

Análisis del dictamen recaído sobre los proyectos de ley números 4462, 4776, 8328, 8561 y 8906 que proponen la implantación del régimen de Regalía Minera

1) Presentación

El dictamen en mayoría¹ de la comisión de Energía y Minas recaído sobre los proyectos de ley mencionados propone el establecimiento de un régimen de regalías mineras como un derecho del Estado peruano de recibir una contraprestación económica por la explotación de sus recursos minerales. El monto de la regalía minera ascenderá al 3% de la producción minera bruta.

Los ingresos que serían generados para el Estado por la implantación de este régimen serían distribuidos a los gobiernos regionales y municipios provinciales y distritales en función de lo que establece la ley del canon (Ley N° 28077) y bajo los mismos criterios.

2) Resumen de las opiniones de los distintos sectores

Existen diversas opiniones que se han esgrimido sobre la implantación del régimen de regalías mineras. A continuación se resumen las opiniones realizadas:

2.1) Opinión del Ministerio de Energía y Minas

El Ministerio de Energía y Minas considera que los Proyectos de Ley no son viables, pues resulta contraproducente con el objetivo del Gobierno de impulsar el desarrollo del país sobre la base de la inversión privada, para lo cual es indispensable que el Perú mejore o, por lo menos, mantenga su nivel de competitividad. Además, como se ha señalado, el Proyecto de Ley contiene temas de fondo y forma que no se ajustan a las características propias del sector minero.

Asimismo, el MEM indica que la aplicación de regalías mineras podría llevar al sector minero a una situación económica- financiera aún más difícil; esto sería más delicado en la pequeña minería y minería artesanal que se está formalizando. Por otro lado, este proyecto reducirá las reservas económicas, eliminando una serie de proyectos aún viables y a la vez reducirá en general las reservas de minería en nuestro país. A todo esto se perdería competitividad frente a otros países para atraer las inversiones privadas.

2.2) Opinión de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía

Se considera que no resulta conveniente ni adecuado que apliquen mayores impuestos a los que actualmente se encuentran previstos para las empresas mineras, y menos impuestos ciegos como son las regalías, dado que con ello se estaría desincentivando el desarrollo de nuevas inversiones en el sector minero.

¹ Es importante recalcar que también existe un dictamen en minoría en la Comisión de Energía y Minas que propone la no aprobación del régimen de regalías mineras.

2.3) Opinión de la Coordinadora Nacional de Mineros Artesanales

“El pequeño minero artesanal no puede pagar regalías de 3% porque encarece sus costos de producción y por lo tanto tendría menores ingresos para su sustento y de esta manera el país perdería una fuente de trabajo que es necesaria en la actualidad y esto constituiría un nuevo impuesto a la producción y una clara violación a las reglas de inversión y una discriminación que vulnera el precepto constitucional de igualdad ante la ley y un cambio en las reglas claras a la pequeña inversión realizada por los peruanos”.

3. Resumen de los principales planteamientos del dictámen en Mayoría

El dictamen en mayoría plantea que la aplicación de regalías mineras es generalizada en toda América Latina. Según los estudios realizados por CEPAL, países como Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Venezuela presentan sistemas de regalías con los que se compensa al Estado por la explotación de sus recursos no renovables y agotables.

Asimismo, menciona los estudios realizados por el Dr. José López-Cálix y el Dr. James Otto en el que proponen el establecimiento de una regalía de hasta 3% sobre las ventas brutas del sector minero².

El dictamen también menciona que en el período 1993-2000, las empresas mineras han exportado valores equivalentes a \$20,345 millones de dólares, sin embargo, el canon minero recibido por las regiones sólo alcanzó los \$ 147 millones en el mismo período, lo que significa menos del 0.72%. Así, se gráfica la falta de equidad y la ausencia de una justa redistribución de la explotación de los recursos naturales agotables.

De otro lado, el dictamen plantea la existencia de antecedentes de aplicación de regalías mineras en el Perú. Esto ha ocurrido en el caso del yacimiento de Toromocho en la región de Junín, donde la empresa Perú Cooper Sindicato Limitada pagará una regalía mínima de 0.51% sobre las ventas de los minerales extraídos y el caso del Proyecto Alto Chicama, en la región Libertad, donde la empresa Barrick Gold pagará una regalía anual de 2.51% de las ventas netas durante la vida del yacimiento.

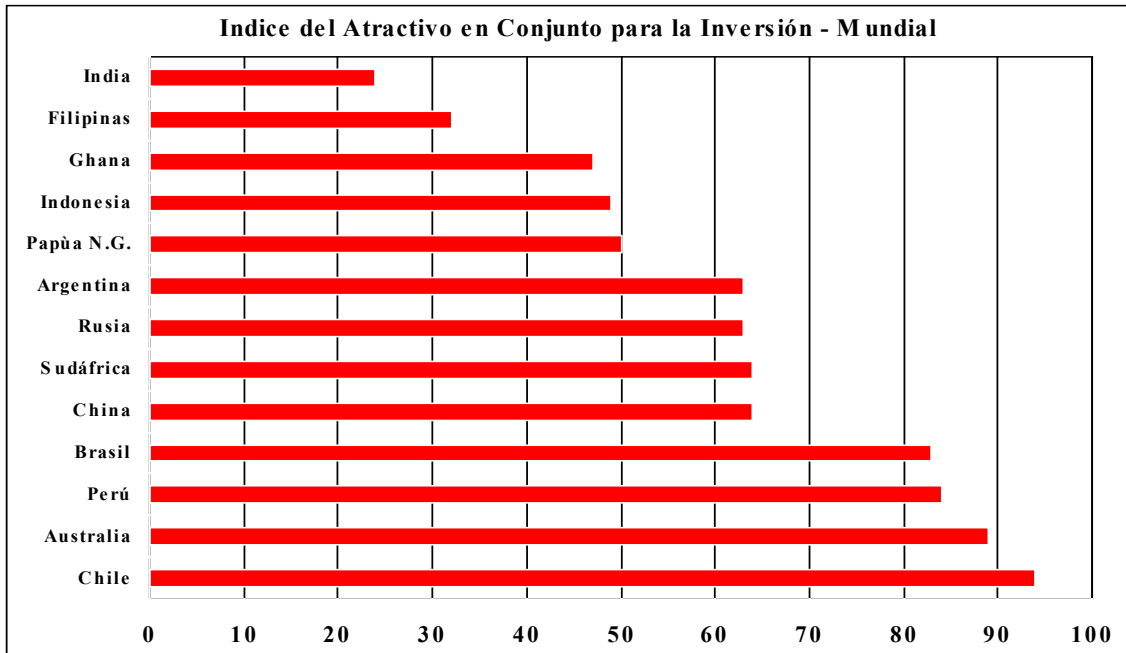
Finalmente, el proyecto de ley recomienda la implementación de un régimen de regalías mineras cuya finalidad es buscar la equidad y el equilibrio entre los beneficios que da la actividad empresarial minera y la retribución que percibe el Estado por la explotación de sus recursos naturales.

4: Datos y estadísticas importantes para el análisis del presente dictamen

A continuación hemos seleccionado datos y estadísticas importantes a nivel nacional e internacional sobre la actividad minera que nos pueden dar mayores elementos para el análisis:

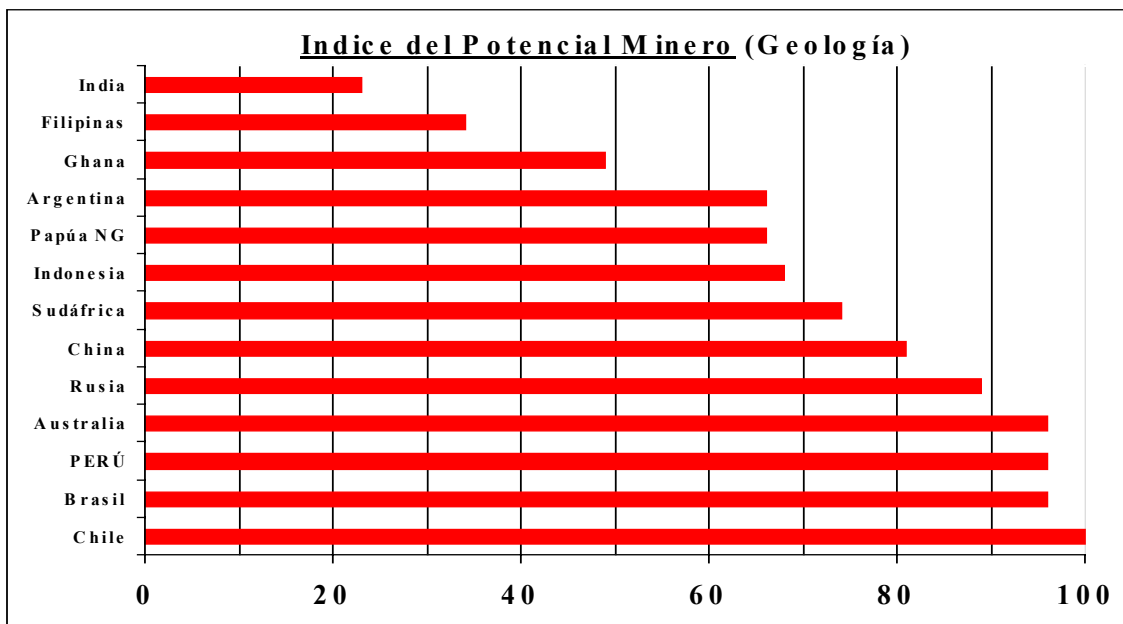
² Se adjunta el estudio realizado por el Phd. James Otto.

4.1) El Perú es uno de los países de mayor atracción para la inversión mundial. Según la encuesta del Instituto Fraser 2002/2003, el Perú supera en atracción para las inversiones a países como Brasil, China y Rusia; y sólo es superado por países como Australia y Chile. Este último es el país más atractivo para inversión mundial.



Fuente: Encuesta del Instituto Fraser 2002/2003

4.2) Otro elemento favorable para el desarrollo de las inversiones mineras en el Perú es su alto potencial geológico. Así, según el Instituto Fraser el Perú posee un excelente Índice de Potencial Minero (4to. de 47 países)



4.3) Como hemos visto en los gráficos anteriores, el Perú es un país muy atractivo para inversión. Sin embargo, este no es el único factor que influye en el destino final de los capitales. Se tiene que examinar la competitividad de la economía y en particular, en este caso, del sector minero. Es por ello que hemos incorporado cuadros comparativos de regímenes de regalías a nivel mundial para evaluar el grado de competitividad de nuestra economía.

Cuadro comparativo de aplicación de regalías a nivel internacional (año 2000)

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

Fuente: Posición competitiva del sistema tributario del sector minero en el Perú. James Otto, Phd.

Como se observa en el cuadro anterior los regímenes de regalías mineras existen en la mayoría de los países de la muestra. Sin embargo, es importante también recalcar que algunos países que compiten directamente con el Perú en atracción de inversión minera no lo tienen, como son el caso de Chile y México.

4.4) Con respecto al análisis del sistema tributario minero en el Perú, el profesor James Otto en su estudio: Posición competitiva del sistema tributario del sector minero en el Perú, concluye que el sistema tributario peruano es competitivo y se ajusta a las mejores prácticas de otros países. Asimismo, plantea que de realizarse modificaciones tributarias en el sector minero, como es el caso de la implementación de regalías, estas deberían realizarse en

función de una evaluación integral de los distintos tipos de impuesto que rigen la actividad minera.

A manera de conclusión, adjuntamos un cuadro donde se sintetizan las conclusiones de este estudio:

Reforma tributaria sugerida por el Profesor James Otto, Phd.

Rubro	Marco actual	Reforma
Aranceles a la importación (minería)	Variable (5%, 7%, 12%)	Eliminarlos
Regalía	Ninguna	2.5% (sólo si se eliminan los aranceles a las importaciones)
Arrastre de pérdidas (para las empresas del sector minero)	Período de 4 años	Ilimitado o por lo menos 5 años
Depreciación (edificios en el sector minero)	Período de 33 años	5 años o la vida de la mina
Costos de rehabilitación ambiental	?	Deducibles

Fuente: Otto, James: Posición competitiva del sistema tributario del sector minero en el Perú.

Como se puede desprender del cuadro anterior, las modificaciones en el sistema tributario minero deben surgir de una evaluación integral de todos los impuestos que rigen el sector.

5. Análisis Pro-Contra para la aplicación de Regalías Mineras

Finalmente, hemos resumido algunas razones a favor y en contra que pueden ayudar a esclarecer las posiciones encontradas con respecto a este tema³:

5.1 Razones a favor

- El régimen de regalías mineras permitiría al Estado Peruano contar con mayores ingresos para poder realizar obras de infraestructura e inversión pública a nivel regional.
- La implantación de este régimen serviría como un mecanismo compensatorio por las externalidades negativas que genera la actividad minera: deterioro del ecosistema, pasivos ambientales, etc.
- A diferencia del canon minero que se deduce del impuesto a la renta, el régimen de regalías le permitiría al Estado recuperar un porcentaje de lo que efectivamente produce el sector minero.
- Impulsaría el proceso de descentralización fiscal a través de mayores fuentes de recursos para el financiamiento de los programas de desarrollo concertado en las regiones.

³ Es importante aclarar que las opiniones vertidas no son originadas, ni representan la posición del CIP con respecto a este tema.

- El régimen de regalías mineras es un instrumento que le permitiría al Estado ejercer su rol redistribuidor de la riqueza.

5.2 Razones en contra

- La implantación de un régimen de regalías de 3% al valor de la producción podría restarle competitividad a la minería peruana y estancar el proceso de crecimiento sostenido que ha caracterizado a este sector durante la última década.
- Las regalías mineras podrían quitarle atracción a nuestro país como posible receptor de inversiones en el sector minero. Esto podría ocasionar que los inversionistas busquen países con economías más competitivas y atractivas para establecer sus proyectos mineros.
- Implantar un régimen de regalías mineras podría socavar la estabilidad jurídica del sector minero a través de la modificación de su marco tributario.
- Limitaría la capacidad económica de las empresas mineras de realizar acciones vinculada a sus programas de desarrollo social y de apoyo a las comunidades campesinas.
- Las utilidades de las empresas mineras se reducirían y, en consecuencia, la participación de los trabajadores.

6. El proyecto de ley del Ejecutivo

El 28 de Abril de 2004, el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la República un proyecto de Ley para el establecimiento del régimen de regalías, que plantea los siguientes aspectos:

- Propone una tasa escalonada de 1%, 2% y 3% para aplicar la regalía minera, que se determinará sobre el valor bruto de venta y en función de las cotizaciones internacionales de los minerales. Estos rangos y las cotizaciones internacionales aplicadas serán establecidas por el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Los pequeños productores y los productores artesanales estarán exonerados del pago de la regalía.
- Propone que el monto pagado por regalías mineras sea utilizado como crédito contra el pago del Impuesto a la Renta del ejercicio correspondiente al pago de la regalía.
- El 50% del monto obtenido por concepto de regalía pasaría a conformar parte del canon minero y el restante 50% al gobierno central.

6.1 Análisis del proyecto de ley del ejecutivo

El proyecto de ley del ejecutivo es importante porque establece una posición afirmativa del gobierno a la implantación de un régimen de regalías mineras. Asimismo, se establece un margen de tasas de aplicación que evolucionaran en función de las cotizaciones

internacionales de los minerales. De esta manera, se adecua la aplicación de las regalías a la evolución de la rentabilidad de las empresas mineras que depende, fundamentalmente, de las cotizaciones de los minerales en el mercado internacional.

Otro aspecto importante del proyecto es que exonera a los pequeños productores y productores artesanales mineros, quienes podrían verse afectados negativamente por la implantación de este régimen.

Sin embargo, existe un punto crítico en el proyecto que es el referido al artículo N° 7. En este artículo se establece que el monto pagado por regalía minera será utilizado como crédito para el pago del impuesto a la renta al final del ejercicio. De esta manera, la actividad minera no estaría generando nuevos recursos para el Estado. Por el contrario, el Estado percibiría los mismos recursos que ha venido percibiendo por impuesto a la renta del sector minero, en la medida que las regalías podrían ser acreditadas como un porcentaje del Impuesto a la Renta.

Asimismo, es importante mencionar que el 50% del Impuesto a la Renta que pagan las empresas en el sector minero ya es deducido por concepto de Canon para los gobiernos regionales. Con lo cual las regalías pasarían a sustituir en parte estos recursos.

7. El caso Chileno

El 19 de abril de este año, el Poder Ejecutivo de Chile propuso la aplicación de regalías mineras que fluctuarían entre 0% y 3% de las ventas brutas.

Este cargo no sería aplicado a todas las empresas del sector, sino, sólo a aquellas que presenten más de 5% de utilidad operativa. Asimismo, este derecho será pagado por las empresas que superen los \$ 711 millones (aproximadamente 2,000 UTA chilenas) de ventas.

Mediante esta propuesta, el estado chileno plantea recaudar \$ 13 millones anuales entre el 2004 y el 2006, y \$ 100 millones anuales a partir del año 2007 en adelante.

Los recursos recaudados mediante este concepto pasaran a conformar un Fondo de Innovación Tecnológica que estudie las posibilidades y alternativas de recursos energéticos sustitutos en el futuro.

Con esta propuesta, el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, ha tomado una de las decisiones más importantes en materia de política económica que será debatida en los próximos meses en el Poder Legislativo chileno.

8. Información adicional para el debate parlamentario.

Adicionalmente estamos adjuntando los siguientes documentos que podrían enriquecer el debate parlamentario:

- 6.1) Posición competitiva del sector Minero del Perú – James Otto.
- 6.2) Regalías a la minería en Chile y Perú – Juan Luis Ossa Bulnes
- 6.3) Minería y Competitividad – Fernando Zavala Lombardi
- 6.4) Régimen de regalías mineras: Informe final – Nueva Economía
- 6.5) Minería y Competitividad – Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.
- 6.7) Dictamen en mayoría sobre la ley de regalías mineras
- 6.8) Dictamen en minoría sobre la ley de regalías mineras
- 6.9) Proyecto de ley enviado por el poder ejecutivo