

# Nota de Información y Análisis

## EL APOORTE DE LA MINERÍA SOBRE LA MESA

- *Es un ejercicio tendencioso comparar la carga tributaria de las empresas mineras entre países sin tomar en cuenta las normas tributarias y debilidades institucionales que permiten a las empresas reducir la base imponible.*
- *El aporte promedio de la minería por concepto de impuesto a la renta en los últimos cinco años fue de 8.5%. Los sectores Comercio y Manufactura aportan más que la minería a los tributos internos.*

¿Cuánto aporta la minería al país en términos fiscales? En las últimas semanas la respuesta a esta pregunta ha sido objeto de debate a raíz de la presentación del informe “Evaluación de la estructura tributaria del sector minero”, elaborado por el Instituto Peruano de Economía (IPE) y patrocinado por la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo (SNMPE). Según el informe, la carga tributaria en el Perú sobre el sector minero asciende a 47%. Esta cifra colocaría al país por encima de otros países mineros como Canadá, Chile y Australia, siendo solo superado por México.

Según el informe, el cálculo toma como base una simulación de los impuestos aplicables sobre una empresa ficticia con márgenes operativos y estructura de costos similar en cada uno de los países. El informe también coloca su atención sobre temas relacionados a la inversión minera y la devolución del Impuesto General a las Ventas (IGV). El propósito parece evidente: poner en consideración la necesidad de reducir la carga tributaria para hacer más competitivo al país ofreciendo a los inversionistas márgenes de ganancia más atractivos.

Sin embargo, los datos que el informe muestra son imprecisos y materia de discusión, sobre todo por los supuestos que subyacen a sus estimaciones. El Grupo Propuesta Ciudadana, integrante del Grupo Justicia Fiscal (GJF), realiza un seguimiento sistemático al aporte tributario y no tributario de las industrias extractivas, y de la minería en particular, a través de un conjunto de indicadores clave. A continuación, presentamos datos que deberían ser tomados en cuenta en la evaluación del aporte del sector minero a las cuentas nacionales y también nuestros reparos a la metodología utilizada por el citado estudio.

### **ESTIMACIONES “CREATIVAS” SOBRE LA CARGA FISCAL**

Comparar la carga tributaria de las empresas mineras que operan en países con realidades y niveles de desarrollo institucional muy diferentes, como realiza el IPE en su informe, es un ejercicio tendencioso. En países como el nuestro, existen vacíos o imprecisiones en las normas tributarias y fiscales que permiten a las empresas hacer una planificación tributaria agresiva y reducir por tanto la base imponible. Perú, en ese sentido, es uno de los países con las reglas más permisivas y con una débil capacidad de fiscalización del ente recaudador. En

estas condiciones, una cosa es lo que de acuerdo a las normas las empresas deben tributar, y otra lo que efectivamente terminan pagando en base a los esquemas de planificación tributaria que el país les permite adoptar.

Uno de los factores clave a considerar es la capacidad del país para combatir la evasión y elusión fiscal. En el Perú, la Ley Antielusiva General, promulgada el año 2012, fue tenazmente resistida por los gremios empresariales. Después de siete años de haber sido suspendida, fue reglamentada recién en mayo de este año. Según cálculos recientes del ministro Carlos Oliva, el gobierno estaría dejando de percibir entre S/ 2,500 y S/ 5,000 millones por culpa de la elusión tributaria<sup>1</sup>. Según el MEF en su último Marco Macroeconómico Multianual, la elusión y evasión fiscal representarían el 7.1% del PBI, siendo una de las tasas más altas de la región. Al respecto cabe señalar que tanto Chile, México y Colombia implementan normas antielusivas desde hace varios años y con resultados positivos en términos de recaudación.

Otro de los principales aspectos a considerar en la evasión fiscal es la regulación sobre los precios de transferencia, un tema en el cual el control de la SUNAT es aún débil. El precio de transferencia es aquel valor pactado entre dos empresas vinculadas o entidades radicadas en paraísos fiscales para transferir bienes, servicios, derechos u otros por debajo del valor de mercado. Empresas del sector extractivo utilizarían de forma recurrente este mecanismo con el fin de reducir el pago de impuestos. Según el informe de Convoca “Juego de Precios”<sup>2</sup>, en 2018 importantes compañías mineras en la lista de Principales Contribuyentes Nacionales modificaron precios de transacciones financieras entre empresas asociadas para evitar pagar tributos por un monto de 600 millones de soles.

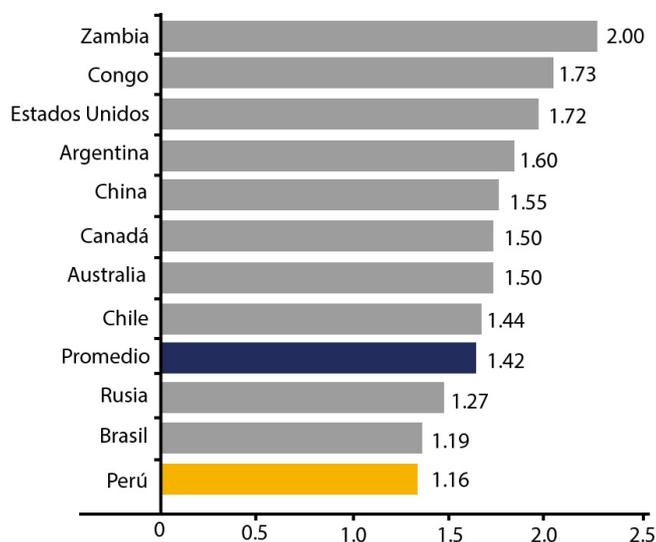
Es también un supuesto discutible que las empresas mineras de los países considerados puedan llegar a tener estructuras de costos y gastos unitarios similares. Al respecto, distintos estudios han hecho notar que el Perú cuenta con altos estándares de productividad, es decir, costos operativos de producción en el lugar de extracción (*cash cost*) significativamente menores en relación a otros países productores de cobre. Por ejemplo, según cifras recogidas por OSINERGMIN, el *cash cost* peruano del cobre y oro fue 18.3% y 20.2% menor que el precio promedio mundial en 2015, estando en ambos casos por debajo de Chile, Canadá y Australia.

---

<sup>1</sup> Gestión (14 de marzo de 2019), “Oliva: Luchar contra la elusión puede aportar hasta S/ 5,000 millones”, En: <https://bit.ly/2kb1cVx>

<sup>2</sup> Convoca (7 de diciembre de 2018), “#Juegodeprecios: Los esquemas oscuros de la gran minería para reducir impuestos”, En: <https://bit.ly/2XD8PIN>

**Gráfico 1:**  
**CASH COST DEL COBRE USD/LB, 2015**



**Fuente:** OSINERGMIN<sup>3</sup>. Cifras tomadas de MEF (2016) y Wood Mackenzie (2016).

Adicionalmente, según la firma de consultoría PwC<sup>4</sup>, el promedio de los costos de producción de las grandes minas de cobre en Perú ascenderían a 3,624 centavos de USD por tonelada, mientras que en Chile el promedio se coloca en 3,963 centavos de USD por tonelada. Así mismo, según la misma publicación, el costo de la energía sería tres veces menor. Por consiguiente, es razonable suponer que la rentabilidad económica de las empresas mineras será superior comparada con las que operan en dichos países.

### ***EL APORTE TRIBUTARIO DEL SECTOR MINERO ES SIGNIFICATIVO PERO INESTABLE***

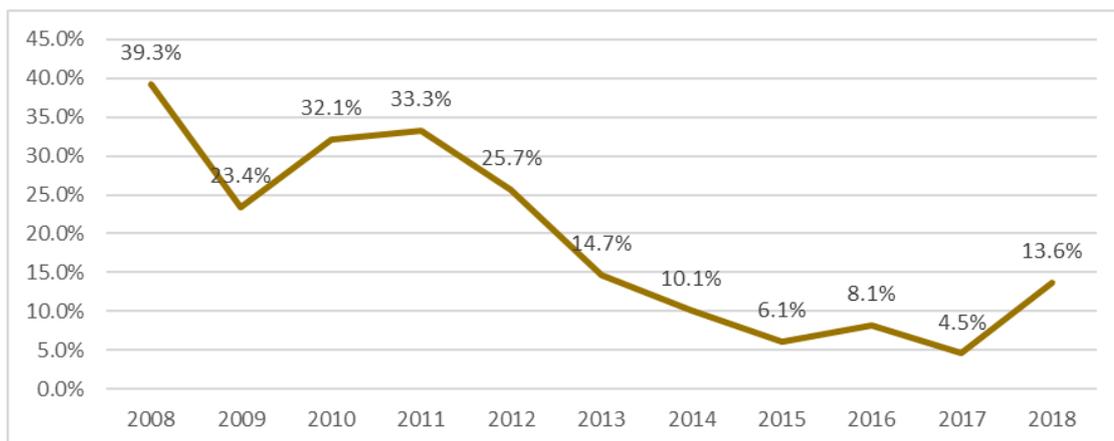
En la nota de prensa que acompaña la presentación del informe del IPE, la SNMPE señala que el sector minero habría aportado el 20% del impuesto a la renta en los últimos 10 años. Asimismo, el sector habría desembolsado un aproximado de 85 mil millones de soles en impuestos y otros gravámenes. A pesar de la importante contribución, las cifras presentadas son engañosas y deben ser tomadas con cautela. Considerando que el boom de precios (2003-2012) corresponde a un periodo extraordinario que difícilmente se volverá a repetir, las cifras acumuladas y promedios que incluyen este ciclo sobreestiman el aporte del sector.

<sup>3</sup> OSINERGMIN (2017), "La industria de la minería en el Perú, 20 años de contribución al crecimiento y desarrollo económico del país".

<sup>4</sup> PwC (2013), "Industria minera, guía de negocios en el Perú".

Se debe tomar en cuenta que el aporte de la minería por concepto de IR en la última década ha sido sumamente variable. Si bien el promedio del ciclo es del 19%, en periodos de precios bajos, como en 2017, la participación disminuyó de 39% en 2008 hasta un 4.5% en 2017. Tomando el promedio de los últimos 5 años, el aporte fue de 8.5%.

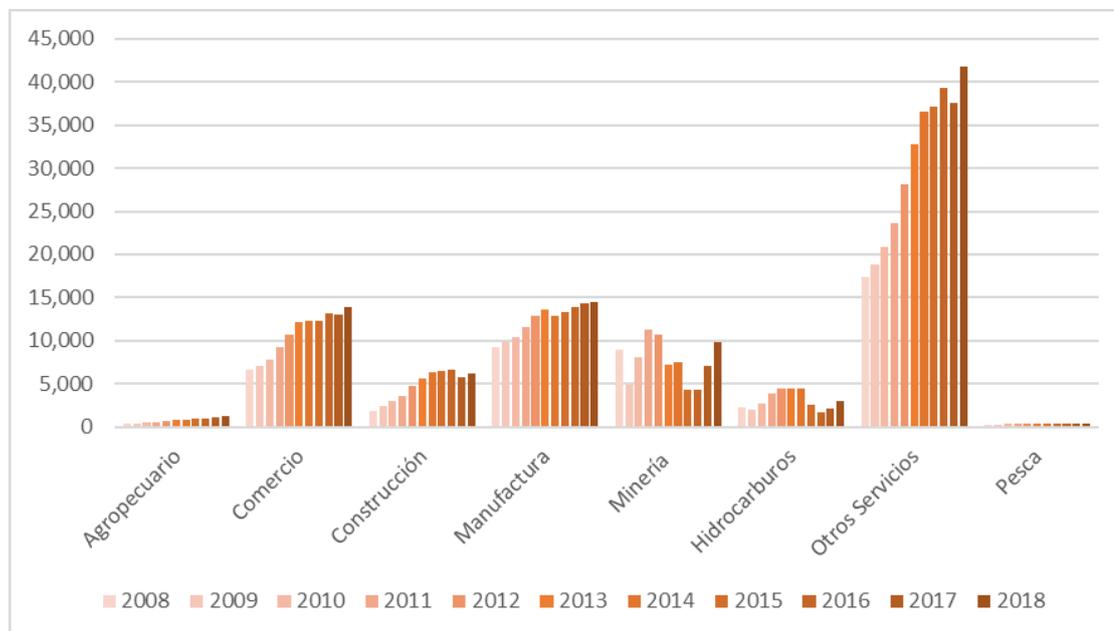
**Gráfico 2:**  
**PARTICIPACIÓN DEL SECTOR MINERO EN EL TOTAL DEL IMPUESTO A LA RENTA 2008-2018**



Fuente: SUNAT; elaboración: propia

El aporte acumulado de los últimos 10 años del sector minero en tributos internos alcanzó 83.9 mil millones de soles. Este indicador es más adecuado para fines comparativos con otros sectores porque considera el conjunto de tributos que pagan las empresas. Este aporte pasó de 19% en 2008 al 10.8% en 2018, con una recuperación de 17.5% en 2011, pero también caídas hasta 5.4% en 2016. El aporte promedio anual del sector minero ha sido del 11%. En comparación, incluso en periodos de aporte más alto, este sector se ha encontrado a la zaga de otros sectores económicos, como Comercio, Manufactura y Otros Servicios.

**Gráfico 3:**  
**TRIBUTOS INTERNOS POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2008-2018**



Fuente: SUNAT; elaboración: propia

### ***DEVOLUCIONES NO DEBEN EXCEDER A LOS TRIBUTOS***

El informe del IPE también colocó su atención sobre las devoluciones de IGV del sector minero. Como indican, las devoluciones ascendieron a más de 6 mil millones de soles en 2017 y de 3 mil millones en el 2018. Según sus voceros, esta cifra se correlaciona con el ciclo de inversión y producción minera de los últimos años y se sostienen en el principio del comercio internacional de que los impuestos no se exportan a los consumidores extranjeros.

Sobre este aspecto, es preciso señalar que, si bien las devoluciones de IGV son un mecanismo legal y acorde a normas internacionales, estas superaron en 2016 el total del importe recaudado por el Estado, incluso considerando los pagos que realizan por gravamen minero y regalías mineras, generando así una tributación neta negativa de 755 millones de soles. A pesar de una recuperación los últimos dos años, ello evidencia la necesidad de incorporar una política de devoluciones que no perjudique el balance fiscal.

**Gráfico 4:**  
**RECAUDACIÓN FISCAL Y DEVOLUCIONES DE IGV EN EL SECTOR MINERO 2012-2018**



**Fuente:** SUNAT. \*Total Regalía Minera incluye Regalía Minera y Regalía Minera Ley No 29788; **elaboración:** propia

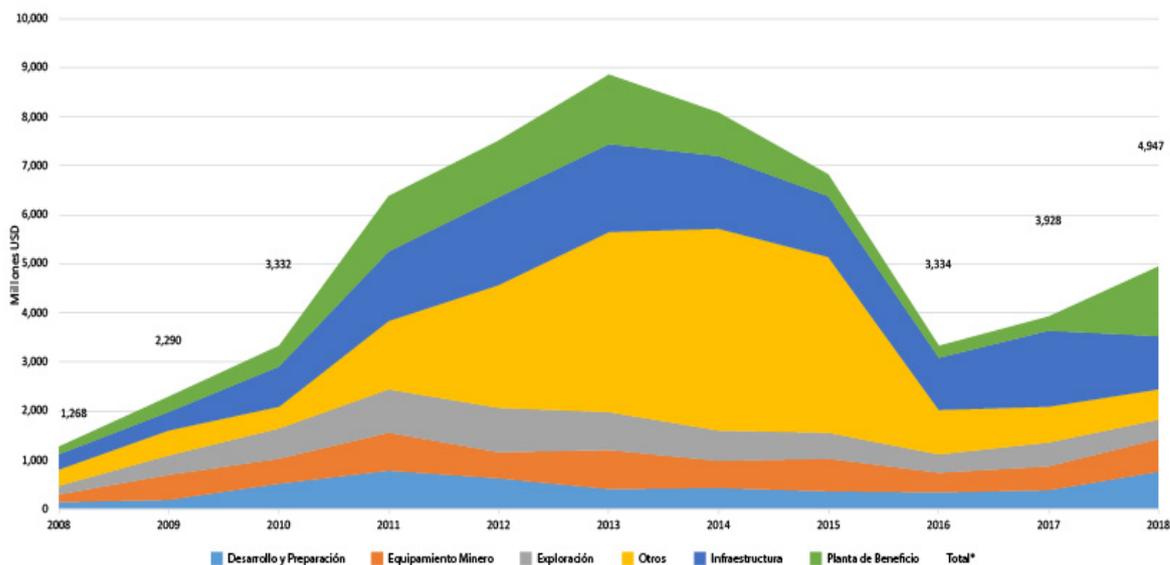
### **LA INVERSIÓN MINERA SE RECUPERA A PESAR DE LOS CONFLICTOS**

Finalmente, voceros de la SMNP sostienen que la sobrerregulación, ruido político y conflictividad habrían impactado en la inversión minera. Según su presidente, Manuel Fumagalli, casos como Tía María demostrarían que conflictividad social y la sobrerregulación afectarían negativamente la inversión minera<sup>5</sup>.

No obstante, las cifras de inversión en este sector muestran un aumento significativo en años recientes. En 2013, durante el boom de los precios de los minerales, la inversión del sector ascendió a 8.8 mil millones de USD. A pesar de la caída en el año 2016, la inversión se ha recuperado considerablemente en los dos últimos años, alcanzando 4.9 mil millones de USD en 2018. Los mayores montos se verían en la inversión en plantas de beneficio e infraestructura, que representan el 50.4% del total.

<sup>5</sup> El Comercio (28 de agosto de 2019), "IPE: ¿Cuánto pagan en impuestos las mineras en el Perú?", <https://bit.ly/2ZwMITG>

**Gráfico 5:**  
**INVERSIONES EN EL SECTOR MINERO SEGÚN TIPO, 2008-2018**



Fuente: MINEM. \* Montos ajustados por el MINEM (Anuario 2018); elaboración: propia

### **A MODO DE CONCLUSIONES:**

- Sostener que la carga tributaria del Perú es mayor que otros países es un dato engañoso si no se toman en cuenta factores que determinan la rentabilidad económica y la tributación efectiva de las empresas mineras. Nos referimos tanto a los costos unitarios menores (*cash cost*) como a las normas e institucionalidad tributaria más permisivas en el Perú comparado con los otros países.
- El aporte fiscal del sector minero, aunque considerable, ha sido fluctuante a lo largo de la década considerada. El aporte del sector a los tributos internos tiene un promedio de 11%, cifra inferior comparada con sectores como el de Manufactura, Comercio y Servicios. Mientras que su aporte al impuesto a la renta considerando el periodo de bonanza alcanza un promedio de 19%.
- Producto del crecimiento extraordinario de las devoluciones de IGV, la tributación neta del sector minero se redujo drásticamente, llegando incluso a ser negativa el año 2016. Por ello, reafirmamos la necesidad de incorporar medidas que regulen su funcionamiento. Es necesario supervisarlas cuidadosamente y establecer mecanismos para diferir los pagos en más de un año.
- Hacen falta evaluaciones más consistentes sobre la carga tributaria de las empresas mineras que sirvan de base a un amplio debate y, sobre esa base, sustentar ajustes al sistema tributario para optimizar la renta capturada por el Estado.
- El control de la elusión tributaria es un tema relevante para el sector minero y otros sectores. Por ello, se debe fortalecer a la SUNAT y dotarla de recursos y capacidades técnicas para la implementación efectiva de la Norma Antielusiva General.