

ELECCIONES
2011

PE
RÚ



Consortio de Investigación
económica y social - CIES
Centrando el Debate Electoral

aportes para el gobierno peruano
2011-2016

**La política tributaria aplicable al
sector de minería e hidrocarburos**

Waldo Mendoza Bellido

Contenido

1. **El problema**
2. **¿Por qué es particular la minería?**
3. **Renta o ganancia extraordinaria**
4. **Inconsistencia intertemporal y contratos de estabilidad tributaria**
5. **Impuesto a la renta versus regalías**
6. **El SMH en el Perú**
7. **Conclusiones y opciones de política**

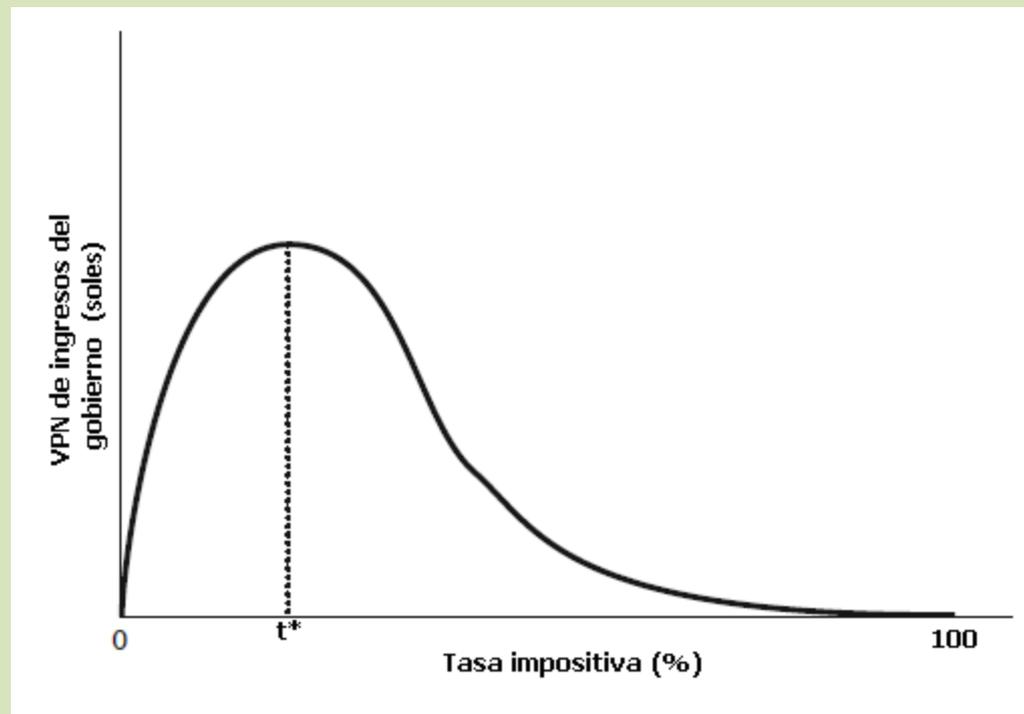
Contenido

1. **El problema**
2. ¿Por qué es particular la minería?
3. Renta o ganancia extraordinaria
4. Inconsistencia intertemporal y contratos de estabilidad tributaria
5. Impuesto a la renta versus regalías
6. El SMH en el Perú
7. Conclusiones y opciones de política

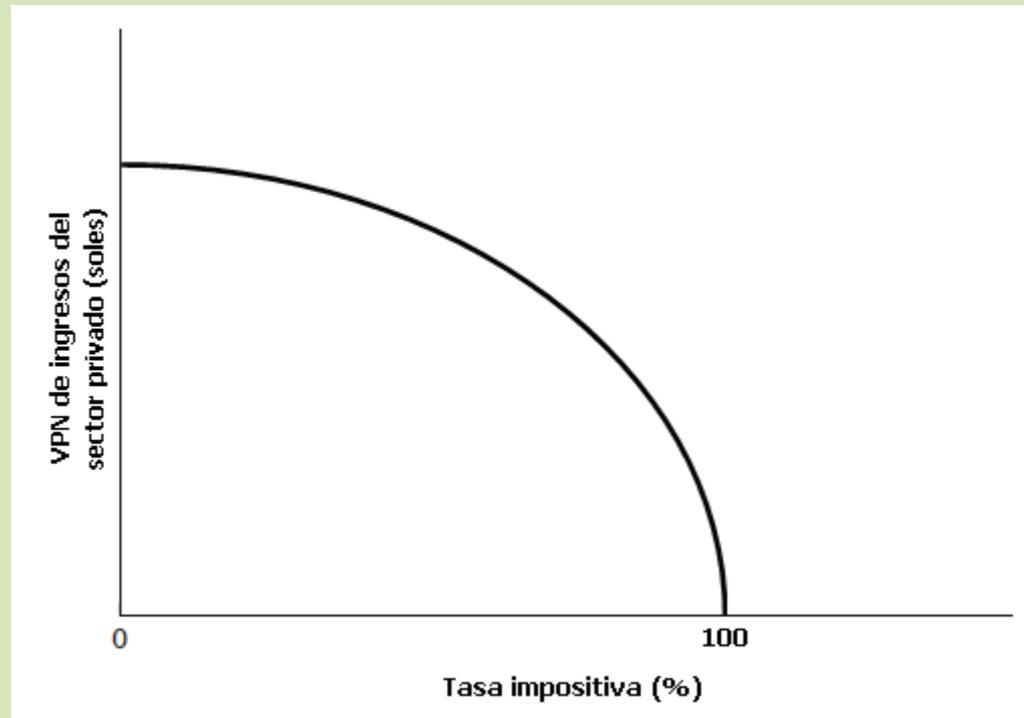
El Problema (1)

- Las empresas capitalistas buscan maximizar sus ganancias, lo que implica que buscan minimizar lo que le pagan al gobierno; mientras que el gobierno busca maximizar la recaudación.
- En consecuencia hay un conflicto evidente entre el gobierno y las empresas.
- La tasa impositiva que finalmente resulte será un producto de la capacidad de negociación entre el sector público y el sector privado.

El Problema (2)



El Problema (3)



Contenido

1. El problema
2. **¿Por qué es particular la minería?**
3. Renta o ganancia extraordinaria
4. Inconsistencia intertemporal y contratos de estabilidad tributaria
5. Impuesto a la renta versus regalías
6. El SMH en el Perú
7. Conclusiones y opciones de política

¿Por qué es particular la minería? (1)

- Características exclusivas del SMH:
 - Los recursos en este sector no son renovables. Cuando se explotan estos recursos, cae el stock de riqueza total de la economía (Solow, 1974, Stiglitz, 1974). Para que esta menor riqueza no afecte el nivel de vida de las próximas generaciones, la renta generada por la actividad debe invertirse para reponer el stock de capital perdido (Regla de Hartwick).

¿Por qué es particular la minería? (2)

- La empresa minera, petrolera o gasífera explota un recurso no renovable que no es de su propiedad, sino del estado (Art. 66 de la Constitución Política del Perú). El dueño debe recibir un pago por el derecho a explotar el recurso, adicional al pago de impuesto común a otros sectores.
- Otros rasgos importantes, pero no exclusivos:
 - La existencia de factores de producción fijos, incluso en el largo plazo-el petróleo existente en el subsuelo- permite que exista renta o ganancia extraordinaria.

¿Por qué es particular la minería? (3)

- Otros rasgos importantes, pero no exclusivos:
 - La escala de inversiones, los costos fijos, son especialmente elevados en el SMH, y dichos costos tienen la característica de ser “hundidos”: inconsistencia intertemporal y necesidad de contratos de estabilidad tributaria y discriminación tributaria a favor del SMH.
 - Actividad muy riesgosa, sujeta a cambios en los regímenes de tributación y de propiedad, así como a fluctuaciones de precios internacionales.

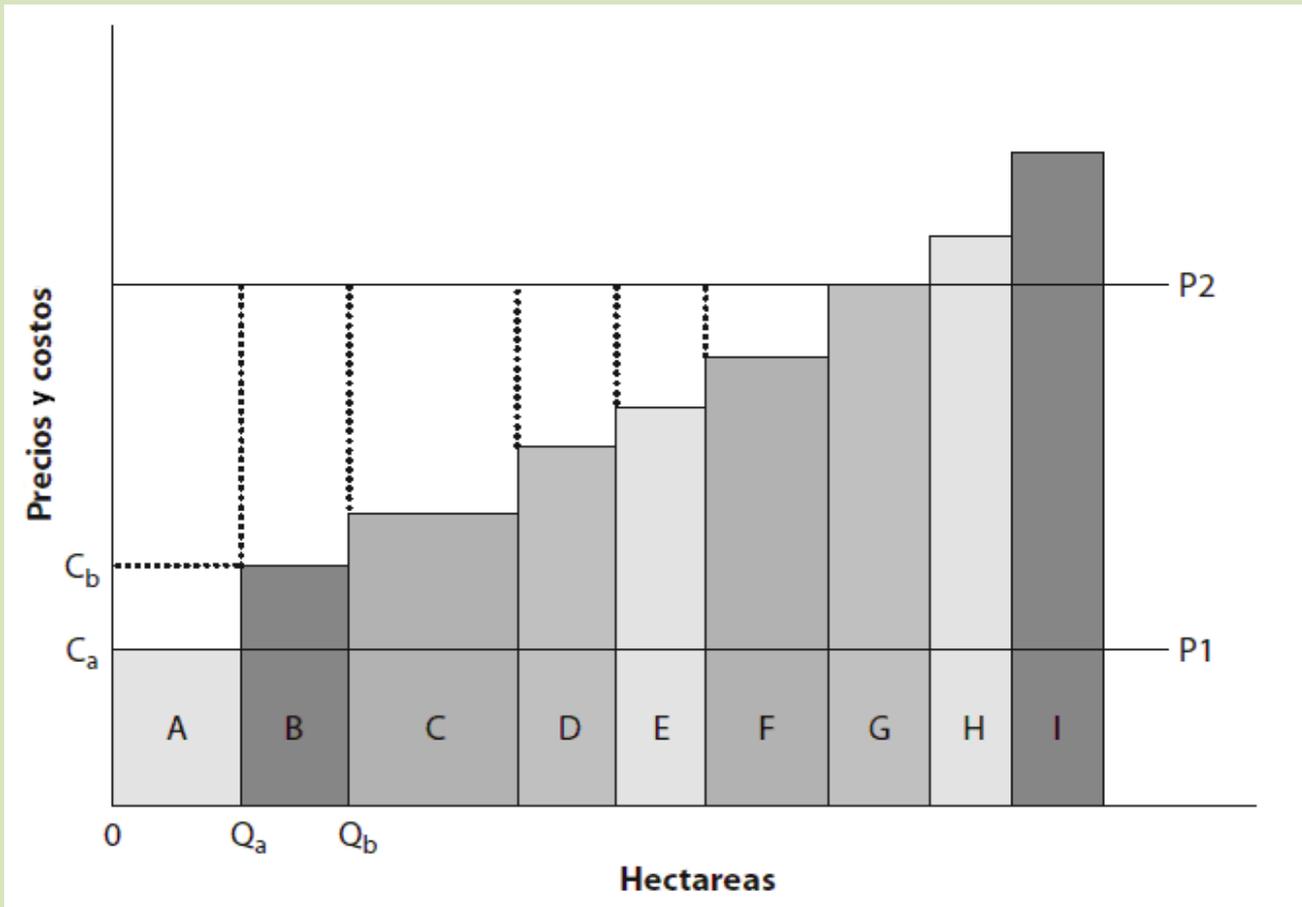
Contenido

1. El problema
2. ¿Por qué es particular la minería?
3. **Renta o ganancia extraordinaria**
4. Inconsistencia intertemporal y contratos de estabilidad tributaria
5. Impuesto a la renta versus regalías
6. El SMH en el Perú
7. Conclusiones y opciones de política

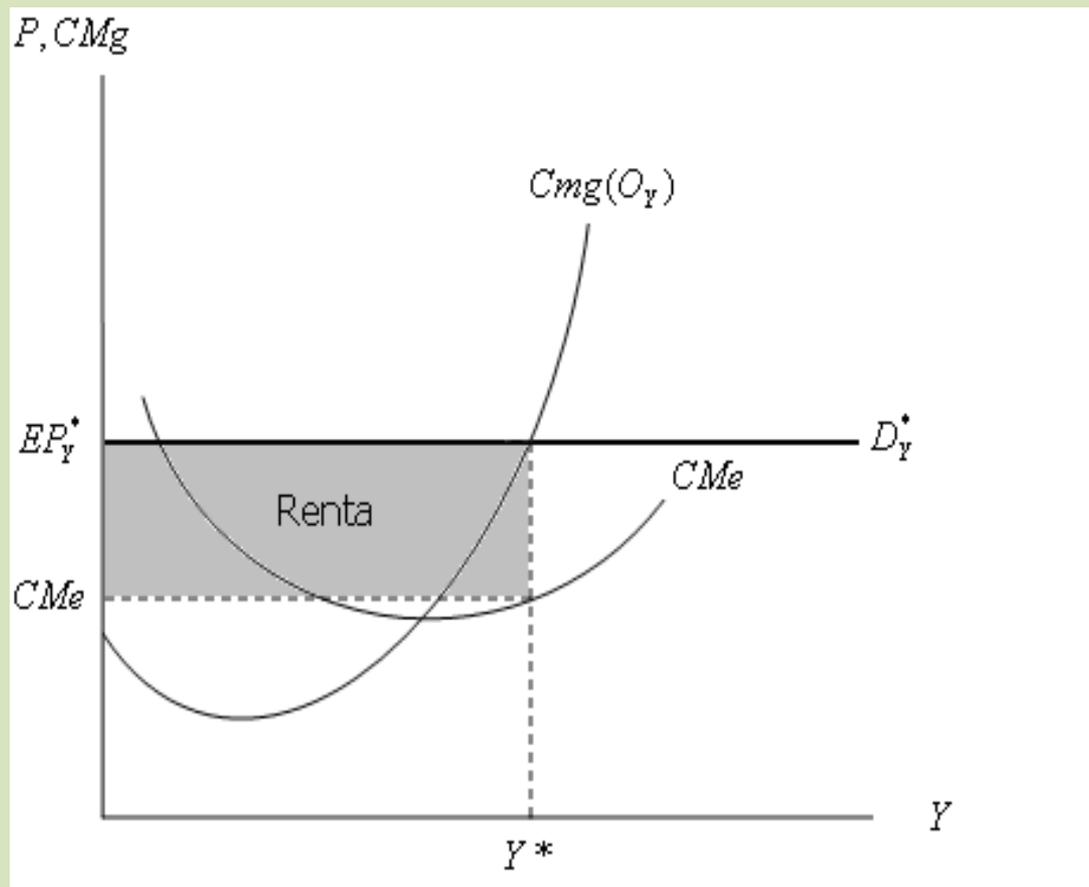
Renta o ganancia extraordinaria (1)

- La renta o ganancia extraordinaria es la diferencia entre el precio de mercado de un producto y el precio al que el productor hubiera producido de todas maneras dicha unidad de producción. No confundir renta con los salarios, los intereses o los beneficios, los cuales son pagos a los servicios de la mano de obra, el capital y el esfuerzo empresarial
- En una industria competitiva en la que la entrada es libre, las ganancias extraordinarias desaparecen en el largo plazo. Pero puede ocurrir que la libre entrada no sea posible, por factores naturales o de intervención estatal, por lo cual algunos factores son fijos, incluso en el largo plazo. Las industrias extractivas constituyen el ejemplo evidente: el petróleo existente en el subsuelo es un factor fijo.

Renta o ganancia extraordinaria (2)



Renta o ganancia extraordinaria (3)



Contenido

1. El problema
2. ¿Por qué es particular la minería?
3. Renta o ganancia extraordinaria
4. **Inconsistencia intertemporal y contratos de estabilidad tributaria**
5. Impuesto a la renta versus regalías
6. El SMH en el Perú
7. Conclusiones y opciones de política

Inconsistencia intertemporal y contratos de estabilidad tributaria (1)

- Kydland y Prescott demostraron cómo las expectativas acerca de la política económica futura conducen a un problema de inconsistencia intertemporal.
- Como respuesta, es mejor operar con reglas antes que con discrecionalidad.
- Supongamos que se realiza una inversión minera bajo un marco tributario, pero luego que las inversiones han sido realizadas el gobierno eleva los tributos.

Inconsistencia intertemporal y contratos de estabilidad tributaria (2)

- En el corto plazo, no hay pérdidas de eficiencia estática y sube el ingreso del estado (base impositiva inelástica).
- En una perspectiva dinámica, por el efecto que este cambio en la política tributaria tendría en el futuro en las expectativas empresariales, la inversión en el sector, en el largo plazo, puede ser mucho menor y, por tanto, también la base impositiva.
- La tentación por incumplir los compromisos es mayor cuanto más rentable es la inversión.

Inconsistencia intertemporal y contratos de estabilidad tributaria (3)

- Según Broadway y Keen (2010), los países con muy buena reputación pueden cambiar con frecuencia las reglas fiscales, sin afectar mayormente la confianza de los inversionistas (Inglaterra, petróleo del Mar del Norte).
- Los convenios de estabilidad tributaria son una respuesta usual en los países emergentes al problema de inconsistencia intertemporal .

Inconsistencia intertemporal y contratos de estabilidad tributaria (4)

- Según Daniel y Sunley (2010), las cláusulas de estabilidad fiscal suelen estar justificadas por: (1) el gran tamaño y la naturaleza hundida de la inversión inicial, (2) el largo período de tiempo necesario para recuperar la inversión y obtener un rendimiento razonable, y (3) la falta de credibilidad del país receptor de la inversión sobre la estabilidad de las reglas fiscales.

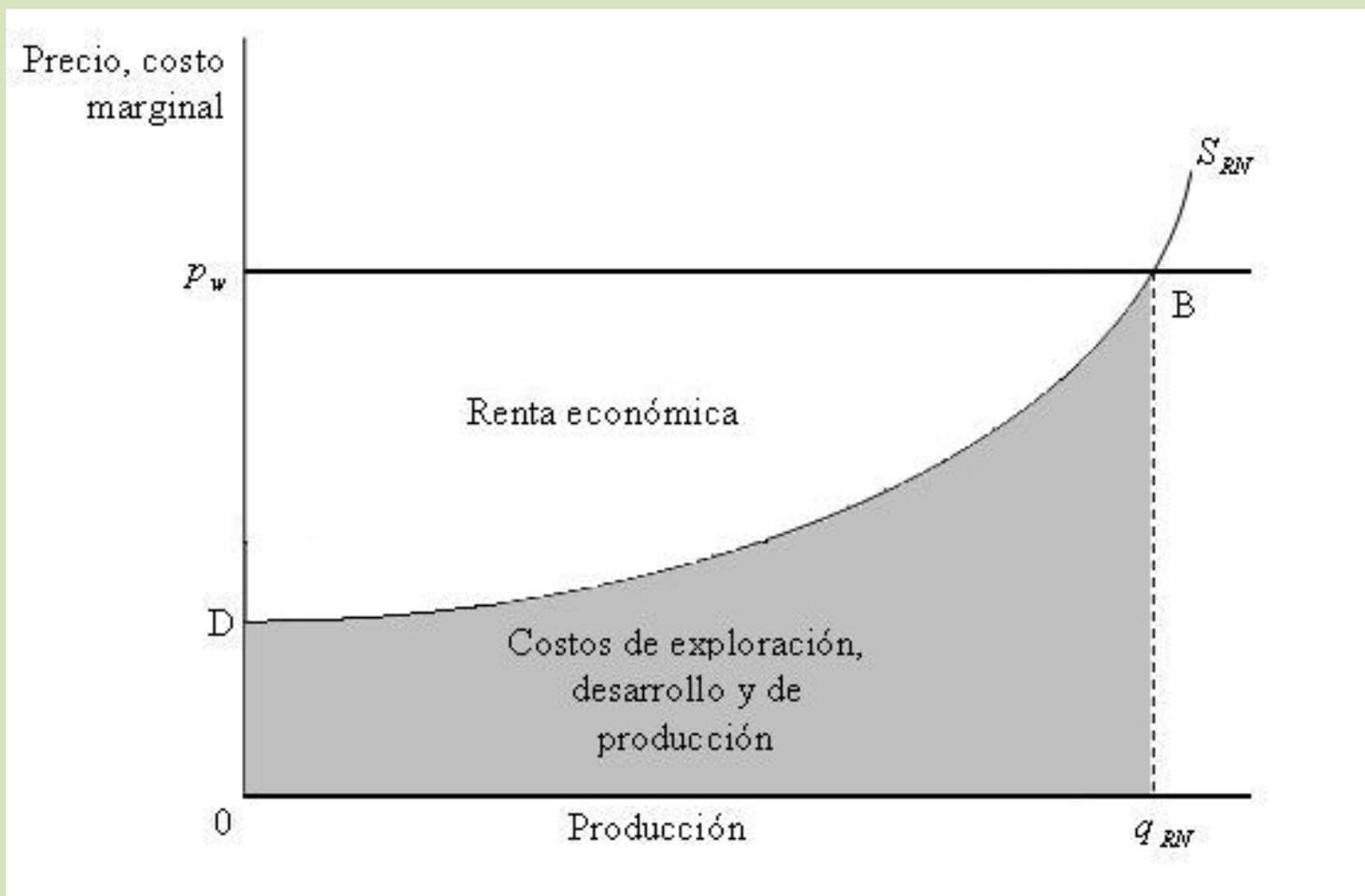
Contenido

1. El problema
2. ¿Por qué es particular la minería?
3. Renta o ganancia extraordinaria
4. Inconsistencia intertemporal y contratos de estabilidad tributaria
5. **Impuesto a la renta versus regalías**
6. El SMH en el Perú
7. Conclusiones y opciones de política

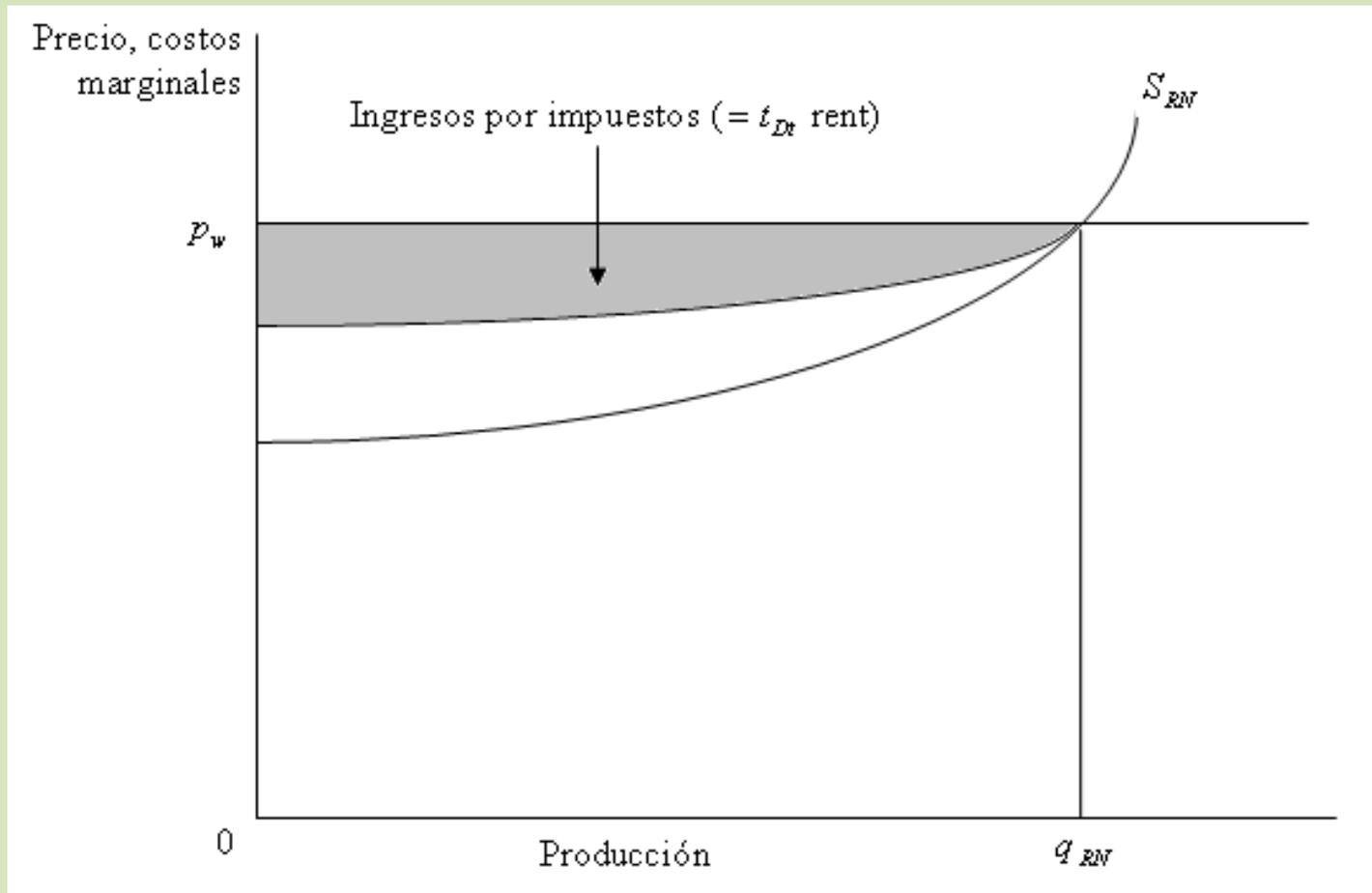
Impuesto a la renta versus regalías (1)

- El impuesto a la renta no distorsiona, en el sentido de que no afecta el nivel de producción (en el corto plazo).
- La regalía sí distorsiona, en el sentido que afecta al nivel de producción.
- La regalía tiene, además, un carácter regresivo. Cuanto más baja es la rentabilidad del proyecto, es más alto el pago de regalías, con relación a los beneficios.
- A pesar de estos defectos, según el requisito de Hartwick, o la necesidad de compensar al Estado por el solo hecho de ser propietario, la regalía podría ser un buen instrumento en el caso que las empresas del SMH no generen ganancias.

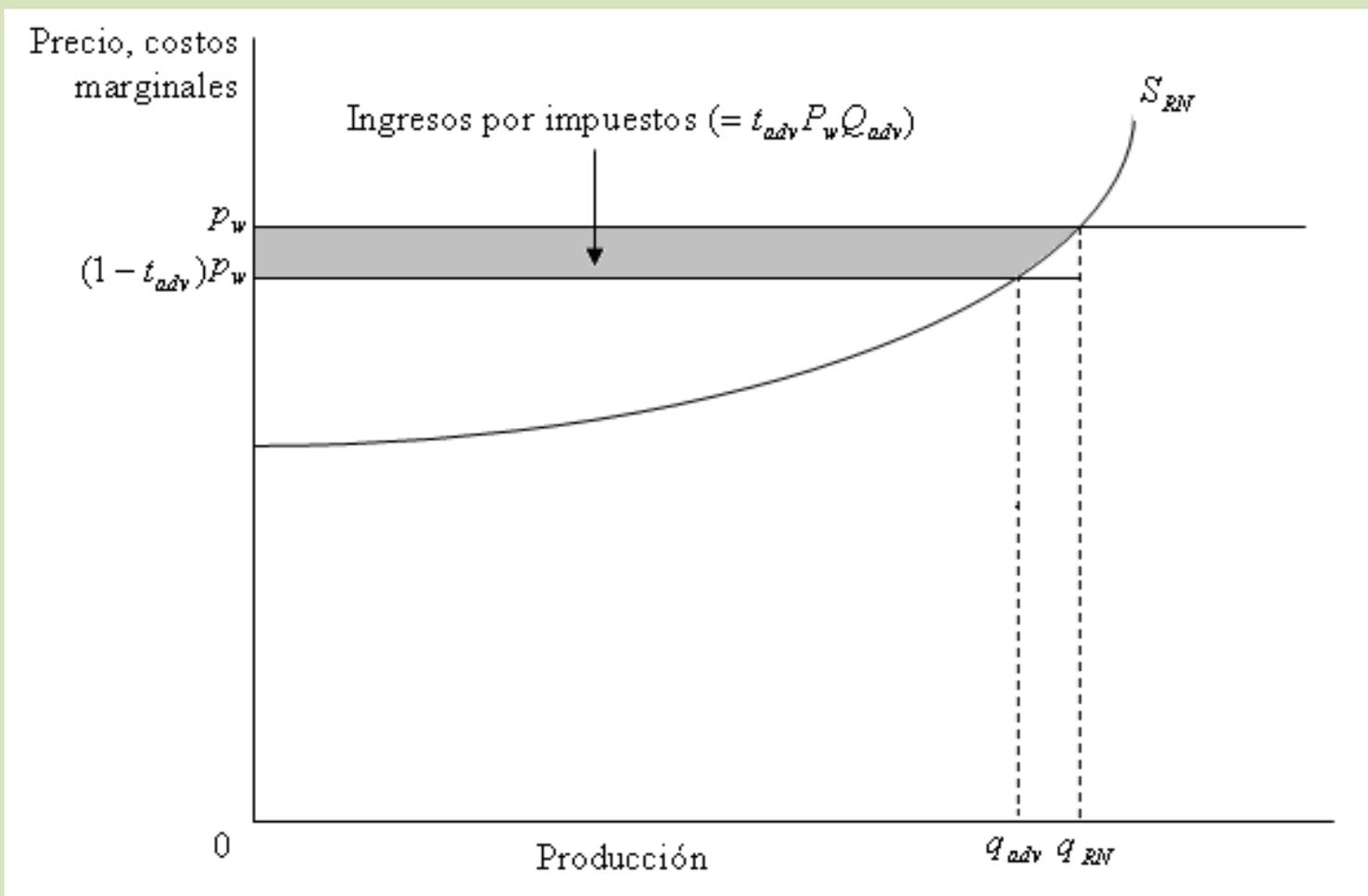
Impuesto a la renta versus regalías (2)



Impuesto a la renta versus regalías (3)



Impuesto a la renta versus regalías (4)



Contenido

1. El problema
2. ¿Por qué es particular la minería?
3. Renta o ganancia extraordinaria
4. Inconsistencia intertemporal y contratos de estabilidad tributaria
5. Impuesto a la renta versus regalías
6. El SMH en el Perú
7. Conclusiones y opciones de política

Contenido

1. El problema
2. ¿Por qué es particular la minería?
3. Renta o ganancia extraordinaria
4. Inconsistencia intertemporal y contratos de estabilidad tributaria
5. Impuesto a la renta versus regalías
6. **El SMH en el Perú**
7. Conclusiones y opciones de política

El SMH en el Perú (1)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Impuesto a la Renta Minería ^{1/}	85	169	290	658	1,761	2,782	2,306	1,002	1,997
Regalías Mineras	0	0	0	81	123	168	155	112	214
Impuesto a la Renta Hidrocarburos ^{1/}	10	61	105	125	296	310	340	180	344
Regalías Hidrocarburos	215	254	308	547	706	812	1,268	857	1,320

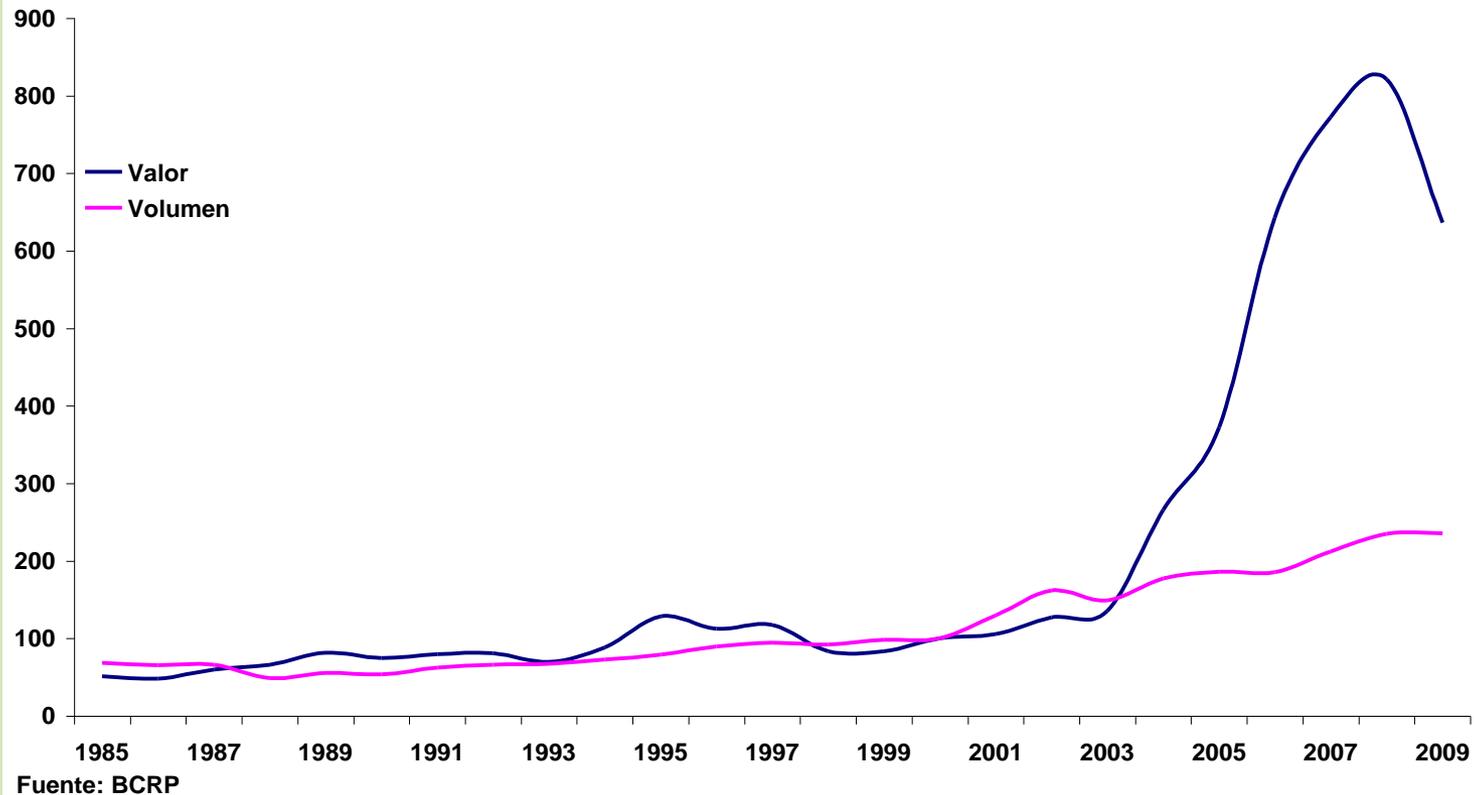
1/ Incluye Pagos a Cuenta y Regularización en el respectivo período

* Proyección

Fuente: SUNAT - PeruPetro

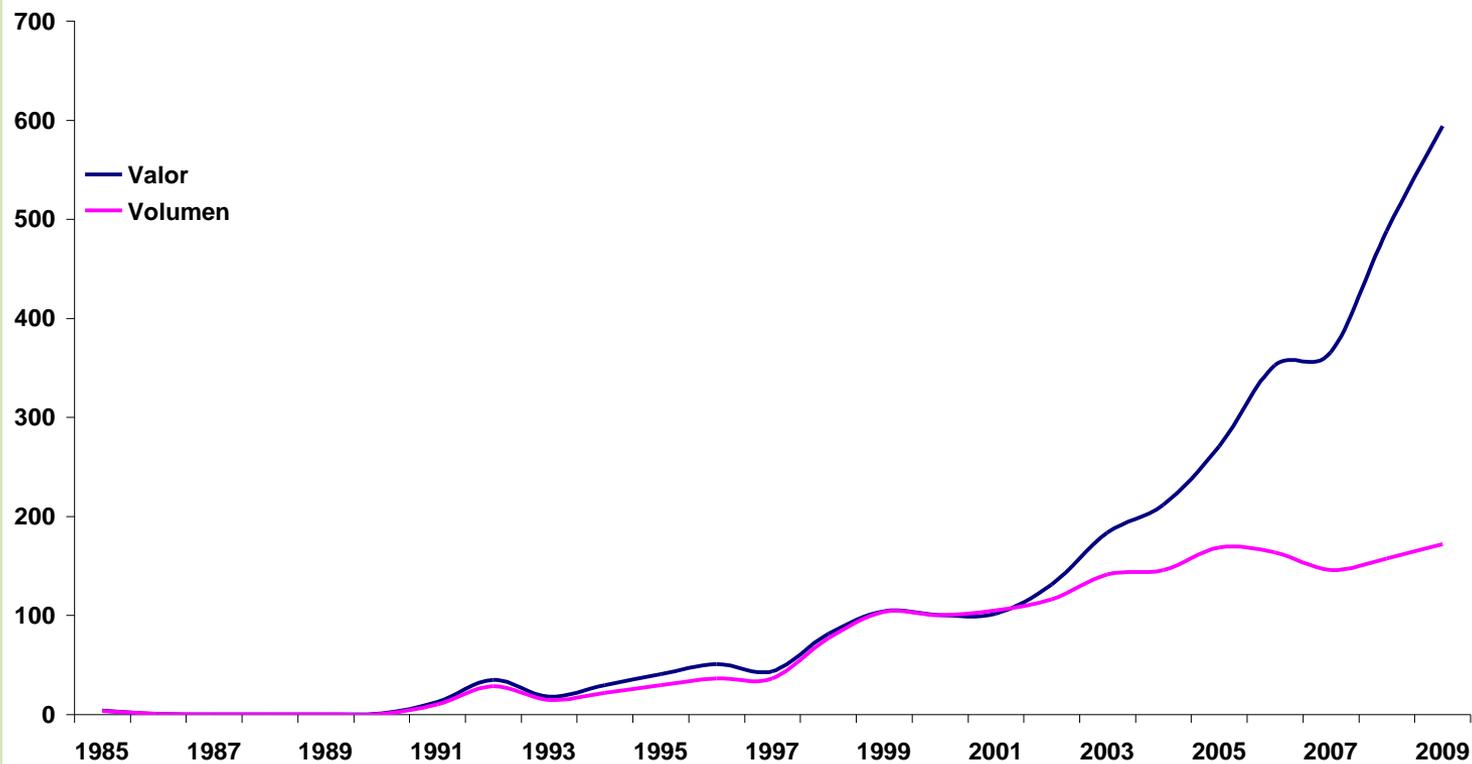
El SMH en el Perú (2)

Gráfico 7: Exportaciones de Cobre
(Índice 2000=100)



El SMH en el Perú (3)

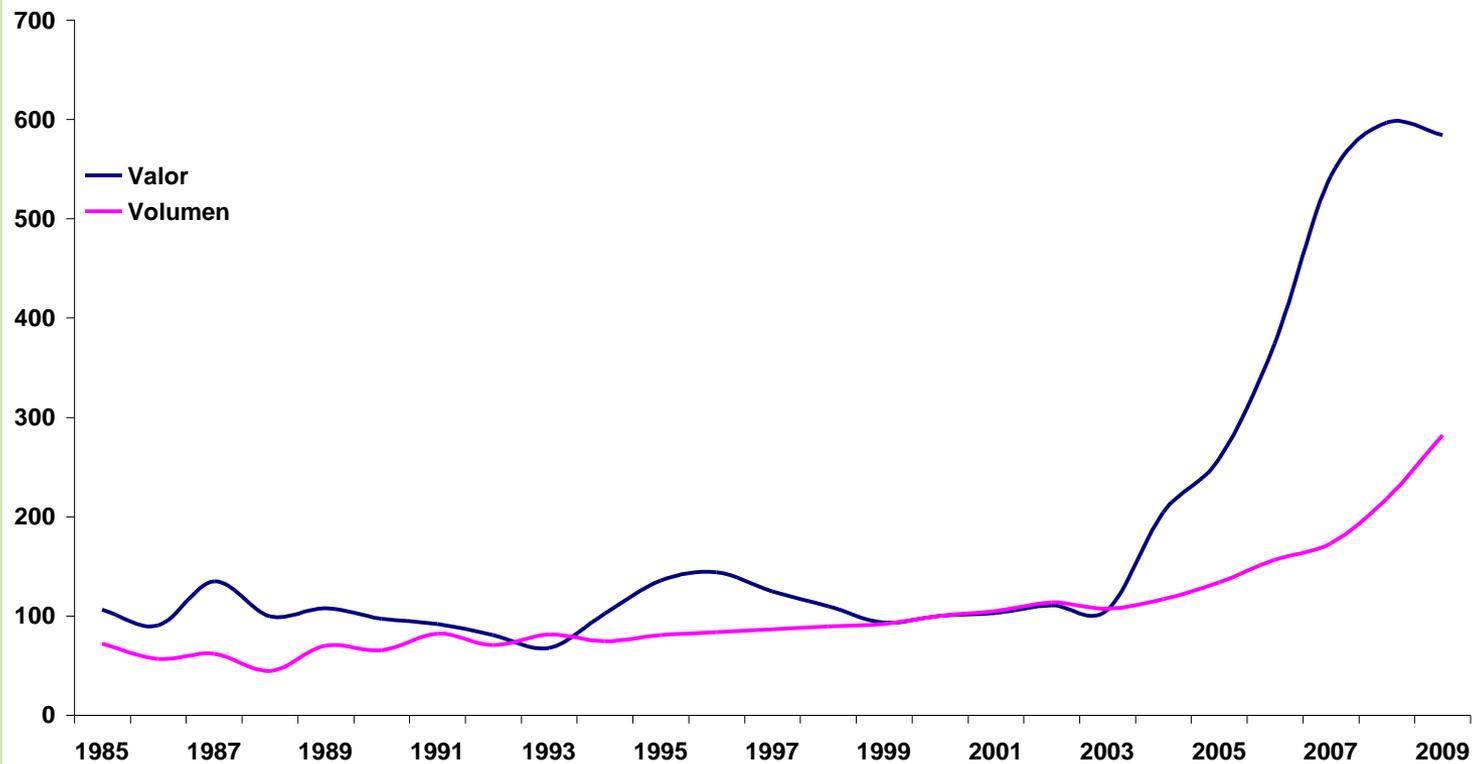
Gráfico 9: Exportaciones de Oro
(Índice 2000=100)



Fuente: BCRP

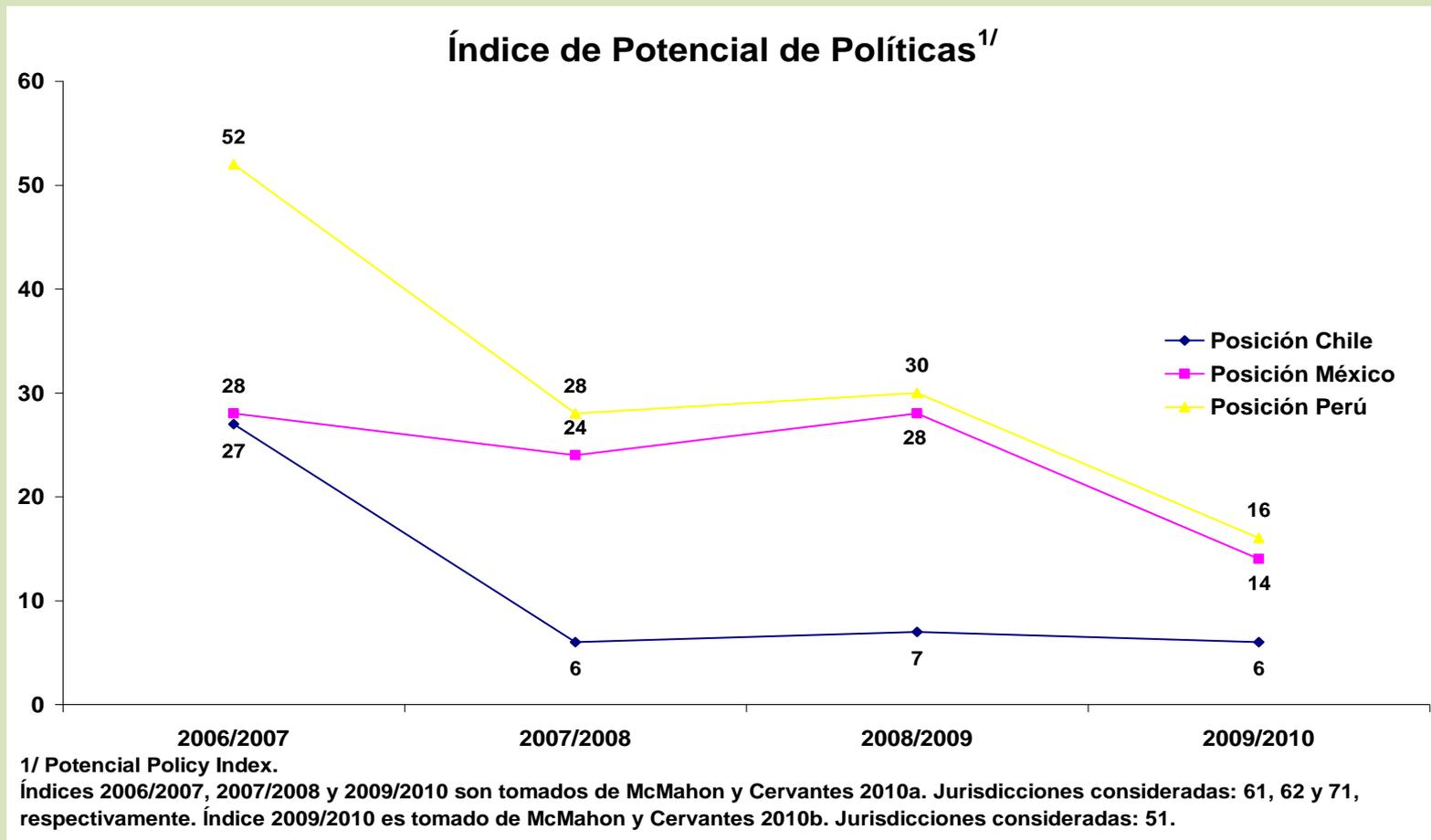
El SMH en el Perú (4)

Gráfico 11: Exportaciones de Plomo
(Índice 2000=100)

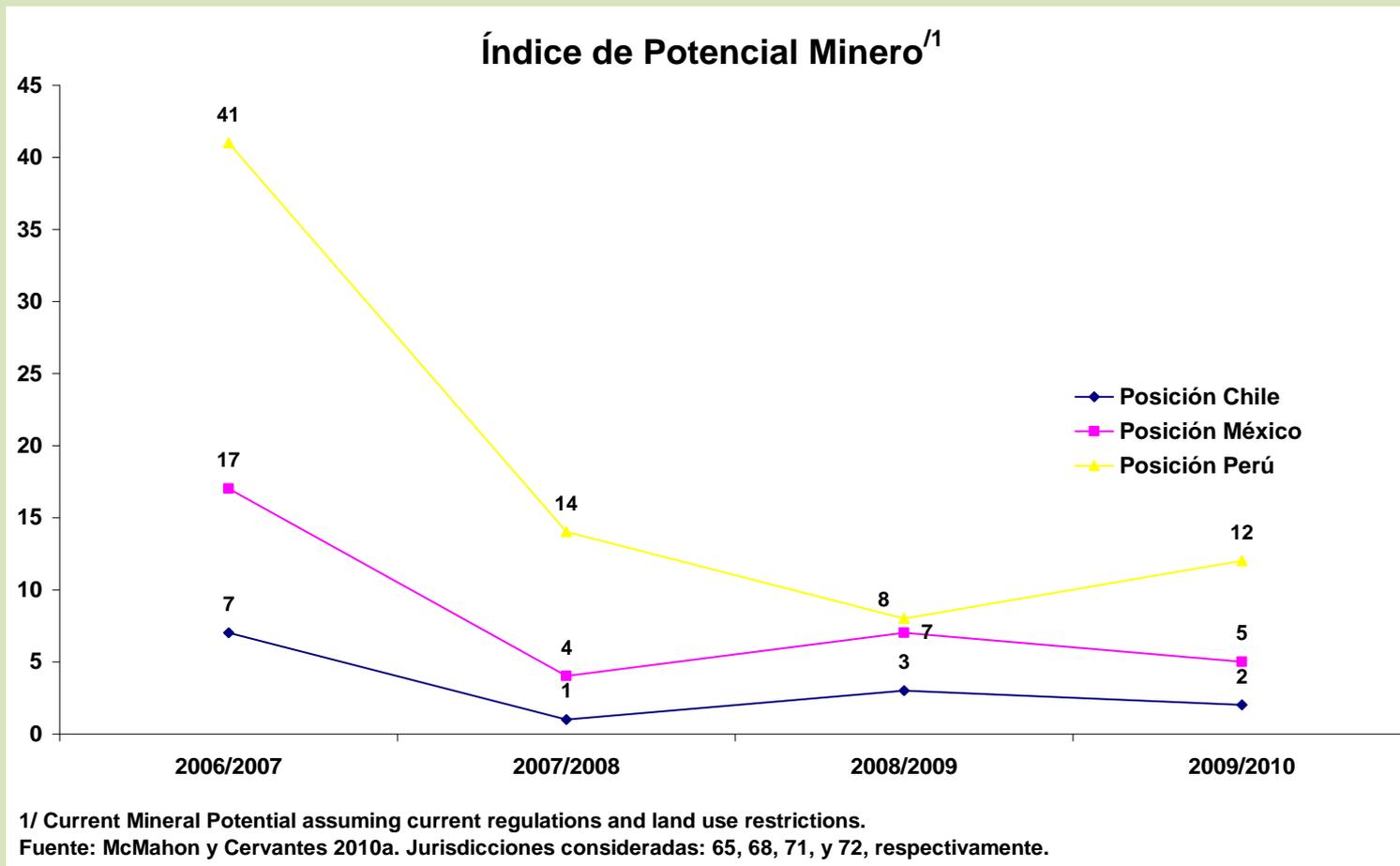


Fuente: BCRP

El SMH en el Perú (5)



El SMH en el Perú (6)



El SMH en el Perú (7)

Posición de la minería peruana en 2010

(Entre las 51 principales jurisdicciones mineras en el mundo)

ÍNDICE	Posición								
	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Perú	Venezuela
Índice de Potencial de Políticas ^{1/}	30	48	19	6	18	51	14	16	47
Régimen Impositivo ^{2/}	32	48	25	3	14	50	9	15	49
Acuerdos Socioeconómicos/Condiciones de desarrollo de la comunidad ^{3/}	30	47	29	5	24	49	25	38	50
Estabilidad Política ^{4/}	40	46	17	12	38	49	24	30	51
Incertidumbre sobre Régimen Impositivo Futuro y Niveles Futuros de Impuestos ^{5/}	35	41	18	5	14	43	12	16	47
Actitudes hacia la Industria Minera ^{6/}	28	46	6	7	14	50	26	21	51

Son consideradas 51 jurisdicciones.

1/ Policy Potential Index. 2/ Taxation Regime. 3/ Socioeconomic Agreements/Community Conditions. 4/ Political Stability. 5/ Uncertainty over Taxation Regime and Future Tax Levels. 6/ Attitudes towards the Mining Industry.

Fuente: McMahon y Cervantes 2010b

El SMH en el Perú (8)

Impuesto a la renta, regalías y derechos laborales en Perú y Chile

	Perú	Chile
IR	30%	17% domésticos; 35% no domésticos
IR para empresas con CET	33.5%	42%
Part. Utilidades	8% de la renta neta	35% de renta neta o 25% más la remuneración pactada
Regalías	Entre 1% y 3% de valor de ventas	No aplica
Impuesto específico para la utilidad minera	No aplica	Entre 0 y 5% de renta imponible operacional
Aporte Voluntario Transitorio	Alrededor de US\$ 150 millones por año, entre 2007 y 2011	No aplica

Fuente: Mendiola et.al. 2010

Contenido

1. El problema
2. ¿Por qué es particular la minería?
3. Renta o ganancia extraordinaria
4. Inconsistencia intertemporal y contratos de estabilidad tributaria
5. Impuesto a la renta versus regalías
6. El SMH en el Perú
7. **Conclusiones y opciones de política**

Conclusiones y opciones de política (1)

Conclusiones:

- i) La naturaleza particular del SMH justifica un tratamiento tributario discriminatorio. Las normas tributarias a favor del SMH ya existen en el Perú; no así las normas en favor del Estado.
- ii) La rentabilidad del SMH ha subido considerablemente en los últimos años, debido esencialmente a la elevación de los precios internacionales.
- iii) En el Perú la pobreza se ha reducido considerablemente, no así la desigualdad. El coeficiente de Gini está en torno a 0.6 desde 1975.
- iv) El Estado, a través de la Ley del Canon, está agravando la desigualdad.
- v) Una mayor contribución del SMH al Estado podría ayudar a solucionar, simultáneamente, tanto el problema del déficit de tributación del SMH, como el problema de la inequidad.

Conclusiones y opciones de política (2)

Medidas propuestas:

- i) En lo inmediato, debe interrumpirse la firma de nuevos convenios de estabilidad tributaria.
- ii) Los contratos de estabilidad tributaria son aun necesarios. Pero el “precio” que deben pagar las empresas por la garantía de estabilidad tributaria, debiera ser mucho mayor al actual 3.5 %, y acercarse al 7 % que existe en Chile. Debe promulgarse una Ley que imponga la nueva sobretasa en los contratos de estabilidad al amparo de la Ley General de Minería.
- iii) Esta sobre tasa debe extenderse también para la firma de convenios de estabilidad jurídica. Inexplicablemente, la ley actual no contempla ninguna sobretasa. La sobretasa de 2 % del IR que existía inicialmente fue derogada en 2001.

Conclusiones y opciones de política (3)

- iii) El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo debe culminar en su plazo establecido y no renovarse.
- iv) Crear un impuesto específico que grave a las empresas del SMH como un porcentaje de la renta imponible. La tasa debe permitir financiar:
 - La inversión necesaria para reponer el stock capital natural perdido por la explotación de un recurso no renovable (de acuerdo con la Regla de Hartwick).
 - O, alternativamente, un monto que proporcione al estado un ingreso por el derecho a explotar el recurso, adicional al pago de impuesto común a otros sectores, de un monto similar a la tasa de ganancia normal en el SMH.

Conclusiones y opciones de política (4)

- v) Mantener el esquema actual de regalías y hacer cumplir el mandato del Tribunal Constitucional respecto a la pertinencia de la aplicación de regalías a las empresas con convenios de estabilidad tributaria.
- vi) Crear un esquema específico de distribución de los nuevos recursos en la inversión en capital físico y en inversiones de carácter transitorio en capital humano, en las zonas pobres del país que no están siendo beneficiadas por la bonanza del SMH. Esta política requiere de una Ley, que debiera ir atada a la Ley con la creación del impuesto específico.

ELECCIONES
2011

PE
RÚ



Consortio de Investigación
económica y social - CIES
Centrando el Debate Electoral

aportes para el gobierno peruano
2011-2016

**La política tributaria aplicable al
sector de minería e hidrocarburos**

Waldo Mendoza Bellido