

Evaluación de los proyectos de ley sobre el nuevo gravamen minero

Elaborado por: Gustavo Ávila

El principal anuncio en materia tributaria del Gabinete Lerner en el Congreso de la República fue que las empresas mineras realizarán un pago de 3.000 millones de soles anuales durante cinco años, los que significarían 15.000 millones de soles adicionales. Esta cifra, comparada con los 2.300 millones de soles obtenidos en cinco años con el aporte voluntario negociado por el APRA marca una sustancial diferencia y tuvo el efecto de lograr un amplio respaldo en la opinión pública.

Sin embargo, el anuncio requería un conjunto de aclaraciones y precisiones, planteadas por diversos especialistas y medios de comunicación. Entre los aspectos más relevantes podemos señalar los siguientes: las tasas a ser aplicadas; el tratamiento a las empresas con estabilidad jurídica; si el nuevo gravamen será considerado como gasto para fines tributarios; su carácter obligatorio u opcional, entre otros. En los tres proyectos de ley que el Ejecutivo ha enviado al Congreso el miércoles 15 se incluyen algunas precisiones sobre estos temas.

En esta Nota de Información y Análisis presentamos una rápida evaluación de los mismos con la finalidad de contribuir al debate público.

1. Los proyectos de ley

Los tres proyectos de ley enviados al Congreso de la República son los siguientes:

- a) Proyecto 191-2011, Ley que crea el impuesto especial a la minería, aplicable a las empresas sin contratos de estabilidad jurídica (CEJ). El impuesto será aplicado

- sobre la utilidad operativa con tasas marginales¹ que van del 2 % al 8,4 %, en función del margen operativo (rentabilidad) de las empresas.
- b) Proyecto 192-2011, Ley que establece el marco legal del gravamen especial a la minería, aplicable sobre la utilidad operativa a las empresas con contratos de estabilidad jurídica, con tasas marginales que van de 4 % a 13,12 %, en función del margen operativo (rentabilidad) de las empresas.
 - c) Proyecto 193-2011, Ley que modifica la Ley 28258, Ley de la Regalía Minera, cambia la base de cálculo de la regalía. En adelante, esta se aplicará sobre la utilidad operativa (y ya no sobre las ventas), con tasas marginales en función del margen operativo (rentabilidad) de las empresas. Se aplicará a las empresas sin contratos de estabilidad jurídica.

Los tres proyectos de ley contienen algunas características comunes: i) la periodicidad del pago es trimestral; ii) el monto pagado es deducible como gasto para efectos del impuesto a la renta; iii) las tasas de impuesto (gravamen) se aplican sobre las utilidades operativas de las empresas; iv) la Sunat es la encargada de la recaudación, fiscalización y control de la adecuada aplicación de las normas.

La diferencia entre ambos tipos de gravamen es que el primero es un impuesto y se aplica a las empresas sin contratos de estabilidad jurídica, mientras que el segundo no es un impuesto sino un pago negociado entre las empresas y el Estado, que no afecta el ordenamiento jurídico vigente. La medida referida a las regalía no es un nuevo impuesto, sino una modificación de la base de cálculo de la ley de regalía vigente.

2. El análisis de las normas

Los tres proyectos de ley brindan información relevante para comprender el contenido y la naturaleza de las medidas que implementará el Gobierno. En ellas hay aspectos que nos parecen positivos y otros que nos preocupan.

Entre los aspectos positivos tenemos:

- Se ha logrado un mejor esquema tributario porque pagarán más aquellas empresas que tienen mayor rentabilidad y, por tanto, mayores utilidades. En ese sentido, permitirá corregir el sesgo regresivo de la ley de regalía vigente, que dispone la

¹ La tasa marginal del impuesto no es el promedio de impuesto que se paga por los ingresos, sino el porcentaje que se aplica a una cierta cantidad de ingresos, esto es, al tramo más alto de los ingresos que obtiene una empresa en función de su rentabilidad.

aplicación de la regalía sobre las ventas. Así, proporcionalmente, pagaban más las empresas menos rentables y menos a las más rentables.

- Las tasas marginales del gravamen aplicable a las empresas con contratos de estabilidad jurídica son más altas (varía entre 4% y 13,12%) en razón de que estas no pagan las regalías mineras. Esto llevará a que buena parte de los ingresos adicionales provenga de las grandes empresas con CEJ.
- La periodicidad trimestral de los pagos permitirán un flujo de ingresos continuo para el tesoro público. No se tendrá que esperar al final del año para calcular los pagos.

Entre los aspectos que preocupan:

- Los pagos por gravamen, impuesto especial y regalía modificada serán deducidos como gasto para fines del cálculo de la renta imponible. El efecto directo será la disminución del impuesto a la renta y, por consiguiente, del canon minero que reciben los gobiernos regionales y municipales. La disminución podría ser significativa en las regiones donde se localizan las principales empresas mineras.
- Una consecuencia de lo señalado es que es muy probable que el ingreso adicional recaudado no llegue a los 3.000 millones anunciado por el presidente del Consejo de Ministros, Salomón Lerner, y sea una cifra significativamente menor. Es necesario y urgente que el MEF y el Minem alcancen las cifras proyectadas para los ejercicios fiscales 2011 y 2012.
- En el proyecto sobre el impuesto especial y en la regalía modificada se hace referencia a la posibilidad de que el Consejo de Ministros modifique los porcentajes aplicables para la determinación del pago. No son claras las razones para este tipo de medida.

Otro aspecto muy importante que espera precisiones es la gestión y el destino de los ingresos adicionales que obtendrá el Gobierno central. Se requiere la máxima transparencia y un buen debate sobre qué tipo de proyectos serán financiados, en qué departamentos y provincias, y quiénes serán los encargados de gestionar los recursos.

3. Proyección de resultados con cifras del año 2010

Con la finalidad de ilustrar la aplicación de las normas y con carácter referencial, presentamos las cifras que se obtendrían de aplicar la norma a los resultados económicos del año 2010. Para ello hemos utilizado la información de la

Superintendencia del Mercado de Valores (ex Conasev). Los datos son calculados sobre una muestra de 18 empresas que representaron el 65 % de la actividad minera en el país el año 2010. Los principales resultados son los siguientes:

- Con el nuevo esquema de regalías, aplicado a las empresas que no tienen contratos de estabilidad, se recauda alrededor del 13 % menos. Esto es compensado con el impuesto especial a la minería. Si se agregan los dos conceptos, la nueva regalía y el impuesto especial permiten recaudar 25 % más que los ingresos por regalías mineras bajo el esquema anterior.
- Por concepto del gravamen a las empresas con CEJ, el Estado lograría recaudar un poco más de 1.800 millones de soles.
- En el año 2010, por impuesto a la renta y regalías mineras, el Estado recaudó 9.000 millones de soles. Aplicando los tres instrumentos a dicho año, el Estado hubiera recaudado 10.400 millones de soles. Es decir 1.420 millones de soles más, lo que representa un ingreso adicional neto del orden del 16 %.
- La carga tributaria efectiva de las empresas pasaría de 43 % a 48%². Este es un incremento menor al esperado, lo cual se explica porque los nuevos pagos son deducidos como gasto para calcular el impuesto a la renta. Se decía que la carga efectiva pasaría el 50 %, e incluso la Sociedad de Minería señaló que aumentaría a 65 %.
- Se confirma la progresividad de las normas, pues la carga para las empresas sin CEJ (y que tenían más carga efectiva y menos rentabilidad) se mantiene en un nivel similar, mientras que para el caso de las empresas con contratos de estabilidad (que tienen menos carga y más rentabilidad), la tasa pasaría de 41 % a 49 %.
- El canon minero se reduciría en las regiones donde operan las empresas con CEJ en 23 %: Arequipa, Cusco, Ancash, Cajamarca. En las zonas donde operan mineras sin CEJ se mantiene un nivel similar. En términos globales, el canon minero se reduciría en 6 %.

En suma, tenemos un mejor esquema para recaudar una mayor renta del sector minero, el cual responde también a la visión empresarial sobre la competitividad del sector. Es a todas luces un mejor acuerdo que el aporte voluntario logrado en 2006 por el Gobierno de Alan García.

² La carga efectiva se obtiene dividiendo la sumatoria de los pagos tributarios de las empresas entre la utilidad neta.

Sin embargo, debido a que los tres instrumentos son considerados como gasto para calcular el impuesto a la renta, el Estado ha logrado un ingreso adicional de 1.420 millones de soles, cifra que sería solo el 50% del monto anunciado de manera oficial en la presentación del Gabinete en el Congreso.

En lo que se refiere a la asignación de estos fondos entre los niveles de gobierno, constatamos que lo que se recaude por regalías mineras, aproximadamente 435 millones de soles, irá directamente a los gobiernos subnacionales. Los ingresos por el impuesto especial a las empresas sin CEJ, aproximadamente 185 millones de soles, más el gravamen a las empresas que sí tienen contrato, alrededor de 1.800 millones de soles, serán manejados directamente por el Gobierno nacional.

Por la información presentada surgen justificadas dudas acerca del anuncio oficial sobre un ingreso adicional por 3.000 millones de soles a partir de estas medidas tributarias. Asimismo, es evidente que tendrán un efecto negativo en los ingresos de las regiones por canon y se centralizará la gestión de cerca del 80 % de los ingresos generados por las nuevas leyes. Por ello, es indispensable que el debate en el Congreso sea esclarecedor y permita superar las legítimas dudas existentes, así como hacer las modificaciones necesarias para que el gravamen responda a los anuncios del Gobierno y a las expectativas de la población.

Proyección de la recaudación por las medidas tributarias
Comparación de esquemas de recaudación con cifras del año 2010
Millones de nuevos soles

	Esquema vigente	Esquema nuevo	Variación monto	Variación %
Regalía minera	500	435	-65	-13 %
Impuesto especial a la minería		185	185	100 %
Gravamen		1.800	1.800	100 %
Impuesto a la renta	8.500	8.000	-500	-6%
TOTAL	9.000	10.420	1.420	16%

Fuente: CONASEV

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana