuando se le facilitó mayor autonomía financiera y operativa, la Sunat continuó en el letargo en el que se había mantenido hasta entonces, al cual se sumaría el desorden y denuncias de corrupción.

Un aspecto que grafica bastante bien el escenario descrito es el tratamiento que se dio al tema de los precios de transferencia. Si bien la regulación de este mecanismo se introdujo en la legislación peruana en octubre del año 2000⁶⁷, la obligación formal de presentar una declaración jurada de precios de transferencia comenzó recién en 2006. Se trataba de una declaración con información bastante elemental y sin mayor rigurosidad en cuanto a la fecha de presentación⁶⁸.

Esta excesiva flexibilidad con las grandes empresas, que son las principales involucradas en el mecanismo de precios de transferencia, no cambió con la llegada de Tania Quispe, especialista y asesora de grandes empresas en dicho tema durante los 10 años que trabajó para la firma Deloitte⁶⁹, antes de asumir la jefatura de la Sunat. En mayo de 2014, Quispe anunciaba que al mes siguiente las empresas tenían que entregar de manera obligatoria el estudio de precios de transferencia, porque ya no habría “más postergaciones como en el pasado”⁷⁰.

Sucede que el referido estudio es insumo fundamental para seleccionar a los contribuyentes que serán fiscalizados. Así, después de 14 años de publicada la norma de precios de transferencia en el Perú, Quispe informaba que la Sunat no había hecho prácticamente nada en este campo.

Esta inacción benefició a las grandes empresas, en particular, a las del sector minero. Durante la década de bonanza minera, la aplicación de precios de transferencia fue una práctica extendida entre las empresas mineras integradas en un mismo grupo económico. Según Torres (2013: 272-273), esta práctica:

67 Ley N° 27356.

68 Las empresas obligadas a presentar esta declaración eran aquellas cuyas transacciones con empresas vinculadas superaban los S/. 200.000 o las que registraban transacciones con empresas ubicadas en paraísos fiscales.

69 “Deloitte es la marca bajo la cual decenas de miles de profesionales comprometidos en firmas independientes alrededor del mundo, colaboran para otorgar servicios de auditoría, consultoría, asesoría financiera, administración de riesgos, asesoría en impuestos, *outsourcing* y servicios relacionados para sus clientes selectos”. <http://www2.deloitte.com/pe/es/legal/about-deloitte.html>

70 Declaraciones de Tania Quispe en el diario *Gestión*, lunes 12 de mayo de 2014.

(...) podría darse también en la relación comercial que los grupos mineros establecen con sus principales clientes en el mercado internacional. La probabilidad es alta en la medida que la estructura de la demanda de los metales que producen los grupos mineros corresponde a un oligopsonio. Es decir, un mercado con muy pocos compradores, por lo general vinculados con los grupos mineros que operan en el país.

2.3. LOS PROCESOS INCONCLUSOS

La Sunat no aprovechó la favorable coyuntura de recaudación fácil (2003-2012) para formular y aplicar una estrategia integral de las tecnologías de información y comunicación (TIC). Sus sistemas informáticos no respondieron de manera adecuada a la creciente demanda de aplicaciones por parte del personal de la Sunat ni de servicios por parte de los contribuyentes.

Tampoco concluyó el proceso de fusión entre sus áreas de tributos internos y tributos aduaneros, que había comenzado en 2002. La fusión se produjo, en el mejor de los casos, en órganos administrativos y normativos; pero en control y fiscalización, ambas áreas actuaron, en la práctica, como compartimentos estancos.

A pesar de estos procesos inconclusos, junto con los recursos que la Ley de Fortalecimiento facilitó a la Sunat, se le asignaron nuevas funciones que escapaban de su competencia. A mediados de 2012, tuvo que crear un área *ad hoc* para controlar y fiscalizar los insumos químicos utilizados en la minería ilegal; además, dirigió importantes recursos (humanos, financieros, entre otros), no para enfrentar la evasión tributaria que de manera escandalosa ocurre en las zonas donde se practica la minería ilegal e informal, sino para el control de insumos químicos, tarea que, en principio, no le compete.

2.4. LOS RECURSOS HUMANOS

La Sunat tuvo que operar con un personal desmotivado, pues se descuidó el diseño e implementación de un sistema de carrera laboral con remuneraciones congeladas desde 1998. Si bien estas experimentaron una mejora gracias a la Ley de Fortalecimiento de la institución, el sistema de carrera laboral seguía esperando su implementación hacia fines de 2015.

A partir del 2012 la Sunat adoptó un agresivo programa de contratación a gran escala de trabajadores bajo la modalidad denominada contrato administrativo de servicios (CAS), es decir, contratos temporales de trabajo establecidos de manera ad hoc en el sector público. Esta política determinó el incremento desmedido y desordenado de trabajadores. Hacia fines de 2014, luego de tres años de implementada la citada ley, el número de trabajadores de la Sunat se había elevado en 45% aproximadamente y llegó a 13.100, la tercera parte de los cuales trabajaba bajo la modalidad CAS.

La Sunat descuidó la capacitación de su capital humano durante la última década, situación que se agudizó desde 2012 y alcanzó su punto máximo en 2014. En marzo de 2014, el sindicato de trabajadores de la Sunat (Sinaut) formuló una denuncia ante la Oficina de Control Interno contra los entonces directivos del Instituto de Desarrollo Tributario y Aduanero (Indesta), y el 13 de mayo hizo lo mismo ante la Fiscalía Anticorrupción del Callao. A la cabeza del Indesta, órgano de capacitación de la Sunat, se encontraba Luis Felipe Polo Gálvez, quien había sido designado en el cargo en 2012, durante la gestión de Tania Quispe.

El Sinaut los denunció “por los presuntos delitos de corrupción, concertación de intereses con los proveedores de los cursos de capacitación, colusión, negociación incompatible, cohecho, asociación para delinquir y otros presuntos delitos contra la administración pública”. Al respecto, un informe periodístico afirmaba lo siguiente: “Indesta se convirtió en el área preferida para las malas artes. Obligaban a los trabajadores a tomar cursos que no necesitaban, que muchas veces no se dictaban y todos absolutamente sobrevaluados”⁷¹. Según las denuncias del sindicato y la investigación efectuada por Espejo, Tania Quispe y sus principales directivos tenían conocimiento de estos hechos.

Tania Quispe renunció a su cargo el 10 de agosto de 2015, pocos días antes de que cumpliera cuatro años al frente de la Sunat, y un año antes de los cinco que le correspondían a su gestión. Como premio a su “buena gestión”, el Gobierno la designó como representante del Perú ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, dejó una administración tributaria más debilitada institucionalmente y con denuncias de corrupción, sin posibilidades de alcanzar el objetivo de 18% de presión tributaria en 2016.

71 <https://ramonespejo.lamula.pe/2015/08/11/la-cofradia-y-los-correos-que-tania-olvida/ramonespejo/>

2.5. FALTA DE LIDERAZGO Y DEBILIDAD INSTITUCIONAL

Como telón de fondo de este escenario, el modelo de gerenciamiento institucional se fue debilitando durante la década de bonanza minera, lo que puso en evidencia la falta de liderazgo de una plana gerencial no comprometida con los proyectos y objetivos de la Sunat.

Una mirada retrospectiva nos lleva a concluir que en la Sunat pasó lo mismo que sucede en no pocos organismos del Estado peruano, acentuando la debilidad institucional que caracteriza al país. Al margen de quien la dirige, que por lo general es una persona de confianza del gobierno de turno, en la Sunat se mueven grupos de poder que se alternan para monopolizar los principales cargos directivos: cuando se produce un cambio de gobierno y/o el líder de uno de los grupos asume un cargo de importancia, su entorno más cercano se reactiva y copa las posiciones estratégicas, mientras que los otros grupos “entran en hibernación”. El objetivo del grupo de burócratas hegemónico no es el logro de los grandes objetivos institucionales, sino su permanencia en el poder y el fortalecimiento del grupo; en casos extremos, lo es también el aprovechamiento de los recursos del Estado. Tal escenario se consolidó durante la etapa de la bonanza minera.

Los problemas estructurales de la Sunat han hecho mella en su productividad. El ratio recaudación por trabajador de la Sunat descendió de S/. 7,7 millones en promedio anual en el quinquenio 2007-2011 a S/. 7,1 millones durante 2012-2014, lo que se muestra en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 19
SUNAT: productividad de los trabajadores 2002-2014



Fuente: www.sunat.gob.pe.

Elaboración: CooperAcción.

Es decir, el periodo en el que la Sunat contó con mayores recursos humanos y financieros, la productividad por trabajador bajó. Ello se debió fundamentalmente al crecimiento desmedido y desordenado de su personal.

El fin de la bonanza minera y la imposibilidad de alcanzar las metas de presión tributaria, pusieron en evidencia las limitaciones estructurales de la Sunat. La institución desperdició la oportunidad de modernizarse cuando la bonanza económica le daba amplios grados de libertad para alcanzar dicho objetivo. Ello le hubiese permitido, de un lado, una mayor recaudación de ingresos fiscales durante la década de bonanza; de otro lado, enfrentar con mejores herramientas el complicado escenario económico nacional que trajo consigo la baja del precio internacional de los metales.

Así, al menos en el caso de la Sunat, encuentra sentido la hipótesis de la “maldición de los recursos naturales” o “enfermedad holandesa”, según la cual, la abundancia de estos recursos trae mayor atraso a los países que los poseen, antes que una mayor prosperidad. Durante la bonanza minera, se debilitó la Sunat, una de las instituciones claves para el desarrollo de cualquier país, en particular para aquellos tan necesitados de mayores ingresos fiscales como el Perú.

Política tributaria y administración tributaria constituyen componentes fundamentales para medir la mayor o menor eficacia con la que el Estado captó (o dejó de hacerlo) la creciente renta minera durante el alza sostenida del precio de los metales. De este último tema, nos ocupamos en el siguiente capítulo.



CAPÍTULO III

GANANCIAS EXTRAORDINARIAS Y PÉRDIDA DE INGRESOS FISCALES

El alza sostenida del precio de los metales fue el origen de las ganancias extraordinarias que obtuvo el sector minero durante la década 2003-2012, parte de las cuales tuvo que compartir con el Estado y con las poblaciones asentadas en las zonas de operaciones mineras. En este capítulo, se trata de estimar la magnitud de estas ganancias extraordinarias, pero también se busca una aproximación a una cuantificación de los mayores o menores ingresos fiscales que nos dejó la bonanza minera.

También se intenta responder a la interrogante de si los instrumentos fiscales aplicados en el sector minero durante el citado periodo tuvieron un efecto positivo en la captación del Estado de la renta minera. En particular, interesa conocer si las poblaciones mineras —representadas por los GR y GL— lograron una mayor participación en los ingresos del sector. Desde dicha perspectiva, este tercer capítulo debe ser leído como un balance de los temas abordados en los dos primeros.

1. EL *BOOM* MINERO Y LAS GANANCIAS EXTRAORDINARIAS

La bonanza minera permitió la obtención de ganancias extraordinarias en el sector, las cuales se trata de estimar en este capítulo. En estricto, las ganancias extraordinarias deberían medirse en términos del incremento de las utilidades netas de las empresas del sector debido a los mayores precios

internacionales. Sin embargo, una manera indirecta de aproximarse a dicho incremento es con la estimación de los mayores ingresos por exportación, pues sobre esta base, se efectúan descuentos y adiciones para finalmente obtener las utilidades netas.

Las ganancias extraordinarias se lograron fundamentalmente por un efecto-precio, es decir, por el alza sostenida de la cotización internacional de los metales, que comenzó hacia fines de 2002 en el caso del oro, y alcanzó sus máximos niveles en cuatro años distintos según el tipo de metal: año 2006 en el caso del zinc; 2007 en los casos del plomo y el níquel; 2011 para metales, entre los que se encuentran aquellos que representan la mayor parte de nuestras exportaciones mineras: cobre, plata y estaño; y 2012 en el caso del oro⁷².

En términos mensuales, los máximos niveles se alcanzaron en los siguientes periodos: oro, en septiembre de 2011; cobre, en febrero de 2011; plata y estaño, en abril de 2011; plomo, en octubre de 2007; níquel, en mayo de 2007; y zinc, en diciembre de 2006. Con excepción del zinc y del níquel, después de alcanzar estos picos, las cotizaciones mensuales continuaron por encima de los niveles registrados antes del *boom*, aunque con una acentuada tendencia a la baja.

1.1. UNA APROXIMACIÓN A LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS⁷³

Los ingresos extraordinarios resultan de comparar el valor de exportación (en adelante, valor ejecutado) que registra el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) con el valor de exportación estimado que se hubiese obtenido de no haberse producido el efecto-precio. Para obtener este valor de exportación estimado, se utiliza un “precio de exportación a largo plazo” para cada uno de los metales, el cual se define como el promedio anual del precio de exportación (registrado por el BCRP) durante los 13 años que precedieron al *boom* del precio de los metales; es decir, el precio promedio anual del periodo 1990-2002.

72 Durante el *boom* minero, nuestros principales minerales exportados fueron el cobre y el oro, seguidos del plomo y el zinc. Los dos primeros explicaron en conjunto entre el 67% y el 76% del total de las exportaciones peruanas de metales.

73 Cf. CooperAcción (2007).

Entre los años 2003-2015, los ingresos extraordinarios que el sector habría acumulado debido a los mayores precios ascendieron a US\$ 139.280 millones (ver cuadro 12). En estricto, los ingresos extraordinarios comienzan a ser registrados desde 2004. No obstante, si bien en el acumulado 2003 el efecto-precio es negativo (el valor ejecutado superó al valor estimado), sí se contabilizaron ingresos extraordinarios en los casos del oro, el estaño y la plata refinada debido a sus cotizaciones al alza.

Si comparamos el quinquenio 2003-2007, antes de la crisis financiera internacional, con el quinquenio 2008-2012, los ingresos extraordinarios se multiplicaron más de tres veces en promedio anual: de US\$ 4494 millones a US\$ 15.036 millones respectivamente.

CUADRO 12
Sector Minero: una aproximación a los ingresos extraordinarios 2003-2015
(Millones de US\$)

Mineral	Exportaciones 2003-2007			Exportaciones 2008-2012			Exportaciones 2013-2015			Total 2003-2015			
	Ejecutado	Estimado ^{1/} (Precios de L.P.)	Ganancia Extraord. Prom. Anual	Ejecutado	Estimado ^{1/} (Precios de L.P.)	Ganancia Extraord. Prom. Anual	Ejecutado	Estimado ^{1/} (Precios de L.P.)	Ganancia Extraord. Prom. Anual	Ejecutado	Estimado ^{1/} (Precios de L.P.)	Ganancia Extraord.	Part. Rel. %
TOTAL^{2/}	50.130	27.660	4.494	108.618	33.436	15.036	62.144	20.515	13.876	220.892	81.612	139.280	100,0
Cobre	20.428	9.539	2.178	43.543	12.706	6.167	26.821	8.998	5.941	90.792	31.244	59.548	42,8
Estaño	1.862	920	188	3.429	758	534	1.409	302	369	6.701	1.980	4.720	3,4
Hierro	981	589	78	3.081	739	468	1.854	603	417	5.915	1.931	3.984	2,9
Oro	15.841	10.477	1.073	41.102	10.945	6.032	21.855	5.720	5.378	78.799	27.142	51.657	37,1
Plata	1.750	942	162	1.357	357	200	948	224	242	4.054	1.523	2.532	1,8
Plomo	2.827	1.610	243	8.832	4.017	963	4.834	2.481	784	16.493	8.108	8.386	6,0
Zinc	6.441	3.583	572	7.272	3.915	672	4.424	2.187	746	18.138	9.685	8.453	6,1

1/ Para el valor exportado a precios de largo plazo, se utiliza el promedio anual de los precios de exportación 1990-2002. Los precios anuales de exportación son publicados por el BCRP.

2/ Excluye las exportaciones de molibdeno y "Resto de mineros".

Fuente: BCRP.

Elaboración: CooperAcción.

Asimismo, si bien durante los años 2013-2015 el descenso de los precios internacionales fue generalizado, estos se mantuvieron por encima de las cotizaciones a largo plazo. Aun así, durante dicho periodo los ingresos extraordinarios se situaron en US\$ 13.876 millones en promedio anual, -7,7% menor respecto a los ingresos extraordinarios promedio del quinquenio 2008-2012 (ver gráfico 20).

GRÁFICO 20
Sector Minero: ingresos extraordinarios por efecto-precio 2003-2015
 (Millones de US\$)



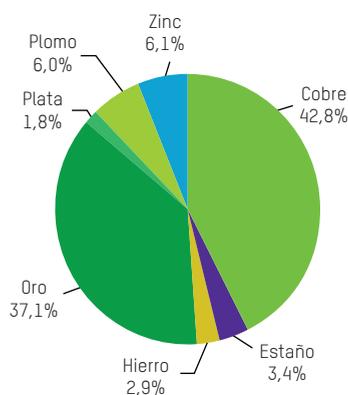
Fuente: BCRP.

Elaboración: CooperAcción.

En el periodo 2003-2015, las empresas que más se beneficiaron con la bonanza minera fueron las productoras de cobre y de oro, pues concentraron cerca del 80% de los ingresos extraordinarios: 42,8% en el caso del cobre y 37,1% en el caso del oro.

En orden de importancia, continúan las empresas productoras de plomo y zinc, cuyos ingresos extraordinarios representaron 6,0% y 6,1% del total respectivamente. Finalmente, las productoras de estaño participaron con 3,4%; las que producen hierro, con 2,9%; y las que producen plata refinada, con 1,8%.

GRÁFICO 21
Ingresos extraordinarios según metales exportados 2003-2015
(Participación relativa)



Fuente: BCRP.

Elaboración: CooperAcción.

¿Cómo se distribuyeron los ingresos extraordinarios?

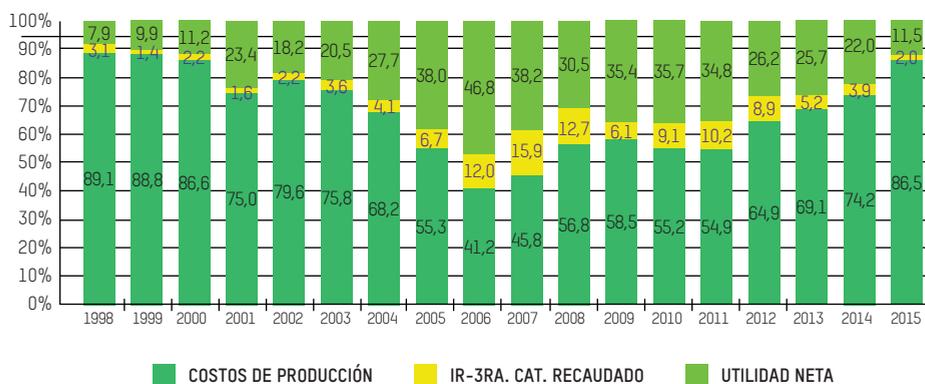
Se ha efectuado una sencilla estimación que calcula las ventas netas del sector a partir de sus exportaciones y la utilidad antes de impuesto a partir del canon generado⁷⁴. Con la información así estimada, el ingreso total de las mineras fue distribuido en costos de producción, obligaciones fiscales (IR-3ra. Cat.) y utilidad neta.

Como se puede observar en el gráfico 22, la mayor parte de los ingresos extraordinarios sirvió para incrementar las utilidades netas de los grupos mineros, en tanto que el Estado se apropió solo de una mínima parte mediante el impuesto que grava las utilidades empresariales; el resto se utilizó para financiar los costos de producción. En promedio anual, la participación relativa de las utilidades netas aumentó de 14,1% durante 1998-2002, a 33,4% durante la década de bonanza (2003-2012). Para estos mismos periodos, la recaudación del IR-3ra.Cat. aumentó su participación de 2,1% a 8,9%.

74 El canon generado resulta de aplicar el porcentaje del canon sobre el IR-3ra. Cat. que es declarado o determinado por la misma empresa, el cual no necesariamente coincide con el IR recaudado por la Sunat.

Como ya fue mencionado, la mayor parte de los ingresos extraordinarios se obtuvo durante el segundo quinquenio (2008-2012) de la década de bonanza. Durante dicho periodo, las utilidades netas aumentaron a una tasa de crecimiento media anual de 6,9%, en tanto que el IR-3ra. Cat. lo hizo a una tasa de solo 1,5%. Es decir, no hubo progresividad fiscal, precisamente, en los años en los que la actividad extractiva minera acumuló la mayor parte de sus ganancias debido al alza del precio de los metales.

GRÁFICO 22
Sector Minero: distribución de las ganancias extraordinarias
 (Part. % a partir de valores en millones de US\$)



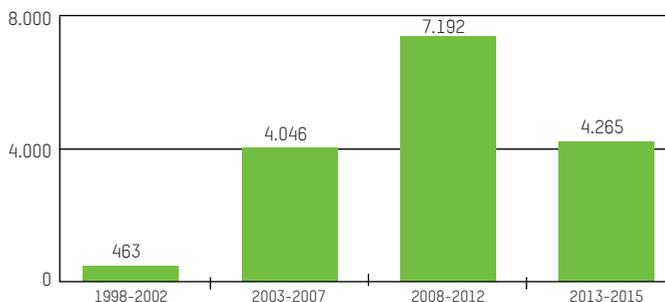
Fuente: BCRP, MEF, www.sunat.gob.pe.

Elaboración: CooperAcción.

Como se puede observar en el gráfico 23, entre el quinquenio 1998-2002 y el primer quinquenio de la bonanza (2003-2007), las utilidades netas de las mineras se multiplicaron cerca de nueve veces, al pasar de US\$ 463 millones a US\$ 4046 millones en promedio anual. Asimismo, durante el segundo quinquenio de la bonanza (2008-2012), las utilidades casi se duplicaron con respecto al periodo precedente.

En los últimos tres años, las utilidades mineras se redujeron, pero se mantuvieron por encima del nivel alcanzado en el primer quinquenio de la bonanza (en promedio anual). Entre 2013 y 2015, la caída fue más pronunciada en el caso del IR-3ra. Cat. (-44,4%), en comparación con las utilidades (-40,5%).

GRÁFICO 23
Sector Minero: estimación de las utilidades netas
(Millones de US\$ - En promedio anual)



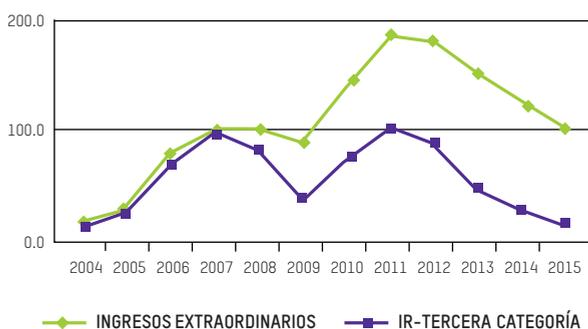
Fuente: BCRP, MEF, www.sunat.gob.pe.

Elaboración: CooperAcción.

1.2. EFECTOS EN LOS MONTOS DE DISTRIBUCIÓN DEL CANON MINERO

Entre los ingresos extraordinarios y el IR-3ra. Cat., se observa un elevado coeficiente de correlación para el periodo 2004-2015 (ver gráfico 24), pues ambas variables se movieron en paralelo, reflejando su estrecha vinculación.

GRÁFICO 24
Sector Minero: ingresos extraordinarios e impuesto a la renta 2004-2015
(Base 2007 = 100)



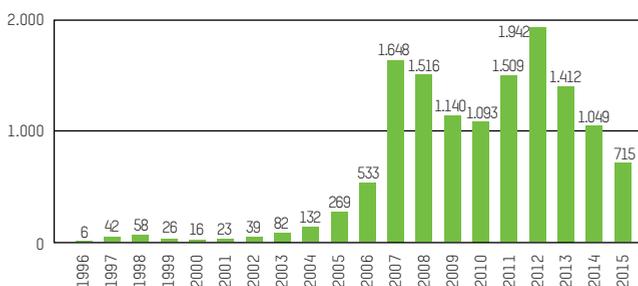
Fuente: BCRP, www.sunat.gob.pe.

Elaboración: CooperAcción.

En consecuencia, el comportamiento de los ingresos extraordinarios puede ser utilizado como un indicador de la tendencia que sigue la recaudación del referido impuesto. Toda vez que el canon minero resulta de aplicar el porcentaje de 50% sobre el IR que pagan las empresas del sector⁷⁵, la distribución de los ingresos extraordinarios según el metal producido constituye también un buen indicador de cuáles fueron los GR y GL que más se beneficiaron durante el *boom* minero, pues este se distribuye según las zonas donde se encuentran las áreas de explotación⁷⁶. De esta manera, se habrían beneficiado mayormente las siguientes regiones: Áncash, Arequipa, Moquegua y Tacna en el caso del cobre; Cajamarca, La Libertad, Arequipa y Áncash en el caso del oro. Lamentablemente, este último indicador también nos informa cuáles fueron las poblaciones mineras que más se perjudicaron con los menores montos que se distribuyeron desde 2013.

Por tanto, el canon distribuido a las poblaciones beneficiarias ha dependido de la evolución del IR que grava las utilidades de las empresas mineras, cuya recaudación, a su vez, se correlaciona estrechamente con las exportaciones mineras y el precio internacional de los metales. Consecuentemente, el fin del ciclo alcista del precio de las materias primas afectó gravemente la generación y distribución del canon minero, tal como se muestra en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 25
Perú: canon minero distribuido 1996-2015
 (Millones de US\$)



Fuente: MEF, SNMPE.

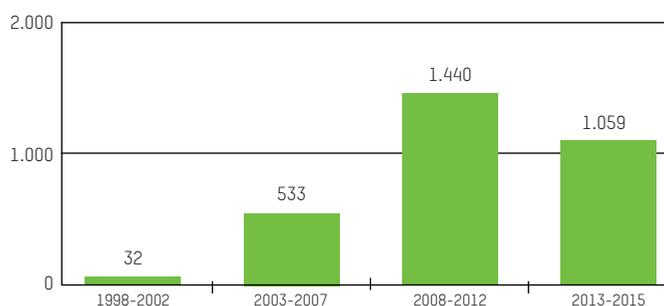
Elaboración: CooperAcción.

75 En estricto, el porcentaje del canon se aplica sobre el IR declarado o determinado por las mismas empresas, no sobre el IR recaudado por la Sunat.

76 Sin embargo, la distribución del canon solo a las zonas donde se encuentran las áreas de explotación "ha terminado generando distorsiones en la equidad de la distribución geográfica de los recursos" (Del Valle 2013: 1).

En promedio anual, el canon experimenta su mayor crecimiento durante el segundo quinquenio de la década de bonanza, con un incremento de 170,2% con respecto al monto distribuido durante el quinquenio precedente. En los últimos años, la caída del precio de los metales y sus efectos negativos sobre la recaudación del IR-3ra. Cat. determinó una caída de -26,5% en el canon distribuido durante 2013-2015 (US\$ 1059 millones en promedio anual).

GRÁFICO 26
Canon minero distribuido 1998-2015^{1/}
(Millones de US\$)



1/ Promedio anual.

Fuente: MEF, SNMPE.

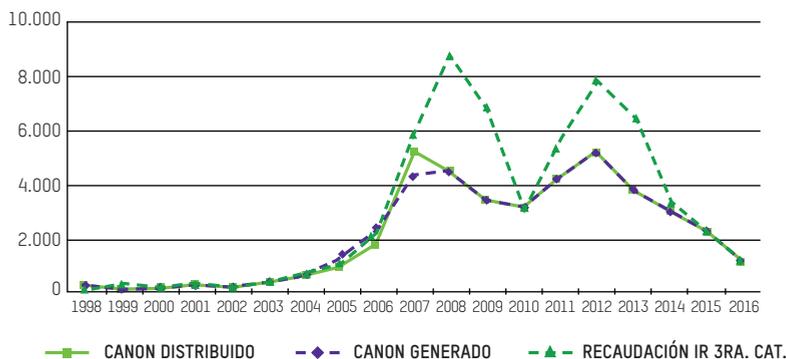
Elaboración: CooperAcción.

El canon minero generado durante un determinado ejercicio fiscal no coincide con el canon distribuido en ese mismo ejercicio. Hasta 2007, el canon se distribuía en 12 cuotas mensuales iguales a partir de julio del año siguiente de haber sido generado. Y era así porque el IR-3ra. Cat., a partir del cual se deriva el canon minero, es un impuesto anual que se paga mediante pagos a cuenta a lo largo de un determinado ejercicio fiscal, pero se regulariza en el siguiente ejercicio. En la práctica, el canon que se generaba en un año fiscal podía ser distribuido con un desfase de entre 6 y 18 meses (CooperAcción 2009: 23).

Esta situación cambió desde 2008, cuando el canon minero producido el año anterior se comenzó a distribuir en una sola cuota anual. De esta manera, el canon generado durante el ejercicio fiscal 2007 se distribuyó en 2008 poco después de la regularización anual del IR de ejercicio fiscal 2007, que ocurre generalmente entre los meses de marzo a abril de cada año.

Ello explica la perfecta correlación que desde 2008 se observa entre el canon minero distribuido en el año “X” y el canon generado durante el año “X-1”.

GRÁFICO 27
Sector minero: canon y recaudación del impuesto a la renta 1998-2016^{1/}
(Millones de S/.)



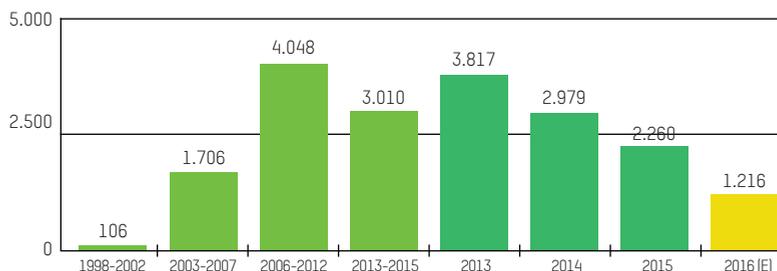
1/ Las cifras del IR y del canon generado se grafican en el periodo siguiente al que efectivamente corresponden.

Fuente: MEF, Sunat, SNMPE.

Elaboración: CooperAcción.

Sobre la base de esta perfecta correlación y tomando en cuenta la estrecha relación entre ambas variables y el IR-3ra.Cat. que se recauda en el sector, se estima que el canon minero que se distribuirá a los GR y GL durante 2016 (S/. 1216 millones) será menor en 46% aproximadamente con respecto al monto distribuido en 2015, como se observa en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 28
Canon minero distribuido 1998-2016^{1/}
(Millones de S/.)



1/ Promedio anual en el caso de los periodos de 1998 a 2015.

Fuente: MEF, SNMPE.

Elaboración: CooperAcción.

2. LA REINVERSIÓN DE UTILIDADES

El beneficio tributario de reinversión con cargo a utilidades tuvo como efecto una significativa reducción de los ingresos fiscales, pues las grandes empresas mineras estuvieron entre las principales que se acogieron a este beneficio. Lo curioso del caso es que los mayores montos fueron reinvertidos cuando este beneficio tributario ya no estaba vigente.

De los US\$ 3643 millones que se reinvertieron durante el periodo 1993-2011, apenas el 18,1% se efectuó antes de la derogatoria del beneficio en septiembre del año 2000, en tanto que el 81,9% se reinvertió después de su derogatoria, es decir, entre 2001 y 2011, por parte de empresas que alegaron poder usar este beneficio derogados gracias a sus convenios de estabilidad. En el periodo 2012-2015, las empresas mineras no habrían solicitado autorización alguna para nuevos programas de inversión con cargo a utilidades no distribuidas.

Sobre un total de 14 empresas, cuatro concentraron el 82,7% del monto total reinvertido: Votorantim (25,2%), Antamina (24,7%), Cerro Verde (22,0%) y Yanacocha (10,9%). Un mayor detalle se observa en el cuadro siguiente.

CUADRO 13
Sector minero: reinversión de utilidades y pérdida de recaudación 1993-2011
(Millones de US\$)

Empresas	1993-2000			2001-2011 ^{1/}			1993-2011 ^{1/}		
	Reinversión	Pérdida de Recaudación ^{3/}	Part. %	Reinversión	Pérdida de Recaudación ^{3/}	Part. %	Reinversión	Pérdida de Recaudación ^{3/}	Part. %
Votorantim Metais - Cajamarquilla SA ^{2/}	96,3	28,9	14,6	821,0	246,3	27,5	917,3	275,2	25,2
Compañía Minera Antamina S.A.	0,0	0,0	0,0	900,1	270,0	30,2	900,1	270,0	24,7
Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	0,0	0,0	0,0	800,0	240,0	26,8	800,0	240,0	22,0
Minera Yanacocha S.A.	167,7	50,3	25,4	228,4	68,5	7,7	396,1	118,8	10,9
Southern Peru Limited	239,7	71,9	36,3	5,3	1,6	0,2	245,0	73,5	6,7
Cía. Mra Milpo S.A.	42,3	12,7	6,4	176,0	52,8	5,9	218,4	65,5	6,0
Volcan Compañía Minera S.A.A.	21,4	6,4	3,2	32,9	9,9	1,1	54,3	16,3	1,5
Minsur S.A.	43,2	13,0	6,5	0,0	0,0	0,0	43,2	13,0	1,2
Compañía Minera Atacocha S.A.	10,4	3,1	1,6	11,9	3,6	0,4	22,3	6,7	0,6
Consorcio Mro. Horizonte S.A.	21,5	6,5	3,3	0,0	0,0	0,0	21,5	6,5	0,6
Minera Aurífera Retamas S.A.	13,0	3,9	2,0	0,0	0,0	0,0	13,0	3,9	0,4
Empresa Minera Los Quenuales S.A.	0,0	0,0	0,0	7,0	2,1	0,2	7,0	2,1	0,2
Cía. Minera Condestable S.A.	3,2	1,0	0,5	0,0	0,0	0,0	3,2	1,0	0,1
Compañía Minera Caravelí S.A.	1,9	0,6	0,3	0,0	0,0	0,0	1,9	0,6	0,1
TOTAL	660,7	198,2	100,0	2.982,7	894,8	100,0	3.643,4	1.093,0	100,0

1/ Durante 2012-2015, no se autorizaron nuevos programas de inversión con cargo a utilidades no distribuidas.

2/ Antes Soc. Min. Refin. de Zinc Cajamarquilla SA.

3/ Se aplica una Tasa del Impuesto a la Renta de 30%.

Fuente: Memorias de las empresas mineras y Ministerio de Energía y Minas.

Elaboración: CooperAcción.

Durante el periodo 1993-2011, la aplicación de este beneficio tributario redujo la recaudación del IR-3ra. Cat. en US\$ 1093 millones aproximadamente; por tanto, las poblaciones mineras dejaron de percibir cerca de US\$ 487 millones por concepto de canon minero. El 81,9% de dicho monto lo perdieron durante el presente siglo.

En consecuencia, en pleno *boom* minero y acumulando ingentes ganancias extraordinarias, las más grandes empresas del sector sacaron provecho de un beneficio tributario que ya estaba. Se perjudicó el Estado, porque perdió ingresos fiscales, y se perjudicaron las poblaciones mineras, porque se quedaron sin el canon minero correspondiente.

3. EL PROGRAMA MINERO DE SOLIDARIDAD CON EL PUEBLO (PMSP)

La filosofía de atraer inversiones a cualquier costo y evitar confrontaciones con el capital privado determinó que el gobierno de Alan García descarte la implementación de un impuesto a las sobreganancias mineras y optase por negociar con las mineras un paliativo en la forma del Programa Minero de Solidaridad, también conocido como el “óbolo minero”.

Así, el Decreto Supremo N° 071-2006-EM, del 21 de diciembre de 2006 —el cual formalizaba el acuerdo al que habían llegado el Gobierno y las empresas mineras—, estableció el denominado Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP). Este consistía en el compromiso por parte de las empresas mineras de realizar un “aporte voluntario, extraordinario y temporal” para contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones ubicadas en las áreas de influencia de las actividades mineras. El aporte voluntario acordado fue de S/. 2500 millones durante cinco años.

Tal aporte era equivalente a 3,75%⁷⁷ de las utilidades netas después del IR, y los recursos serían destinados a dos fondos mineros: uno regional y otro local. Dado que el convenio permitía a las empresas que pagaban la antigua RM deducir el monto pagado del aporte al PMSP, el porcentaje de 3,75% estuvo calculado para evitar que las empresas aportaran al PMSP un monto mayor a la regalía ya pagada.

77 Este porcentaje se descomponía en un 2% como aporte a un Fondo Minero Local y 1% como aporte a un Fondo Minero Regional. Los montos resultantes de aplicar tales porcentajes se incrementarían en 25% cada uno, lo que equivalía a una tasa acumulada de 0,75% de la base de cálculo.

El monto comprometido en ese entonces (S/. 2500 millones) era solo referencial, pues estaba condicionado a que los precios internacionales de los metales se mantuviesen por encima de sus “niveles de referencia”, los mismos que —según algunos analistas— estaban sobrevaluados⁷⁸. El aporte de las empresas comenzó en 2007, en función de los resultados obtenidos en el ejercicio económico 2006; es decir, las ganancias extraordinarias acumuladas entre los años 2003 y 2005 no fueron tomadas en cuenta.

Los aportes al PMSP por parte de las 40 empresas mineras que en distintos momentos suscribieron convenios con el Estado peruano se realizaron entre 2007 y el 30 de abril de 2011⁷⁹. Durante ese periodo, se efectuó un depósito global de S/. 2285,2 millones (US\$ 781,1 millones), distribuidos en fondos locales, regionales y los aportes a la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR).

78 Según CooperAcción (2007), la metodología empleada para la determinación de los precios de referencia de los metales, bajo responsabilidad de la consultora privada APOYO Consultoría S. A. C., era —en el mejor de los casos— preocupante, pues los sobrevaluaba.

79 Así, se consigna en el Informe N° 040, el último elaborado por la Comisión Sectorial del PMSP, hecho público en enero de 2012. Esta comisión, creada por el Minem en julio de 2007, se encargaba del seguimiento de la ejecución de los fondos de este programa. Estaba presidida por el viceministro de Minas e integrada por el director general de Asesoría Jurídica, el secretario general y el director general de Gestión Social, en quien recaía la Secretaría Técnica.

CUADRO 14
Programa Minero de Solidaridad con el pueblo: montos depositados 2007-2011^{1/}
(Millones de US\$)^{2/}

Empresas	2007	2008	2009	2010	2011	Ejecutado 2007-2011	Depositado Global 2007-2011		
							Monto	Part. %	Acum. %
1 Compañía Minera Antamina S.A.	65,1	58,0	39,5	44,2	56,5	215,6	263,4	34,0	34,0
2 Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	16,0	31,1	28,1	27,8	42,1	66,4	145,1	18,7	52,7
3 Minera Yanacocha S.R.L.	21,9	9,3	17,9	27,9	13,3	70,9	90,3	11,6	64,3
4 Southern Perú	16,1	17,7	12,4	9,0	15,1	24,4	70,3	9,1	73,4
5 Xstrata Tintaya S.A.	14,1	14,5	8,1	10,2	12,8	29,1	59,6	7,7	81,1
6 Minera Barrick Misquichilca S.A.	7,8	9,8	12,0	10,0	10,0	35,9	49,6	6,4	87,5
7 Compañía Minera Milpo S.A.A.	3,3	2,8	1,6	3,0	5,5	11,2	16,3	2,1	89,6
8 Minsur S.A.	0,0	3,2	4,2	2,9	5,0	7,1	15,3	2,0	91,6
9 Shouga NG Hierro Peru S.A.A.	0,9	1,3	2,1	0,7	6,8	4,6	11,8	1,5	93,1
10 Empresa Minera Los Quenuales S.A.	6,4	1,9	0,0	0,0	0,4	8,1	8,6	1,1	94,2
11 Sociedad Minera El Brocal S.A.A.	1,3	1,5	0,8	0,8	0,8	4,2	5,3	0,7	94,9
12 Compañía de Minas Buenaventura	0,5	1,2	0,6	0,7	1,1	2,9	4,0	0,5	95,4
13 Aruntani S.A.C.	0,5	1,2	0,6	0,7	1,1	2,9	4,0	0,5	95,4
14 Doe Run Peru S.R.L.	1,8	1,1	0,0	0,0	0,0	2,0	2,9	0,4	95,8
15 Compañía Minera Ares S.A.C.	0,8	1,1	0,4	0,0	0,5	2,4	2,7	0,3	96,5
Resto (25 empresas)	6,9	6,5	2,6	3,3	7,7	17,7	27,0	3,5	100,0
TOTAL (40 empresas)	163,0	161,5	130,8	141,1	179,0	504,1	775,5	100,0	

1/ No se incluye los depósitos efectuados por aportes a la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR): US\$ 5,6 millones.

2/ Para la conversión de nuevos soles a dólares americanos se ha utilizado el tipo de cambio promedio venta que publica el BCRP.

Fuente: PMSP, Informe N° 040, actualizado al mes de diciembre de 2011, Minem enero de 2012.

Elaboración: CooperAcción.

Si retenemos solo los fondos regionales y locales, el monto depositado fue de S/. 2269 millones (US\$ 775,5 millones), inferior a los S/. 2500 millones originalmente programados (ver cuadro 14). Es más, hasta diciembre de 2011 —cumplidos los cinco años de vida acordados para el PMSP—, el monto ejecutado global había sido de solo S/. 1475 millones; es decir, el 65,01% del monto depositado global (sin CVR).

Si bien los fondos del PMSP no estaban bajo la administración directa de las empresas mineras, legal y funcionalmente, estas tenían en sus manos el

control y destino de estos fondos, no las poblaciones beneficiarias. Durante su vigencia, el 87,5% del depósito global se concentró en solo seis de las 40 empresas que lo suscribieron. Una sola empresa, Compañía Minera Antamina S. A., aportó poco más de la tercera parte del monto global del programa.

El PMSP fue financiado en su mayor parte por las empresas que, amparadas en sus CET, no pagaban regalías mineras. El 80,7% de los depósitos globales fue efectuado por siete empresas con CET vigentes entre 2007 y 2011: Compañía Minera Antamina S. A. (34,0%), Sociedad Minera Cerro Verde S. A. A. (18,7%), Minera Yanacocha S. R. L. (11,6%), Xstrata Tintaya S. A. (7,7%), Minera Barrick Misquichilca S. A. (6,4%), Compañía Minera Milpo S. A. A. (2,1%) y Compañía Minera Santa Luisa S. A. (0,2%).

Los US\$ 626 millones que estas siete empresas aportaron al PMSP representaron solo el 51,9% de los US\$ 1205 millones que —según nuestras estimaciones— hubiesen tenido que pagar por concepto de regalías mineras entre 2007 y septiembre de 2011.

Si bien cuatro de estas empresas —Antamina, Cerro Verde, Yanacocha y Milpo— depositaron US\$ 515 millones en el marco del PMSP, dejaron de pagar al fisco US\$ 631 millones, pues se acogieron al beneficio tributario de reinversión de utilidades durante 2001-2011. Por consiguiente, las poblaciones mineras dejaron de percibir US\$ 316 millones aproximadamente, por concepto de canon minero, cifra que se suma a las regalías no pagadas.

En consecuencia, el aporte “voluntario” negociado durante el gobierno de García fue una alternativa conveniente para las empresas mineras, no para el Estado. No solo negociaron con éxito el no pago de un impuesto a las sobreganancias, sino que además lo que aportaron de manera “voluntaria” fue inferior a las regalías que se negaron a pagar.

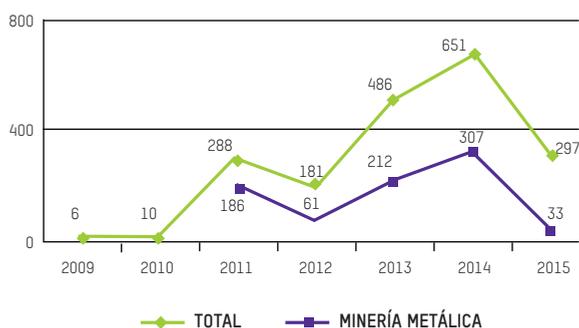
4. OBRAS POR IMPUESTOS (OXI)

El mecanismo de inversión pública regional y local denominado “obras por impuestos” (Oxi) existe legalmente desde mayo de 2008⁸⁰. Desde entonces, su ley y reglamento han sido modificados en varias oportunidades. Fue creado durante el gobierno de Alan García y su principal objetivo fue ampliar

80 Ley N° 2923, que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, publicada el 20 de mayo de 2008.

la participación del sector privado en la economía, mediante la ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional y local. Sin embargo, este mecanismo cobraría relativa importancia recién a partir de 2011, impulsado por las empresas mineras (ver gráfico 29).

GRÁFICO 29
Obras por impuestos: inversión ejecutada y/o comprometida 2009-2015
 (Millones de S/.)



Fuente: www.obrasporimpuestos.pe.

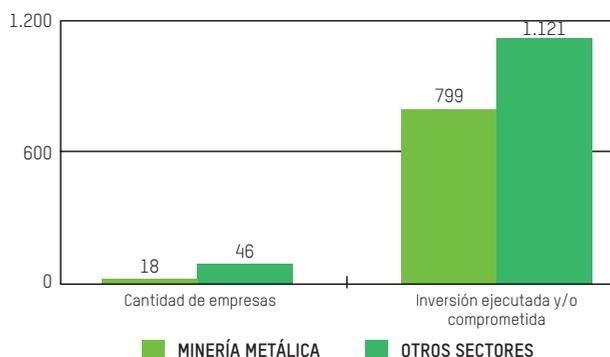
Elaboración: CooperAcción.

El mecanismo permite a una empresa privada, en forma individual o en consorcio, financiar, ejecutar y dar mantenimiento a proyectos públicos elegidos por los GR, GL y universidades públicas. La empresa recupera el monto total de su inversión como crédito contra el pago a cuenta y la regularización de su IR-3ra. Cat. Por su parte, los GR y GL pagan el citado financiamiento, sin intereses, cuando el MEF se los descuenta de los recursos del canon, sobre canon, regalías, rentas de aduana y participaciones que les corresponde⁸¹.

Si bien cualquier empresa privada puede acogerse a tal mecanismo, las empresas mineras han mostrado, en términos relativos, un mayor interés. De las 64 empresas que participaron en el programa entre 2009 y 2015, 18 operan en la minería metálica: 28% del total (ver cuadro 35). La participación minera es mayor si consideramos montos de inversión ejecutados y/o comprometidos, pues de los S/. 1920 millones acumulados en dicho periodo, S/. 799,2 millones (US\$ 287,6 millones) corresponden a 18 empresas de la minería metálica: 42% del total. Las empresas mineras invierten a través del mecanismo Oxl solo a partir de 2011.

81 Cf. <http://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandard>.

GRÁFICO 30
Obras por impuestos: inversión ejecutada y/o comprometida 2009-2015
 (Cantidad de empresas o millones de S/.)



Fuente: www.obrasporimpuestos.pe.

Elaboración: CooperAcción.

4.1. ¿QUIÉN SE BENEFICIA CON EL MECANISMO OXI?

Una de las críticas al mecanismo Oxi es que la decisión de inversión que tome el GR o GL en ejercicio compromete a las gestiones futuras, pues en los años subsiguientes el MEF seguirá restando el monto invertido⁸² del canon que le corresponde a la región involucrada. Sin embargo, este mecanismo permite adelantar la inversión en obras comunitarias, ya que, en su defecto, se debería esperar hasta la “llegada” del canon.

De ahí la importancia de que los proyectos financiados de esta manera tengan una incidencia directa en el desarrollo de la zona involucrada⁸³, al margen de si aquellos han sido propuestos por los gobiernos subnacionales o por las mismas empresas privadas, opción esta última que ha sido introducida en una de las varias modificaciones que ha experimentado la norma original.

82 El MEF deduce el 30% del monto anual que transfiere a cada gobierno regional o local por concepto del canon minero, regalías, etc.

83 Para su ejecución, el proyecto debe contar con la declaratoria de viabilidad del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). También interviene la Contraloría General de la República para evaluar la obra antes de la aprobación de las bases del proceso de selección de la empresa privada para el financiamiento y/o ejecución del proyecto. Claro está que ello no garantiza la total transparencia y adecuada fiscalización del proceso de inversión.

El supuesto beneficio que obtendría la sociedad al ejecutarse los proyectos en menor tiempo aún está por verificarse. Según el Grupo Propuesta Ciudadana (2015), de las 159 obras comprometidas, solo se habían concluido 44 hasta abril de 2015: apenas 28% del total de proyectos, lo cual podría deberse a que el grueso de estos fue adjudicado entre 2013 y 2014. “Sin embargo, y en forma contraria a lo que se sustenta sobre este mecanismo —que el sector privado ejecuta con más celeridad y eficiencia—, hay obras de 2011 y de 2012 que aún no han sido concluidas” (GPC 2015: 14).

En términos de pago de impuestos, el actual mecanismo Oxl resulta más provechoso para la empresa minera en comparación con el antiguo, y aún vigente, beneficio tributario que les permite deducir de la base imponible del IR-3ra. Cat. las inversiones en infraestructura que constituyan servicio público⁸⁴. Bajo el actual mecanismo, la empresa puede aplicar todo el monto invertido, ya no contra la base imponible, sino contra el mismo impuesto⁸⁵.

Ello explicaría por qué el antiguo beneficio tributario no ha gozado de mucho interés entre las mineras. Entre 2001 y 2010 (en la década previa a la participación de las mineras en el mecanismo Oxl), apenas 11 empresas se acogieron al antiguo beneficio tributario con una inversión total de S/. 427 millones aproximadamente (US\$ 136 millones); este monto representó 53,4% de lo ejecutado y/o comprometido bajo las Oxl durante cinco años (2011-2015).

El monto invertido por las 11 empresas implicó una pérdida de recaudación de S/. 128 millones aproximadamente durante 2001 y 2010 (US\$ 40,6 millones). Del total invertido, Sociedad Minera Cerro Verde S. A. A. concentró el 41%, seguida en orden de importancia por Compañía Minera Antamina (18%), Gold Fields La Cima S. A. (17%) y Minera Yanacocha S. R. L. (12%), entre otras empresas. Después de 2010, solo Sociedad Minera El Brocal S. A. A. se ha acogido al antiguo beneficio tributario por un monto relativamente pequeño.

Bajo el mecanismo Oxl, el IR-3ra. Cat. que una empresa minera no paga, si bien reduce el monto efectivamente recaudado por la Sunat, no es una pérdida

84 Inciso d) del artículo 72 del TUO de la Ley de Minería.

85 Hasta el límite de 50% del IR calculado en la Declaración Jurada Anual del IR correspondiente al ejercicio anterior, presentada a la Sunat. El monto restante será aplicado en los siguientes ejercicios.

para el fisco, pues el impuesto no pagado es el canon que el GR o GL recibió por adelantado mediante el mecanismo Oxl y que el MEF le descontará del canon que le corresponde.

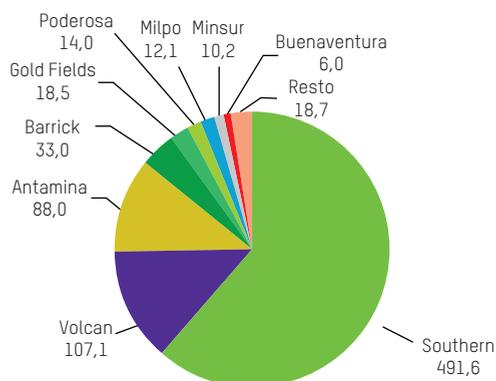
Visto desde esta perspectiva, a la empresa minera puede darle lo mismo —en términos de obligaciones tributarias— acogerse al mecanismo Oxl o no hacerlo, pues el monto del impuesto que sale de su caja siempre será el mismo, sea que lo pague a la Sunat o lo aplique a Oxl. Ello, además de la maraña burocrática por la que debe transitar la inversión vía Oxl⁸⁶, puede ayudar a comprender por qué este mecanismo tampoco ha sido recibido de manera efusiva ni aplicado a gran escala por las empresas mineras, a juzgar por los limitados montos invertidos en comparación con el canon distribuido.

En efecto, en términos relativos, no estamos hablando de montos significativos: la inversión ejecutada y/o comprometida por las empresas mineras bajo el esquema Oxl representó en promedio anual solo 4,6% del canon minero distribuido entre 2011 y 2015. En 2014, año en que se registró la mayor inversión bajo este esquema (S/. 651 millones), con una participación minera de 47,1% del total, la inversión de la minería metálica (S/. 306,5 millones) representó 10,3% del canon distribuido ese año. Se debe tener en cuenta que las cifras de inversión Oxl se refieren a montos ejecutados o comprometidos: si solo se consideran los montos efectivamente ejecutados, esta participación relativa disminuye.

Adicionalmente, la inversión minera bajo el mecanismo Oxl ha estado altamente concentrada, pues una sola empresa aportó poco más del 60% del monto invertido y tres concentraron el 85,9% (ver gráfico 31): Southern (61,5%), Volcan (13,4%) y Antamina (10,0%). Este resultado explica por qué el 48,1% del total invertido bajo este mecanismo se centró en Arequipa, Moquegua, Tacna y Áncash, zonas de operación de Southern (Moquegua, Tacna y Arequipa) y Antamina (Áncash).

86 Incluso si las obras no se ejecutan bajo la modalidad de contratación pública, sino que lo hacen bajo la forma de un contrato privado, siempre deben de transitar por los “usos y costumbres” del sector público.

GRÁFICO 31
Obras por impuestos: inversión de las mineras 2009-2015
(Millones de S/.)



Fuente: www.obrasporimpuestos.pe.

Elaboración: CooperAcción.

De esta manera muy pocos proyectos representan la mayor parte de la inversión; consecuentemente, son pocos los GR y GL que han tenido acceso a obras de regular importancia económica: es el caso de la construcción del puente Chilina en Arequipa, que implicó una inversión de US\$ 245 millones, a cargo de Southern, Interbank y Backus; pero fue la empresa minera la que aportó el 65,3% del presupuesto total⁸⁷. Esta singular participación de Southern se explica por su interés en mejorar las relaciones con el pueblo de Arequipa, afectadas en 2015 por los conflictos ocurridos por la continuación de su proyecto cuprífero Tía María, ubicado en dicha región.

Al igual que lo observado bajo el antiguo beneficio tributario mencionado líneas arriba, pero también como ocurrió con el PMSP, las inversiones efectuadas con el mecanismo Oxl estuvieron altamente concentradas geográficamente, priorizaron proyectos muy puntuales y se desarrollaron principalmente en las áreas de influencia de la gran minería.

87 <http://larepublica.pe/29-04-2015/southern-lidera-aportes-en-obras-por-impuestos>.

En consecuencia, el beneficio que obtiene la empresa al participar en el mecanismo Oxl parece estar relacionado, sobre todo, con la mejora de su imagen institucional en las comunidades vecinas y sus *stakeholders* en general⁸⁸, como parte de sus programas de responsabilidad social empresarial (RSE): sin gastar un sol adicional, más exactamente, utilizando recursos que potencialmente le pertenecen a la misma comunidad —el canon minero—, la empresa es vista por esta como la gestora directa de los recursos que le permiten mejorar su calidad de vida gracias a la construcción de infraestructura social.

Esta práctica empresarial resulta coherente con que, en respuesta al incremento de los conflictos socioambientales, desde la segunda mitad de la década pasada, los grupos mineros incorporaron en su estrategia corporativa la necesidad de acercarse más a las comunidades mediante el otorgamiento de servicios e inversión social (Torres 2013). Sin embargo, mientras que tal estrategia era financiada principalmente con recursos propios, desde 2011, los recursos fiscales —vía Oxl— han terminado subsidiando la política del “buen vecino” de las empresas mineras.

Cada GR y GL tiene un techo de financiamiento en función del monto del canon que le corresponde. En consecuencia, en la medida que el canon acentúe su tendencia descendente, bajará el interés de las empresas mineras en este mecanismo. Durante 2015, cuando el canon minero distribuido se redujo en cerca de -25%, el monto ejecutado y/o comprometido por las mineras vía Oxl disminuyó en -90,8% con respecto a los resultados del año precedente.

En conclusión, si con este mecanismo se buscaba propiciar un mayor compromiso de las empresas mineras con el desarrollo de las poblaciones vecinas a sus operaciones, para justificar así la no aplicación de un impuesto a las sobreganancias en el periodo de mayor bonanza del *boom* minero, los resultados no fueron los que se esperaban.

88 Los *stakeholders* o grupos de interés lo componen: empleados, comunidad, accionistas, clientes, proveedores y distintos niveles de gobierno (Torres 2013).

5. REGALÍAS MINERAS Y CONTRATOS DE ESTABILIDAD TRIBUTARIA: LAS PÉRDIDAS EXTRAORDINARIAS DE LAS POBLACIONES MINERAS

En un contexto internacional en que el alza del precio de los metales comenzaba a superar las proyecciones más optimistas y un escenario nacional en que los conflictos socioambientales aumentaban, el gobierno del presidente Toledo tomó la decisión de crear un instrumento fiscal que permitiera una mayor captación de la renta minera. En junio de 2004, se aprobó la regalía minera⁸⁹. Como ya fue explicado en el capítulo II, la regalía minera no es un tributo, sino una contraprestación económica. Asimismo, no es un ingreso del tesoro público, pues está destinado a los GR y GL. Según el primer párrafo del artículo 85 del TUO del Código Tributario del Perú, tiene:

(...) carácter de información reservada, y únicamente podrá ser utilizada por la administración tributaria, para sus fines propios, la cuantía y la fuente de las rentas, los gastos, la base imponible, o cualesquiera otros datos relativos a ellos, cuando estén contenidos en las declaraciones e informaciones que obtenga por cualquier medio de los contribuyentes, responsables o terceros (...).

Es muy poco probable que las regalías mineras tengan el carácter de información tributaria reservada, pues no están consideradas como un tributo; además, a partir de ellas es imposible determinar la base imponible y el impuesto pagado por las empresas mineras. Al respecto, la Sunat no tendría impedimento legal alguno para hacer público el pago de regalías que efectúa cada empresa minera. Hasta lo que se conoce, dicha información no se publica. En consecuencia, en el presente acápite y en el siguiente, se ha efectuado una estimación del monto de regalías pagado o dejado de pagar por las principales empresas del sector. Ello contribuye a una mayor transparencia en el manejo de los ingresos fiscales del país.

89 Ley N° 28258, publicada el 25 de junio de 2004, modificada por la Ley N° 28323 publicada el 11 de agosto de 2000, reglamentada por el Decreto Supremo N° 157-2004-EF publicado el 15 de noviembre de 2004 y modificado por el Decreto Supremo N° 018-2005-EF publicado el 29 de enero de 2005.

5.1. LA ANTIGUA REGALÍA MINERA

La antigua RM era determinada mensualmente y utilizaba como base de referencia el valor del concentrado o su equivalente, conforme a los precios del mercado internacional. El reglamento de la ley de la antigua RM identifica seis metales con cotización internacional: oro, plata, cobre, zinc, plomo y estaño. En el caso de aquellos minerales cuyos precios no contaban con cotización internacional, la regalía se pagaba sobre el componente minero.

La base de referencia para el pago de la regalía minera se obtenía restando del valor bruto de las ventas de concentrado o componente minero o producto final (en el caso de las empresas integradas), diversos conceptos no asociados al proceso productivo⁹⁰.

Para la determinación del monto de la regalía que debía ser pagada por las empresas mineras que producen minerales cuyos precios se cotizan en el mercado internacional, se aplicaban tres tasas en función de los rangos de valores registrados en la base de referencia, tal como se puede observar en el cuadro 15.

En el caso de los minerales cuyos precios no se cotizan en el mercado internacional, la tasa era de 1%; en tanto que para los pequeños productores y mineros artesanales la tasa era de 0%.

CUADRO 15
Tasas de regalía minera

Rangos	Valores de la Base de Referencia	Tasa de la Regalía
Primero	Hasta US\$ 60 millones	1%
Segundo	Más de US\$ 60 millones hasta US\$ 120 millones	2%
Tercero	Más de US\$ 120 millones	3%

⁹⁰ Podían ser tasas, impuestos indirectos, seguros, costos de transporte, almacenamiento, embarque y estiba, así como otros costos o gastos asumidos por el exportador. En el caso de empresas integradas que transforman sus propios productos, la base de referencia excluye, además, los costos de tratamiento: aquellos costos incurridos en el proceso de beneficio del mineral extraído, posterior a la obtención del concentrado o componente minero.

El monto efectivamente pagado por la regalía minera se consideraba como costo para efectos del IR-3ra. Cat., en el ejercicio correspondiente; es decir, la regalía pagada disminuye la base imponible sobre la cual se aplica dicho impuesto y, en consecuencia, reduce el impuesto que se debe pagar.

La controversia

La obligación de pagar la regalía minera puso en evidencia la capacidad de presión que tienen los grupos económicos para imponer sus intereses y trastocar el marco legal vigente, con la anuencia —en la práctica— del Estado, y reducir así los ingresos de las poblaciones beneficiarias.

Para impedir el cobro de las regalías, las empresas mineras recurrieron al Tribunal de Garantías Constitucionales y denunciaron la Ley de Regalía Minera como discriminatoria y confiscatoria. El argumento principal era bastante simple: como la retribución económica que debían aportar al Estado en compensación por la explotación de los recursos naturales ya estaba regulada en la legislación peruana mediante el derecho de vigencia⁹¹, la regalía terminaba siendo inconstitucional, porque se las obligaba a un doble pago (CooperAcción 2007: 39).

El Tribunal Constitucional, al emitir su opinión en abril de 2005, se refirió a dos temas⁹²: de un lado, estableció que la aplicación de las regalías mineras es una medida constitucional, pues la condición para exigir a los particulares el pago de una retribución económica por la concesión de los recursos naturales se encuentra fijada en una ley orgánica⁹³; de otro, indicó que la regalía minera no es un tributo, sino una contraprestación o compensación a los gobiernos regionales y municipalidades por la explotación de recursos naturales no renovables, justificada en la necesidad de la nación de recibir beneficios de sus propios recursos antes de que se agoten.

91 El derecho de vigencia es “el pago anual al que se obligan los concesionarios mineros a partir del año en que se otorga o solicita el respectivo petitorio”.

https://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=452&Itemid=100961&lang=es.

92 Ver al respecto la resolución del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2005 (Expediente N° 0048-2004-PI/TC).

93 Se refiere a la Ley N° 26821 - Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

El Tribunal Constitucional concluyó que la Ley de Regalía Minera era de cumplimiento obligatorio a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial *El Peruano* e incluía a todos aquellos que ya tenían contratos de concesión vigentes, de modo que les era exigible su pago.

Esto quiere decir que todas las empresas mineras debían pagar regalías. Sin embargo, después de todos los argumentos expuestos y la resolución final adoptada por el Tribunal Constitucional, las empresas más importantes del sector no cumplieron con este pago, porque se ampararon en los CET firmados con el Estado.

Como el Tribunal de Garantías Constitucionales resolvió que la regalía no era un tributo, y por tanto, su no pago no podía ser sustentado por la estabilidad tributaria contemplada en los CET, los mineros recurrieron al argumento legal según el cual la regalía es un acto “administrativo”, y por tanto los CET sí los protegían contra dicha medida porque estos otorgan también un marco de “estabilidad administrativa” (CooperAcción 2007).

La interpretación forzada e interesada por las empresas mineras acerca de la “estabilidad administrativa” y la influencia que estas tienen en las decisiones gubernamentales se vieron reflejadas en la controversia e indecisión que se generó entre las instituciones públicas involucradas en este tema: la Sunat, el MEF y el Ministerio de Energía y Minas (Minem).

La Sunat pedía a estos dos ministerios que opinaran sobre la pertinencia o no de la supuesta “estabilidad administrativa” argumentada por las empresas mineras, pero estos no lo hicieron, optando más bien por atribuirse mutuamente la responsabilidad de emitir tal opinión a pesar de la decisión adoptada por el Tribunal Constitucional (CooperAcción 2007). Al final, el resultado de la inacción e indecisión estatal fue que las empresas mineras más importantes del país no pagaron la antigua RM.

5.2. LA ANTIGUA RM: LO QUE NO SE PAGÓ

Metodología

Para estimar el monto de la antigua RM que las empresas no pagaron amparadas en sus CET, se ha retomado la metodología aplicada en CooperAcción (2007). Así, la producción física de las empresas mineras, registrada en las estadísticas del Minem, se valoriza en dólares de Estados

Unidos según la cotización internacional que el BCRP consigna en su cuadro estadístico referente a exportaciones tradicionales⁹⁴.

Sobre el valor de producción así estimado, se aplica un descuento de 12%, porcentaje que, se asume, representaría los diversos conceptos no asociados al proceso productivo, los que según la antigua RM deben ser excluidos de la base de referencia. En consecuencia, la base de referencia para esta estimación es el 88% del valor de producción. Finalmente, a dicha base así estimada, se le aplican las tasas de regalías de 1%, 2% y 3%, según los rangos de valores especificados en el cuadro 15.

La estimación del monto de regalías dejado de pagar se efectúa desde junio de 2004 hasta septiembre de 2011. Ello es así porque desde el último trimestre de 2011, las empresas que no habían estado pagando las regalías, comenzaron a pagar el GEM, lo cual tuvieron que seguir haciendo hasta el vencimiento de sus CET.

Como se puede observar en el cuadro 16, durante el referido periodo de estimación vencieron los CET de las siguientes cinco empresas:

- Compañía Minera Condestable S. A. A.: el 31 de diciembre de 2005.
- Empresa Minera Los Quenuales S. A.: el 31 de diciembre de 2006.
- Doe Run Perú S. R. L. (dos CET): el 31 de diciembre de 2006.
- Minera Yanacocha S. A.: el CET que estabilizaba su proyecto Carachugo venció el 31 de diciembre de 2009 y el que estabilizaba su proyecto Maqui Maqui, el 31 de diciembre de 2011.
- Compañía Minera Santa Luisa S. A.: el 31 de diciembre de 2011.

94 Ver cuadro 55 de las notas semanales del BCRP referente al valor de las exportaciones de productos tradicionales. Como bien se precisa en CooperAcción (2007), este método puede subvalorar el valor de producción de las grandes empresas, las que, debido a la mayor envergadura de su producción/exportación y la mejor ley de sus metales, están en capacidad de negociar un mayor precio de venta.

CUADRO 16
Empresas mineras con contratos de garantías y medidas de promoción a la inversión 1994-2015

Empresa	Valores de la Base de Referencia																					
	Años	Inicio	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	----	2028	
Compañía Minera Condestable S.A.A.	10	1996																				
Empresa Minera Los Quenuales S.A.	10	1997																				
	10	1997																				
Doe Run Perú SRL	10	1997																				
	10	1997																				
Southern Perú Copper Corporation	15	1996																				
Compañía Minera Santa Luisa S.A.	1/	1994																				
Votorantim Metais - Cajamarquilla S.A. ^{2/}	15	1997																				
Minera Barrick Misquichilca S.A.	15	1998																				
Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A	15	1999																				
	15	2013																				
Compañía Minera Sipan S.A.C.	15	2000																				
Compañía Minera Antamina S.A.	15	2001																				
Compañía Minera Bateas	10	2008																				
Compañía Minera Antapaccay y S.A. ^{3/}	15	1995																				
	15	2004																				
Compañía Minera Ares S.A.C	10	1999																				
	10	2005																				
	10	2009																				
Minera Yanacocha SRL	15	1995																				
	15	1997																				
	15	2000																				
	15	2004																				
Compañía Minera Milpo S.A.A.	10	2003																				
	15	2007																				

1/ La empresa contaba con estabilidad tributaria hasta por 5 años después de haber recuperado en su totalidad la inversión, lo que tuvo lugar en el año 2006.

2/ Antes Soc. Miner. Ref. de Zinc de Cajamarquilla. No se clasifica dentro de la CIU de la minería metálica.

3/ Antes B.H.P. Billiton Tintaya S.A., después Xstrata Tintaya S.A.

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, Memorias de las empresas mineras.

Elaboración: CooperAcción.

Si bien Compañía Minera Sipan S. A. C. contaba con un CET que vencía el 31 de diciembre de 2014, la empresa consignó producción solo hasta el año 2005.

Además, empresas con CET, como Southern Perú y Compañía Minera Ares⁹⁵, o con convenios de estabilidad jurídica, como Volcan Compañía Minera, pagaron regalías por sus proyectos que no contaban con estabilidad jurídica o tributaria⁹⁶. En estos casos, primero se estimó el monto de las regalías que estas empresas habrían pagado y luego, por diferencia, se obtuvo el monto dejado de pagar.

Hacia 2014, habían vencido los CET de cuatro empresas:

- Minera Barrick Misquichilca S. A.: el CET de su proyecto Pierina venció el 31 de diciembre de 2012.
- Compañía Minera Milpo S. A. A.: el CET de su proyecto Ampliación Mina El Porvenir venció el 31 de diciembre de 2012.
- Sociedad Minera Cerro Verde S. A. A.: el CET de su proyecto Lixiviación Cerro Verde venció el 31 de diciembre de 2013.
- Minera Yanacocha S. A.: el CET de su proyecto Cerro Yanacocha venció el 31 de diciembre de 2014.

Seis empresas mineras aún contaban con CET vigentes al momento de elaborar la presente estimación:

- Compañía Minera Antamina S. A.: su CET venció el 31 de diciembre de 2015.
- Compañía Minera Bateas: el CET de su proyecto Caylloma vence el 31 de diciembre de 2017.
- Minera Yanacocha S. A.: el CET de su proyecto La Quinoa vence el 31 de diciembre de 2018.
- Xstrata Tintaya S. A., hoy Compañía Minera Antapaccay S. A.: el CET de su proyecto Planta de óxidos vence el 31 de diciembre de 2018.

95 En 2009, la Compañía Minera Ares firmó un nuevo CET con vencimiento en 2018.

96 Comprende los materiales directos utilizados, la mano de obra directa y los costos indirectos de la producción vendida.

- Compañía Minera Milpo S. A. A.: el CET de su Proyecto Cerro Lindo vence el 31 de diciembre de 2021. Si bien su contrato se ejecuta desde 2007, la empresa estabilizó el régimen tributario vigente al 17 de julio de 2001.
- Compañía Minera Cerro Verde S. A. A.: en el 2013, firmó un CET vigente de 2014 hasta 2028.

Resultados

Cuando en junio de 2004 se estableció el pago de la antigua RM, 11 empresas tenían firmados CET que utilizaron como pretexto para no efectuar pago de regalías mineras. Según nuestras estimaciones, entre junio de 2004 y septiembre de 2011, dejaron de pagar US\$ 1591 millones por concepto de regalías (ver cuadro 17).

CUADRO 17
Regalías no pagadas debido a contratos de estabilidad tributaria
(Millones de US\$)

Empresas con CET	Jun. 2004 - Sep. 2011 ^{1/}		
	Total	Part.%	Acum.%
Compañía Minera Antamina S.A.	576,7	35,6	35,6
Minera Yanacocha S.R.L.	303,3	18,7	54,4
Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	298,9	18,5	72,8
Minera Barrick Misquichilca S.A.	222,5	13,7	86,6
Xstrata Tintaya S.A. ^{2/}	112,0	6,9	93,5
Compañía Minera Milpo S.A.A.	47,3	2,9	96,4
Empresa Minera Los Quenuales S.A.	17,7	1,1	97,5
Compañía Minera Santa Luisa S.A.	9,7	0,6	98,1
Doe Run Peru S.R.L.	2,1	0,1	98,2
Compañía Minera Condestable S.A.A.	0,8	0,0	98,3
Compañía Minera Sipan S.A.C.	0,0	0,0	98,3
Subtotal	1.590,9	98,3	
Con estabilidad parcial^{3/}			
Southern Peru Copper Corporation	8,3	0,5	98,8
Volcan Compañía Minera S.A.A.	15,7	1,0	99,8
Compañía Minera Ares S.A.C.	3,9	0,2	100,0
Subtotal	27,9	1,7	
TOTAL	1.618,8	100,0	

1/ La estimación se hace hasta septiembre de 2011 debido a que desde el último trimestre de ese año las empresas con CET comenzaron a pagar el GEM.

2/ Hoy Compañía Minera Antapaccay S.A.

3/ Se incluye a las empresas que no pagaron regalías en algunos de sus proyectos con "estabilidad administrativa". La estimación se ha realizado por diferencia, con respecto al total de las regalías mineras que sí habrían pagado.

Elaboración: CooperAcción.

Las regalías mineras son ingresos fiscales, pero destinados a los GR y GL; por lo tanto, el mencionado monto constituye una pérdida extraordinaria de recursos para las poblaciones, pérdida que asciende a US\$ 1619 millones si también incluimos a las empresas mineras que no pagan regalías en algunos proyectos.

El monto dejado de pagar por las 11 empresas con CET es incluso mayor en 44% con respecto a los US\$ 1124 millones que durante el periodo analizado pagaron no menos de 60 empresas del sector por concepto de regalías mineras⁹⁷.

El 73% de las regalías no pagadas se concentró en solo tres empresas: Compañía Minera Antamina S. A. (35,6%), Minera Yanacocha S. R. L. (18,7%) y Sociedad Minera Cerro Verde S. A. A. (18,5%).

5.3. LA ANTIGUA RM: LO QUE SÍ SE PAGÓ

Para estimar el monto pagado por las empresas más importantes del sector durante la vigencia de la antigua RM, se trabajó con una muestra de 19 mineras, las cuales habrían aportado en promedio anual el 82% del total de las regalías mineras recaudadas por la Sunat de junio de 2004 a septiembre de 2011⁹⁸. En consecuencia, se trata de una muestra representativa.

Se ha replicado básicamente la metodología arriba presentada, aunque en el caso de seis empresas polimetálicas de la mediana minería, el porcentaje de descuento para obtener la base de referencia se elevó a 30%. Asimismo, toda vez que Shougang Hierro Perú S. A. A. produce un mineral que la antigua RM excluye de entre los metales cuyos precios cotizan en el mercado internacional, se utilizaron sus valores exportados como base de referencia sobre la cual se aplicó la tasa de 1% según lo estipula la ley de la antigua RM.

De acuerdo con nuestras estimaciones, las 19 empresas de la muestra habrían pagado US\$ 880 millones por concepto de la antigua RM entre junio de 2004 y septiembre de 2011 (ver cuadro 18). Este monto representó el 78% de los US\$ 1124 millones que la Sunat recaudó por este mismo concepto en dicho periodo.

97 Según cifras agregadas en soles publicadas por la Sunat.

98 La obligación de pagar las regalías mineras rige desde junio de 2004. Si bien las empresas comenzaron a pagar recién en febrero de 2005 (correspondiente a enero de 2005), desde ese mes, tuvieron que regularizar mensualmente el pago correspondiente al periodo junio-diciembre de 2004.

Una sola empresa, Southern Perú Copper Corporation, habría concentrado el 35,6% del total de regalías supuestamente pagadas durante el periodo de análisis. En orden de importancia, aunque con una participación relativa bastante menor, le siguen Volcan Compañía Minera S. A. A. (8,4%), Minsur S. A. (8,1%), Compañía de Minas Buenaventura S. A. A. (6,7%), Sociedad Minera El Brocal S. A. A. (2,4%), Shougang Hierro Perú S. A. A. (2,2%), entre otras. Estas seis empresas habrían concentrado poco más del 63% del total de la regalías que se recaudó en el citado periodo.

CUADRO 18
Antigua regalía minera: estimación de los montos recaudados
junio 2004-septiembre 2011
(Millones de US\$)

Empresas	Total ^{1/} 2005-Sep. 2011	Part. Rel. %	Acum. %
1 Southern Peru Copper Corporation	400,4	35,6	35,6
2 Volcan Compañía Minera S.A.A.	94,0	8,4	44,0
3 Minsur S.A.	90,7	8,1	52,0
4 Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	75,3	6,7	58,7
5 Sociedad Minera El Brocal S.A.A.	27,3	2,4	61,2
6 Shougang Hierro Peru S.A.A.	25,2	2,2	63,4
7 Aruntani S.A.C.	22,1	2,0	65,4
8 Empresa Administradora Chungar S.A.C.	21,0	1,9	67,3
9 Compañía Minera Ares S.A.C.	19,5	1,7	69,0
10 Compañía Minera Aurífera Santa Rosa S.A.	16,2	1,4	70,4
11 Consorcio Minero Horizonte S.A.	16,2	1,4	71,9
12 Compañía Minera Atacocha S.A.	15,1	1,3	73,2
13 Minera Aurífera Retamas S.A.	13,7	1,2	74,4
14 Compañía Minera Quiruvilca S.A.	9,6	0,9	75,3
15 Compañía Minera Casapalca S.A.	8,0	0,7	76,0
16 Cia Minera Poderosa S.A.	7,4	0,7	76,7
17 Sociedad Minera Corona S.A.	7,1	0,6	77,3
18 Compañía Minera Raura S.A.	5,8	0,5	77,8
19 Minera Colquisiri S.A.	5,6	0,5	78,3
Subtotal	880,3	78,3	
Resto Empresas Mineras	243,9	21,7	100,0
TOTAL RECAUDADO POR LA SUNAT^{2/}	1.124,3	100,0	

1/ Para 2005, incluye los pagos correspondientes al periodo junio-diciembre 2004.

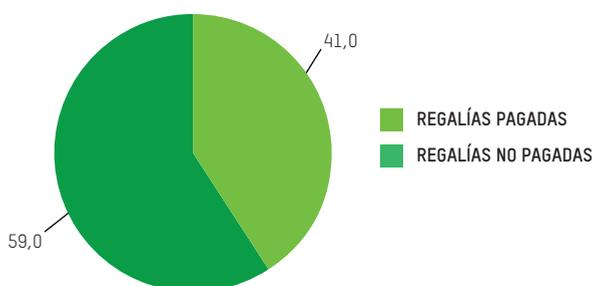
2/ Fuente: www.sunat.gob.pe. Toda vez que la Sunat registra la recaudación de las regalías según la fecha de acreditación del pago, para compararla con nuestra estimación, a la recaudación del 2005 le sumamos las regalías de enero de 2006. La recaudación de 2006 suma lo recaudado durante febrero-diciembre de ese año más lo recaudado en enero de 2007. Este mismo ajuste se ha hecho para los años subsiguientes. Para la conversión de nuevos soles a dólares americanos se ha utilizado el tipo de cambio promedio venta que publica el BCRP.

Elaboración: CooperAcción.

Como podrá observarse al comparar los cuadros 17 y 18, el monto total de las regalías que se habrían dejado de pagar debido a los CET (US\$ 1619 millones) supera en 1,4 veces el monto de regalías efectivamente recaudado por la Sunat (US\$ 1124 millones).

Expresado en otros términos, del total de regalías que el Estado hubiese recaudado si todas las empresas mineras cumplieran con la ley (US\$ 2743 millones), solo el 41% fue efectivamente recaudado, en tanto que el 59% se dejó de recaudar (ver gráfico 32). Poco más del 74% de las regalías no pagadas fueron ingresos fiscales que se perdieron durante el gobierno de Alan García.

GRÁFICO 32
Antigua regalía minera, junio 2004-septiembre 2011
(En porcentajes)



Elaboración: CooperAcción.

6. LA “REFORMA TRIBUTARIA” EN EL SECTOR MINERO Y SUS EFECTOS EN LOS INGRESOS FISCALES

Debido a los instrumentos fiscales, tributarios y no tributarios, introducidos el 28 de septiembre de 2011, tres meses después de inaugurado el gobierno del presidente Humala, las empresas que no contaban con CET, y en consecuencia pagaban la antigua RM, comenzaron a pagar la nueva RM en reemplazo de la primera. Asimismo, comenzaron a pagar un nuevo impuesto: el IEM.

Las empresas que sí contaban con CET y no pagaban la antigua RM comenzaron a pagar el GEM. Al vencimiento de sus CET, el pago de dicho gravamen era reemplazado por el pago de la nueva RM y del IEM, tal como lo hacían las empresas que no contaban con CET. Tanto la nueva RM como el IEM contemplaban tasas efectivas que en conjunto compensaban el GEM; en consecuencia, no

implicaban un ingreso fiscal adicional significativo al vencimiento de los CET. En cambio, sí se afectaba el destino de dichos recursos: el GEM es ingreso del tesoro público, pero al vencer el CET el gobierno central pasa a percibir solo el IEM, pues la nueva RM se destina a los GR y GL.

Aunque estas modificaciones en el régimen tributario minero “surgieron de la negociación entre el Estado y el gremio minero” (Del Valle 2013: 11), representaron un avance en comparación a la inercia que predominó durante el gobierno precedente. El gobierno de Humala intentó alcanzar una mayor progresividad fiscal en la distribución de la renta minera. Lamentablemente, esto ocurrió cuando ya el precio internacional de los metales había iniciado una sostenida tendencia a la baja.

En este acápite, se estimará el efecto neto en los ingresos fiscales que habrían tenido los referidos ajustes tributarios. En primer lugar, se calcula el monto de la nueva RM que habría sido pagada por las principales empresas del sector (sin CET), y se lo compara con el monto que hubiesen pagado de haber continuado vigente la antigua RM.

En segundo lugar, a la nueva RM así estimada, se le suma el IEM, también estimado, y se compara este resultado con la antigua RM para ver si la introducción de las dos primeras obligaciones se tradujo en mayores ingresos fiscales. En tercer lugar, se compara la recaudación del GEM con lo aportado por las empresas mineras en el marco del PMSP.

Finalmente, se consideran las cifras oficiales publicadas por la Sunat para cuantificar la eficacia de los nuevos instrumentos fiscales en lograr que tanto el Estado como las poblaciones mineras alcancen una mayor participación de la renta minera.

6.1. LA NUEVA REGALÍA MINERA

Junto con la creación del GEM para las empresas que contaban con CET y en consecuencia no pagaban la antigua RM, el 28 de septiembre de 2011 se introdujeron modificaciones en la Ley de Regalía Minera, las que dieron lugar a lo que hemos denominado la “nueva RM”.

A continuación, se evalúa si los ajustes introducidos en la forma de calcular y pagar las regalías mineras beneficiaron a los GR y GL, destinatarios de estos ingresos. Para tal efecto, se estima el monto de las regalías que se hubiesen

tenido que pagar bajo el esquema de la antigua RM y se lo compara con los montos estimados que se habrían pagado bajo la nueva RM. La estimación se ha hecho para las 19 empresas de la muestra durante el periodo 2012-2014.

Metodología

Se ha utilizado como estimado de las ventas netas, el valor de producción de las empresas mineras, calculado según lo explicado anteriormente. En el caso de algunas empresas cuyos estados financieros son de acceso público, como los de la Compañía de Minas Buenaventura S. A. A., se trabajó con las ventas netas publicadas en sus memorias anuales.

La nueva RM toma como base de referencia la utilidad operativa, la cual se obtuvo al multiplicar el margen operativo por las ventas netas. Para tal efecto, se asumieron dos niveles de margen operativo. Para las grandes empresas mineras, con mayores ventas —como Southern Perú Copper Corporation, Compañía de Minas Buenaventura S. A. A., Shougang Hierro Perú S. A. A., Minsur S. A., Volcan Compañía Minera S. A. A. y Empresa Administradora Chungar S. A. C.—, se asumió un margen operativo de 46% en promedio anual entre 2012 y 2014. En el caso de las 13 empresas restantes, con menores ventas, se asumió un margen operativo promedio de 34%. Asimismo, se tomó en cuenta que entre 2012 y 2014, el margen operativo de las empresas mineras disminuyó, tendencia que fue más acentuada en las empresas con mayores ventas.

Sobre la base de los referidos márgenes operativos, se calcularon las tasas efectivas según la tabla y fórmula establecidas en la ley de la nueva RM. Finalmente, la regalía estimada resulta de multiplicar la utilidad operativa por la tasa efectiva.

Resultados

Durante el periodo 2012-2014, tal como se observa en el cuadro 19, las 19 empresas de la muestra habrían pagado US\$ 351 millones por concepto de nueva RM, monto que representa el 62,7% de la nueva RM efectivamente recaudada por la Sunat durante tal periodo, que asciende a US\$ 560,4 millones.

CUADRO 19
Nueva regalía minera: estimación de los montos recaudados 2012-2014
(Millones de US\$)

Empresas	Total 2012-2014	Part. Rel. %	Acum. %
1 Southern Peru Copper Corporation	118,9	21,2	21,2
2 Minsur S.A.	54,0	9,6	30,9
3 Shougang Hierro Peru S.A.A.	50,2	9,0	39,8
4 Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	24,6	4,4	44,2
5 Volcan Compañía Minera S.A.A.	18,5	3,3	47,5
6 Consorcio Minero Horizonte S.A.	13,8	2,5	50,0
7 Empresa Administradora Chungar S.A.C.	13,0	2,3	52,3
8 Aruntani S.A.C.	10,9	1,9	54,2
9 Minera Aurífera Retamas S.A.	10,7	1,9	56,1
10 Sociedad Minera El Brocal S.A.A.	6,2	1,1	57,2
11 Compañía Minera Poderosa S.A.	5,7	1,0	58,3
12 Sociedad Minera Corona S.A.	5,6	1,0	59,3
13 Compañía Minera Aurífera Santa Rosa S.A.	3,8	0,7	60,0
14 Minera Colquisiri S.A.	3,3	0,6	60,5
15 Compañía Minera Atacocha S.A.	2,8	0,5	61,1
16 Compañía Minera Casapalca S.A.	2,8	0,5	61,5
17 Compañía Minera Raura S.A.	2,4	0,4	62,0
18 Compañía Minera Ares S.A.C.	2,4	0,4	62,4
19 Minera Quiruvilca S.A.	1,3	0,2	62,7
Subtotal	351,1	62,7	
Resto Empresas Mineras	209,3	37,3	100,0
TOTAL RECAUDADO POR LA SUNAT^{1/}	560,4	100,0	

1/ Fuente: www.sunat.gob.pe. Toda vez que la Sunat registra la recaudación de las regalías según la fecha de acreditación del pago, para compararla con nuestra estimación, a la recaudación del 2005 le sumamos las regalías de enero de 2006. La recaudación de 2006 suma lo recaudado durante febrero-diciembre de ese año más lo recaudado en enero de 2007. Este mismo ajuste se ha hecho para los años subsiguientes. Para la conversión de nuevos soles a dólares americanos se ha utilizado el tipo de cambio promedio venta que publica el BCRP.

Elaboración: CooperAcción.

También se han estimado las regalías que estas 19 empresas hubiesen pagado, de haber estado vigente la antigua RM durante 2012-2014. El resultado obtenido fue contrastado con la nueva RM que estas habrían pagado (según el cuadro 19).

Como se observa en el cuadro 20, bajo el esquema de la nueva RM, 15 empresas habrían pagado US\$ 172 millones menos que lo que hubiesen debido pagar con la antigua RM. Es decir, con respecto a este grupo de empresas, la Sunat habría dejado de recaudar US\$ 172 millones durante 2012-2014, ya que se modificó

el cálculo de las regalías. Toda vez que estas empresas representaron el 42,5% del total de la nueva RM recaudada por la Sunat durante esos años, una simple extrapolación permite estimar en US\$ 404 millones aproximadamente los ingresos que se dejaron de recaudar en el sector minero.

CUADRO 20

Antigua regalía vs. nueva regalía: estimación de la menor recaudación 2012-2014 (Millones de US\$)

Empresas	Antigua Regalía (A)	Nueva Regalía (B)	Menor Recaudación	
			(B) - (A)	Acum.
1 Southern Peru Copper Corporation	181,0	118,9	-62,0	-62,0
2 Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	54,1	24,6	-29,6	-91,6
3 Volcan Compañía Minera S.A.A.	39,5	18,5	-21,0	-112,6
4 Compañía Minera Ares S.A.C.	15,2	2,4	-12,8	-125,4
5 Sociedad Minera El Brocal S.A.A.	16,2	6,2	-9,9	-135,3
6 Aruntani S.A.C.	16,8	10,9	-5,9	-141,2
7 Compañía Minera Poderosa S.A.	11,0	5,7	-5,4	-146,6
8 Consorcio Minero Horizonte S.A.	18,4	13,8	-4,6	-151,1
9 Minera Aurífera Retamas S.A.	15,1	10,7	-4,5	-155,6
10 Compañía Minera Aurífera Santa Rosa S.A.	8,2	3,8	-4,4	-160,0
11 Compañía Minera Quiruvilca S.A.	4,2	1,3	-2,9	-162,8
12 Compañía Minera Atacocha S.A.	5,0	2,8	-2,1	-165,0
13 Compañía Minera Casapalca S.A.	4,6	2,8	-1,8	-166,8
14 Empresa Administradora Chungar S.A.C.	17,0	13,0	-4,0	-170,8
15 Compañía Minera Raura S.A.	3,3	2,4	-0,8	-171,6
16 Sociedad Minera Corona S.A.	4,7	5,6	0,9	-170,7
17 Minera Colquisiri S.A.	1,7	3,3	1,6	-169,1
18 Minsur S.A.	44,8	54,0	9,2	-159,9
19 Shougang Hierro Peru S.A.A.	20,7	50,2	29,5	-130,4
TOTAL	481,5	351,1	-130,4	

Elaboración: CooperAcción.

En el caso de las 19 empresas de la muestra, la pérdida neta en la recaudación de regalías habría sido de US\$ 130 millones (ver cuadro 20): una reducción de -27,1%. Y como este grupo representa el 62,7% del total de la nueva RM recaudada por la Sunat entre 2012 y 2014, al extrapolar dicho resultado se observa que el efecto neto de la menor recaudación para el conjunto del sector minero podría estimarse en US\$ 208 millones aproximadamente.

En consecuencia, dado que las regalías son destinadas a los GR y GL, los ingresos que estos dejaron de percibir debido a la introducción de la nueva RM podrían haber fluctuado entre US\$ 208 y US\$ 404 millones durante el citado periodo.

¿Qué factores explicarían el menor pago de regalías?

Al arecer, la nueva RM fue diseñada para que generase una menor presión fiscal sobre las empresas mineras en comparación con la antigua RM, porque se esperaba compensar con creces los menores ingresos fiscales mediante el IEM. De esta manera, se buscó reasignar el destino de los ingresos fiscales derivados de la renta minera: parte de las regalías que bajo la antigua RM se hubiese destinado a las poblaciones mineras, ahora quedaba en el tesoro público mediante el IEM, es decir, en manos del gobierno central.

Al margen de ello, la nueva RM otorga en la práctica mayor grado de libertad para que las empresas puedan reducir la base de referencia de esta contraprestación. En efecto, la utilidad de operación se obtiene después de restar de las ventas netas el costo de ventas⁹⁹ y los gastos operativos, incluidos los gastos de ventas y los gastos administrativos, partidas que las empresas pueden “planificar” mediante prácticas contables elusivas, con el fin de reducir la utilidad operativa y, consecuentemente, el margen de operación¹⁰⁰. En cambio, en la antigua RM, las deducciones a la base de referencia eran más acotadas, al punto de que se individualizaba cada partida que podía ser deducida del valor bruto de las ventas de concentrados. Por ello, se restringían las posibilidades de subvaluar el pago de regalías.

Por lo general, las regalías basadas en unidades o valores de producción tienden a mostrar un mayor rendimiento fiscal, puesto que se aplican sobre cantidades brutas sin considerar los costos de producción (Gómez *et al.* 2015: 20).

6.2. EL IMPUESTO ESPECIAL A LA MINERÍA

Como acabamos de ver, la introducción de la nueva RM implicó una pérdida de ingresos fiscales que perjudicó directamente a las poblaciones mineras, destinatarias de dichos recursos.

99 Comprende los materiales directos utilizados, la mano de obra directa, y los costos indirectos de la producción vendida.

100 El margen de operación es el ratio que se obtiene al dividir la utilidad de operación entre las ventas netas.

Sin embargo, junto con la nueva RM también se creó un nuevo impuesto: el IEM. En consecuencia, para evaluar si los cambios introducidos en la tributación minera implicaron o no mayores ingresos fiscales habría que sumar el IEM a la nueva RM.

En el cuadro 21, se muestra dicha estimación para las 19 empresas de la muestra, y se ha encontrado que en nueve empresas —principalmente las de mayor tamaño—, los cambios introducidos implicaron un mayor ingreso fiscal. Es decir, la recaudación conjunta del IEM y de la nueva RM supera en US\$ 210 millones el monto que estas nueve empresas hubiesen pagado por concepto de la antigua RM.

CUADRO 21

Antigua RM vs. IEM más nueva RM: estimación de la mayor recaudación 2012-2014 (Millones de US\$)

Empresas ^{1/}	Antigua RM (A)	Nueva RM + IEM (B)	Mayor Recaudación	
			(B) - (A)	Acum.
1 Southern Peru Copper Corporation	181,0	224,4	43,5	43,5
2 Minsur S.A.	44,8	101,3	56,5	100,0
3 Shougang Hierro Peru S.A.A.	20,7	93,7	73,0	173,0
4 Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	54,1	37,3	-16,8	156,2
5 Consorcio Minero Horizonte S.A.	18,4	27,6	9,2	165,4
6 Volcan Compañía Minera S.A.A.	39,5	25,1	-14,4	151,0
7 Empresa Administradora Chungar S.A.C.	17,0	24,5	7,6	158,6
8 Minera Aurífera Retamas S.A.	15,1	21,3	6,2	164,8
9 Aruntani S.A.C.	16,8	19,3	2,5	167,3
10 Sociedad Minera Corona S.A.	4,7	11,8	7,1	174,3
11 Sociedad Minera El Brocal S.A.A.	16,2	8,7	-7,4	166,9
12 Compañía Minera Poderosa S.A.	11,0	8,9	-2,1	164,8
13 Minera Colquisiri S.A.	1,7	6,2	4,5	169,3
14 Compañía Minera Aurífera Santa Rosa S.A.	8,2	5,4	-2,8	166,5
15 Compañía Minera Casapalca S.A.	4,6	4,0	-0,6	165,9
16 Compañía Minera Atacocha S.A.	5,0	3,2	-1,8	164,1
17 Compañía Minera Ares S.A.C.	15,2	3,1	-12,1	151,9
18 Compañía Minera Raura S.A.	3,3	3,0	-0,2	151,7
19 Minera Quiruvilca S.A.	4,2	1,4	-2,7	149,0
TOTAL	481,5	630,5	149,0	
Pérdida de recaudación en el IR-3ra. Cat. ^{2/}	144,4	189,1	44,7	
RECAUDACIÓN NETA	337,0	441,3	104,3	

1/ Ordenado según la columna "B".

2/ Se recauda menos IR-3ra. Cat. porque el IEM y las regalías reducen la base imponible de dicho impuesto.

Elaboración: CooperAcción.

Al mismo tiempo, se observa que las otras 10 empresas, entre ellas Buenaventura y Volcán, estarían pagando US\$ 61,1 millones menos que lo que hubiesen debido pagar de no haberse introducido cambios en la tributación minera.

El efecto final, en el caso de las 19 empresas de la muestra, es un aumento de US\$ 149,0 millones en la recaudación del periodo 2012-2014. Si se resta los US\$ 44,7 millones que se pierden en la recaudación del IR-3ra. Cat., porque el IEM y las regalías reducen la base imponible de dicho impuesto, se obtiene una recaudación neta de US\$ 104,3 millones adicionales durante 2012-2014 (S/. 281 millones netos).

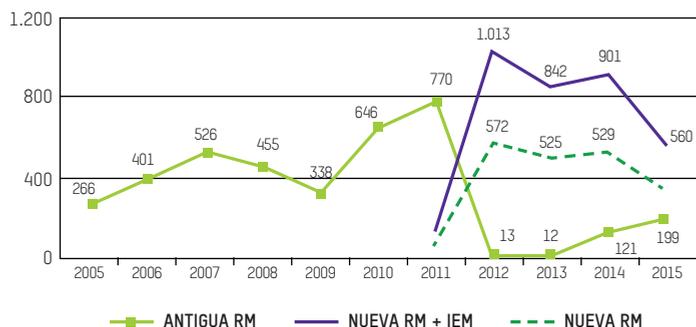
Teniendo en cuenta el destino de estos ingresos fiscales, se puede concluir que el único beneficiario de estos ingresos adicionales fue el tesoro público, pues —según lo estimado líneas arriba— las regalías destinadas a los GR y GL se redujeron en -27,1% durante el periodo 2012-2014 debido al cambio introducido en la forma de calcularlas.

6.3. QUIÉN GANA Y QUIÉN PIERDE SEGÚN LAS CIFRAS DE LA SUNAT

En este acápite y en los subsiguientes, se han tomado las cifras publicadas por la Sunat para contrastar las estimaciones precedentes.

Como se puede observar en el gráfico 33, la recaudación conjunta de la nueva RM y el IEM muestra un interesante incremento real de 27% durante 2012 con respecto a lo recaudado por concepto de la antigua RM en 2011. Sin embargo, este dinamismo inicial se fue debilitando en los años subsiguientes.

GRÁFICO 33
Regalías mineras e impuesto especial a la minería 2005-2015
 (Millones de S/.)



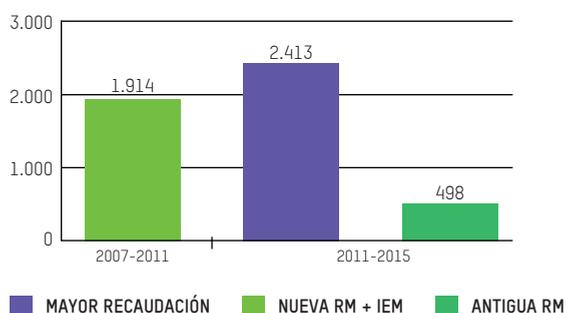
Fuente: www.sunat.gob.pe.

Elaboración: CooperAcción.

La recuperación de la recaudación de la antigua RM que se observa para 2014 y 2015 se explica principalmente por los pagos efectuados por la Sociedad Minera Cerro Verde S. A. A. La Sunat determinó que la empresa debía pagar dichas regalías “por los minerales procesados en la concentradora que comenzó a operar a fines del ejercicio 2006”¹⁰¹. Es decir, si bien la empresa contaba con un CET que la cubrió durante el periodo 1999-2013, la Sunat consideró que la producción de la referida concentradora no estaba cubierta por dicho CET. En vista de ello, obligó a la empresa a pagar la antigua RM correspondiente al periodo diciembre 2006-2009, por lo cual esta tuvo que solicitar un fraccionamiento de su deuda tributaria en 66 cuotas mensuales. Sin embargo, luego de agotar la etapa administrativa (la apelación ante el Tribunal Fiscal), la empresa llevó el caso ante el Poder Judicial¹⁰².

Retomando nuestro análisis, la recaudación neta¹⁰³ de la nueva RM y el IEM durante el quinquenio 2011-2015 (S/. 2413 millones), superó en S/. 498 millones la recaudación neta de la antigua RM del quinquenio 2007-2011 (S/. 1914 millones); es decir, se produjo un incremento real de 11,2% (ver gráfico 34). Este resultado pudo haber sido mayor de no haber sido por la caída del precio de los metales.

GRÁFICO 34
Antigua RM vs. Nueva RM + IEM: recaudación neta 2007-2015
 (Millones de S/.)



Fuente: www.sunat.gob.pe.

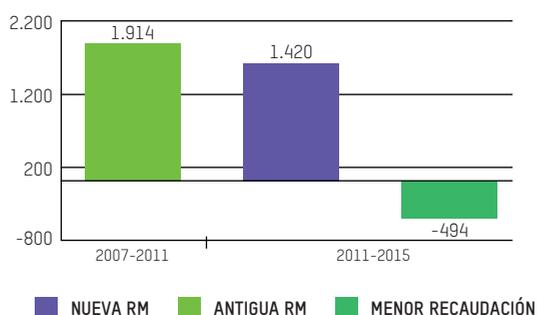
Elaboración: CooperAcción.

- 101 Según el artículo 2° del DS N° 071-2006-EM que norma el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo: “Los aportes no son deducibles para efectos tributarios”.
- 102 Como ya fue mencionado, las empresas que firmaron CET durante la vigencia de la antigua RM, han continuado pagando regalías según dicho marco legal. En nuestro cálculo, la antigua RM se suma a partir de 2012, pues la recaudación de 2011 se registra en el quinquenio 2007-2011.
- 103 La contracción es de -24% si en el periodo 2011-2015 se incorporan también los ingresos recaudados por concepto de la antigua RM.

Según lo explicado líneas arriba con respecto al destino de estos recursos, los ingresos fiscales adicionales beneficiaron solo al gobierno central, mediante la recaudación del IEM, pues las regalías destinadas a los GR y GL se redujeron.

Como se muestra en el gráfico 35, la recaudación por concepto de la nueva RM durante el quinquenio 2011-2015 (S/. 1.420 millones) representó una contracción real de -34,6% con respecto a la recaudación de la antigua RM durante el quinquenio 2007-2011 (S/. 1.914 millones). En otras palabras, las poblaciones mineras perdieron ingresos por S/. 494 millones debido, en parte, a los cambios introducidos en la forma de calcular las regalías.

GRÁFICO 35
Ingresos de gobiernos regionales y locales
Regalías mineras: recaudación neta 2007-2015
(Millones de S/.)



Fuente: www.sunat.gob.pe.

Elaboración: CooperAcción.

6.3.1. EL GRAVAMEN ESPECIAL A LA MINERÍA

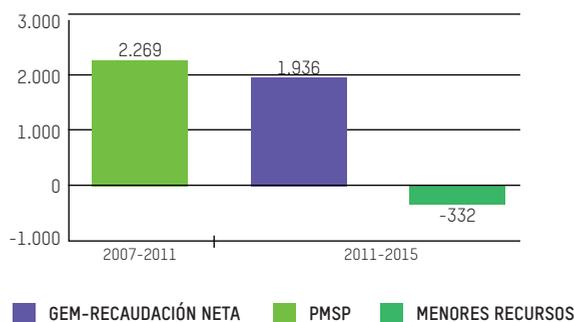
Con el fin de evaluar si la implementación del GEM fue un instrumento eficaz para una mayor participación en la renta minera, se lo ha comparado con el PMSP. La comparación nos parece pertinente, pues el PMSP fue asumido principalmente por las empresas que, amparadas en sus CET, no pagaban regalías; en tanto que el GEM fue creado para este mismo segmento de empresas. Por eso, cuando se comenzó a pagar el GEM, las empresas dejaron de participar en el PMSP.

En estricto, fueron muy pocas las empresas que pagaron el GEM. Según lo observado en el cuadro 16, solo cinco empresas lo habrían pagado durante el periodo bajo análisis: Antamina, Cerro Verde, Milpo, Barrick y Yanacocha, porque contaban con CET vigentes que las “cubrían” contra el pago de la antigua RM.

Según cifras que publica Sunat, se recaudó S/. 2.766 millones por concepto del GEM durante el quinquenio 2011-2015. En tanto que durante el quinquenio 2007-2011, las empresas depositaron S/. 2.269 millones por concepto del PMSP. En principio, habría un saldo positivo de S/. 497 millones a favor del GEM. Sin embargo, en el PMSP, los aportes no eran deducibles para fines tributarios¹⁰⁴; en cambio, el GEM es deducible como gasto en la determinación de la base imponible del IR-3ra.Cat.

Al introducir este ajuste, la recaudación neta descendió a S/. 1.936 millones entre 2011 y 2015. Ello implica que la aplicación del GEM significó S/. 332 millones menos en recursos, una contracción real de -24,8%.

GRÁFICO 36
El aporte del sector minero: GEM vs. PMSP
 (Millones de S/.)



Fuente: www.sunat.gob.pe, PMSP (Informe N° 040).

Elaboración: CooperAcción.

En esta misma perspectiva, si el aporte minero se mide no solo en términos de ingresos fiscales, sino que se incorporan también otras contribuciones orientadas a la sociedad, se debería incluir también el PMSP.

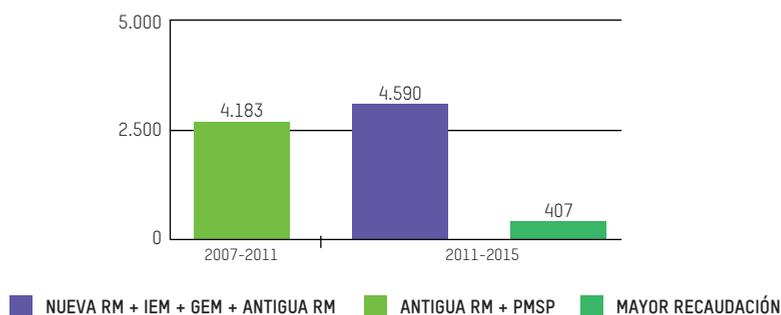
Al sumar todos los ingresos fiscales netos del quinquenio 2011-2015: nueva RM + IEM + GEM + antigua RM¹⁰⁵ (S/. 4590 millones), y comparar el resultado

104 Según el artículo 2° del DS N° 071-2006-EM que norma el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo: "Los aportes no son deducibles para efectos tributarios".

105 Como ya fue mencionado, las empresas que firmaron CET durante la vigencia de la antigua RM, han continuado pagando regalías según dicho marco legal. En nuestro cálculo, la antigua RM se suma a partir de 2012, pues la recaudación de 2011 se registra en el quinquenio 2007-2011.

con los ingresos netos de la antigua RM más el PMSP del quinquenio 2007-2011: (S/. 4183 millones), se detecta un ligero aumento de S/. 407 millones; sin embargo, en términos reales, los ingresos muestran una contracción de -3,5% (ver gráfico siguiente).

GRÁFICO 37
Sector minero: recaudación neta y aportes 2007-2015
 (Millones de S/.)



Fuente: www.sunat.gob.pe, PMSP (Informe N° 040).

Elaboración: CooperAcción.

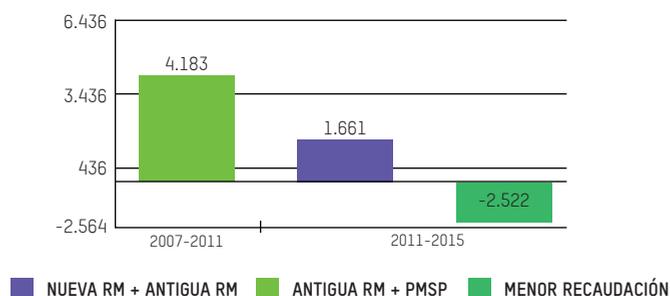
Al margen de ello, las poblaciones de las zonas mineras fueron las más perjudicadas. Por un lado, la recaudación neta de las regalías se contrajo en términos reales en -34,6% durante el quinquenio 2011-2015, con respecto al quinquenio 2007-2011¹⁰⁶. Por otro lado, a pesar de las limitaciones ya subrayadas del PMSP, lo concreto es que fueron recursos que se invirtieron en las poblaciones de las zonas mineras, pero que estas dejaron de percibir cuando se implementó el GEM.

Si sumamos regalías y PMSP, los recursos destinados a las poblaciones mineras pasaron de S/. 4183 millones netos durante el quinquenio 2007-2011, a S/. 1661 millones netos en el quinquenio 2011-2015¹⁰⁷; es decir, se redujeron en S/. 2522 millones, lo que representa una contracción real de -65,3% (ver gráfico 38).

¹⁰⁶ La contracción es de -24% si en el periodo 2011-2015 se incorporan también los ingresos recaudados por concepto de la antigua RM.

¹⁰⁷ En el quinquenio 2011-2015, la antigua RM es registrada a partir de 2012, pues la del año precedente fue consignada en el quinquenio 2007-2011.

GRÁFICO 38
Ingresos de gobiernos regionales y locales:
recaudación neta y aportes 2007-2015
(Millones de S./.)



Fuente: www.sunat.gob.pe, PMSP (Informe N° 040).

Elaboración: CooperAcción.

Desde la perspectiva de los GR y GL, sus ingresos derivados de la renta minera disminuyeron no solo por la caída del precio de los metales (que redujo canon y regalías), sino también porque las modificaciones tributarias de septiembre de 2011 los recortó (cuando se modificó la forma de calcular las regalías), o simplemente los eliminó (cuando se suspendió el PMSP). Desde la perspectiva de la política fiscal, los recursos del PMSP fueron reemplazados por el GEM; sin embargo, este no era un ingreso destinado a los GR y GL.

No obstante, es positiva la creación de un gravamen obligatorio (el GEM) como instrumento fiscal para la apropiación por parte del Estado de la renta minera, en reemplazo de un “aporte voluntario” (el PMSP), cuyo monto, control y destino quedaban al libre albedrío de la empresa minera.

En conclusión, los instrumentos fiscales introducidos en el sector minero en septiembre de 2011 no habrían significado necesariamente ingresos adicionales para el Estado. La causa principal de este resultado no estuvo necesariamente en la pertinencia o calidad de dichos instrumentos, sino en dos factores: (i) los nuevos instrumentos fiscales (nueva RM, IEM, GEM) fueron negociados con los grupos mineros; por tanto, estos se cuidaron de que sus utilidades no se vieran muy disminuidas; y (ii) los cambios en la tributación minera se adoptaron cuando el ciclo del precio de los

metales había comenzado una sostenida tendencia a la baja, afectando los ingresos y utilidades de las empresas mineras.

A esta pérdida de ingresos fiscales, habría que sumar los recursos que el Estado dejó de percibir debido a sus limitaciones estructurales para regular la minería informal y desterrar la minería ilegal. Además de los daños que ocasionan en el medio ambiente y en la salud de las personas, estas actividades no pagan impuestos ni regalías mineras.

Se estima que en Perú, la evasión del IR-3ra. Cat. por la minería ilegal e informal habría fluctuado entre US\$ 1131 millones y US\$ 1742 millones durante el periodo 2003-2014. Se trata de montos de evasión nada despreciables si se tiene en cuenta que representaron, en promedio anual, entre 7,3% y 11,2% del IR-3ra. Cat. que se recauda en el sector minero (Torres 2015).

7. EL COSTO FISCAL DE LA CONTRARREFORMA TRIBUTARIA DE 2014

A la caída de los ingresos fiscales provocada por el fin del *boom* minero, se sumó el efecto de las medidas tributarias dictadas durante la segunda mitad de 2014.

Según la propia Sunat, en 2015 los ingresos tributarios que esta recauda se habrían reducido en cerca de S/. 4000 millones debido al costo fiscal de las referidas medidas, con una presión tributaria menor en 0,7 puntos porcentuales aproximadamente, en comparación con un escenario en el que no se hubiesen adoptado las medidas tributarias (ver cuadro 22).

Al margen de que se trataba de una estimación exageradamente optimista a juzgar por la fuerte caída en los ingresos fiscales registrados en 2015, los resultados nos alejaron definitivamente de la meta de 18% de presión tributaria para el 2016. Más aún se proyectó que la pérdida de presión tributaria iría en aumento conforme pasen los años, hasta llegar a 0,9% del PBI hacia 2018.

CUADRO 22
Costo fiscal de las medidas tributarias 2015-2018
(Millones de S/.)

	2015	2016	2017	2018
Impuesto a la Renta (A)	-2.829	-3.816	-4.882	-5.025
IGV	-491	-528	-571	-610
ISC	-216	-233	-252	-269
Aranceles	-110	-125	-131	-136
Otros	-306	-231	-250	-267
Costo Bruto (B)	-3.952	-4.933	-6.086	-6.307
Memo:				
(A) / (B) (%)	71,6	77,4	80,2	79,7
Costo Bruto / PBI (%)	-0,7	-0,8	-0,9	-0,9

Fuente: Sunat, tomado de MMM (2015:34).

Elaboración: CooperAcción.

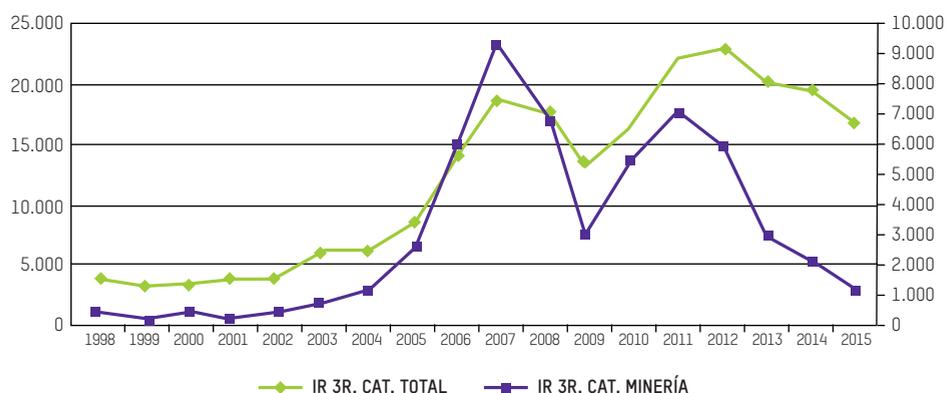
Del total del costo fiscal de 2015, poco más de 70% corresponde a la menor recaudación del IR, que se estima en cerca de S/. 3000 millones. La participación del IR en el referido costo fiscal seguirá en alza durante los años subsiguientes hasta alcanzar 80% en 2018 debido a los factores que a continuación se explican.

Cerca del 43% de la pérdida de recaudación se debería a la reducción del IR que grava las utilidades de las empresas, porcentaje que aumentaría a 50% hacia 2018, en el caso de que la tasa del IR continúe reduciéndose.

En consecuencia, la creciente pérdida de ingresos fiscales debido a las medidas tributarias aprobadas durante la segunda mitad de 2014, encuentra su causa principal en la menor carga tributaria que beneficia a las empresas desde 2015. En efecto, a diferencia del IR para las personas naturales, cuyas tasas marginales fueron reajustadas, pero sin alterar su tasa máxima de 30%, el IR-3ra. Cat. debería seguir disminuyendo hasta llegar a una tasa de 26% a partir de 2019.

En el caso del sector minero, si bien la recaudación del IR-3ra. Cat. caía desde 2012, la tendencia se acentuó en los últimos tres años; es decir, después del *boom* minero (ver gráfico 39). Entre 2013 y 2015, la tasa de crecimiento media anual de la recaudación total del IR que grava las utilidades empresariales cayó en -9,4% en términos reales, frente a una caída de -41,6% en el caso de la minería.

GRÁFICO 39
Impuesto a la renta de la 3ra. categoría: recaudación 1998-2015
 (Millones de S/. Reales)



Fuente: www.sunat.gob.pe.

Elaboración: CooperAcción.

Estos resultados desfavorables en el caso de la minería se explican porque la menor recaudación del sector está influenciada no solo por la reducción de la tasa del IR, sino también por la acentuada caída del precio internacional de los metales.

GRÁFICO 40
Impuesto a la renta de la tercera categoría 1998-2015
 (Millones de S/.)



Fuente: www.sunat.gob.pe.

Elaboración: CooperAcción.

7.1. LAS CAUSAS DE LA CONTRARREFORMA

Reducir carga fiscal para reactivar demanda interna es una receta teórica. Sin embargo, aplicar dicha medida en un contexto de contracción de los ingresos fiscales debido a la caída del precio internacional de los metales, fue totalmente contraproducente y no reactivó la economía.

Al observar el costo fiscal de las medidas tributarias “reactivadoras” adoptadas durante la segunda mitad de 2014, surge la interrogante de por qué se tomó esta decisión, pues las promesas del MEF de generar mayor inversión privada y crecimiento del producto resultaron totalmente erradas.

7.1.1. ¿Reducción de impuestos para reactivar la economía?

Según la literatura especializada, el que los agentes económicos adopten decisiones por razones fiscales, antes que por razones de costo o productividad económica, causa pérdidas de bienestar que se proyectan en un deterioro del crecimiento económico. La política tributaria diseñada en 2014 apunta fundamentalmente a que en el Perú las inversiones se decidan por la reducción del impuesto sobre los beneficios empresariales antes que por criterios de productividad.

Ello va directamente en contra de la neutralidad tributaria, uno de los principios tantas veces invocado por el neoliberalismo, doctrina económica que ha orientado el proceder de los ministros de Economía del país desde, al menos, la década de 1990.

La evidencia empírica referente al efecto de los impuestos en el crecimiento económico no es determinante¹⁰⁸. Así, por ejemplo, Mendoza *et al.* (1997), mediante el análisis econométrico de datos de panel para países de la OCDE,

108 Las referencias a los cuatro autores que se mencionan más adelante son tomadas de Sanz-Sanz y Sanz (2013):

- 1) Mendoza, E., Milesi-Ferretti, G. y Asea, P. (1997). *On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger's superneutrality hypothesis*, Journal of Public Economics, pp. 66, 99-126.
- 2) Piketty, T., Saez, E. y Stantcheva, S. (2011). *Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities*, CEPR Discussion Paper 8675.
- 3) Gemmell, N., Kneller, R. y Sanz, I. (2011). *The growth effects of corporate and personal tax rates in the OECD*. Bond University Working Paper Series, N° 49, May 2011.
- 4) Barro, R. J. (1990). *Government spending in a simple model of endogenous growth*. Journal of Political Economy, 98, pp. S103-25.

encuentran efectos limitados de los impuestos sobre la inversión, pero ningún efecto sobre el crecimiento económico.

Piketty *et al.* (2011) analizan una muestra de 18 países de la OCDE y no encuentran evidencia de que los países que han disminuido el impuesto sobre las rentas del trabajo tengan un mayor crecimiento de la productividad y el PBI. En consecuencia, concluyen que las tasas máximas sobre las rentas del trabajo pueden aumentarse sobre los niveles actuales sin perjudicar el crecimiento económico.

Gemmell *et al.* (2011) encuentran evidencia de efectos poco significativos de los impuestos en la actividad económica para una muestra de 17 países de la OCDE durante el periodo 1970-2004: la disminución en 10 puntos de los tipos marginales de las rentas sobre las personas incrementaría la tasa de crecimiento del PBI en 0,6 puntos anualmente, y una reducción de la misma magnitud del impuesto de sociedades lo aumentaría en 0,2 puntos al año. Sin embargo, estos autores también encuentran evidencia según la cual “disminuciones de los impuestos de sociedades de los países que disponen de tipos más bajos, afectan negativamente al crecimiento económico de un país” (Sanz-Sanz y Sanz 2013: 42).

7.1.2. ¿Bajar impuestos para alinearnos con los países de la OCDE?

El argumento según el cual las medidas tributarias aprobadas durante la segunda mitad de 2014 se adoptaron “con el objetivo de obtener ganancias de competitividad tributaria y estandarización hacia esquemas tributarios de países de la OCDE” (MMM 2015: 35), es falaz. ¿Dónde está la coherencia en “estandarizarnos” con los países de la OCDE en las tasas impositivas a las ganancias de las empresas, si ello nos aleja más de la presión tributaria estándar en dichos países?

En promedio los países de la OCDE tienen una presión tributaria aproximada de 34% del PBI en comparación con una presión de 16,6% en el Perú, la que probablemente bajará a 14,4% o menos durante 2016 debido, en parte, a las medidas adoptadas.

Si el objetivo es que Perú se estandarice con las prácticas fiscales de los países miembros de la OCDE, ¿cuánto hemos avanzado para adherirnos al estándar global para el intercambio automático de información financiera entre jurisdicciones, que estos países han acordado poner en práctica

desde 2017? A través de esta medida se pone fin al secreto bancario que ha permitido a defraudadores y evasores fiscales esconderse. ¿Por qué se suspendió, sin haber sido nunca aplicada, la norma general antielusión que la OCDE exige a sus países miembros para que estos puedan cumplir con las mejores prácticas internacionales en materia impositiva?.

Más aun, no se toma en cuenta que las tasas del impuesto sobre las ganancias empresariales bajaron en los países de la OCDE, en Europa concretamente, como resultado de la competencia desleal practicada entre sus países durante la última década con el objeto de atraer capital extranjero. Tampoco toma en cuenta que en dichos países el mayor peso en la recaudación de los impuestos directos recae en el impuesto sobre la renta de las personas naturales, el cual se mantiene en niveles altos, en tanto que en los países de América Latina el mayor peso recae en el impuesto sobre las sociedades.

Según Barro (1990), existiría una relación en forma de U invertida entre impuestos y crecimiento económico. Es decir, los impuestos afectan positivamente al crecimiento económico hasta un umbral a partir del cual su impacto es negativo. Bajo esta perspectiva, una mayor presión tributaria influiría positivamente en el crecimiento, siempre y cuando los mayores ingresos recaudados se orienten a inversiones y gastos productivos, hasta un punto en el que su efecto se vuelve negativo, independientemente del uso asignado a los recursos.

Según este razonamiento, América Latina tiene aún grados de libertad para subir sus reducidos niveles de presión tributaria con el objeto de financiar su gasto público productivo (en sanidad, educación e infraestructura), generando a su vez incrementos en las tasas de crecimiento económico a largo plazo. El modelo de Barro (1990) sitúa la recaudación impositiva óptima en un 25% del PBI (Sanz-Sanz y Sanz 2013).

En consecuencia, países como el Perú podrían aumentar su presión tributaria hasta dicho porcentaje y lograr mayores tasas de crecimiento siempre y cuando los mayores fondos que se recauden se destinen a inversión y gastos productivos.

7.1.3. Las razones de fondo

De acuerdo con esta perspectiva, la decisión de reducir la carga tributaria a las utilidades empresariales —y así acentuar la inequidad del sistema tributario vía reducción de los impuestos directos— fue una sobrereacción desesperada de la política fiscal, que buscó reactivar una economía aletargada sobreestimando respuesta de la inversión privada. En el fondo, se trató de una explícita demostración de los extremos a los que puede llegar la convicción neoliberal de que el mercado y el sector privado son la única solución a los disfuncionamientos de la economía. Tres factores principales podrían haber propiciado esta sobrereacción:

- 1) El MEF no reaccionó a tiempo para enfrentar el descenso del precio de los metales y la desaceleración de la economía, que ya eran evidentes desde, al menos, el año 2012. De haberlo hecho, la política fiscal hubiese sido objeto de mejor reflexión y mejor coordinación con el BCRP. El esfuerzo reactivador se hubiese sustentado más en el gasto fiscal y en la política monetaria, antes que en la política tributaria.

Tan tarde como el 27 de agosto de 2014, el ministro Castilla seguía esperanzado en que la economía podía recuperarse con las tibias medidas que había venido implementando. En su presentación ante la Comisión de Economía del Congreso declaró que si la economía peruana no lograba reactivarse, el MEF tomaría “medidas más avezadas”¹⁰⁹. Dos semanas después fue reemplazado por Alonso Segura.

- 2) La desconfianza en el Gobierno y la presión política por parte de los grupos económicos, incluido el que predomina en los medios de prensa, influyeron de manera determinante en la política fiscal. Los grupos mineros, en particular, acentuaron su desconfianza preelectoral en el presidente Humala cuando, a los cuatro meses de iniciada su gestión, el Minam cuestionó la viabilidad ambiental del proyecto Conga, una inversión minera de US\$ 4800 millones a cargo de Minera Yanacocha, propiedad de la norteamericana Newmont Mining Company y del Grupo Buenaventura, el más importante grupo minero nacional.

109 <http://gestion.pe/economia/mef-tomara-medidas-mas-avezadas-si-economia-no-logra-reactivarse-2106828>.

Ello marcó el inicio de una oposición empresarial y política que se fue acentuando con el transcurrir de los años, frente a un gobierno que en la práctica se mostró indeciso para solucionar transparentemente los conflictos socioambientales

Por el lado político, Pedro Pablo Kuczynski advertía que “si Conga no va sería como dispararnos a los pies”¹¹⁰. Alan García criticaba a Humala, porque sobre el proyecto Conga, “Cantinflas sería más claro”¹¹¹.

La voz del sector empresarial también se dejó escuchar: Roque Benavides, del Grupo Yanacocha, además de advertir que la paralización de Conga recortaría 4500 puestos de trabajo¹¹², amenazaba con que sus socios norteamericanos podían denunciar al Perú ante tribunales internacionales en el marco del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos¹¹³.

Por el lado gremial, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) advertía que la inversión minera en nuestro país sufriría un considerable descenso debido a los conflictos socioambientales¹¹⁴. Más tarde, acusaría al presidente Humala de falta de convicción sobre la importancia de la industria minero-energética y falta de liderazgo político, lo cual retrasaba los proyectos¹¹⁵.

En su editorial del 6 de octubre de 2014, el diario *El Comercio* pontificaba: “Lo que se juega en Conga es sobre todo si vamos a tener o no un sistema en el que rija lo que dice la ley y no lo que quiere el que pega más fuerte o suma más gente. Es decir, se juega la capacidad del Estado de hacer que la ley mande”¹¹⁶. Claro, el Estado debe hacer cumplir la ley cuando

110 <http://gestion.pe/2012/06/08/economia/ppk-si-conga-no-va-seria-como-dispararnos-pies-2004667>.

111 http://elcomercio.pe/politica/gobierno/alan-garcia-critico-humala-conga-cantinflas-seria-mas-claro-noticia-1635342?ref=flujo_tags_322786&ft=nota_65&e=titulo.

112 <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/roque-benavides-paralizacion-conga-recorta500-puestos-trabajo-noticia-1460533>.

113 <http://gestion.pe/2012/03/29/economia/entrevista-roque-benavides-apuntamos-conga-porque-yanacocha-no-tiene-reservas-2000024>.

114 <http://diario16.pe/noticia/18864-snmpe-inversioan-minera-descenderaa-33-en-2013>.

115 <http://gestion.pe/economia/humala-le-falta-conviccion-sobre-importancia-mineria-y-energia-2122603>.

116 http://elcomercio.pe/politica/opinion/editorial-cancha-tribuna-noticia-1640896?ref=flujo_tags_322786&ft=nota_58&e=titulo.

esta beneficia a la inversión minera, pero debe hacerse de la vista gorda cuando esta contamina el ambiente.

- 3) El no involucramiento de la política monetaria determinó que todo el peso de la política contracíclica recayera solo en la política fiscal. La política económica, si quiere ser fructífera, debe resultar de la combinación armoniosa entre política fiscal y política monetaria.

Así, sucedió en 2009, cuando para enfrentar los efectos negativos de la crisis financiera internacional, el MEF ejecutó el Plan de Estímulo Económico (PEE) equivalente al 3,2% del PBI. Para coadyuvar en ese esfuerzo, el BCRP —responsable de la política monetaria en el país— bajó su tasa de interés de referencia para reducir el costo del crédito e incentivar la inversión de 6,5%, en enero de 2009, a 1,25%, nivel en el que se mantuvo entre agosto de 2009 y mayo de 2010¹¹⁷.

No ocurrió lo mismo con las medidas contracíclicas aprobadas durante la segunda mitad de 2014. Entre septiembre y diciembre de ese año, la tasa de interés de referencia se ubicó en 3,5%, bajó ligeramente a 3,25% entre enero y agosto de 2015, para luego subir a 3,5% durante septiembre y octubre de este último año. Dichos niveles están incluso por encima de los registrados durante 2004 y 2005, cuando el PBI crecía a tasas de 5,0% y 6,3%, respectivamente.

8. BALANCE DEL APORTE NETO DE LA RENTA MINERA A LOS INGRESOS FISCALES

Una mirada global y de largo plazo lleva a preguntarse a cuánto ascendieron los ingresos fiscales que en términos netos se derivaron de la renta minera. Para efectuar este balance, se han cuantificado tanto los ingresos fiscales como los egresos o pérdidas generados desde 1998, año a partir del cual están disponibles las estadísticas tributarias de la Sunat hasta 2015.

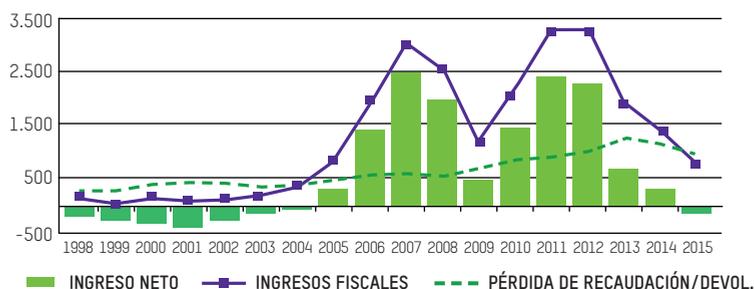
117 Queda claro que en el éxito de la política contracíclica aplicada durante 2009 jugó un rol determinante que el precio internacional de los metales se recuperase muy rápidamente luego de la crisis financiera que estalló en Estados Unidos en la segunda mitad de 2008. Similar tendencia siguieron los ingresos fiscales del país.

En el rubro de ingresos fiscales, se han sumado los aportes tributarios y no tributarios vinculados a la renta minera: IR 3ra. Cat., IEM, regalías y GEM. El rubro de egresos o pérdida de ingresos fiscales comprende devoluciones, regalías no pagadas, así como las pérdidas de recaudación por: (1) beneficios tributarios otorgados en el sector¹¹⁸, (2) reducción de la base imponible del IR 3ra. Cat. debido al IEM, regalías y el GEM.

Un análisis más detallado debiera incorporar dentro del rubro de egresos o pérdidas de ingresos fiscales, el costo del deterioro ambiental inherente a la producción minera; sin embargo, ello implicaría una investigación *ad hoc* que sobrepasa los límites del presente estudio. A pesar de su particular importancia, las externalidades ambientales de la actividad minera y los instrumentos fiscales para corregirlos nunca estuvieron en agenda durante la bonanza minera, y difícilmente estarán en el actual periodo posbonanza.

Durante el periodo 1998-2015, los ingresos fiscales derivados de la renta minera sumaron US\$ 22.453 millones; en tanto que los egresos o pérdidas de recaudación ascendieron a US\$ 10.523 millones. Luego de tomar en cuenta estos egresos o pérdidas, los ingresos descienden a US\$ 11.930 millones; es decir, en términos netos, los ingresos fiscales se redujeron en -46,9%: resultado preocupante en relación a la cuestión de si el Estado logró una adecuada apropiación de la renta minera (ver gráfico 41).

GRÁFICO 41
Ingresos fiscales vinculados a la renta minera 1998-2015
 (Millones de US\$)



Fuente: www.sunat.gob.pe, Minem, MEF, Memorias de las empresas mineras.

Elaboración: CooperAcción.

118 Reinversión de utilidades, inversión en servicios públicos. No se incluye el beneficio tributario de la depreciación acelerada, porque –de un lado– se trata de un diferimiento del pago del IR-3ra. Cat.; de otro, no se ha conseguido información confiable.

De los 18 años comprendidos en el análisis, en ocho años los ingresos netos fueron negativos; es decir, los egresos y/o pérdidas de recaudación superaron a los ingresos fiscales. Hasta 2004, los ingresos netos fueron permanentemente negativos, tendencia que se interrumpió cuando el precio internacional de los metales acentuó su tendencia alcista y aumentaron los ingresos fiscales vinculados a la renta minera.

Entre los años 1998 y 2015, el 81,1% de los ingresos fiscales vinculados a la renta minera se generó durante la década de bonanza (2003-2012); es más, el 54,2% se recaudó durante el quinquenio 2008-2012.

Durante los 10 años de bonanza, los ingresos fiscales sumaron US\$ 18.209 millones y los egresos US\$ 5883 millones. Ello dio como resultado ingresos fiscales netos por US\$ 12.326 millones; es decir, los ingresos fiscales se redujeron en casi una tercera parte.

Desde 2013, ya finalizado el *boom* minero, los ingresos fiscales netos se redujeron grandemente, hasta el punto de volverse negativos durante 2015; es decir, retomaron su nivel “normal” prebonanza.

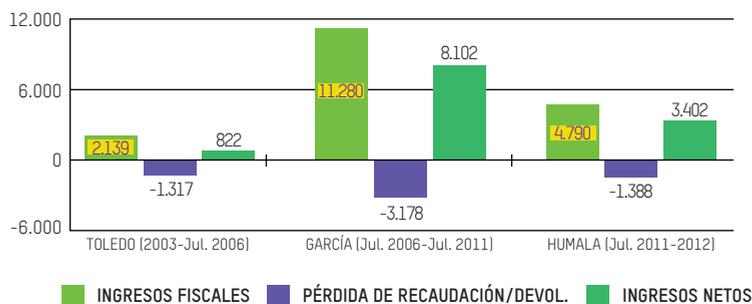
8.1. INGRESOS FISCALES SEGÚN PERIODOS DE GOBIERNO

Los gobiernos que se beneficiaron, en mayor o menor medida, del alza del precio de los metales fueron el de Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011) y Ollanta Humala (2011-2016)¹¹⁹. Durante los 15 años que estos abarcaron, los ingresos fiscales vinculados a la renta minera sumaron US\$ 22.596 millones.

Si solo tomamos en cuenta los 10 años de bonanza minera (2003-2012), los ingresos fiscales vinculados a la renta minera sumaron US\$ 18.209 millones. Definitivamente, el gobierno de García fue el que más se benefició con estos ingresos extraordinarios, pues concentró el 61,9% de dicho total, es decir, US\$ 11.280 millones.

119 Para el cálculo de los referidos ingresos fiscales durante el gobierno del presidente Humala, asumimos que durante la primera mitad de 2016 los resultados serán similares a los obtenidos durante 2015.

GRÁFICO 42
Década de bonanza minera: ingresos fiscales vinculados a la renta minera
según gobiernos 2003-2012
(Millones de US\$)



Fuente: www.sunat.gob.pe.

Elaboración: CooperAcción.

Más que un mérito de su gobierno, esta alta concentración de ingresos fiscales responde únicamente a la coincidencia en el tiempo de la gestión de García con el alza del precio de los metales. Es más, durante el gobierno de García el Estado perdió la oportunidad de incrementar sus ingresos fiscales vinculados a la renta minera, porque se optó por una política tributaria minera complaciente, además de la ya explicada inercia de la administración tributaria.

García se negó a aplicar un impuesto a las sobreganancias mineras; tampoco introdujo un instrumento fiscal alternativo para que el Estado se apropiara de las crecientes ganancias extraordinarias de las mineras. Durante su gobierno, las empresas del sector dejaron de pagar US\$ 1204 millones por concepto de regalías.

El segundo más beneficiado con el alza del precio de los metales fue el gobierno de Ollanta Humala, que captó el 26,3% de los ingresos fiscales vinculados a la renta minera entre los años 2003 y 2012. A diferencia del primero, este introdujo modificaciones en la tributación minera, las cuales tuvieron un efecto inicial positivo durante 2012, contrarrestado con creces por el descenso del precio de los metales y la reducción de impuestos implementada desde 2015. Finalmente, el gobierno de Alejandro Toledo participó del 11,7% de los ingresos fiscales durante la década de bonanza.

En cuanto a los egresos (pérdida de recaudación y devoluciones, principalmente), estos ascendieron a US\$ 5883 millones durante la década 2003-2012. Más de la mitad (54%), se produjo durante el gobierno de García (US\$ 3178 millones), siendo la causa principal de este resultado las ya mencionadas regalías no pagadas (US\$ 1204 millones), pero también las devoluciones al sector (US\$ 1172 millones), entre otros conceptos.

Finalmente, la distribución de los ingresos fiscales netos vinculados a la renta minera reconfirma que el gobierno de García fue el que más se benefició con la bonanza minera. De los US\$ 12.326 millones acumulados durante dicho periodo, este concentró el 65,7%, muy por encima del 27,6% del gobierno de Humala y el 6,7% del gobierno de Toledo. ¿Cuál de estos tres gobiernos fue el más eficiente y eficaz en el uso de estos ingresos fiscales extraordinarios? ¿Los recursos coadyuvaron al desarrollo del país? La investigación y el debate quedan abiertos.



CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

- Una de las principales tareas que nos propusimos al inicio de este trabajo fue analizar la política fiscal implementada en el sector minero en la década de 2003-2012. En 2003, las exportaciones de la minería metálica iniciaron una expansión sin precedentes en la historia del país. Esta se mantuvo hasta 2012, pasando por un breve descenso durante 2009 debido a la crisis financiera internacional. Como se ha visto en este trabajo, el alza del precio internacional de los metales permitió la obtención de ganancias extraordinarias en el sector minero y tuvo varios efectos positivos para el país: acumulación de reservas internacionales, crecimiento sostenido del PBI y de los ingresos fiscales, aumento del consumo, descenso de la pobreza, entre otros aspectos. A este proceso lo denominamos “década de bonanza” o “bonanza minera”.
- Durante el primer quinquenio (2003-2007), la bonanza minera no solo se debió al efecto precio, también contribuyeron los mayores volúmenes de producción, sobre todo, con el impulso de megaproyectos como Antamina. En cambio, desde 2008, la bonanza del sector minero nacional se debió principalmente a un efecto precio: el mayor valor exportado reposó en el elevado incremento en la cotización internacional de nuestros principales metales, antes que en una mayor producción.
- La bonanza minera abrió un ciclo especial en materia de ingresos fiscales que ha sido subrayado en los diferentes capítulos. El sector minero fue el principal responsable del *boom* recaudatorio del periodo 2003-2012. Si hasta antes del alza del precio de los minerales la contribución de la minería a los ingresos fiscales fue marginal, esta comenzó a aumentar

hasta llegar a un pico en 2007, año en el que representó el 24,7% de la recaudación total de los tributos internos y el 50,9% de la recaudación del impuesto a la renta de la tercera categoría. Luego, esta contribución fue disminuyendo conforme el ciclo de precios altos de los metales llegaba a su fin.

- La bonanza minera influyó de manera determinante en el logro de una mayor presión tributaria en el país. Inferior al 13% durante 2001-2002, se fue recuperando desde 2003 hasta alcanzar un pico de 16,6% en 2012. Lo cierto es que de no haber sido por el *boom* minero, la presión tributaria nunca hubiese superado el 16%. Entre 2006 y 2008, el sector minero aportó en promedio 2,7 puntos porcentuales a la presión tributaria de esos años. Esta contribución fue en descenso conforme terminaba el ciclo del alza del precio de los metales. El aporte minero bajó a 0,8 puntos porcentuales durante 2013-2014, para luego caer a un estimado de 0,3 puntos porcentuales en 2015. Al margen de ello, si bien el alza del precio de los metales determinó una mayor presión tributaria, siempre estuvo por debajo del promedio de la región.
- Hasta antes del *boom* minero, los ingresos fiscales reposaron principalmente en impuestos indirectos, los cuales representaron el 57% de los tributos internos durante 1998-2002; mientras que los impuestos directos (impuestos a la renta) aportaron el 32,3% del total. En cambio, durante la década del *boom* minero, la recaudación pasó a sustentarse en los impuestos directos: 48,3% del total; mientras que los impuestos indirectos bajaron a 43,1%. Sin embargo, este cambio en la estructura tributaria fue circunstancial, no respondió a una política expresa o a una reforma tributaria para alcanzar una mayor equidad fiscal en el país y se explicó básicamente por el peso estadístico que tuvo la mayor recaudación del impuesto a la renta proveniente de las ganancias extraordinarias del sector minero. Desde la Sunat, se implementó la política tributaria con una suerte de “piloto automático”, aprovechando los vientos a favor, provenientes del contexto internacional.
- Una particularidad del caso peruano es que buena parte de la década de bonanza minera coincidió con el alza en número e intensidad de los denominados “conflictos socioambientales”, principalmente vinculados a la actividad minera. Si bien las demandas de poblaciones en las zonas de influencia de proyectos mineros apuntaban a la defensa de

territorios y ecosistemas, también es cierto que en el debate sobre la minería se comenzaron a visibilizar las extraordinarias ganancias que acumulaban las empresas y que no eran adecuadamente distribuidas. En los procesos de las elecciones generales de los años 2006 y 2011, se debatió el tema de las sobreganancias y cómo el país debía obtener un mayor beneficio de la bonanza minera. Al mismo tiempo, se hizo evidente la presión de las empresas para seguir aprovechando el alza del precio de los metales sin que se produzcan mayores cambios en la política tributaria.

- ¿Qué hicieron los gobiernos en el periodo de bonanza minera? En líneas generales, las reglas de juego de la actividad económica de las empresas del sector fueron prácticamente las mismas que las establecidas en el gobierno de Alberto Fujimori, y si bien tres gobiernos se beneficiaron (en distinta medida) del alza del precios de los metales, no todos tuvieron la misma voluntad para lograr una mayor participación en la renta minera.

De los tres gobiernos que se sucedieron durante el citado periodo (Toledo, García y Humala), fue el de García el más beneficiado: en su quinquenio, el precio de los metales y las ganancias extraordinarias alcanzaron los niveles más altos de toda la década de bonanza. Sin embargo, este gobierno no se propuso alcanzar una progresividad fiscal mediante la introducción de instrumentos que permitiesen una mayor apropiación por parte del Estado de la renta minera. Las empresas con convenios de estabilidad tributaria, por ejemplo, continuaron incumpliendo el pago de las regalías; además, como se ha visto, el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), vigente desde el año 2007, tuvo un impacto muy limitado: no todas las empresas mineras lo suscribieron y durante los casi cinco años de su funcionamiento, el 80,7% de los depósitos fue efectuado apenas por siete empresas que, dicho sea de paso, no pagaban regalías. Lo cierto es que el gobierno de García no se preocupó por implementar mecanismos fiscales alternativos para alcanzar una mayor apropiación de la renta minera, precisamente en el quinquenio en el que más subió el precio de los metales.

- Al gobierno del presidente Humala le correspondió lidiar con el tramo final del *boom* minero. La política fiscal que implementó pasó por dos momentos marcadamente distintos. En el primero, se intentó una mayor apropiación de la renta minera y, de esa manera, elevar la

presión tributaria para alcanzar la meta fijada del 18% del PBI hacia 2016. Se negoció con las empresas mineras la introducción de nuevos instrumentos fiscales, al mismo tiempo que se buscó mejorar la eficacia de la administración tributaria. A diferencia del gobierno de García, Humala intentó una redistribución de las ganancias extraordinarias del sector mediante la creación de instrumentos que sí posibilitaban una mayor participación del Gobierno central en la apropiación de la renta minera. El 28 de septiembre de 2011, se introdujeron modificaciones en la antigua regalía minera y se crearon dos nuevas obligaciones fiscales para compensar la falta de pago de esta: el IEM y el GEM.

Bajo la misma orientación, a mediados del año 2012, se adoptó un conjunto de medidas tributarias que buscaron fortalecer las prerrogativas legales de la Sunat: se gravaron las ganancias de capital, revirtiendo exoneraciones concedidas; asimismo, hubo un intento de enfrentar los vacíos legales que favorecían la elusión y el planeamiento tributario de las grandes empresas, al aprobarse la norma XVI, más conocida como “cláusula antielusiva”, que, lamentablemente, nunca fue aplicada.

- Sin embargo, desde la segunda mitad de 2014 en adelante, en medio de un acentuado descenso del precio internacional de los metales y de la demora en adoptar medidas correctivas en la política económica doméstica, la administración Humala optó por desandar el camino recorrido en la primera etapa de su gobierno. La prioridad fue evitar a cualquier costo la desaceleración de la economía peruana, incluso si ello implicaba una elevada pérdida de ingresos fiscales. Durante la segunda mitad de 2014, el MEF propuso, y el Congreso de la República aprobó, tres grupos de normas vinculadas a aspectos tributarios, entre otros temas.

En medio de una evidente desaceleración de la economía, estas medidas configuraron una política fiscal contracíclica, cuyo principal objetivo fue reducir los costos y gastos de producción/comercialización del sector privado, así como aumentar las utilidades netas de las empresas mediante la reducción de su carga tributaria. A todas luces, se trató de decisiones apresuradas que tuvieron un alto costo fiscal y que fallaron en reactivar la economía. En este contexto, las nuevas medidas significaron una contrarreforma con respecto al espíritu de las decisiones adoptadas en los años precedentes.

- El presente estudio se ha concentrado en el análisis y cuantificación de los ingresos fiscales derivados de la renta minera que el país ganó o dejó de ganar durante el decenio de bonanza. También, se ha tratado de responder a la interrogante de si la política fiscal y los instrumentos tributarios y no tributarios, implementados durante dicho periodo para gravar la renta minera, fueron lo suficientemente eficaces para generar los recursos para el desarrollo que el país necesita.
- ¿Qué impidió que los beneficios de la bonanza minera fueran capitalizados adecuadamente por el país? Haciendo un recuento del conjunto de instrumentos fiscales implementados en los 10 años de bonanza (antigua RM, aporte voluntario, nueva RM, IEM, GEM, Oxl, entre otros), en términos generales, se puede afirmar que no permitieron que el país alcance el objetivo de una adecuada apropiación de la creciente renta minera. Esto se debió principalmente a los siguientes factores: (1) la herencia del marco tributario de la década de 1990, que otorgó enormes beneficios y generó vacíos legales que las empresas supieron aprovechar y que en gran medida se mantuvieron; (2) instrumentos implementados en la década de bonanza poco eficaces, que en el proceso de negociación y en su implementación fueron totalmente mediatizados por las empresas; y (3) la puesta en marcha de instrumentos fiscales que si bien eran los más apropiados para lograr la ansiada progresividad fiscal, se implementaron casi al final del periodo de bonanza.
- En este estudio, no solamente se ha dividido la década de bonanza por quinquenios para comparar los ingresos fiscales generados; también se ha buscado comparar cómo operaron y qué resultados tuvieron los diferentes instrumentos diseñados: por un lado, la antigua RM más el PMSP, y por otro, la nueva regalía minera, el IEM y el GEM.

En términos generales, se puede señalar que los nuevos instrumentos, diseñados a partir de septiembre de 2011 no significaron ingresos sustantivamente mayores para el Estado, aunque se ha señalado que la causa principal no está en la pertinencia o calidad de dichos instrumentos. Dos factores explicarían los escasos resultados: primero, que los nuevos instrumentos fueron negociados con los grupos mineros que siempre buscaron proteger sus intereses; y segundo, que los cambios en la tributación minera se adoptaron cuando el ciclo del precio de los metales había comenzado una tendencia a la baja.

Definitivamente, otro hubiese sido el escenario si la negociación se daba en pleno ascenso del ciclo de precios. Al respecto, se debe subrayar la enorme responsabilidad que le compete, sobre todo, al gobierno del presidente García por su actitud concesiva frente al sector minero.

- Otro tema importante es que, desde la perspectiva de los gobiernos regionales y locales, los recursos derivados de la renta minera disminuyeron no solo por la caída del precio de los metales —que redujo canon y regalías—, sino también porque las modificaciones tributarias de septiembre de 2011 recortaron sus ingresos, en la medida que los nuevos instrumentos terminaron beneficiando al tesoro público (es decir, al Gobierno central), en desmedro de los citados gobiernos.
- En materia de ingresos fiscales, ¿cómo se puede calificar el periodo de bonanza minera? ¿Fue un periodo provechoso o nuevamente una oportunidad perdida para el país? El ejercicio de cuantificar los ingresos fiscales, así como los egresos o pérdidas generadas, ha permitido identificar los diferentes momentos en el ciclo que comprende el análisis. Durante los 10 años de bonanza minera (2003-2012), los ingresos fiscales vinculados a la renta minera sumaron US\$ 18.209 millones. Además, como se ha señalado, el gobierno de García, por la mayor coincidencia con el alza de precios de los metales, fue el que más se benefició con estos ingresos extraordinarios, al concentrar el 61,9% del total; mientras que el de Humala captó el 26,3%, y el gobierno de Toledo, apenas el 11,7%. En cuanto a los egresos (pérdida de recaudación y devoluciones, entre otros), estos ascendieron a US\$ 5883 millones en el mismo periodo.
- Al margen de sumas y restas, son tres los aspectos centrales que muestran las limitaciones y el fracaso de las políticas implementadas que configuran una oportunidad perdida para el país, precisamente, en la década de bonanza. Primero, nunca se logró incrementar de manera sostenida la presión tributaria y, peor aun, el periodo posterior al *boom* nos ha devuelto a una peligrosa tendencia decreciente que nos aleja cada vez más del promedio de presión tributaria de los países más desarrollados económica y socialmente y, sobre todo, de las necesidades del país. Nunca existió una real voluntad política —especialmente, en el pico del superciclo de precios de los metales— para poner en marcha una verdadera reforma tributaria y, así, alcanzar una mayor equidad fiscal;

por el contrario, se optó por una política tributaria minera complaciente. Finalmente, la administración tributaria, pese a las recomendaciones de organismos internacionales, no logró reducir brechas de evasión e incumplimiento, y tampoco realizó mayores esfuerzos en materia de control, fiscalización, cobranza e innovación tecnológica.

- Lo cierto es que terminada la década de bonanza, hemos regresado a un escenario muy similar al del periodo previo: presión tributaria en descenso y cada vez más alejada del estándar de América Latina y de los países de la OCDE; caída de la recaudación neta proveniente del sector minero y, por consiguiente, de los ingresos de gobiernos regionales y locales; además, como consecuencia de las últimas medidas de contrarreforma, mayor inequidad del sistema tributario, debilidad institucional, etc. La revisión del contexto general, la política fiscal, las cifras y el balance general, y las medidas implementadas en la década del *boom* minero, nos muestran que el país, como lamentablemente ha ocurrido en otros momentos de su historia, nuevamente desperdió una oportunidad extraordinaria para sentar las bases de un verdadero desarrollo sostenido que permita establecer relaciones de equilibrio entre actividades productivas como la minería y las expectativas y demandas de las poblaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ANC *et al.* (2014): *Impactos, intereses y beneficiarios de la Ley N° 30230*. Lima: Asociación Nacional de Centros, CooperAcción, CEPES, entre otras instituciones.
- COOPERACCIÓN (2007): *Tributación y distribución de las sobreganancias mineras en el Perú*. Lima: CooperAcción.
- COOPERACCIÓN (2009): *La crisis internacional y sus efectos en la tributación y la contribución social del sector minero*. Lima: CooperAcción.
- Del Valle, Marielle (2013): *Ingresos fiscales por explotación de recursos mineros e hidrocarburos en Perú*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo-BID.
- FMI (2012): *Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation*. Prepared by the Fiscal Affairs Department. Washington, D. C.: International Monetary Fund.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos; Jiménez, Juan Pablo y Dalmiro Morán (2015): *El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- GPC (2012): *El programa minero de solidaridad con el pueblo. Evaluación de transparencia*. Reporte de Vigilancia N° 5. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- GPC (2015): *Obras por impuestos. Posibilidades y riesgos*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana-OXFAM.

- MMM (2015): *Marco Macroeconómico Multianual 2016-2018 Revisado*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Sanz-Sanz, José Félix e Ismael Sanz Labrador (2013): *Política fiscal y crecimiento económico. Consideraciones microeconómicas y relaciones macroeconómicas*. Serie Macroeconomía del Desarrollo 134. Santiago de Chile: CEPAL-Cooperación Alemana.
- SOCIEDAD MINERA CERRO VERDE S. A. A. (2015): *Estados financieros al 31 de diciembre de 2014 y de 2013*. Lima: Sociedad Minera Cerro Verde S. A. A.
- Torres Cuzcano, Víctor (2013): *Grupos económicos y bonanza minera en el Perú. El caso de cinco grupos mineros nacionales*. Lima: CooperAcción.
- Torres Cuzcano, Víctor (2015): *Minería ilegal e informal en el Perú: Impacto socioeconómico*. Lima: CooperAcción.
- Wiener Fresco, Raúl y Juan Torres Polo (2014): *La gran minería: ¿paga los impuestos que debería pagar? El caso Yanacocha*. Lima: Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD).

Se terminó de imprimir en
los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156, Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Teléfono: 332-3229 Fax: 424-1582
Octubre de 2016 Lima - Perú

Desde mediados de la década pasada, el Perú se benefició del auge de los precios internacionales de las materias primas. Como consecuencia de los crecientes ingresos fiscales, impulsados principalmente por el sector minero, se creó una ilusión de bonanza económica (casi) eterna e invulnerable. Hoy esa ilusión pertenece al pasado, pues el auge de las materias primas llegó a su fin.

Con un panorama económico y fiscal incierto, quedan abiertas interrogantes como: ¿hasta qué punto el país aprovechó dicho auge?, ¿se trató de otra oportunidad perdida? La presente publicación busca aportar elementos concretos para discutir cómo y en qué medida el Perú se benefició de los excepcionales ingresos de la minería entre 2003 y 2012.

Con una lectura crítica sobre la distribución de la renta minera entre el sector público y el privado, la investigación analiza detalladamente si las políticas fiscales, implementadas por diferentes gobiernos en los años de la bonanza, jugaron en favor o en contra de los intereses del país.

Buscando construir una relación más transparente entre el desarrollo minero, los ingresos que genera y cómo son usados, este documento plantea puntos incómodos, pero que deben ser prioritarios en la agenda pública. Con aproximadamente 20% de peruanos viviendo en condición de pobreza, los ingresos fiscales, especialmente en etapas de bonanza, deben sincerarse y servir para incrementar el bienestar de las personas.