



*La presente Nota de Información y Análisis
es posible gracias a la colaboración del
Instituto Prensa y Sociedad*

NOTA N° 29

LAS REGALÍAS MINERAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

MAYO / 2004

LA NOTICIA

El Pleno del Congreso está debatiendo el proyecto de ley de la Comisión de Energía y Minas que propone un 3% por concepto de regalías mineras, como un derecho de las comunidades, las regiones y el país a recibir un pago por sus recursos explotados.

El debate promete. Y es que el dictamen engloba todos los proyectos que proponen la aplicación de una regalía minera, incluyendo tanto las propuestas de los parlamentarios como la que presentó recientemente el Ejecutivo.

Las alternativas de los congresistas difieren con la que han elaborado en forma conjunta los ministerios de Energía y Minas, y de Economía. Difieren en que, por ejemplo, los primeros proponen la aplicación de una regalía única de 3%, mientras que el planteamiento del Ejecutivo es que se coloque un rango de porcentajes que va de 0% a 3%. Pero la diferencia principal es que el Ejecutivo ha venido proponiendo que la regalía sea reconocida como un pago a cuenta del Impuesto a la Renta (IR) para que las empresas no eleven sus costos. Es decir, adelantar el pago de un tributo que ya se percibe en lugar de crear un pago adicional. En el Congreso han rechazado ya esta manera de afrontar el tema.

Por su parte, las grandes empresas han mostrado claramente su desacuerdo con cualquiera de las formas que tome la regalía. Su argumento: cualquier pago adicional desalienta la inversión.

EL RESUMEN

En la actualidad, del 100% que recauda el Estado de las empresas mineras por concepto de Impuesto a la Renta, el 50% va para los gobiernos regionales y municipales y el otro 50% se destina al tesoro público. La distribución de esos recursos entre las regiones y las municipalidades se hace vía lo establecido en la Ley de Canon.

Desde el año 2002, se han presentado doce proyectos de ley para establecer regalías mineras. En el debate en curso, mientras la Comisión de Energía y Minas del Congreso propuso regalías de 3% sobre el valor total de la producción minera para que los recursos sean destinados al desarrollo de las regiones donde operan las empresas mineras, el 28 de abril pasado el Ejecutivo planteó aplicar como regalía -en un rango del 1 al 2%- el pago adelantado del Impuesto a la Renta. La tasa subiría a 3% solamente cuando los metales estén en un precio elevado.

Es claro que el Ejecutivo no quiere que las mineras paguen regalías y por ello propone convertirlas en un adelanto del Impuesto a la Renta que las empresas ya pagan, evitando así el pago de un centavo de tributación adicional.

EL ANÁLISIS

Nuestro país cuenta con enormes riquezas mineras. Sin embargo, la historia demuestra que estas riquezas han sido siempre monopolizadas por agentes privados que no han contribuido al desarrollo y bienestar de las localidades mineras. Prueba de ello es el atraso y extrema pobreza en la que sobreviven las regiones en las

TEMA: LAS REGALÍAS MINERAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

que están ubicados los más valiosos recursos minerales.

Justamente, las regalías surgen como una opción para revertir esta situación en el marco de un debate más amplio sobre qué hacer para que la minería incremente su tributación y contribuya con el desarrollo local. Además de las regalías, otras medidas propuestas son el impuesto a la sobre ganancia minera y la reforma del canon.

El Presidente de la Comisión de Energía y Minas del Congreso, Alejandro Oré Mora, tiene claro que la regalía no es un impuesto sino una compensación. «La Constitución Política del Perú señala que los recursos naturales no renovables son patrimonio de la Nación. Hay que compensar a la Nación por la extracción de esos recursos.» Y añade: «Las propias compañías mineras cobran indebidamente «regalías mineras contractuales» a terceras empresas, cuando esta facultad le compete exclusivamente al Estado y no a una empresa privada». Si las propias empresas aplican entre sí el concepto de las regalías, ¿por qué no lo puede aplicar el Estado?

La minería: acelerado crecimiento y poca tributación

Durante la última década, el sector minero registró un gran crecimiento de su producción, exportación e ingresos. Al 2002, sus exportaciones alcanzaron los 3 mil 734 millones de dólares, afianzando su expansión a futuro.

Para este año 2004, la expectativa es que las exportaciones mineras sobrepasen los 6 mil millones de dólares. En un escenario como este, una regalía del 3% permitiría disponer de 180 millones de

dólares (aproximadamente 600 millones de soles) para dedicarlos al desarrollo regional y local, invirtiendo el dinero en –por ejemplo– salud, educación e infraestructura.

Lamentablemente, la tributación minera no va de la mano con la prosperidad de las empresas. En los últimos años, la tributación minera ha sido pobre a pesar de sus elevados ingresos, debido a beneficios y privilegios como la estabilidad tributaria, el arrastre de pérdidas y la posibilidad de considerar como crédito fiscal el IGV de la importación de maquinarias y repuestos, el que es descontado cuando pagan el Impuesto a la Renta.

En promedio, entre 1998 y 2002, las empresas mineras exportaron alrededor de 53 mil 700 millones de soles. De ese monto, sólo pagaron mil 45 millones de soles por Impuesto a la Renta de Tercera Categoría (como empresas), es decir, a penas el 2% del valor de sus exportaciones.

En la medida en que el canon minero que se entrega a las regiones y localidades se basa en el 50% del valor del Impuesto a la Renta, la tendencia a tributar poco hace que los recursos aportados por las mineras a sus regiones sean igualmente escasos. En efecto, el 50% del IR pagado en esos años apenas suma poco más de 500 millones de soles en 5 años, o aproximadamente 100 millones de soles al año para las regiones y las municipalidades.

Hay que anotar que la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo (SNMPE) viene sosteniendo que la minería tributa enormes montos

TEMA: LAS REGALÍAS MINERAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

por Impuesto a la Renta. Pero sus cálculos suman al IR de las empresas (tercera categoría) el IR de los trabajadores dependientes e independientes (cuarta y quinta categorías). Si en el estimado de tributación del año 2002 se retiran de cálculo esos montos, se observa que las empresas mineras sólo pagaron 89 millones de soles (que equivale al 2,2% del valor de las exportaciones mineras).

La Sociedad Nacional de Minería y Petróleo también señala que no se puede aplicar regalías pues las grandes empresas mineras están protegidas por Convenios de Estabilidad Tributaria, estipulados en el artículo 62 de nuestra Constitución. Al respecto, el congresista Javier Diez Canseco recuerda que muchos de estos convenios son un cuestionable legado del fujimorismo y deberían ser revisados y renegociados. Además, estos convenios irán caducando en el tiempo y –en consecuencia- se podrá comenzar a cobrarles regalías a aquellos que ahora se amparan en esa cuestionable legislación.

Finalmente, como parte de la campaña contra las regalías, se viene afirmando también que ellas afectarían la competitividad del Perú como país minero y espantaría a los inversionistas internacionales, pues poner un impuesto a las empresas ganen o no es un acto confiscatorio. Algunos expertos se preguntan qué va a pasar cuando los precios de los minerales bajen, sufran pérdidas y no puedan costear la regalía porque no habrá utilidades.

A propósito del caso chileno –en donde acaban de decidir aplicar regalías a la producción minera- Antonio Leal Labrin -

vicepresidente de la Cámara de Diputados de Chile- dijo en el Foro Internacional «Regalías Mineras: Derecho de las Naciones», que la rentabilidad de la explotación de minerales es altísima pues las utilidades de las empresas son mayores al 19% sobre el valor de su patrimonio, por lo que una regalía del 3% sobre sus utilidades no las afectaría.

Respecto al argumento de que cuando los precios de los minerales caigan el pago de las regalías agravará las pérdidas, el ministro de Hacienda chileno, Nicolás Eyzaguirre, defendió en el mismo Foro aclarando que cuando caen los precios, las empresas cuentan con un plan de arrastre de pérdidas que les permite remontar su crisis.

Finalmente, cabe recordar que en el Perú la extracción de petróleo paga regalías y que así lo hará también la extracción de gas de Camisea. Por ejemplo, la extracción de petróleo en Piura deja una regalía que equivale al 10% del valor de la producción. Este monto se distribuye a los distritos de la provincia productora (20%), a los demás distritos de la región (50%), al Gobierno Regional (20%), a la Universidad Nacional (5%) y a los Institutos Superiores Tecnológicos de la Región (5%). En relación con la extracción del Gas de Camisea, se ha establecido una regalía del 37% al valor de la producción, estando pendiente una definición cabal de su forma de distribución.

En ambos casos: ¿Se ha afectado la inversión? ¿Han fugado los capitales? La respuesta es negativa y más bien sí se ha ganado en términos de mejores relaciones entre las empresas, las autoridades

TEMA: LAS REGALÍAS MINERAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

y la población local.

Las regalías como recursos de inversión para las regiones y los municipios

El presupuesto de inversión de todas las regiones para el año 2004 no llega a los 680 millones de soles. El ingreso estimado por regalías mineras sería de aproximadamente 600 millones. Es decir, la aplicación de las regalías podría casi duplicar la oferta de recursos de inversión para las regiones.

Sin embargo, tan importante como generar este recurso es distribuirlo bien. A partir de este año, la distribución a las regiones y municipalidades de los recursos generados por impuestos y regalías en los sectores minero, hidroenergético, forestal, pesquero y gasífero se rige por la Ley 28077 de Canon. En el caso del petróleo hay una ley específica para cada región en las que hay extracción de este recurso. Es decir, en Piura, Tumbes, Loreto, Ucayali y Huánuco.

La distribución es como sigue: 10% al distrito donde se realiza la extracción; 25% a los otros distritos de la provincia donde se realiza la extracción; 40% a las otras provincias y distritos de la región donde se realiza la extracción; 25% al Gobierno de la Región (de ese porcentaje una parte va a la Universidad Nacional de la región).

Al respecto se han suscitado conflictos entre los distritos y las provincias donde se realiza la extracción y las demás áreas de esas mismas regiones por los criterios de asignación, que a veces pueden

llegar a perjudicar al distrito o provincia productora. Pero, en todos los casos, la aplicación de regalías y su distribución vía el canon genera recursos que son importantes en cuanto a su monto y que son de asignación directa a las regiones y las municipalidades.

Es de esperar que el Congreso dé luz verde a esta propuesta y que las regiones y municipios de las zonas donde se desarrollan actividades mineras tengan la certeza de que algo de lo que ahí se extrae quedará como recursos de inversión para responder a las necesidades de la población.

IDEAS FUERZA

- La Comisión de Energía y Minas del legislativo propuso regalías del 3% sobre el valor total de las ventas mineras, recursos que serían destinados al desarrollo de las regiones donde se explotan los recursos minerales.
- El proyecto de regalías que presentó el MEF fue descartado, pues los legisladores consideraron que estas supuestas regalías constituirían el pago adelantado del IR de las mineras, lo que significa cero recaudaciones adicionales para el país.
- Actualmente, el 50% de lo que el Estado recauda de las empresas mineras por concepto del IR de va a los gobiernos regionales y municipales (canon). El otro 50% va al tesoro público.
- La regalía no es un impuesto ni tributo, sino una compensación de las empresas mineras por usar los recursos no renovables

TEMA: LAS REGALÍAS MINERAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

- La Comisión de Energía y Minas del legislativo propuso regalías del 3% sobre el valor total de las ventas mineras, recursos que serían destinados al desarrollo de las regiones donde se exploten los recursos minerales.
- El proyecto de regalías que presentó el MEF fue descartado, pues los legisladores consideraron que estas supuestas regalías constituirían el pago adelantado del IR de las mineras, lo que significa cero recaudaciones adicionales para el país.
- Actualmente, el 50% de lo que el Estado recauda de las empresas mineras por concepto del IR de va a los gobiernos regionales y municipales (canon). El otro 50% va al tesoro público.
- La regalía no es un impuesto ni tributo, sino una compensación de las empresas mineras por usar los recursos no renovables del Estado, patrimonio de la Nación.
- La expectativa este año es que las exportaciones mineras superasen los 6 mil millones de dólares. Unas regalías del 3% permitirían disponer de 180 millones de dólares (aproximadamente 600 millones de soles) para dedicarlos al desarrollo regional y local. Esta cifra equivale a casi todos los recursos de inversión que actualmente tienen los Gobiernos Regionales.
- La mayoría de convenios de estabilidad tributaria están a punto

de concluir, por lo que las empresas mineras pagarían regalías. Estos beneficios tributarios permitieron que empresas como Southern Perú o Minera Yanacocha no paguen impuestos al Estado por muchos años.

REFERENTES CLAVE

Jaime Quijandría, Ministro de Energía y Minas

José Miguel Morales, Presidente de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE)

Alejandro Oré Mora, Presidente de la Comisión de Energía y Minas del Congreso

Javier Diez Canseco, Congresista de la República