

# Posición Competitiva del Sistema Tributario del Sector Minero del Perú

Profesor James M. Otto

Director del  
Instituto de Política y Gestión de Recursos Naturales  
*Colorado School of Mines*  
(Escuela de Minas de Colorado)

Director de Estudios de Post-Grado  
*University of Denver College of Law*  
(Escuela de Derecho de la Universidad de Denver)

# Profesor James Otto

- Autor de libros pioneros sobre tributación minera:
  - La Tributación de las Empresas Mineras
  - Estudios Comparativos Sobre Tributación Minera a Nivel Mundial
- Organizador de talleres regionales sobre tributación auspiciados por las Naciones Unidas y el *Colorado School of Mines* (funcionarios públicos de más de 75 países)
- Jefe de equipo o asesor principal para la reforma tributaria en los siguientes países:
  - El Congo, República Dominicana, Indonesia, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Madagascar, Mongolia, Mozambique, Sudáfrica ... y muchos más
  - Ha asesorado la reforma legal y tributaria del sector minero en más de 40 países

# Estructura de la Charla

---

## Parte 1

- Comprensión de la Competencia por las Inversiones a Nivel Mundial
- Tendencias & Flujos de Inversión Reales
- Factores del País que Influyen en las Inversiones

## Parte 2

- Objetivo de la Tributación Minera
- Análisis de la Situación Tributaria en el Perú

# Parte 1. Comprensión de la Competencia a Nivel Mundial

---

- Una porción sin precedente del mundo está ahora abierta a las empresas mineras
- Las empresas tienen muchas opciones; sin embargo, sus presupuestos son limitados
- Los factores claves que se requieren para atraer la inversión
- Algunos factores pueden ser controlados o influenciados por los gobiernos, otros están fuera de su control

# Leyes Aplicables a la Minería y a las Inversiones

---

Desde 1985 más de 110 países han:

- introducido nueva legislación minera
- hecho grandes enmiendas en su legislación
- iniciado la preparación de proyectos de leyes

La mayoría de los países han reformado o están reformando actualmente su sistema tributario para el sector minero.

En la mayoría de los países en desarrollo y en transición, las reformas han sido hechas con el propósito de atraer a los inversionistas

La competencia se está intensificando conforme más países “abren sus puertas” a la inversión extranjera.

# Inversión Minera a Nivel Mundial

## Tendencias en la Década de los 90


---

- el monto total gastado fue alto hasta el año 1997 inclusive
- el porcentaje gastado en los países en desarrollo fue alto
- el Grupo Económico de Metales (*Metals Economic Group- MEG*) reportó los países que invirtieron más:

### 1996 \$ millones

	<u>1992</u>	<u>1996</u>	<u>% Variación</u>
Australia	420	900	110%
Canadá	360	640	80%
EE.UU.AA.	440	480	10%
<b>América Lat.</b>	<b>300</b>	<b>1300</b>	<b>330%</b>
Otros	420	1500	260%

Período del  
“boom” en  
América  
Latina



# Tendencia Descendente en la Exploración

## **Gasto en exploración a nivel mundial:**

- 1997: US\$5,0 miles de millones
- 1998: US\$3,3 miles de millones
- 1999: US\$2,4 miles de millones
- 2000: US\$2,0 miles de millones
- 2001: US\$1,9 miles de millones
- 2002: US\$1,7 miles de millones

**¿Por qué):** factores de mercado, recesiones regionales, BreX, ventas de oro por los bancos centrales ... una reducción del 70%

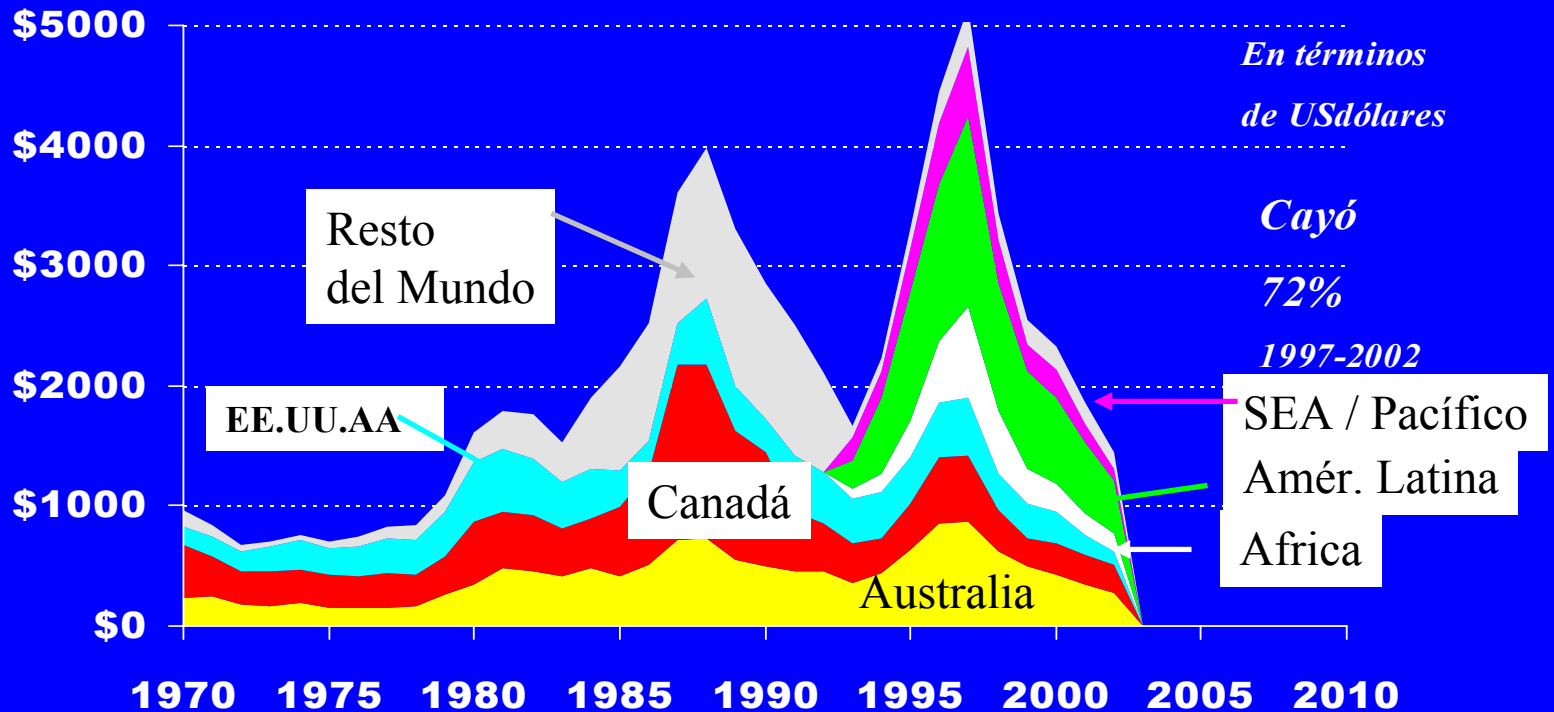
**El nivel de gastos de exploración se ve afectado por diversos factores.**

# Las Fusiones Significan Menor Exploración

Fusión	Presupuesto combinado de exploración Pre-fusión	Presupuesto de Exploración Post-fusión
Newmont + Normandy	\$111 millones	\$73 millones
BHP + Billiton	\$200 millones	\$136 millones
Barrick + Homestake	\$149 millones	\$52 millones

# Gastos en Exploración : Oro + Metales Básicos

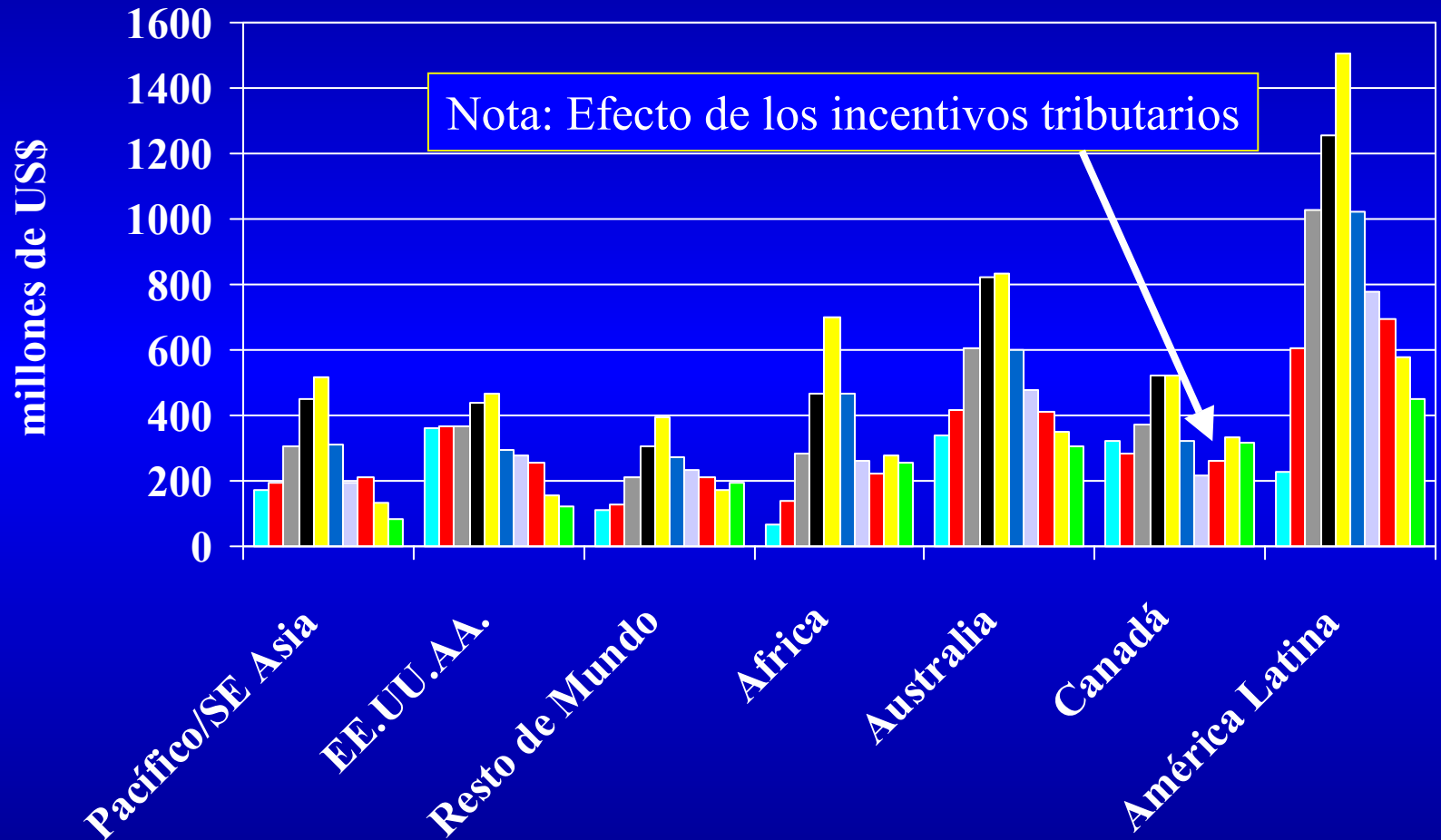
Junio 2002 US\$ Millones Constantes



Fuentes: WMC, MacKenzie & Metals Economic Group

# Gasto en Exploración Por Región

## 1993 -2002



# Implicancias para los Gobiernos

- atraer inversión minera sostenida es difícil
- Esencial:
  - experiencias exitosas (son necesarias para mantener la inversión)
  - sistema regulatorio
  - sistema tributario

# Factores para Invertir en un País

---

- Las empresas pueden escoger donde desean invertir entre muchos países
- Al analizar las condiciones para invertir, las empresas aplicarán los criterios claves y verán que tan bien se cumplen; los tipos de criterios para la toma de decisiones varían en cada empresa.
- ¿Cómo encaja la tributación en todo esto?

# Toma de Decisiones Sobre Exploración

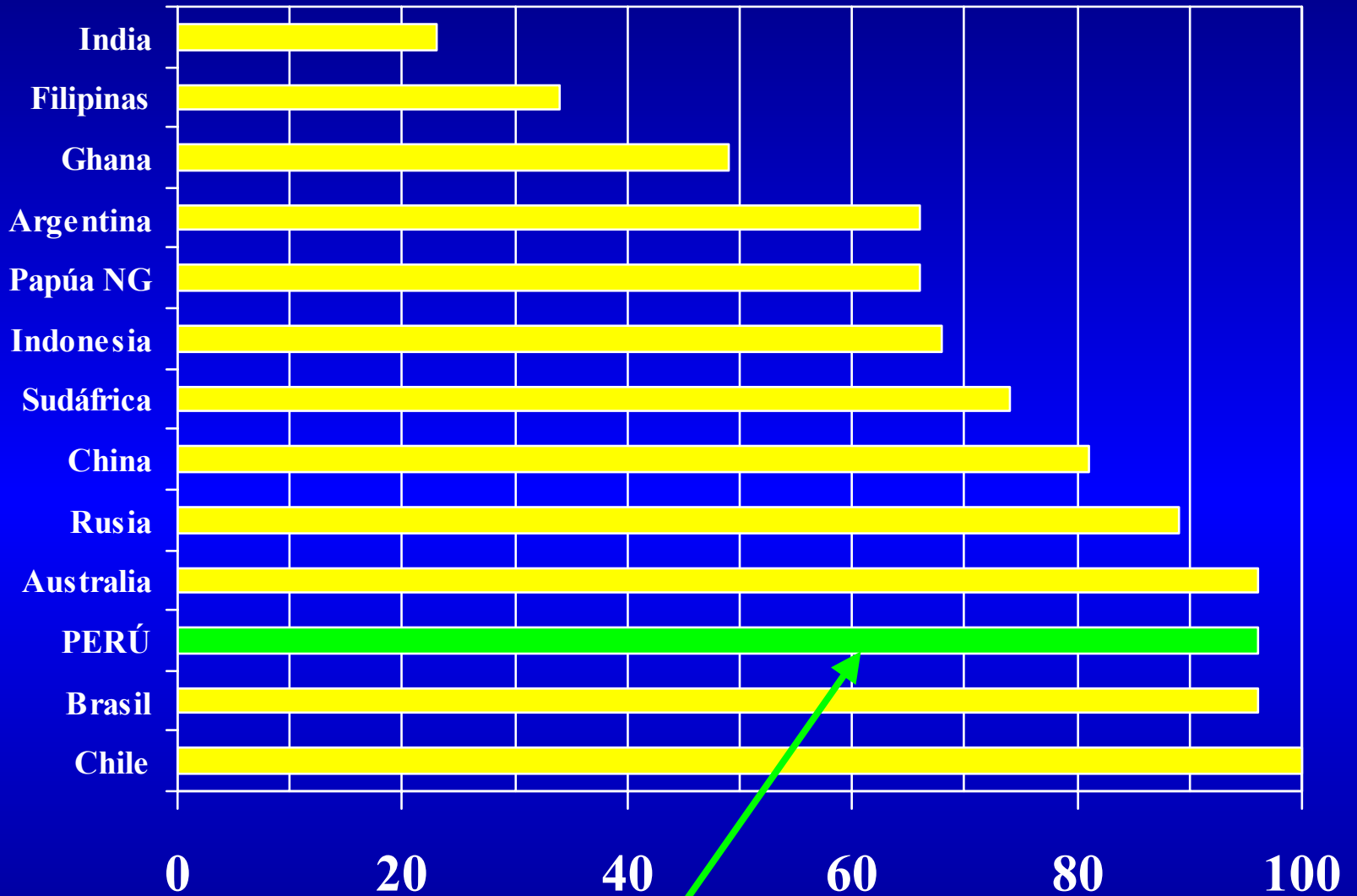
Los 10 primeros criterios que una Empresa toma en cuenta para la Toma de Decisiones respecto a Exploración (de 62 factores)

relacionados  
con Impuestos

- Potencial geológico para el mineral objetivo
- **Rentabilidad de las operaciones potenciales**
- Seguridad de la tenencia y de los permisos
- Capacidad para repatriar las utilidades
- Consistencia de las políticas mineras
- Controles de cambio realistas
- Estabilidad de los términos/condiciones para exploración
- Capacidad para predeterminar las obligaciones ambientales
- **Capacidad para predeterminar las obligaciones tributarias**
- **Estabilidad del régimen tributario**

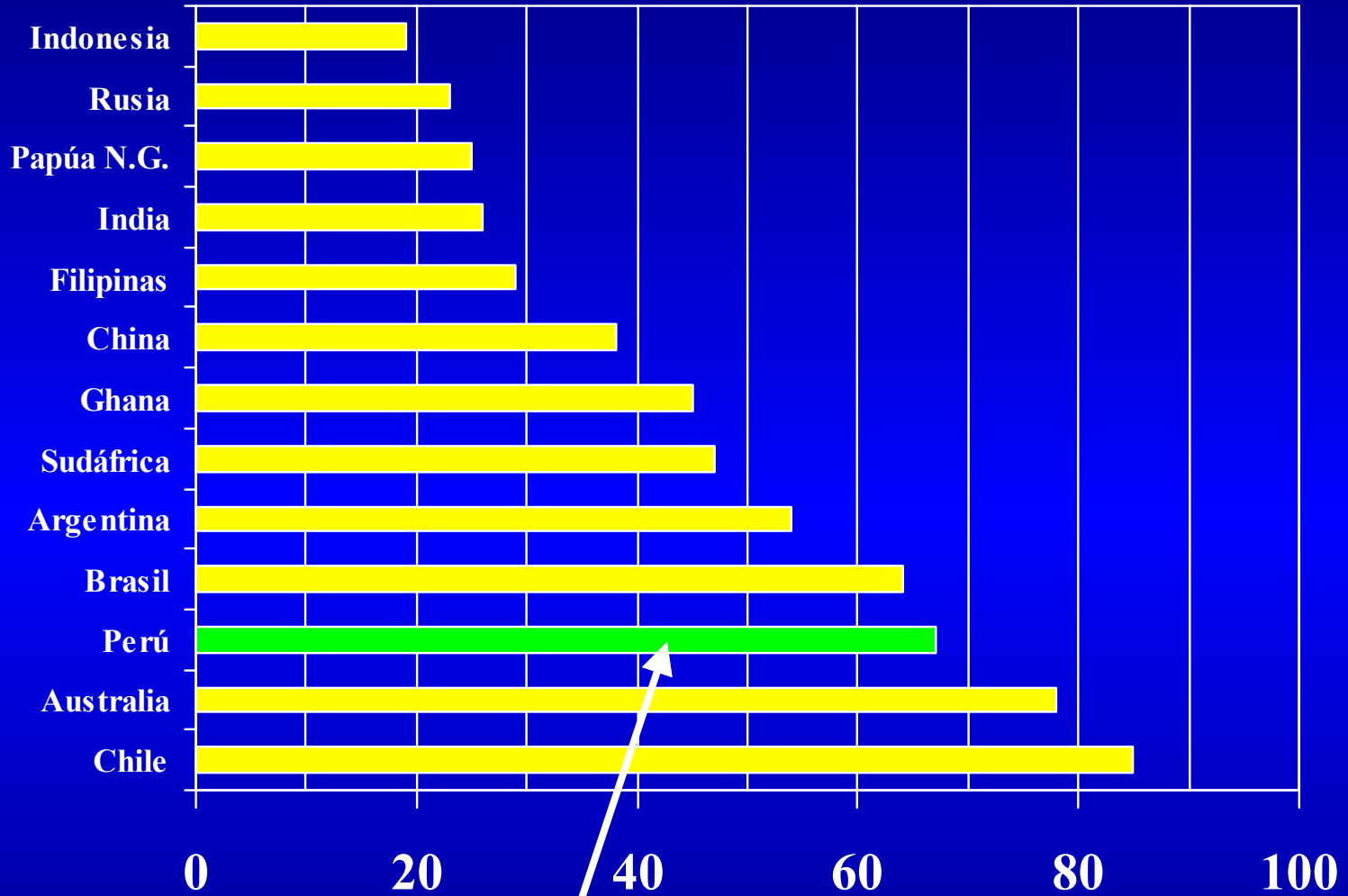
Estudio de Naciones Unidas

## Indice del Potencial Minero (Geología)



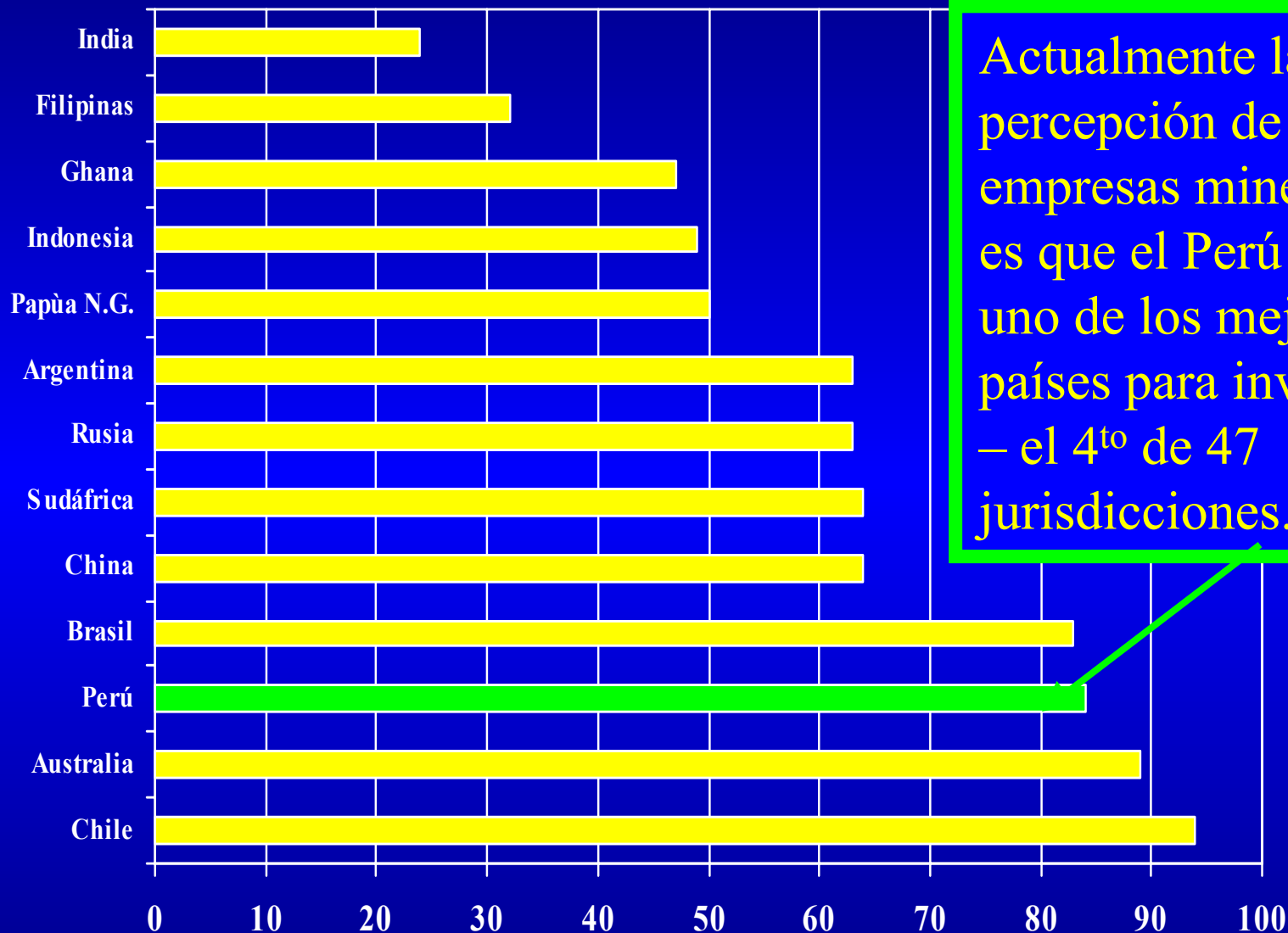
Perú – un rango “excelente” – el 4<sup>to</sup> de 47 jurisdicciones

## Indice de Políticas Mineras



Perú – un rango “regular” – el 15<sup>to</sup> de 47 jurisdicciones

## Índice del Atractivo en Conjunto para la Inversión - Mundial



Actualmente la percepción de las empresas mineras es que el Perú es uno de los mejores países para invertir – el 4<sup>to</sup> de 47 jurisdicciones.

## **Parte 2. Tributación**

# Objetivo de la Política Tributaria Minera

- lograr una situación en la que tanto la sociedad como las empresas resulten beneficiadas (“ganar-ganar”)
  - la sociedad: lograr sus objetivos de desarrollo y obtener ingresos
  - las empresas: lograr un rendimiento adecuado de la inversión

La obtención de proyectos exitosos  
es de interés para ambas partes

# Tópicos

## Métodos Tributarios y Niveles de los Gravámenes Tributarios

- ¿Cuáles son los diferentes tipos de impuestos?
- ¿Son las tasas razonables?
- ¿Cuál es el efecto acumulado de todos los tipos de impuestos?
- Sugerencias para reformas

**Un informe detallado ha sido entregado al Gobierno**  
**Analizar las reformas tributarias previstas**  
**Determinar la competitividad**

# Examen de los Impuestos en el Perú

- Se ha comparado cada tipo de impuesto principal y su tasa respectiva con aquellos de 22 países
- Se ha examinado –
  - Impuesto a la Renta
    - Depreciación, arrastre de pérdidas, deducción de costos de rehabilitación ambiental y cierre de la actividad minera, deducción de inversiones en las comunidades y en infraestructura.
  - Regalías
  - Aranceles de Importación y Exportación
  - Impuesto General a las Ventas (IGV)
  - Retenciones de Impuestos a los Dividendos (Impuesto Adicional Sobre la Distribución)
  - Retención de Impuestos a los Intereses de los Préstamos
  - Participación de los Trabajadores en las Utilidades
  - Distribución de los Impuestos

## Tasas del Impuesto a la Renta - 2000

País	Tasa (%)	País	Tasa (%)
Argentina	35		
Bolivia	25	Papúa NG	30
Burkina Faso	35	<b>Perú</b>	<b>27 + 2</b>
Canadá (NF)**	29.12	Polonia	24
Chile**	15 ó 42	Sudáfrica	30
China	30 + 3	Suecia	28
Ghana	35	Tanzania	30
Groenlandia	35	EE. UU. AA.	Hasta 35%
Indonesia	30	Uzbekistan	33
Costa de Marfil	35	Australia Occ.	30
Kazakhstan	30	Zimbabwe	35
México	35		

# Impuesto a la Renta

- Comparación de la tasa del Impuesto a la Renta del Perú con la de otros 22 países
  - Perú: 27% (si está estabilizada 29%)
  - La mayoría de los países tienen tasas que varían entre el 25 y el 35%
  - Observación: La tasa del 27% es razonable y refleja lo que sucede comúnmente en otros países.

# Depreciación

Comparación del método de depreciación aplicado en el Perú con los métodos aplicados en otros 22 países mineros.

Perú:

- La mayoría de los equipos mineros – 20% (5 años) método lineal
- Edificios – 3% (33 años) método lineal
  - Anteriormente 20%

La mayoría de los países en desarrollo:

- Equipos mineros: un tratamiento similar
- Edificios – diferentes tratamientos

Observaciones:

- equipos: el método de depreciación refleja una práctica común
- edificios: la mayoría de las minas operan menos de 33 años; reestablecer el sistema anterior del 20% o utilizar la vida útil de la mina.

# Arrastre de Pérdidas

- Comparación del período de arrastre de pérdidas en el Perú con el de 22 países mineros
  - En el Perú: las pérdidas pueden ser arrastradas hasta por 4 años
  - En la mayoría de los países en desarrollo: sin límite, o por lo menos 5 años
  - Observación: no obstante 4 años está bien para las minas pequeñas, este período es demasiado corto para las minas grandes – extender el plazo a por lo menos 5 años y de preferencia no ponerle límite.

## Arrastre de Pérdidas - 2000

País	Plazo Límite	País	Plazo Límite
Argentina	5		
Bolivia	Sin límite	Papua NG	20
Burkina Faso	5	<b>Perú</b>	<b>4</b>
Canadá (NF)**	7	Polonia	5
Chile**	Sin límite	Sudáfrica	Sin límite
China	5	Suecia	Sin límite
Ghana	Sin límite	Tanzania	Sin límite
Groenlandia	Sin límite	EE. UU.AA.	15
Indonesia	5	Uzbekistan	0
Costa de Marfil	5	Australia Occ.	Sin límite
Kazakhstan	7	Zimbabwe	Sin límite
México	10		

# Posibilidad de Deducir los Costos de Rehabilitación Ambiental y del Cierre de las Actividades Mineras

- La mayoría de los países en desarrollo recién ahora están introduciendo requisitos regulados para la rehabilitación y el cierre de la actividad minera.
- La mayoría de los costos deberán incurrirse al final de la vida de la mina, cuando no habrán ingresos para compensar estos costos.
- Observación: permitir la deducción de impuestos por concepto de estos costos a medida en que se incurran + una deducción de impuestos en el momento en que los fondos requeridos para la rehabilitación futura, ya estén específicamente pre-destinados para ello.

# Comunidades e Infraestructura

Perú:

- Las inversiones realizadas en las comunidades y en infraestructura son deducibles si cuentan con la aprobación del Gobierno
- Sin embargo, se ha comprobado que la obtención de esta aprobación no es viable en la práctica.
- Observación:
  - Centralizar la autoridad para aprobar, en un solo ministerio
  - De no tomarse una decisión dentro de un plazo de 60 días la solicitud de aprobación será considerada aprobada automáticamente (silencio administrativo positivo)

# Regalías

- Comparación de las tasas de Regalía con las de 22 países mineros.
  - Perú: Sin Regalía
  - En cerca del 40% de los países parte de la encuesta no se paga regalía
  - Donde si lo hacen las tasas de la regalía varían entre el 2 y el 3%

## Observación:

- Se puede imponer una regalía razonable
- La tasa no debe ser más del 2 al 3%
- La tasa debe ser uniforme para todos los minerales
- Los aranceles de importación deben ser eliminados

**No se debe imponer una Regalía a menos que los aranceles de importación sean eliminados**

## Regalía - 2000

País	Regalía	País	Regalía
Argentina	<b>Si</b>	Papúa NG	<b>Si</b>
Bolivia	<b>Si</b>	<b>Perú</b>	<b>No</b>
Burkina Faso	<b>Si</b>	Filipinas	<b>Si</b>
Canadá (On)	<b>No*</b>	Polonia	<b>Si</b>
Chile	<b>No</b>	Sudáfrica	<b>No*</b>
China	<b>Si</b>	Suecia	<b>No</b>
Ghana	<b>Si</b>	Tanzania	<b>Si</b>
Groenlandia	<b>No</b>	EE.UU.AA.	*
Indonesia	<b>Si</b>	Uzbekistan	<b>Si</b>
Costa de Marfil	<b>Si</b>	Australia Occ.	<b>Si</b>
Kazakhstan	<b>Si</b>	Zimbabwe	<b>No</b>
México	<b>No</b>		

# Regalía – Ventajas y Desventajas

## Desde la perspectiva del Gobierno

- Recibe pagos sin tener en cuenta la rentabilidad
- Recibe un flujo de ingresos anticipados y continuos
- Relativamente fácil de monitorear
- Fácil de distribuir o cobrar en todos los niveles de gobierno
- Más estable que un arancel de importación

## Desde la perspectiva de las Empresas

- Se suma a la base de los costos
- Puede causar el cierre de proyectos marginales existentes
- Puede aumentar la ley de corte, dejando mineral en el suelo.
- Es preferible a un arancel de importación ya que el pago viene después

# Aranceles de Importación

- Comparación con las tasas de los Aranceles de Importación de 22 países:
  - Perú: 12%, sumado a la base del costo y depreciado
    - Actualmente 5 a 7%
  - En la mayoría de los países: no se pagan derechos de importación, existe la tasa cero o las exoneraciones
  - Observación: exonerar sobre la base del proyecto, aplicar una tasa cero para equipos esenciales; en lugar de un arancel de importación imponer una regalía de aproximadamente 2 al 3 %.

## Aranceles de Importación de Equipos Mineros - 2000

País		País	
Argentina	Ninguno		
Bolivia	5%	Papúa NG	Ninguno
Burkina Faso*	Exonerado	<b>Perú*</b>	<b>5-7-12%?</b>
Canadá	0.5%	Polonia	9%
Chile*	10%	Sudáfrica	Ninguno
China	Ninguno	Suecia*	Ninguno
Ghana*	Exonerado	Tanzania	Ninguno
Groenlandia	Ninguno	EE.UU.AA.	Las tasas varían
Indonesia	Ninguno	Uzbekistan	Exonerado
Costa de Marfil	0.75%	Australia Occ.	5%
Kazakhstan	Ninguno	Zimbabwe	5%
México*	Exonerado		

# Impuesto General a las Ventas (IGV)

Comparación del Impuesto General a las Ventas con el de 22 países mineros

Perú:

- 18% sobre bienes y servicios\*
- La exportación de minerales está exonerada
- Puede ser utilizado como crédito para el pago del impuesto a la renta

\*Actualmente 19%

# IGV Sobre Bienes y Servicios - 2000

País	Sin IGV, exonerado o utilizado como crédito para pago de impuestos	País	Sin IGV, exonerado o utilizado como crédito para pago de impuestos
Argentina	Si		
Bolivia	Si	Papúa NG	Si
Burkina Faso	Si	<b>Perú</b>	<b>Si</b>
Canadá	Si	Polonia	Si
Chile	Si	Sudáfrica	Si
China	Si	Suecia	Si
Ghana	Si	Tanzania	Si
Groenlandia	Si	EE.UU.AA,	Si
Indonesia	Si	Uzbekistan	Si
Costa de Marfil	No	Australia Occ.	Si
Kazakhstan	Si	Zimbabwe	Si
México	Si		

# Impuesto Sobre la Retención de Dividendos

- Comparación del Impuesto Sobre la Retención de Dividendos con aquellos de 22 países mineros
  - Perú: 4.1% (gravado como un **impuesto a la renta adicional** sobre los dividendos remitidos)
  - La mayoría de países en desarrollo: 10 a 15% - aquellas tasas que son resultado de un tratado pueden reducir la tasa
  - El Perú está muy atrasado en lo que respecta a tratados

# Retención de Impuestos por Intereses de Préstamos

- Comparación de retenciones de impuestos sobre intereses de préstamos con aquellos de 22 países mineros
  - Perú: 4.99% (entre-empresa 30%)
  - La mayoría de países en desarrollo: 10 a 15%, tratados bilaterales reducen la tasa

# Participación de los Trabajadores en las Utilidades

Otros países: este tipo de impuesto se ve muy raras veces, ha sido eliminado en casi todos los países que experimentaron con economías socialistas.

Perú: 8% de las utilidades

- Intención Original: compartir las utilidades con los trabajadores – actualmente con un tope de 18 sueldos, y el resto va a un “fondo de capacitación”
- Un impuesto grande que beneficia solamente a unos cuantos – ¿Quién se beneficia realmente?  
¿Transparencia? ¿Rendición de Cuentas?
- Recomendación: Eliminarlo en todos los sectores.

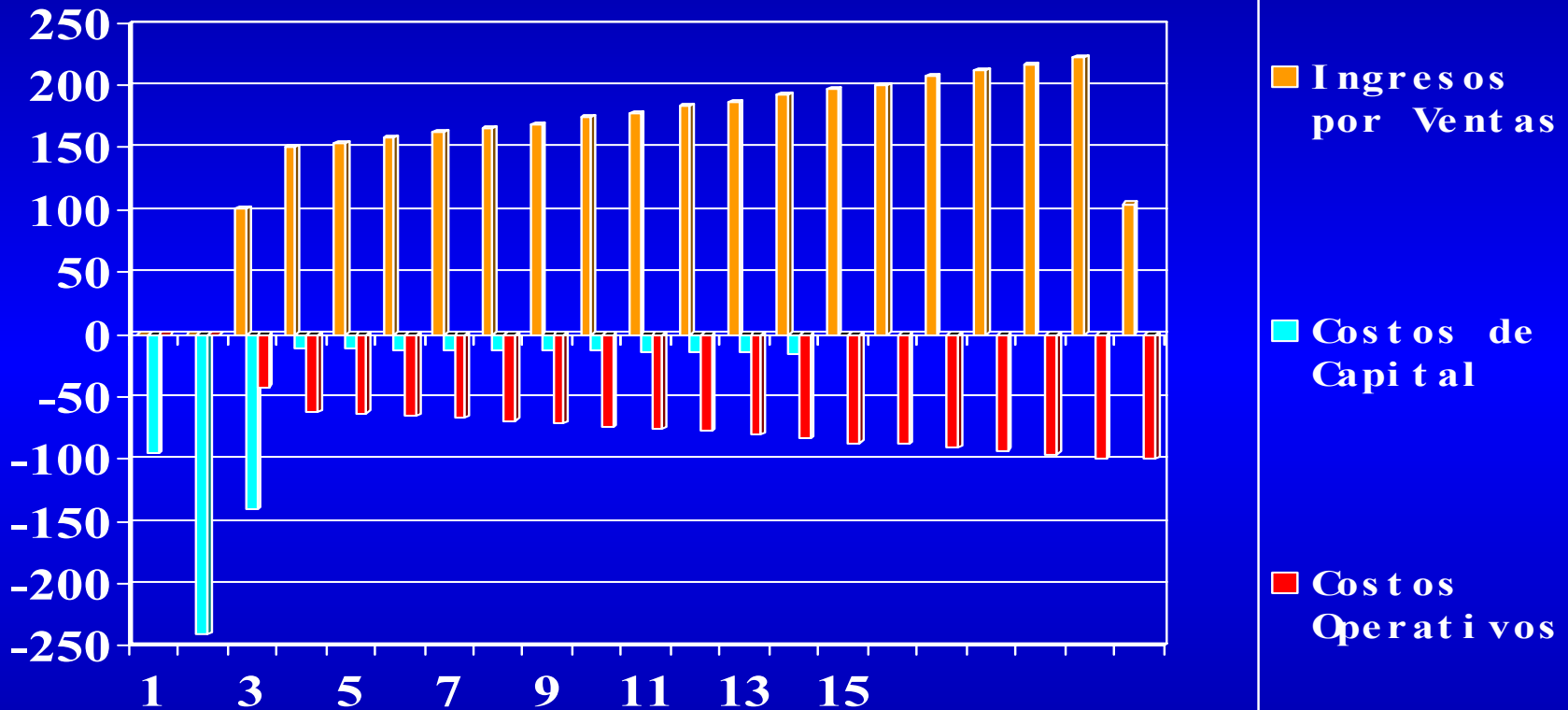
# Estabilización Tributaria

- Comparación de la Estabilización Tributaria en el Perú con la de 22 países mineros:
  - Perú: la estabilización es posible
  - La mayoría de países en desarrollo: no hay una tendencia común, algunos tienen una opinión a favor de la estabilización tributaria y otros no
  - Recomendación: mantener la estabilización tributaria, es un incentivo muy bueno

# Análisis del Sistema Tributario

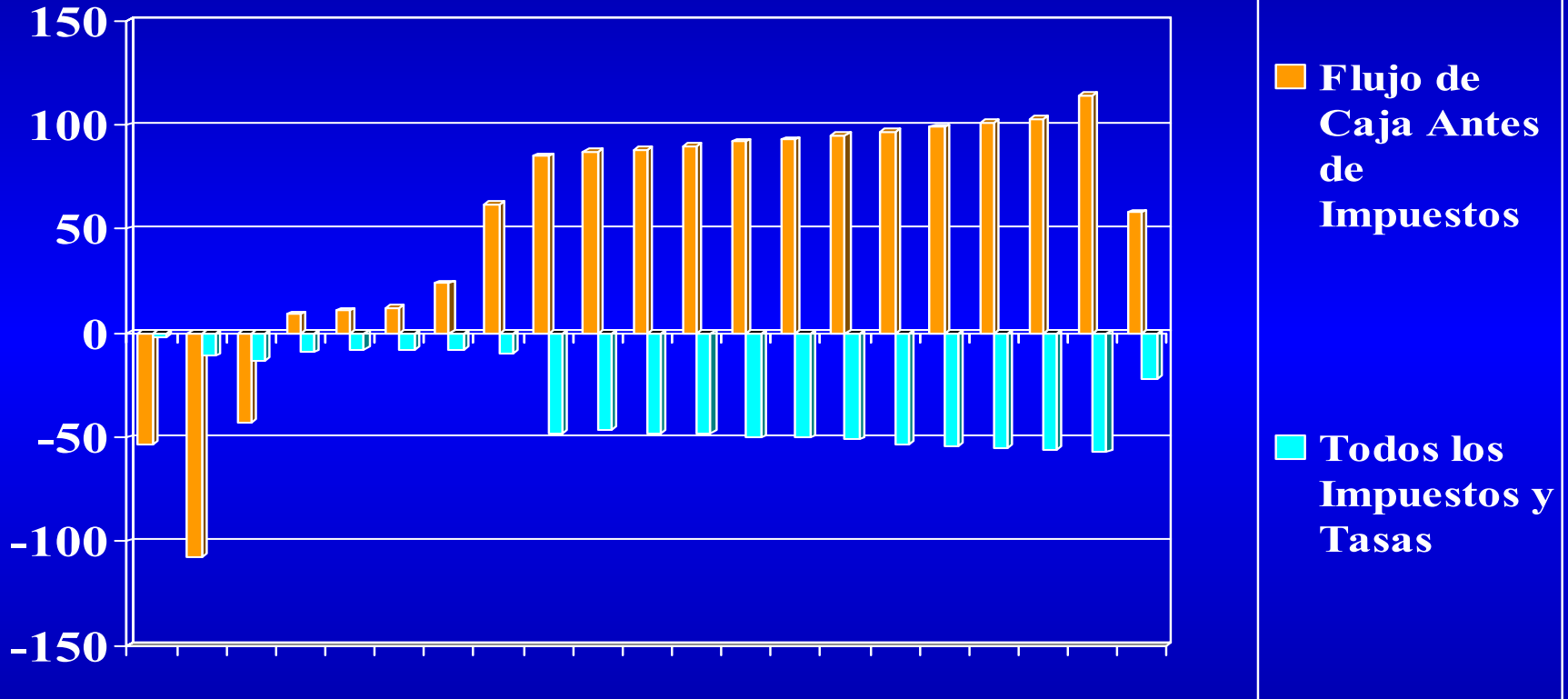
- Para hacer recomendaciones acerca de cualquier tipo de impuesto, es esencial dar una mirada al sistema completo de todos los impuestos y las tasas (aranceles, derechos, arbitrios, etc.).
- El impacto en conjunto en una mina puede ser medido
  - ¿Hay un rendimiento adecuado para el inversionista?
  - ¿Hay un pago adecuado a la sociedad?
  - ¿Es el sistema tributario competitivo con los sistemas de otros países?

# Diagrama del Flujo de Caja Antes de Impuestos de un Modelo de Mina de Cobre Preparado por el Colorado School of Mines



Modelos creados para minas de oro & de plata

# Diagrama de Flujo de Caja de una Mina de Cobre



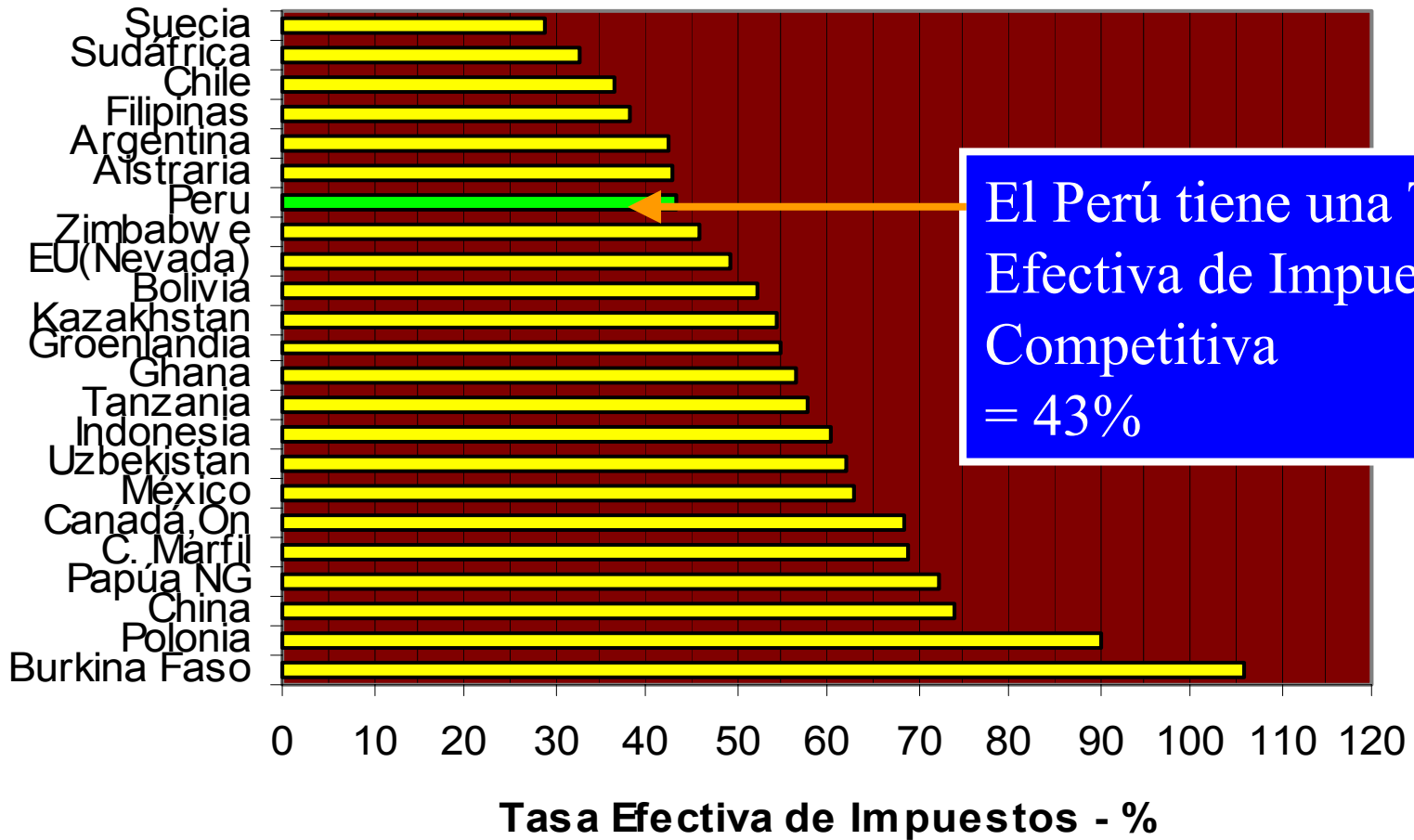
# Medición de Todos los Impuestos Cobrados ¿Cuál es el impacto de todos los impuestos combinados?

$$\text{Tasa Efectiva de Impuestos} = \frac{\text{valor de todos los montos pagados al Gobierno}}{\text{valor de las utilidades antes del pago de impuestos}}$$

La Tasa Efectiva de Impuestos fue calculada para más de 20 países utilizando el modelo de una mina de cobre preparado por el Colorado School of Mines

TIR – tasa interna de retorno

## Modelo de una Mina de Oro: Comparación de Tasas Efectiva de Impuestos



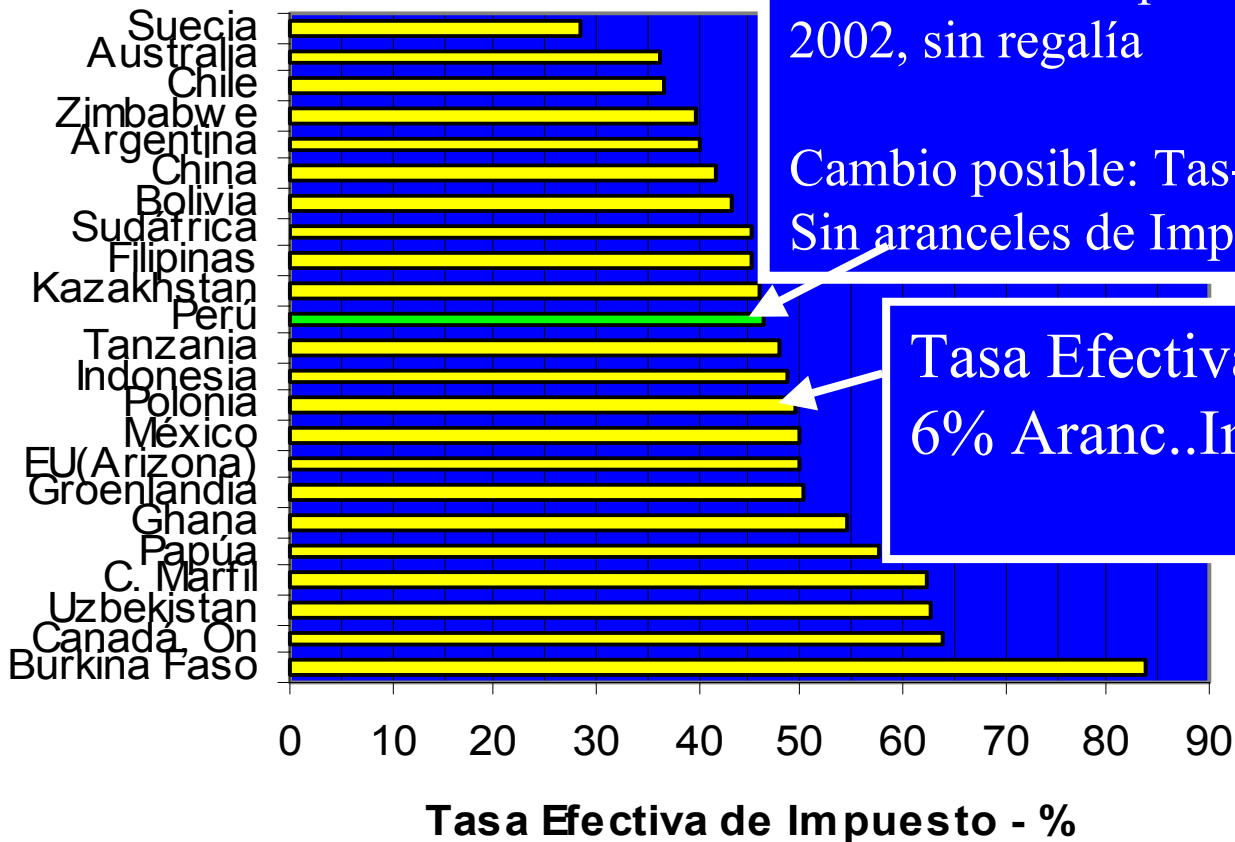
Utilizando los modelos de minas es posible analizar el impacto de:

- cambiar cualquier tasa de impuesto existente
- agregar un nuevo impuesto
- eliminar un impuesto
- ofrecer incentivos tributarios
- cualquier combinación de reforma tributaria

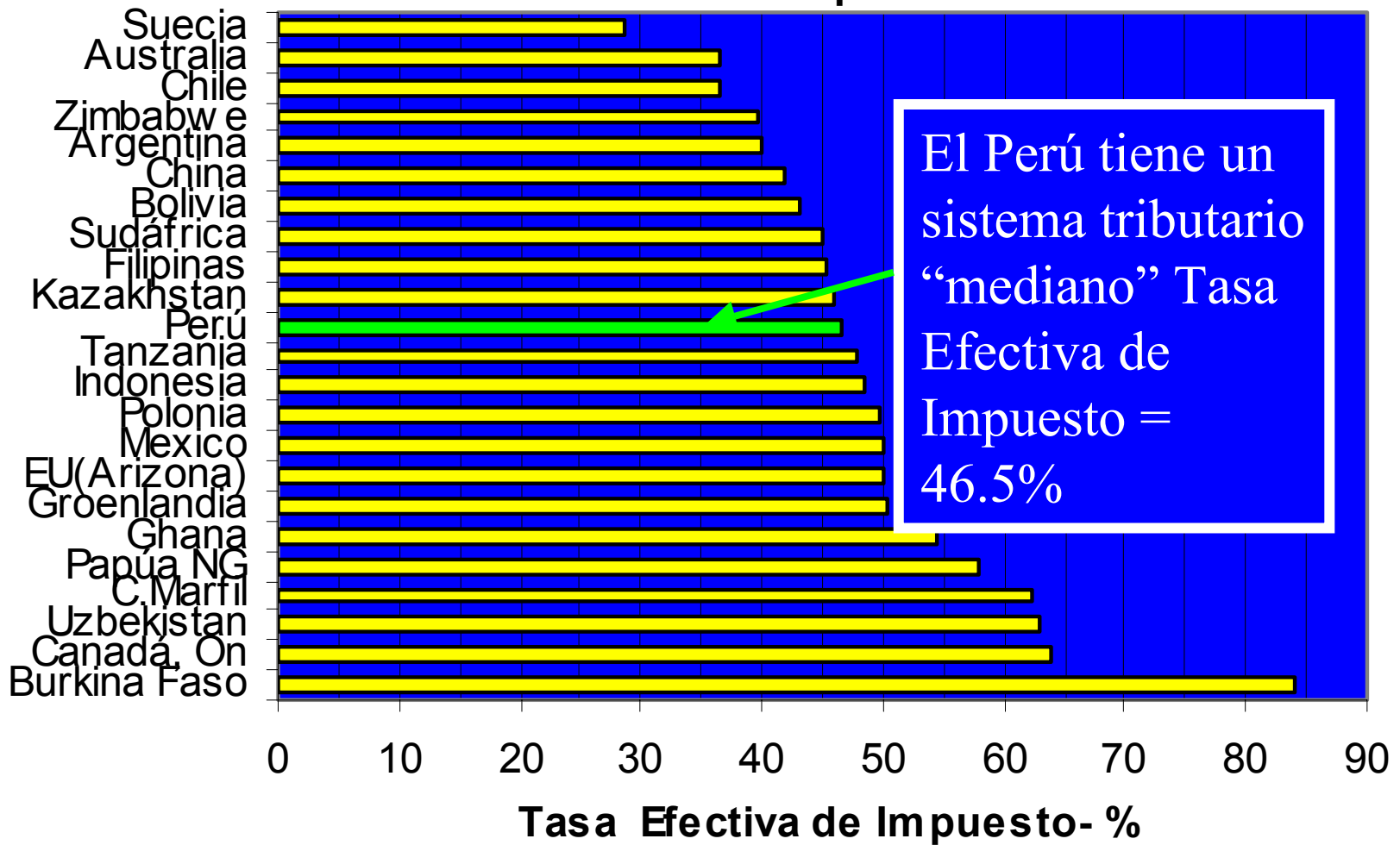
El estudio entregado al Ministerio de Economía y Finanzas examina las diferentes posibilidades, ilustrando el efecto en la rentabilidad de las minas y los ingresos por concepto de impuestos.

Medición del impacto en la competitividad internacional.

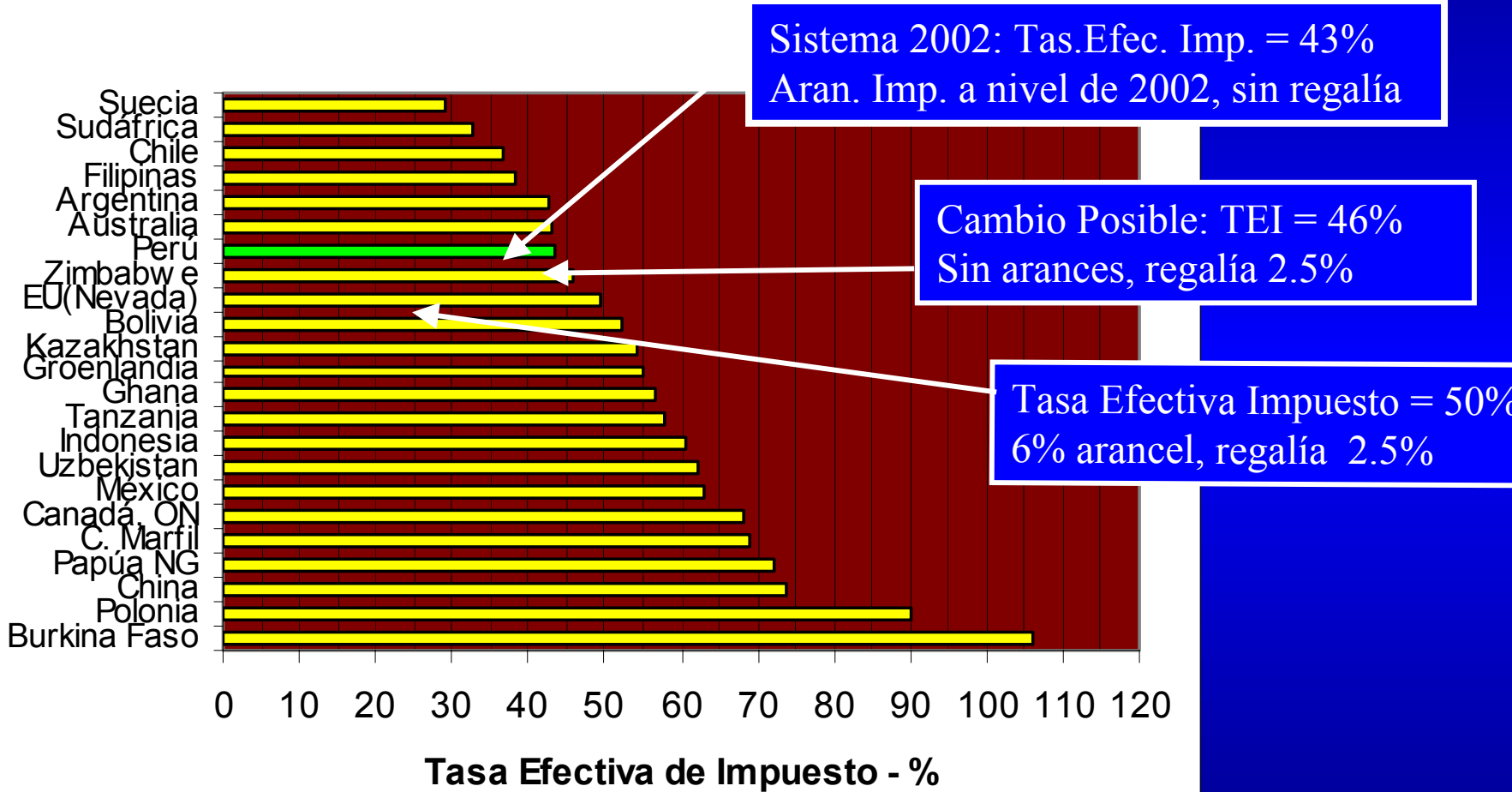
## Modelo de Mina de Cobre: Comparación de Tasas Efectivas de Impuestos



## Modelo de Mina de Cobre: Comparación de Tasas Efectivas de Impuesto

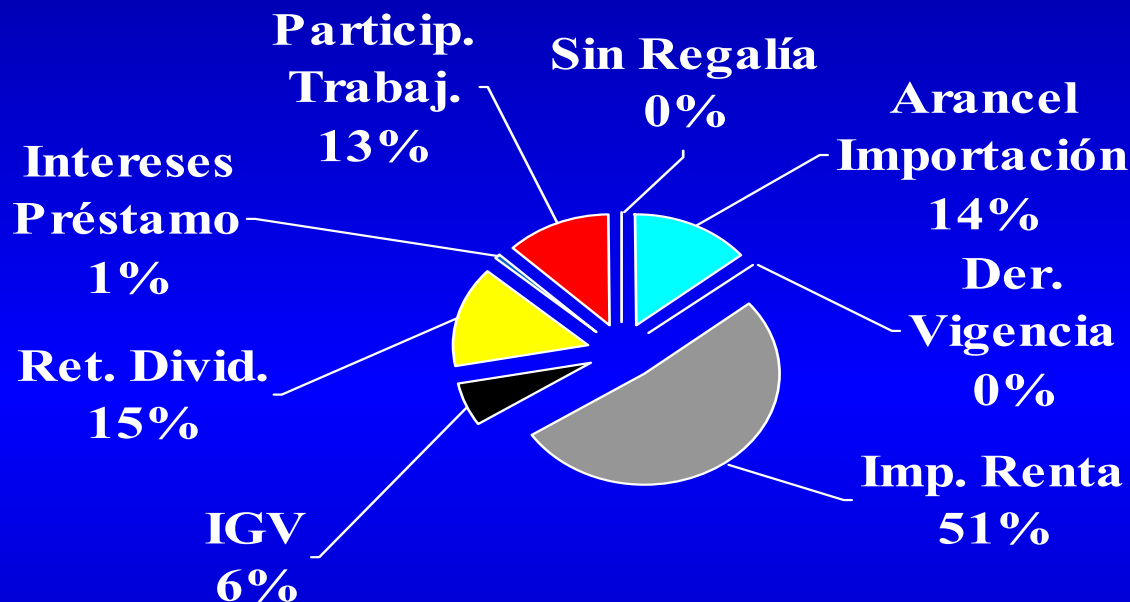


## Modelo de Mina de Oro: Comparación de Tasas Efectivas de Impuestos



# Tamaño Relativo de los Impuestos – Mina de Cobre

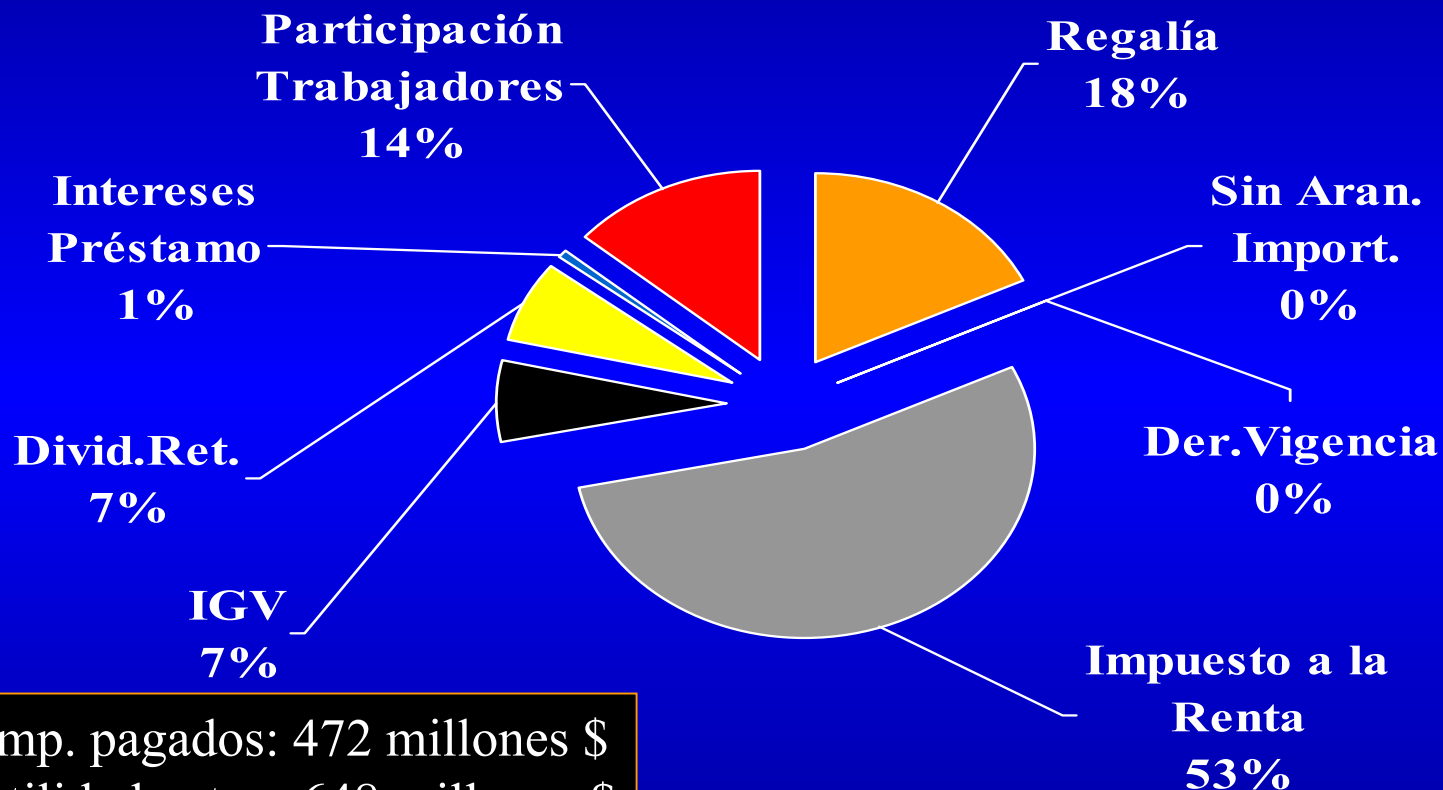
## Sistema Tributario del Perú - 2002



Total imp. pagados: 471 millones \$  
Total utilidad neta: 649 millones \$  
Tasa Interna de Retorno – 11.7%  
Tasa Efectiva de Impuestos – 47%

# Tamaño Relativo de los Impuestos – Mina de Cobre

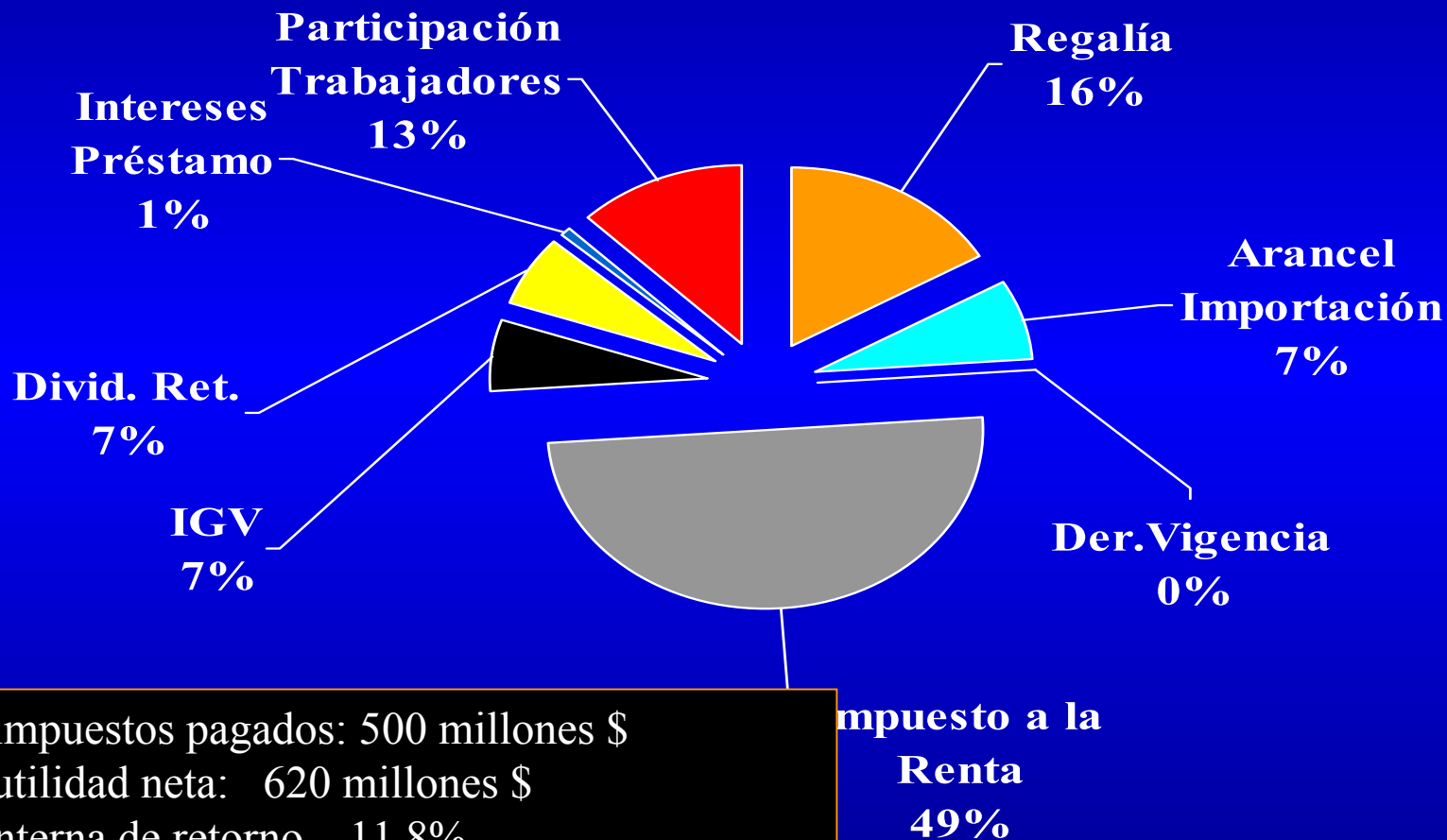
## Sin Aranceles de Importación, Regalía 2.5%



Total imp. pagados: 472 millones \$  
Total utilidad neta: 648 millones \$  
Tasa interna de retorno – 12.8%  
Tasa efectiva de impuesto – 47%

# Tamaño Relativo de los Impuestos – Mina de Cobre

## 6% Arancel de Importación, 2.5% Regalía



Total impuestos pagados: 500 millones \$

Total utilidad neta: 620 millones \$

Tasa interna de retorno – 11.8%

Tasa efectiva de impuesto – 49%

# Estudio Sobre Tributación Minera en el Perú

## Conclusiones

El Sistema Tributario Peruano existente:

- Es competitivo
- Se ajusta a las “mejores prácticas” de otros países
  - **Excepción:** la participación de los trabajadores en las utilidades

**Con un sistema en el que los impuestos son muy altos:**

- se alejará a los inversionistas
- se convertirá algunos proyectos en sub-económicos
- se reducirá el número de minas gravables con impuestos

# Reforma Tributaria Sugerida

	<u>Actual</u>	<u>Reforma?</u>
Aranceles de Importación	5 - 7 - 12%	0
Regalía	Ninguno	2.5% (sólo si se eliminan los aranceles de imp.)
Arrastre de pérdida	4 años	Ilimitado o por lo menos 5 años
Depreciación (edificios)	33 años	5 años o la vida de la mina
Costos de Rehabilitación Ambiental	?	Deducibles

**Se debe poner atención a la Participación de los Trabajadores en las Utilidades en todos los sectores de la economía – beneficia solamente a unos cuantos**

## Política Tributaria Sugerida

Para mantener la **competitividad** y la **rentabilidad**, cualquier reforma tributaria que se haga debe tener un efecto neutral en las nuevas inversiones.

### Objetivo de Largo Plazo

Aumentar el tamaño de la base tributaria y los ingresos por concepto de impuestos, proporcionando un ambiente tributario que atraiga más inversionistas para ubicar yacimientos nuevos y así crear más contribuyentes.

# Gastos en Exploración - 2002



# Objetivo de la Política Minera

---

- **lograr una situación de “ganar-ganar” para la sociedad y las empresas**
  - **sociedad: lograr sus objetivos de desarrollo y obtener ingresos**
  - **empresas: lograr un rendimiento adecuado de su inversión**

**La obtención de proyectos exitosos  
es de interés para ambas partes**

# Conclusiones

- Los países **compiten** por las inversiones
- Las inversiones fluirán hacia donde la **geología** sea atractiva y los sistemas regulatorios **sean viables**.
- Los sistemas legales **armonizados** atraen la inversión
- La mayoría de los países tienen leyes nuevas: un “campo de juego” **mejor nivelado**.
- Los sistemas tributarios son **coincidentes**, necesitan ser competitivos
- El desafío para el Gobierno: **mantener el flujo de ingresos fiscales**
- El desafío para el Gobierno: **desarrollo en el largo plazo**

Si los mercados cooperan, los países con sistemas políticos, legales y tributarios estables y atractivos atraerán mayor inversión

**¿SON USTEDES COMPETITIVOS?**

**¿Preguntas?**