

Comentarios de Organizaciones de la Sociedad Civil al Informe de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible

La Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible fue creada el 23 de agosto del 2019 por la Presidencia del Consejo de Ministros, en el contexto del anuncio del presidente Vizcarra sobre una nueva Ley General de Minería en su discurso del 28 de julio de ese año. El objetivo de la comisión fue proponer reformas para el marco normativo del sector minero. El informe final de la comisión se entregó a la PCM el 13 de febrero del 2020, sin embargo, no fue publicado en esa fecha. A fines de junio de este año, la escuela de gobierno de la PUCP organizó una presentación pública del informe con miembros de la comisión y otros expertos.

Saludando el esfuerzo de constituir una comisión plural y de lograr consensos desde puntos de vista divergentes, así como la inclusión de algunas propuestas innovadoras para mejorar la regulación del sector minero, tenemos algunas discrepancias con el documento. En términos de orientación general, a pesar de que la comisión es para un “desarrollo minero sostenible”, el informe no aborda lo suficiente el desafío de transformar la riqueza minera en sostenibilidad, sino que las propuestas se enfocan en desregular para facilitar y atraer la mayor cantidad de inversión posible.

La aplicación de varias de las recomendaciones incluidas en el informe sería un avance hacia una mejor regulación. Sin embargo, consideramos que existe un riesgo de que el informe se fragmente y se implementen solo algunas recomendaciones específicas que corresponden solamente a intereses empresariales, y se dejen de lado las demás.

En el diagnóstico de los problemas que se dan a través de la cadena de valor del sector minero, sus causas y consecuencias, el informe presenta narrativas que consideramos inexactas o discutibles.

En primer lugar, en el informe se afirma que el Perú está empeorando como destino de inversión minera, citando su desempeño en rankings internacionales sobre competitividad, como la encuesta del Instituto Fraser sobre regulación empresarial donde bajamos tres puestos entre el 2018 y 2019 o en el Indicador de Competitividad Minera elaborado por Macroconsult, que ubica al Perú en el último lugar de los países analizados. Esto corresponde a una narrativa que se ha instalado en el país desde el 2013 que argumenta que la inversión minera en Perú se está rezagando y, por ende, debemos cambiar el marco regulatorio. Sin embargo, esto no se condice con la realidad. Por el contrario, el reporte sobre Tendencias Mundiales en Exploración de S&P del 2019 que se basa en las inversiones hechas y no en las percepciones de los inversionistas, muestra que estamos en el puesto 5 como destino de inversión minera mundial en exploración, y en el puesto 2 en América Latina, después de Chile. ¿Cuál es el sustento empírico para afirmar que estamos mal en ese terreno?

En segundo lugar, el informe le da una importancia excesiva a la contribución del sector minero a la recaudación de recursos fiscales en el Perú. Solo en el 2006 y 2007, años de boom de precios de los minerales, la contribución del sector llegó a representar más del

20% de los tributos internos del país y más del 40% del impuesto a la renta (IR) de tercera categoría. Pero, en los periodos previos y posteriores, la contribución es mucho más limitada. En el periodo posterior al boom, entre el 2013 y el 2018, el aporte de la minería a los tributos internos fue de 5.6%, llegando el 2019 al 8%. Si consideramos solo el IR de tercera categoría, la minería representó en promedio el 10.3 % entre 2013 y 2018 y llegó a 11.5 % el 2019. Si bien su importancia es innegable, esta no debe sobredimensionarse. Además, el actual régimen de devoluciones a la minería ha tenido un impacto negativo en esta contribución, por lo que consideramos que debería ser revisado.

En tercer lugar, el informe apoya la narrativa de que, en los últimos años, no se ha cambiado nada en el marco normativo minero y por ende es hora de un cambio. Sin embargo, sí ha habido cambios y estos han constituido retrocesos importantes en la legislación ambiental en favor de las empresas. Por ejemplo, con la ley 30230 del 2014 y con el Decreto Supremo 054-2013 que permite el uso de Informes Técnicos Sustentatorios (ITS), ahora sobre utilizados. Estos últimos permiten modificaciones significativas de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) sin participación ciudadana ni consulta previa a la población originaria, conllevando a escenarios de conflicto. En este sentido, es importante no seguir desregulando, sobre todo en el contexto de la pandemia.

En cuarto lugar, el informe enfatiza que hay espacio limitado para cambiar la estructura tributaria. Consideramos, sin embargo, que hay un espacio concreto de reforma relacionado a la regalía minera. En el 2011, la base de aplicación de la regalía se cambió del valor de la producción al margen operativo. Volver a una regalía sobre el valor de la producción permitiría una contribución fiscal del sector más estable, que no dependa de la rentabilidad, y que en periodos de crisis como la actual, se sostenga.

En quinto lugar, el informe no menciona el tema laboral, ausencia notoria pero significativa pues se omite mencionar que dos tercios de la fuerza laboral trabajando directamente en los campamentos es contratada vía empresas intermediarias y en consecuencia carece de derechos laborales.

En sexto lugar, el informe considera que, respecto a la expansión de la minería ilegal e informal, el principal problema es el bajo nivel de cumplimiento de la normativa existente; sin embargo, no analiza las complejas relaciones sociales y económicas subyacentes ni identifica las brechas existentes dentro del proceso de formalización. La Comisión considera que una de las causas de esta problemática es el cambio constante del marco normativo, pero no profundiza en las deficiencias en su formulación ni en la falta de acompañamiento y presencia del Estado en todos los sentidos.

Finalmente, en relación con la distribución del canon minero, el informe propone reducir progresivamente el monto del impuesto a la renta que se distribuye a las regiones como canon minero. Esto se enmarca en la narrativa de que la distribución del canon minero ha generado desequilibrios entre regiones mineras y no mineras, en términos del presupuesto de inversión que reciben. Sin embargo, en la mayoría de los casos estos desequilibrios en realidad no se han dado pues el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) estuvo compensando a las regiones no mineras que recibían menos con mayores transferencias de recursos ordinarios. Lo que sí se da por la distribución del canon son

desequilibrios intra regionales. Algunos distritos, como San Marcos en Ancash, reciben transferencias muy elevadas. Consideramos que es políticamente poco factible reducir el porcentaje de canon que va a las regiones, sin embargo, sí se podría redistribuir al interior del departamento y cambiar algunas de las reglas relacionadas con la ejecución del gasto.

En suma, esperamos que el informe sirva para promover una discusión integral sobre cómo mejorar la gobernanza del sector minero, que promueva el desarrollo sostenible protegiendo los derechos de los ciudadanos y el interés del país.

Firman

