

**Pontificia Universidad Católica del Perú**  
**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Tributario**

**TÍTULO: Repensando el IEM: el caso del crédito fiscal del inversionista chileno  
y reflexiones sobre el impuesto en el contexto actual.**

**Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho  
Tributario**

Autora: Estefanía María Nila Shulca Romero

Asesora: Beatriz de la Vega Rengifo

Código de alumna: 20064784

## RESUMEN

En el presente trabajo se analiza la situación actual del Impuesto Especial a la Minería (IEM) respecto de su impacto en las inversiones chilenas realizadas en el Perú. Asimismo, se hace una evaluación del referido impuesto respecto del contexto económico presente en el sector minero peruano.

En ese sentido, se determinará que, además de ser necesario, existen fundamentos a favor de que el pago de dicho impuesto sea reconocido por la autoridad chilena como crédito tributario, ya que en dicho país tienen un impuesto similar que grava la autoridad minera sobre sus utilidades operativas, el cual es considerado como análogo al Impuesto a la Renta.

Si bien la conclusión arribada contribuirá a no encarecer costos del inversionista, el referido impuesto deberá ser repensado a la luz de las cifras actuales de la economía del sector minero.

Es así que, con dicho propósito se utilizarán una serie de indicadores macroeconómicos como el nivel de carga tributaria en el Perú y en un grupo de países latinoamericanos seleccionados, la evolución de los montos de recaudación anuales del IEM, y de las cotizaciones de los principales minerales exportados por Perú (cobre y oro), así como las inversiones chilenas más significativas realizadas en el Perú, específicamente en el sector minero.

Finalmente, con relación a los fundamentos del impuesto, analizaremos los indicadores económicos que justificaron su creación en el año 2011, así como los pronósticos realizados en dicha fecha y si estos se mantienen vigentes al día de hoy. En caso contrario, mostraremos las diferencias perceptibles con el contexto actual, para evaluar la correspondencia del impuesto con nuestros lineamientos de política fiscal, específicamente con el principio de flexibilidad del sistema tributario peruano.

**Contenido:**

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. IMPACTO DE LA RECAUDACIÓN DEL IEM Y DE LA INVERSIÓN MINERA CHILENA EN LA ECONOMÍA DEL PERÚ.
- III. IMPLICANCIAS PARA EL INVERSIONISTA CHILENO DEL RECONOCIMIENTO DEL CRÉDITO TRIBUTARIO POR EL PAGO DEL IEM: MATRIZ DE STAKEHOLDERS.
- IV. ANÁLISIS COMPARATIVO RESPECTO DE OTROS PAÍSES CON IMPUESTOS SIMILARES AL IEM.
- V. COYUNTURA DEL SECTOR MINERO PERUANO AL MOMENTO DE CREACIÓN DEL IEM.
- VI. PRINCIPIO DE FLEXIBILIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO ANTE CAMBIOS EN EL ESCENARIO ECONÓMICO PERUANO.
- VII. ANÁLISIS DEL ACTUAL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE RECAUDACIÓN DEL IEM.
- VIII. RECOMENDACIONES.
- IX. CONCLUSIONES.
- X. BIBLIOGRAFÍA.
- XI. ÍNDICE DE GRÁFICOS Y CUADROS.

## I. INTRODUCCIÓN

El presente documento realiza un análisis en relación a la figura impositiva del IEM con las miras puestas en el contexto actual, en el que se han presentado cambios respecto de las condiciones iniciales de la creación del referido impuesto.

Por un lado, sobre la procedencia del crédito fiscal por el pago del IEM, consideramos que existen argumentos para que ésta sea procedente por parte de la autoridad chilena. Asimismo, con independencia de ello, consideramos importante revisar el cumplimiento de los objetivos del IEM al día de hoy, como un gravamen especial e impuesto heterodoxo, con motivo del actual contexto económico, especialmente debido a que los precios internacionales de los minerales no han mantenido su tendencia a la alza desde la creación del impuesto, y en razón de otros indicadores, como la elevada carga fiscal minera que actualmente enfrentan los inversionistas que deciden invertir en minería en el Perú, todo lo cual es motivo de reflexión respecto del IEM.

En ese sentido, el presente trabajo se justifica en la importancia de la industria minera y de la inversión extranjera como fuentes de crecimiento de nuestra economía, así como su relevancia en las exportaciones de país y en el PBI. Es por ello que las figuras impositivas que gravan la actividad minera deben estar orientadas al cumplimiento de los objetivos del sector y considerar las diferentes variables para determinar si corresponde o no gravar con el impuesto y cuál es la mejor forma de hacerlo, particularmente, en el caso de una figura impositiva heterodoxa como el IEM, la cual debe estar sometida a una evaluación constante del cumplimiento de sus objetivos para determinar si es adecuado seguirla manteniendo.

Adicionalmente, la presente investigación tiene como objetivo mostrar el impacto de que el IEM sea reconocido o no en el país del inversionista chileno, siendo que en un trabajo previo llegamos a la conclusión que existen fundamentos para dicho reconocimiento. Por otro lado, también se busca demostrar que las condiciones que justificaron la creación del IEM han variado y que, por lo tanto, se podría dar un replanteamiento de dicha figura impositiva en el sector minero.

Por su parte, los principales aspectos que se abordarán en el presente trabajo son: las implicancias para el inversionista chileno de la denegación del crédito tributario en su Estado de residencia por el pago del IEM; la posición de los principales Stakeholders en relación al reconocimiento del crédito tributario por el pago del IEM; el análisis del

contexto actual de aplicación del IEM, en relación a sus montos de recaudación y de la inversión chilena en Perú; el análisis comparado respecto de impuestos similares al IEM en otros países; la transformación de la coyuntura en que se concibió el IEM en la situación actual del sector minero peruano, la aplicación del principio de flexibilidad del sistema tributario ante cambios en el escenario económico, el análisis del actual cumplimiento de los objetivos de recaudación del IEM, finalmente se plantearán las recomendaciones y las conclusiones del trabajo.

De esta manera, determinamos como principales conclusiones que el IEM fue creado tomando como modelo a un impuesto chileno llamado Impuesto Específico a la Actividad Minera (IEAM), siendo que éste también grava en base a la utilidad operativa. No obstante, en el país vecino dicho impuesto es considerado como análogo al Impuesto a la Renta, siendo incluso incorporado dentro del cuerpo normativo de la ley del impuesto a la renta chileno. Según lo anterior, podemos considerar que existe un panorama propicio para la aceptación del pago del IEM en Perú, como crédito tributario por parte de la Autoridad Tributaria chilena. Sin embargo, en caso se deniegue el crédito tributario por parte de la autoridad del país vecino, según nuestro análisis de stakeholders los principales sujetos perjudicados de la actividad minera serían: el inversionista extranjero, el Gobierno peruano y los consumidores, tanto intermedios como finales, por el encarecimiento del producto.

Adicionalmente, se concluye que el panorama en que se creó el IEM ha sufrido cambios, y que el nivel de sobreganancias de los años 2011 y 2012 no se ha repetido. Si bien, luego de la caída de los precios internacionales de los minerales en el 2014, hubo un remonte en el 2016. Posteriormente, en el 2017 el incremento no ha sido significativo, por lo que habría que replantearse si las condiciones macroeconómicas y del mercado internacional siguen permitiendo la existencia de figuras como el IEM.

Finalmente, concluimos que el IEM incrementa la carga tributaria de los inversionistas extranjeros en el Perú, y que a nivel regional algunos de nuestros competidores directos presentan una presión fiscal menos elevada para el sector minero. Es por ello que, de mantenerse las condiciones actuales, podríamos enfrentarnos al riesgo de que la inversión extranjera migre a otros territorios con un régimen tributario minero menos gravoso.

## II. IMPACTO DE LA RECAUDACIÓN DEL IEM Y DE LA INVERSIÓN MINERA CHILENA EN LA ECONOMÍA DEL PERÚ.

En relación a este punto, consideramos que para poder determinar el impacto de la aceptación o denegación del crédito fiscal por parte de la Administración Tributaria chilena, denominada “Servicio de Impuestos Interno” (en adelante, SII), resulta pertinente tener en cuenta las cifras relacionanadas a la recaudación del IEM y a la inversión chilena en minera en el Perú, que describimos a continuación:

Con respecto al nivel de recaudación del IEM desde su implementación en el año 2011 hasta el 2017, el año en que más se recaudó dicho impuesto fue el 2012 ascendiendo a S/. 441,655,319.00, seguido del presente año 2017 en el que hemos sido testigos de un incremento de la recaudación del IEM, siendo que hasta agosto de 2017 se había recaudado S/. 355,284,237.00 por dicho concepto y que a la fecha de elaboración del presente trabajo aún no había concluido el referido periodo fiscal. Por su parte, el año en que hubo menores ingresos por concepto del IEM fue el 2011, ascendiendo a S/. 58,660,563.00, aunque ello se debe a que en el referido año solo se recaudó por los meses de noviembre y diciembre, lo cual explica la cifra baja. Luego, le sigue el año 2015, el cual también tuvo una recaudación escasa, llegando solo a S/. 208,175,865.00, que constiuye menos de la mitad de lo recaudado en el año 2012.

Asimismo, para un mejor entendimiento, hemos plasmado la descripción anterior en el siguiente cuadro con los montos de recaudación anual por el IEM en el Perú y su correspondiente gráfico:

Cuadro 1. Recaudación Anual del IEM 2011-2017

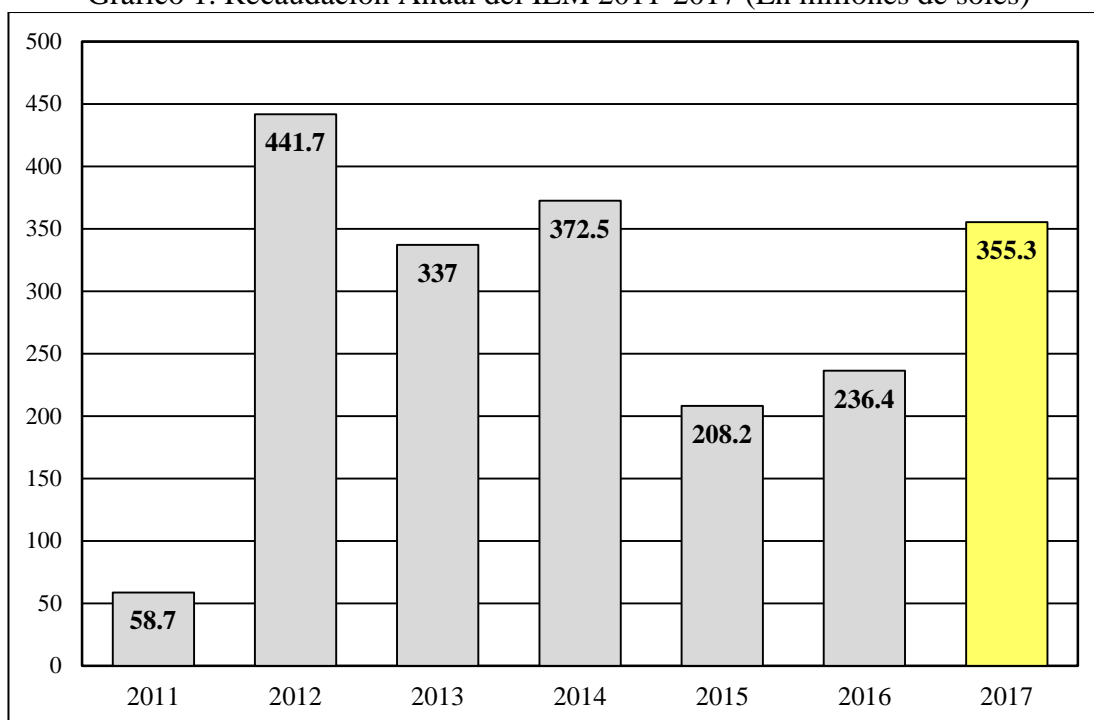
<b>Año</b>	<b>Recaudación anual por IEM</b>
<b>2011</b>	S/. 58,660,563.00 (*)
<b>2012</b>	S/. 441,655,319.00
<b>2013</b>	S/. 336,984,458.00
<b>2014</b>	S/. 372,452,265.00
<b>2015</b>	S/. 208,175,865.00
<b>2016</b>	S/. 236,429,105.00
<b>2017</b>	S/. 355,284,237.00 (**)

Fuente: SUNAT.

(\*) El año 2011 comprende solo la recaudación de los meses de noviembre y diciembre.

(\*\*) La cifra del año 2017 comprende la recaudación del impuesto solo hasta el mes de agosto.

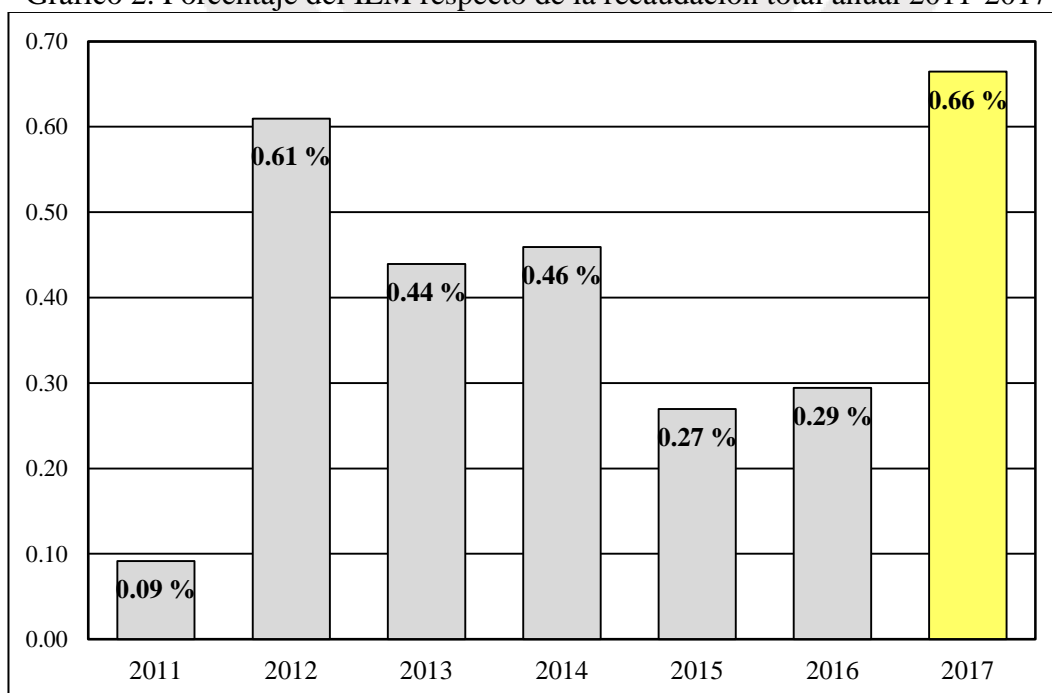
Gráfico 1. Recaudación Anual del IEM 2011-2017 (En millones de soles)



Fuente: SUNAT.

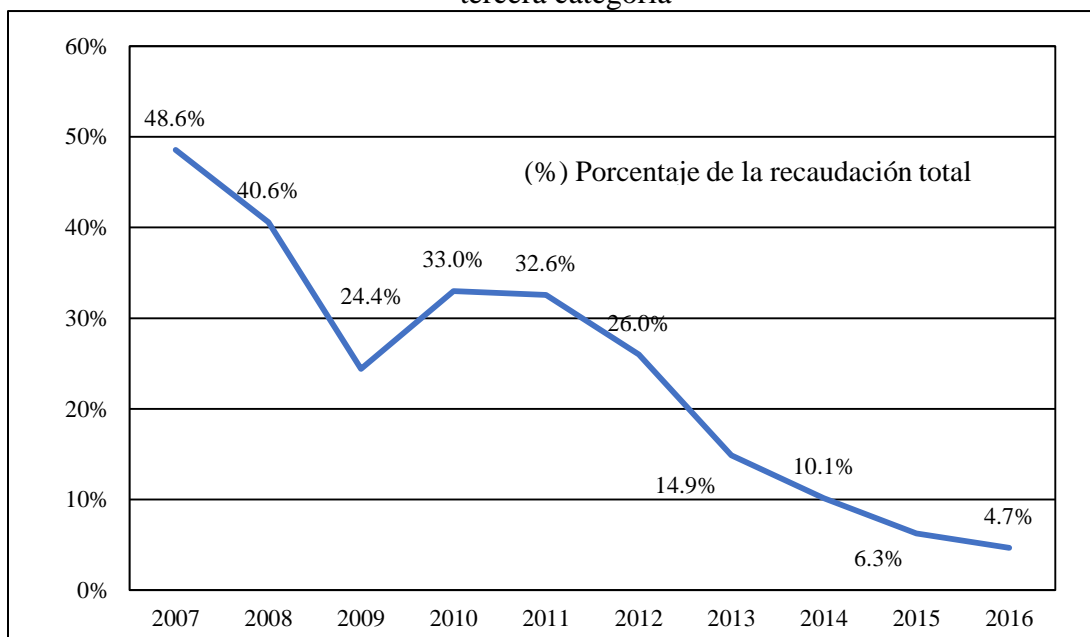
Por otro lado, tenemos que el IEM, en su calidad de impuesto heterodoxo, posee un determinado nivel de recaudación respecto de los ingresos totales percibidos por la SUNAT, el cual a lo largo de los siete años en que está vigente, ha fluctuado desde el 0.09% hasta el 0.66% de la recaudación total anual, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Porcentaje del IEM respecto de la recaudación total anual 2011-2017



Fuente: SUNAT

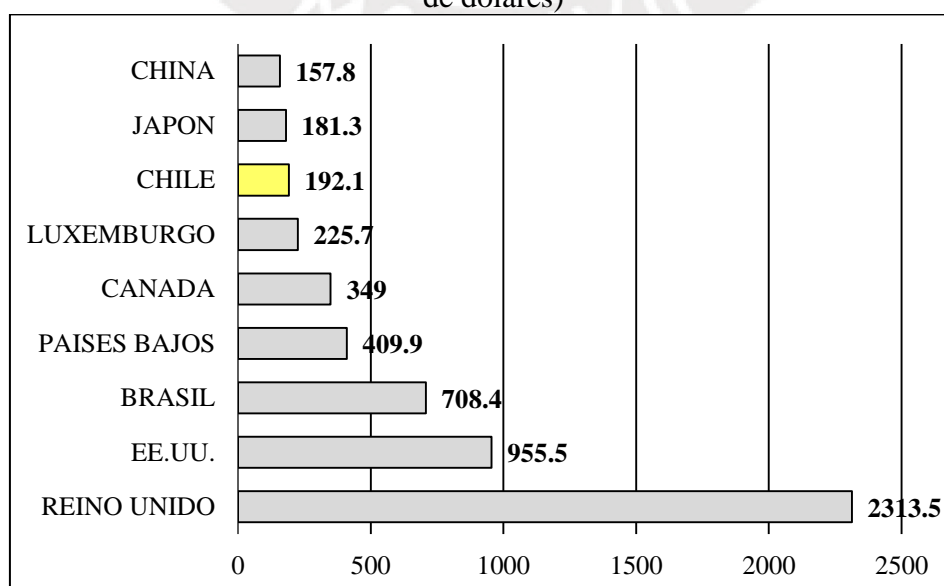
Gráfico 3. Aporte de la minería metálica a la recaudación del impuesto a la renta de tercera categoría



Fuente: SUNAT

Además, respecto de la inversión extranjera en el sector minero en Perú, tenemos que en el año 2017 hasta el mes de junio, los principales inversionistas -según los montos invertidos-, son: el Reino Unido, EE.UU., Brasil, Países Bajos, Canadá, Luxemburgo, Chile, Japón y China. Es así que, Chile se encuentra dentro de los diez países extranjeros con mayor inversión en el sector minero en el Perú, la cual ascendió a US \$ 192,060,599.00 en el año 2017 hasta el mes de junio, tal como se encuentra plasmado en el siguiente gráfico:

Gráfico 4. Inversión extranjera directa por países en el sector minería 2017 (En millones de dólares)

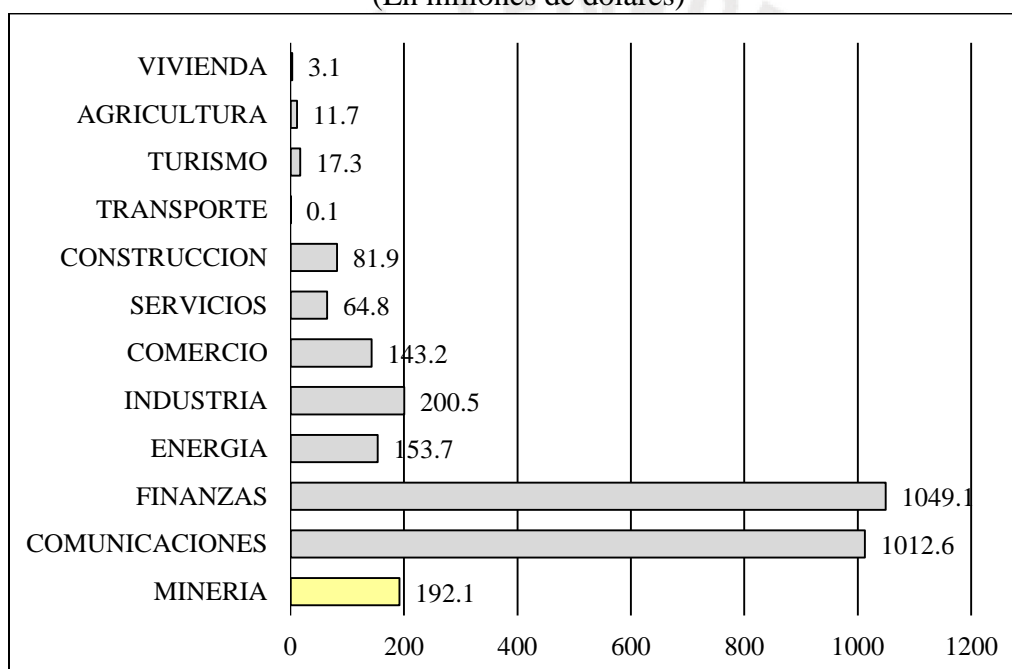




Fuente: Proinversión.

Adicionalmente, en relación a las inversiones que provienen de Chile hacia Perú, tenemos que en el año 2017 hasta el mes de junio, Chile ha realizado importantes inversiones, siendo que las más cuantiosas se focalizan en los siguientes sectores: Finanzas, Comunicaciones, Industria y Minería. De modo que, como mencionamos previamente, la inversión chilena en minería asciende a US \$ 192,060,599.00 en el año 2017 hasta el mes de junio. Al respecto, en el siguiente cuadro mostramos los montos de las inversiones chilenas más importantes en el país, entre ellas, la correspondiente al sector minero.

Gráfico 5. Inversión extranjera directa de Chile en Perú por sector de destino 2017  
(En millones de dólares)



Fuente: Proinversión

Asimismo, según un estudio del Instituto Peruano de Economía, la actividad minera en nuestro país presenta muchas externalidades positivas, ya que posee un alto grado de integración con las demás actividades económicas. En ese sentido, las variaciones en la actividad minera son muy significativas respecto del resto de la actividad económica. *“Esto es cierto para casi todas las variables económicas y lo es, en particular, para la producción, el empleo y los ingresos fiscales. Como ejemplo contundente de la*

*integración de la actividad minera con el resto de la economía, cada empleo en el sector minero genera nueve empleos adicionales en otros sectores económicos.”<sup>1</sup>*

*Adicionalmente, según el referido estudio en Perú “cada US\$ 1,000 millones de exportaciones mineras adicionales genera US\$ 1,470 millones de PBI adicional, del cual poco más de la mitad se genera fuera del sector minero. El mismo aumento en exportaciones mineras generaría 78,156 puestos de trabajo, de los cuales el 90% se generaría fuera del sector minero. Es decir, cada empleo en el sector minero genera nueve empleos en los demás sectores.”<sup>2</sup>*

### **III. IMPLICANCIAS PARA EL INVERSIONISTA CHILENO DEL RECONOCIMIENTO DEL CRÉDITO TRIBUTARIO POR EL PAGO DEL IEM: MATRIZ DE STAKEHOLDERS.**

En este acápite, observamos que la aprobación del crédito tributario por parte del SII al inversionista chileno que tributó el IEM en Perú, puede influir sobre distintos actores (stakeholders) de la actividad minera, tales como, el inversionista chileno, en primer lugar, quien se verá beneficiado por dicha aprobación, ya que no tendrá una sobrecarga tributaria al no estar obligado a tributar tanto en Chile como en Perú por las utilidades percibidas, lo cual encarecería su actividad y constituirá un desincentivo para la misma.

Por otro lado, se encuentra el inversionista nacional, quien no se beneficiaría con la aprobación de dicho crédito tributario, ya que en términos de competencia el inversionista chileno tendría menos costos, por lo que el inversionista nacional se enfrentaría a un competidor más eficiente.

Asimismo, los gobiernos de ambos inversionistas también se verían alcanzados por los efectos de la aceptación del crédito tributario al inversionista chileno.

Por un lado, el gobierno peruano se beneficiaría, o en todo caso se mantendría neutral, ya que el cobro del IEM no afectaría al inversionista chileno gracias al crédito fiscal y este se mantendría incentivado a seguir invirtiendo en el Perú. Mientras que, el gobierno chileno se vería perjudicado en su recaudación, ya que al aceptar el crédito fiscal, estaría limitando su potestad de cobrar el impuesto, siendo que sacrifica sus ingresos tributarios

---

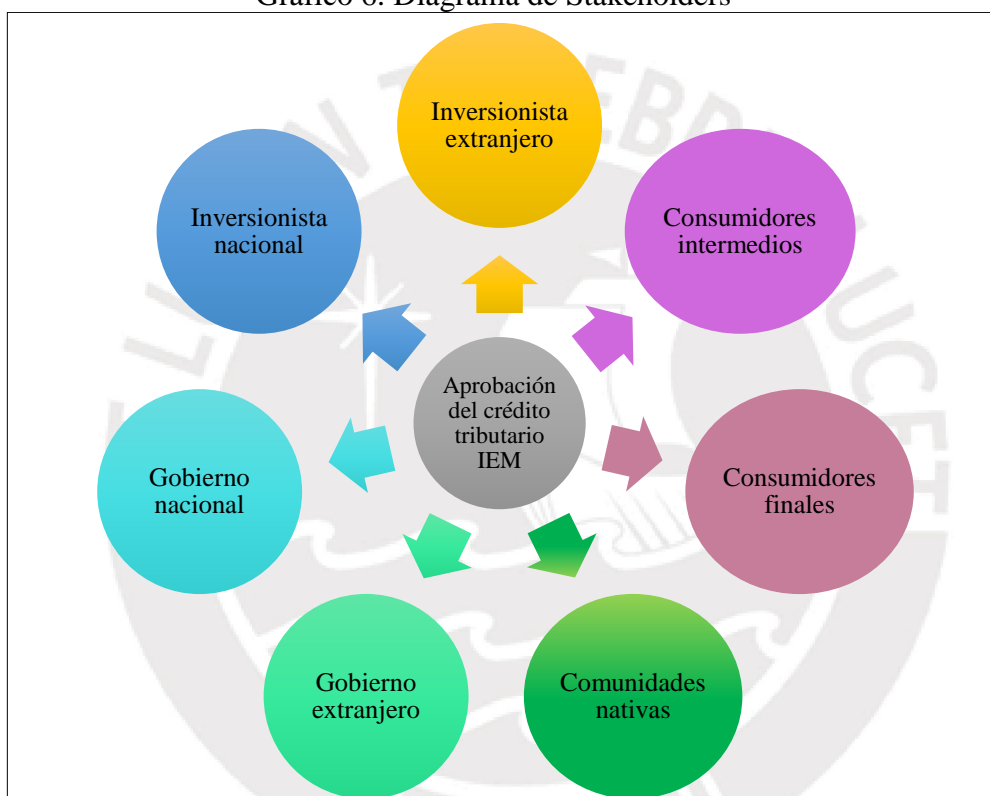
<sup>1</sup> Instituto Peruano de Economía. (2012). *Efecto de la minería sobre el empleo, el producto y recaudación en el Perú*. Lima: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Pág. 56.

<sup>2</sup> Ídem. Pág. 5.

en aras de incentivar la inversión extranjera de las empresas chilenas, quienes posteriormente llevarán divisas al referido país.

Asimismo, en la situación planteada encontramos a otros actores, tales como: las comunidades nativas, los consumidores intermedios y los consumidores finales, quienes también podrán resultar beneficiados, perjudicados o mantenerse neutrales frente a la aprobación del crédito tributario por parte del SII al inversionista chileno. En ese sentido, presentamos el siguiente diagrama de stakeholders y su respectiva matriz de análisis con todos los actores antes mencionados.

Gráfico 6. Diagrama de Stakeholders



Cuadro 2. Efectos previstos en Stakeholders

<b>MATRIZ DE STAKEHOLDERS</b>			
<b>Actores</b>	<b>Antes</b>	<b>Después</b>	<b>Neto</b>
<b>Inversionista extranjero</b>	Pagaba un % de su utilidad operativa.	Obtiene un crédito fiscal, reduce costos.	Gana.
<b>Inversionista nacional</b>	Pagaba un % de su utilidad operativa.	Paga lo mismo, pero pierde competitividad.	Pierde.
<b>Gobierno nacional</b>	Recibía un % de las utilidades operativas de empresa extranjera.	Sigue recibiendo lo mismo o aumenta la base imponible.	O gana o permanece igual.
<b>Gobierno</b>	Recibía un % de	Reduce la	Pierde.

<b>extranjero</b>	los ingresos de empresa multinacional.	recaudación.	
<b>Comunidades nativas</b>	Tenían un nivel de ingreso dado, un nivel bajo de contaminación.	Depende de las relaciones entre la minera y la comunidad.	Incierto.
<b>Consumidores intermedios</b>	Pagaban un precio dado del mineral en bruto.	Pueden recibir un precio menor.	O gana o permanece igual.
<b>Consumidores finales</b>	Pagaban un precio dado del mineral transformado en productos.	Se reducen los costos de producir esos bienes, pero no sabemos si esa reducción de costos se traslade al consumidor final.	O gana o permanece igual.

#### **IV. ANÁLISIS COMPARATIVO RESPECTO DE OTROS PAÍSES CON IMPUESTOS SIMILARES AL IEM.**

En este punto, debemos señalar que en nuestro país el IEM constituye propiamente un tributo o, específicamente, un impuesto pagado a favor del Estado, el cual está a cargo de aquellos particulares autorizados según el sistema de concesiones para realizar actividades de explotación de recursos minerales en nuestro país. Como mencionamos previamente, dicho impuesto grava la utilidad operativa obtenida por las mineras que hayan suscrito un convenio de estabilidad tributaria. La referida utilidad proviene de las ventas de los productos metálicos y de los autoconsumos y retiros no justificados de los referidos bienes. De esta manera, la utilidad operativa de los sujetos de la actividad minera se obtiene de deducir el costo de ventas y los gastos operativos incurridos de los ingresos generados por las ventas de los recursos minerales realizadas trimestralmente.<sup>3</sup>

Asimismo, según Mónica Byrne, el IEM es un impuesto complementario en la práctica al Impuesto a la Renta (IR), que tiene como base imponible la utilidad operativa

<sup>3</sup> García Shreck, M. (Febrero de 2013). Implicancias tributarias en el exterior de los nuevos gravámenes mineros: análisis comparativo. *Instituto Peruano de Derecho Tributario, Revista No. 53*. Pág. 83.

obtenida por los sujetos de la actividad minera, resaltando que tiene naturaleza de impuesto y no de regalía<sup>4</sup>.

Cabe señalar que, para poder diseñar el IEM, así como los otros nuevos gravámenes mineros durante la reforma fiscal en minería, llevada a cabo en Perú durante el año 2011, se evaluaron diferentes figuras impositivas<sup>5</sup> -basadas en modelos aplicados en diferentes países-, de las cuales se optó por un modelo de escala variable aplicable a la utilidad operativa basada en ratios, que venía siendo empleado por Chile.<sup>6</sup>

En ese sentido, el referido impuesto aplicado en Chile se denomina Impuesto Específico a la Actividad Minera (IEAM) y fue establecido en el año 2005 -presentando modificaciones posteriores-, y se aplica a las operaciones en minería de la mediana y gran escala, con un tratamiento diferenciado de acuerdo al caso.

De esta manera, dicho impuesto constituye para los grandes contribuyentes un "impuesto de escala variable sobre las utilidades, adicional al Impuesto a la Renta" y es deducible para efectos del cálculo del Impuesto a la Renta. Por otro lado, para las minas de mediana escala, con ventas anuales superiores a 12,000 toneladas, e inferiores a 50,000 toneladas, la tasa impositiva será del 0.5% al 4.5% sobre la utilidad operativa. Mientras que, los pequeños mineros -con ventas anuales iguales o inferiores a 12,000 toneladas- no están sujetos a este impuesto.<sup>7</sup>

Adicionalmente, según Marcial García *“En Chile, el Impuesto Específico de la Actividad Minera se creó en enero del 2005, pero el año pasado (refiriéndose al 2010), en octubre, recién el presidente Piñera tuvo el apoyo político para aumentar este tributo. Se calcula al igual que en el caso de los gravámenes aprobados en el Perú sobre la utilidad operativa, pasó de ser un tributo de 5% sobre la utilidad operacional a ser un impuesto progresivo que va de 5 a 14%. ”*<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Byrne Santa María, M. (2016). Perú Relatoría Nacional- Resumen Ejecutivo y Conclusiones. 8vo Encuentro Regional Latinoamericano de IFA. Pág. 333.

<sup>5</sup> Por encargo del Ministerio de Economía y Finanzas, el especialista James Otto, propuso siete opciones fiscales para la reforma fiscal del sector minero peruano, llegándose a adoptar una figura impositiva similar a la empleada en Chile.

<sup>6</sup> Otto, James. (Febrero, 2011). *Análisis de las Opciones de Reforma Fiscal del Sector Minero Peruano*. Pág. 28.

<sup>7</sup> Ídem. Pág. 29.

<sup>8</sup> Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía. (2011). Cuadernos de trabajo. *Simposium de Tributación Mineroenergética*. Lima: Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía. Pag. 27.

Asimismo, el citado autor añade que “En Perú se ha seguido en definitiva el modelo chileno, vigente desde octubre del año pasado (refiriéndose al 2010) y que establece también la misma base, la "utilidad operacional" la llaman los chilenos, y además considera tasas progresivas.”<sup>9</sup>

Por otro lado, el consultor James Otto señala que el Impuesto Específico a la Actividad Minera de Chile<sup>10</sup> **es considerado como un impuesto a la renta –a pesar de gravar la utilidad operativa**, y aquello puede tener implicancias favorables para los inversionistas de países con los que Chile ha suscrito Convenios para evitar la Doble Imposición (CDIs).<sup>11</sup>

Por otro lado, el cálculo del referido impuesto chileno se realiza de la siguiente manera: Impuesto = tasa x base imponible; donde la tasa es el valor expresado sobre la base del volumen de producción del mineral, mientras que la base imponible es la utilidad operativa de la actividad minera.

Adicionalmente, a nivel de América Latina, para gravar las ganancias obtenidas de la actividad minera, los gobiernos establecieron diversos mecanismos como el uso de regalías, generalmente basadas en la producción, e impuestos específicos. Mientras que, la captación de recursos por la vía de la participación estatal en empresas ha sido de menor importancia en el sector de la minería.<sup>12</sup>

De esta manera, las regalías y los impuestos han asegurado un pago mínimo a los gobiernos por los recursos explotados, siendo que, en un número creciente de países, se han producido reformas en los sistemas de regalías, tales como Bolivia en el 2005, Ecuador en el 2010 y Colombia y Perú en el 2011.<sup>13</sup>

Además, en la mayoría de países se aplica el impuesto a la renta tradicional de alícuotas diferenciales conjuntamente con otros gravámenes especiales, que cuentan con tasas progresivas, sobre las empresas dedicadas a la explotación de recursos minerales e hidrocarburos. Lo anterior, se plasmó mediante las reformas realizadas en Chile durante

---

<sup>9</sup> Ídem.

<sup>10</sup> Regulado en el artículo 64 bis del Decreto Ley N.º 824, Ley sobre Impuesto a la Renta de Chile.

<sup>11</sup> Otto, James. (Febrero, 2011). *Análisis de las Opciones de Reforma Fiscal del Sector Minero Peruano*. Pág. 29.

<sup>12</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (2013). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: Reformas Tributarias y Renovación del Pacto Fiscal*. Santiago de Chile: Organización de Naciones Unidas (ONU). Pág. 16.

<sup>13</sup> Ídem.

el año 2005 y en nuestro país durante el año 2011, en el cual se creó el IEM inspirándose en la figura del Impuesto Específico a la Actividad Minera chileno.<sup>14</sup>

Con respecto a la tributación minera en Chile, además del impuesto sobre los ingresos de primera categoría, se aplicó un impuesto adicional sobre remesas de utilidades con una tasa del 35%, un impuesto especial (solo para las empresas públicas) con tasa del 40% sobre las utilidades generadas y el ya mencionado impuesto específico a la actividad minera con tasas progresivas. Mientras que, en el Perú durante el 2011 se creó el IEM, que es también un impuesto con tasas progresivas sobre la utilidad operativa.

Según lo anterior, con respecto a las figuras impositivas en minería e hidrocarburos de los países de América Latina, presentamos el siguiente cuadro:

Cuadro 3. América Latina y el Caribe (10 países): Características de los regímenes fiscales aplicados a los productos no renovables

Países y productos	Regalías (Alícuotas)	Impuesto sobre la renta (alícuota general)	Otros impuestos sobre los ingresos (alícuotas)	Otros gravámenes
<b>Argentina (petróleo y minería)</b>	Del 12% al 15%, o un 5% para yacimientos marginales (petróleo) y del 0% al 3% (minería).	Impuesto a las ganancias: 35%.		Derechos de exportación (del 25% al 45%, un 100% para hidrocarburos y del 5% al 10% para la minería) Impuestos sobre los combustibles líquidos, gas natural, gas oíl, gas licuado, naftas y gas natural comprimido Canon minero.
<b>Bolivia (hidrocarburos)</b>	Regalías departamentales: 11% Regalías nacionales compensatorias: 1% Regalías nacionales (Tesoro Nacional): 6%.	Impuesto sobre las utilidades de las empresas (IUE): 25%.	Impuesto a las utilidades - beneficiarios del exterior: 12,5%.	Impuesto directo a los hidrocarburos (IDH): 32% Impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD).

<sup>14</sup> Ídem.

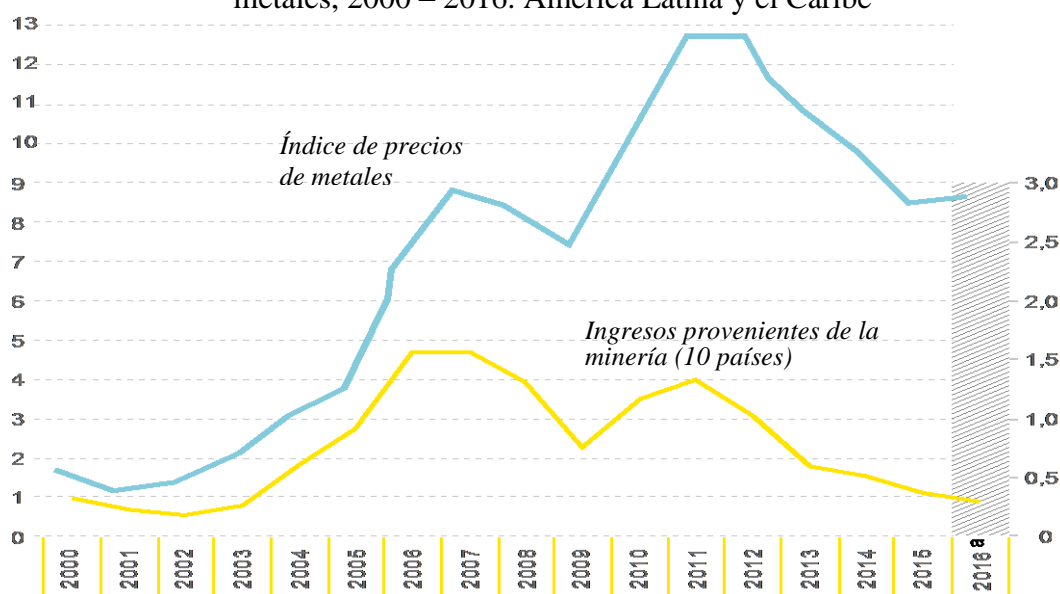
<b>Países y productos</b>	<b>Regalías (Alícuotas)</b>	<b>Impuesto sobre la renta (alícuota general)</b>	<b>Otros impuestos sobre los ingresos (alícuotas)</b>	<b>Otros gravámenes</b>
<b>Brasil (hidrocarburos)</b>	10% del valor de producción (puede reducirse hasta el 5% en virtud del riesgo geológico y otros factores).	El impuesto sobre la renta es del 15%, más un recargo del 10% si los beneficios son superiores a 240.000 reales por año.	Participaciones especiales: del 10% al 40% Impuesto a las utilidades - beneficiarios del exterior: 15% (o un 25% para pagos a paraísos fiscales).	Contribución social sobre el beneficio neto: 9% CIDE: 10%.
<b>Chile (minería)</b>		Impuesto sobre los ingresos de primera categoría: 20%.	Impuesto sobre remesas de utilidades: 35% Impuesto sobre remesas de intereses: 4% Impuesto especial del 40% sobre las utilidades (para empresas públicas).	Impuesto específico sobre la renta operacional de la actividad minera: tasas progresivas entre el 0,5% y el 14% Impuesto a las Fuerzas Armadas (Ley Reservada): un 10% sobre el retorno en moneda extranjera por la venta al exterior de la producción de cobre de CODELCO
<b>Colombia (petróleo y minería)</b>	Del 8% al 25% (petróleo) y del 1% al 12% (minería).	Impuesto a las sociedades: 25% Impuesto sobre la renta para la equidad (CREE): un 9% para el periodo 2013-2015 y posteriormente un 8%.		Impuesto de transporte sobre oleoductos Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM Derechos económicos de la ANH.
<b>Ecuador (petróleo)</b>	Del 12,5% al 18,5% (de la producción bruta de petróleo crudo).	Impuesto sobre la renta: 23%.	El Estado se reserva el 25% de los ingresos brutos del	Participación laboral: el Estado recibe un 12% de las utilidades (destinado a los gobiernos autónomos



<b>Países y productos</b>	<b>Regalías (Alícuotas)</b>	<b>Impuesto sobre la renta (alícuota general)</b>	<b>Otros impuestos sobre los ingresos (alícuotas)</b>	<b>Otros gravámenes</b>
			área del contrato.	descentralizados).
<b>México (petróleo y minería)</b>		Impuesto a los rendimientos petroleros (PEMEX): 30% Impuesto sobre la renta (ciertas empresas subsidiarias): 30%	Impuesto empresarial de tasa única (IETU) (ciertas empresas subsidiarias): 17,5%	Derechos sobre la minería Derechos sobre hidrocarburos Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS gasolina) Impuesto a la importación de mercancías.
<b>Perú (minería)</b>	Del 1% al 12% sobre la utilidad operativa.	Impuesto sobre la renta: 30%	Dividendos y distribución de utilidades: 4,1%	Impuesto especial a la minería (IEM): del 2% al 8,4% Gravamen especial a la minería (GEM): del 4% al 13,12% (sobre utilidad operativa).
<b>Trinidad y Tobago (petróleo)</b>	Un 10% sobre ventas internas y un 12,5% sobre ventas al exterior.	Impuesto sobre las utilidades: un 50% de las utilidades provenientes de la producción de petróleo.	Impuesto adicional sobre ventas de petróleo crudo (la tasa varía con el precio del petróleo) Impuesto para el fondo verde: un 0,1% de ingresos brutos.	Impuesto adicional sobre la producción de petróleo Impuesto de desempleo: un 5% de las utilidades provenientes de la producción de petróleo.
<b>Venezuela (petróleo)</b>	Un 30% del valor extraído.	Impuesto sobre la renta petrolera (ISLR): 50%.		Impuesto sobre precios extraordinarios Impuesto a la extracción de crudo Impuesto al registro de exportación.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), 2013.

Gráfico 7. Ingresos provenientes de la minería como porcentajes del PBI vs. precios de metales, 2000 – 2016. América Latina y el Caribe



Fuente: CEPAL, SNL Metals & Mining – S&P Global Market Intelligence. En: Ernst & Young (2017).

## V. COYUNTURA DEL SECTOR MINERO PERUANO AL MOMENTO DE CREACIÓN DEL IEM.

Con respecto a este punto, señalamos que con el inicio del gobierno del presidente Humala en julio de 2011, uno de los principales objetivos de su plan de gobierno 2011-2016 fue aumentar la presión tributaria hasta un 18% del PBI para financiar nuevos programas sociales. No obstante, hubo dos momentos distintos en su política fiscal. En una primera fase, situada al final del periodo del boom minero (2003-2012), se buscó una mayor recaudación de renta por parte la actividad minera, introduciéndose nuevos gravámenes, entre ellos, el IEM.<sup>15</sup>

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del 2014, debido a la caída de los precios internacionales de los metales y el retraso en adoptar medidas correctivas, se optó por seguir un camino contrario, buscando evitar que la economía se desacelere, aunque aquello produjo una pérdida de los ingresos fiscales.<sup>16</sup>

De esta manera, de acuerdo con lo establecido en el Proyecto de Ley No. 191/2011-PE, de fecha 14 de septiembre de 2011 -que posteriormente se convirtió en la Ley No. 29789, Ley que creó el Impuesto Especial a la Minería-, durante la primera década de

<sup>15</sup> Mendoza, A. & De Echave, J. (2016). *¿Pagaron lo justo?: política fiscal peruana en tiempos de boom minero*. Lima: CooperAcción : OXFAM. Pág. 42.

<sup>16</sup> Ídem.

los años 2000, las cotizaciones internacionales de los principales minerales que exportaba el Perú se incrementaron de manera considerable, siendo aquellos principalmente el cobre y el oro. Asimismo, las cantidades exportadas crecieron en similar proporción.

En ese sentido, para el Perú las exportaciones mineras constituían el rubro más importante de su comercio exterior –situación que se mantiene hasta la actualidad-, representando más del 60% del total de las exportaciones peruanas en cada ejercicio.

Es así que, durante el periodo del boom minero, el incremento de los precios de los minerales junto con el aumento de las exportaciones, generaron que la tasa de rentabilidad patrimonial anual promedio de las empresas mineras inscritas en el Registro de Valores de Lima sea superior respecto de la alcanzada por empresas no mineras.

Por ello, debido a las consideraciones económicas previas, el gobierno decidió la creación de nuevos gravámenes mineros, entre ellos, el IEM. Dicho impuesto era aplicable a los contribuyentes que no contaban con contratos de garantía, ni medidas de promoción de la inversión en el marco de la Ley General de Minería, es decir, que el referido impuesto tenía como finalidad gravar la mayor rentabilidad obtenida por las empresas mineras que no contaban con un convenio de estabilidad.

Sin embargo, algunos autores como Luis Rodrigo consideraban que el concepto de "sobre ganancia" de la época del boom minero era equívoco, ya que partiría de la idea de que debía existir una ganancia máxima o "permitida", lo cual no era coherente con el sistema de economía social de mercado. Pero que, finalmente reconocían que dicho concepto derivaba de que luego de etapas en que los precios de los minerales estuvieron muy bajos, se incrementaron significativamente.<sup>17</sup>

Asimismo, solía decirse que las empresas mineras obtuvieron estos mayores ingresos sin que se debiera a su mejor manejo empresarial, sino únicamente al factor externo de los precios, lo cual, según el autor antes citado, no sería del totalmente cierto, ya que dichas empresas desarrollaron programas de eficiencia empresarial y tecnológica muy

---

<sup>17</sup> Gálvez, P. K., & Calderón, M. R. (Enero 01, 2010). Proyecto de Ley de Sobreganancias Mineras: ¿es pertinente su aprobación? Entrevista al Dr. Luis Rodrigo Prado. Derecho & Sociedad No. 35. Pág. 82.

agresivos que permitieron reducir los costos de explotar los yacimientos en los periodos de precios muy bajos a finales de los noventa y principios de la década del 2000.<sup>18</sup>

Finalmente, según Luis Rodrigo al establecer un impuesto en base a la existencia de ganancias mayores a las inicialmente previstas, se tendría que haber considerado que los precios de los metales son cíclicos y el efecto que dicha medida tendría en la inversión, ya que, indudablemente, medidas como esa afectan las decisiones de inversión, siendo que los inversionistas suelen tener carteras de proyectos en diversos lugares del mundo que compiten entre ellos por atraer los recursos a ser invertidos. Por ello, era muy importante analizar el nivel de competitividad de nuestro país, frente a otros que atraen la actividad minera. Según Rodrigo Prado, *“no es lo mismo que Canadá, Australia o Chile tengan un impuesto a la sobre ganancias mineras, a que lo tenga Perú o Indonesia, quienes a pesar de su considerable mejora en estabilidad y seguridad en los últimos años siguen teniendo un riesgo país mucho más alto y costos de inversión mayores por falta de infraestructura.”*<sup>19</sup>

En ese sentido, hay argumentos teóricos para gravar las rentas provenientes de los recursos mineros, ya que por lo general son consideradas como una base tributaria económicamente eficiente. En teoría, podrían ser gravadas en su totalidad sin alterar las decisiones de inversión, sin embargo, en la práctica es la expectativa de obtener elevadas rentas lo que motiva la inversión de alto riesgo en recursos naturales, y puede que los países no estén en condiciones de competir para captar las inversiones si, a su vez, buscan recaudar más rentas que otros países con aspiraciones y proyectos parecidos.<sup>20</sup>

Como ya mencionamos, a las importantes utilidades del sector minero, provocadas en gran medida por el incremento de los precios de los minerales, le siguió una reducción de la dinámica productiva minera, especialmente en los últimos años.<sup>21</sup>

Finalmente, cabe mencionar que la creación de nuevos gravámenes en el 2011, entre ellos el IEM, se basó en el supuesto de que los precios altos se mantendrían, y sería posible la recaudación de ingresos adicionales por parte del Estado. No obstante, según

---

<sup>18</sup> Ídem.

<sup>19</sup> Ídem. Pág. 83.

<sup>20</sup> Calder, J. (2014). Lineamientos para la administración de los regímenes fiscales de las industrias extractivas. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional. Pág. 5.

<sup>21</sup> Ávila, G. M. (2016). *Tesis: Aporte tributario del sector minero en el Perú: intentos del Estado Peruano por capturar mayores recursos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales-Economía. Pág. 73.

Gustavo Ávila *“incluso en el 2011, los precios de los minerales registraban algunas variaciones que denotaban una tendencia a la reducción. Adicionalmente, y esta es una crítica adicional, no se conoce informe alguno, por el lado del gobierno que dé cuenta de la fortaleza de la medida, o de sectores distintos al oficial, que exijan rendir cuentas sobre el impacto del mismo en la recaudación.”*<sup>22</sup>

## **VI. PRINCIPIO DE FLEXIBILIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO ANTE CAMBIOS EN EL ESCENARIO ECONÓMICO PERUANO.**

En este punto, indicamos que según José Guirola para que un sistema tributario contribuya al objetivo económico de la estabilidad, debe tener flexibilidad y capacidad de adaptación a las circunstancias por las que atraviesa la economía a lo largo del tiempo. En ese sentido, el autor señala que *“como es sabido, las economías se desarrollan mediante ciclos económicos. Si los sistemas tributarios no son capaces de adaptarse a esos ciclos, esto obligaría a hacer reformas tributarias cíclicas y, por tanto, frecuentes.”*<sup>23</sup>

Asimismo, de acuerdo con Joseph Stiglitz, un sistema tributario se rige por determinados principios, que constituyen un eje o columna sobre el que descansa dicho sistema y que, a su vez, le sirve de guía para aproximarse a un sistema tributario óptimo.<sup>24</sup>

Entre los referidos principios, encontramos al Principio de Flexibilidad, el cual -según el autor- señala que los cambios de las circunstancias exigen una modificación de los tipos impositivos.

En ese sentido, los referidos ajustes serán fáciles de realizar respecto de determinadas estructuras impositivas, llevándose a cabo automáticamente; mientras que respecto de otras requerirán de un amplio debate político.

De esta manera, según el autor antes citado un ejemplo de estabilización automática es el impuesto a la renta, en razón de su estructura progresiva. Es así que, cuando se reduce

---

<sup>22</sup> Ídem.

<sup>23</sup> GUIROLA, J. (2012). Tema 2: capítulo III "Los Principios Generales de la Imposición". Material del Módulo 1: Economía y Hacienda Pública: Sistemas Tributarios y Procesos de Integración de la *Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública*. X edición, 2012-2014. Madrid: IEF-AEAT-UNED-CEDDET-CIAT, Pág. 40.

<sup>24</sup> STIGLITZ, J. (2016). *La Economía del Sector Público (4ª Ed.)*. Barcelona: Antoni Bosch. Pág. 595.

la renta, debido a la recesión, también baja el tipo impositivo medio, es decir, los individuos pagan tipos impositivos más bajos porque sus ingresos son menores. Por el contrario, cuando aumenta la renta, también aumenta automáticamente el tipo impositivo medio. Aquel ajuste es importante, ya que cuando la economía experimenta una recesión, puede ser sumamente conveniente una reducción de los ingresos fiscales para dar el impulso necesario a la economía.<sup>25</sup>

Por otro lado, Stiglitz señala que respecto de los cambios que no son automáticos, suelen surgir dificultades políticas para ajustar los tipos, ya que todo intento de modificación del tipo impositivo por lo general suscita un intenso debate político en relación a qué tipos impositivos deben ajustarse, si han de elevarse todos de forma proporcional o si los ricos o los pobres están soportando una parte demasiado grande de la carga fiscal. A este respecto, no existen reglas claras sobre cómo se debe evaluar la justicia o equidad de una propuesta de reforma.<sup>26</sup>

Asimismo, otro aspecto importante del principio de flexibilidad de un sistema tributario es la velocidad de los ajustes para estabilizar la economía. Lo anterior, se refiere a la velocidad con que pueden llevarse a la práctica los cambios ya aprobados de la legislación tributaria. Es así que, si las fluctuaciones de la economía son rápidas, los retrasos pueden reducir la eficacia del ajuste o de la reforma. En ese sentido, existe el peligro que, si los retrasos son suficientemente largos, se suban los impuestos justamente cuando la economía necesita una reducción y viceversa.<sup>27</sup>

Al respecto, en el caso materia de análisis, corresponde preguntarnos si actualmente persisten las condiciones presentes en el año 2011 –alza del precio de los minerales- que impulsaron la creación del IEM como impuesto que grava la sobre ganancia de las empresas dedicadas a la explotación minera o si, por el contrario, los ingresos provenientes de dicha actividad se han contraído y si correspondería adoptar alguna medida como la reducción de las tasas del impuesto a pagar.

## **VII. ANÁLISIS DEL ACTUAL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE RECAUDACIÓN DEL IEM.**

---

<sup>25</sup> Ídem.

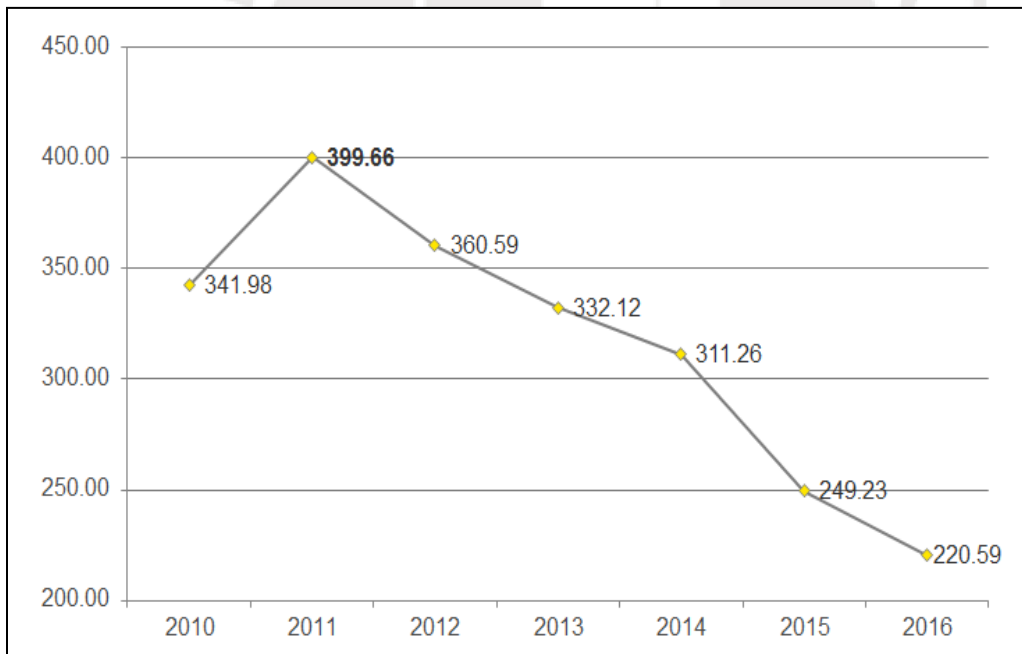
<sup>26</sup> Ídem.

<sup>27</sup> Ídem.

Con respecto a este punto, debemos señalar que actualmente el IEM es aplicado en un ambiente diferente al que regía cuando fue concebido, siendo que si inicialmente en el año 2011 los indicadores como las cotizaciones internacionales tanto del cobre como del oro arrojaban cifras altas, dicha alza luego se tornó en baja, por lo que actualmente hay menores ingresos respecto de la exportación de minerales que hace unos 6 años, y consecuentemente, hay un menor IEM que pagar, ya que aquel se calcula en base a la utilidad operativa de la empresa.

A continuación, podemos observar dicha situación reflejada en los siguientes gráficos de la evolución de la cotización del cobre y del oro en el Perú.

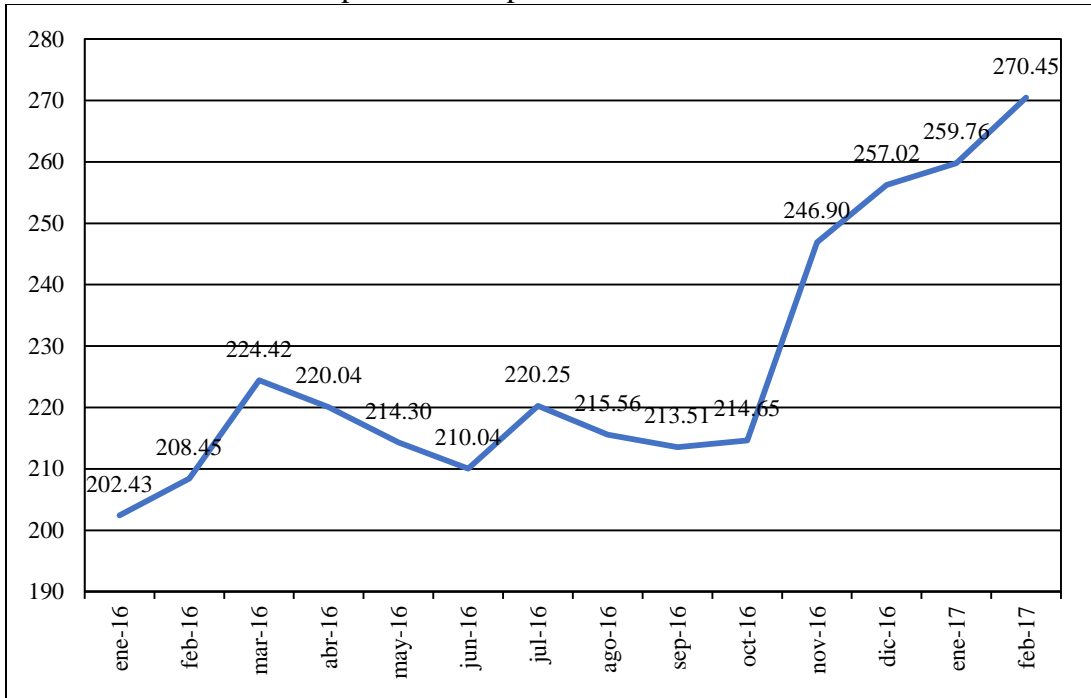
Gráfico 8. Evolución de la cotización del cobre



Fuente: MINEM

En el gráfico anterior, se puede apreciar un claro descenso del precio internacional del cobre, el cual ha sido continuo desde el 2011, año en que alcanzó su pico, hasta el año 2016, en el que llegó a su nivel más bajo.

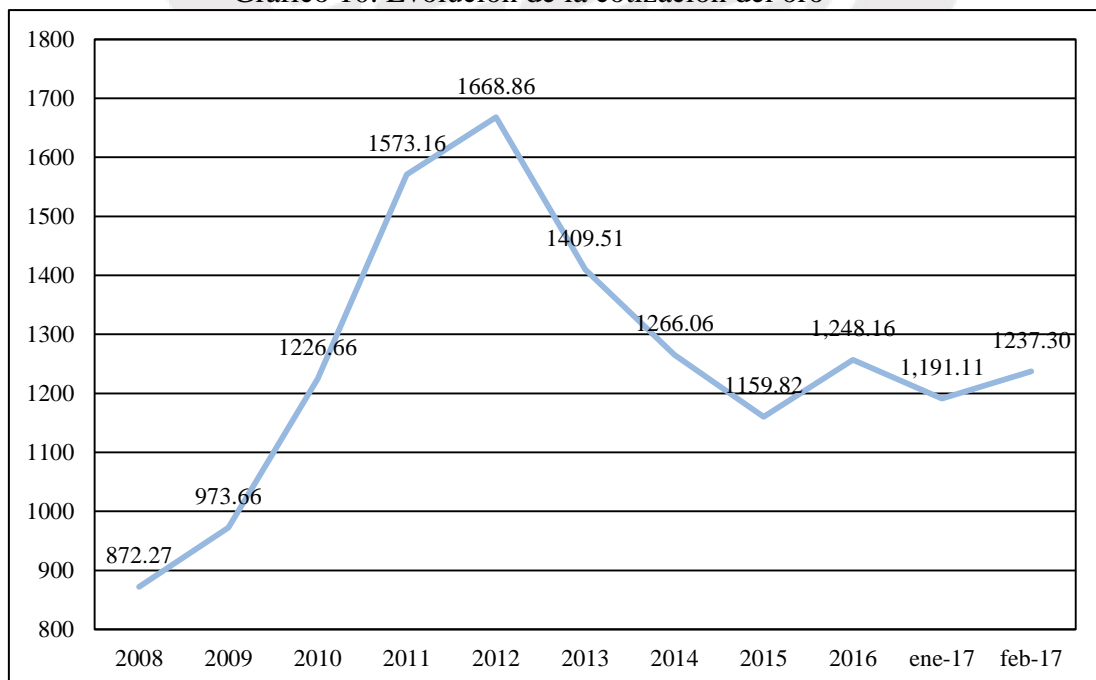
Gráfico 9. Recuperación del precio del cobre desde el año 2016



Fuente: MINEM

No obstante, entre finales del año 2016 e inicios del 2017, hubo un remonte del precio del cobre, aunque dicha alza no llega a equipararse a la que presentaba en los años 2011, 2012 y 2013, ni siquiera en el año 2014, por lo que no podemos afirmar que las condiciones en las que opera actualmente el IEM se equiparan a las condiciones en las que inició su aplicación.

Gráfico 10. Evolución de la cotización del oro



Fuente: MINEM



Con respecto a la evolución del precio del oro, tal como se aprecia en el gráfico anterior, ésta también ha presentado una tendencia a la baja y el precio actual no se asemeja al del 2011 o 2012 que sirvieron de base para justificar el establecimiento del IEM.

De esta manera, las ganancias extraordinarias obtenidas por el sector minero durante la década 2003-2012, debidas al alza sostenida del precio de los metales, se tuvieron que compartir entre las compañías mineras, el Estado y las poblaciones aledañas a las zonas de operación de las minas.<sup>28</sup>

Sin embargo, la mayor parte de dichos ingresos extraordinarios se obtuvo en el periodo de 2008-2012, es decir, en el segundo quinquenio de la década de bonanza. Mientras que durante los años 2013-2015 se produjo un descenso generalizado de los precios internacionales, siendo que los ingresos extraordinarios se situaron en US\$ 13.876 millones en promedio anual, la cual representaba -7.7% menos en relación a los ingresos extraordinarios promedio del periodo 2008-2012.<sup>29</sup>

Es así que, en la segunda mitad de 2014 se suscitó la llamada “contrarreforma”, siendo que el Ministerio de Economía y Finanzas propuso diferentes normas vinculadas a aspectos tributarios, las cuales fueron aprobadas por el Congreso de la República, estableciendo una política fiscal contra cíclica, buscando reducir costos y gastos, así como incrementar las utilidades netas de las empresas con la reducción de su carga tributaria.<sup>30</sup>

Por otro lado, cabe señalar que en la Exposición de motivos del Proyecto de Ley que crea el Impuesto Especial a la Minería, Proyecto de Ley No. 191/2011-PE señalaban como fundamento de la creación del IEM que “*en la última década se ha incrementado considerablemente las cotizaciones internacionales de los principales minerales que el Perú exporta, tales como el oro y el cobre*”, respecto del periodo comprendido entre el año 2001 y el 2011.<sup>31</sup> Como hemos podido observar, dicha situación no se ha sostenido en el tiempo.

Asimismo, en la referida exposición de motivos, decían sobre la carga fiscal que, con la implementación de los nuevos gravámenes mineros, tales como el IEM “*se logra un*

---

<sup>28</sup> Mendoza, A. & De Echave, J. (2016). *¿Pagaron lo justo? : política fiscal peruana en tiempos de boom minero*. Lima: CooperAcción : OXFAM. Pág. 73.

<sup>29</sup> Ídem, Pág. 76.

<sup>30</sup> Ídem. Pág. 50.

<sup>31</sup> Exposición de motivos del Proyecto de Ley que crea el Impuesto Especial a la Minería, Proyecto de Ley No. 191/2011-PE. (2011). "Fundamentos". Pág. 1.

*sistema progresivo, una mayor recaudación y una carga efectiva total que se mantiene competitiva y que ascendería a 43%.*<sup>32</sup>

Además, se agregaba que *“en el referido informe (elaborado por el Consultor Internacional James Otto), basándose en un modelo de una mina de cobre, se presenta la carga efectiva total de diversos países, en la cual Perú se acerca al 50% mientras que Chile (país de competencia directa del destino de inversiones) se encuentra cerca de 40%. De esta manera, siguiendo la metodología aplicada por James Otto y con la información de las declaraciones juradas de las empresas del año 2010, se ha estimado una carga efectiva total en promedio de 39%.*<sup>33</sup>

Sin embargo, hay que notar que, a pesar que la diferencia señalada entre la carga tributaria entre Perú y Chile se ha mantenido -más adelante trataremos comparativamente las cargas tributarias de los países de la región con los que competimos directamente-, no podemos decir lo mismo respecto del estimado de la carga promedio para la actividad minera del 39% pronosticada en el referido informe, ya que como veremos a continuación, en la actualidad la carga fiscal minera en Perú varía entre el 42% y el 52%, por lo tanto, la carga promedio es del 47%, casi 10 puntos por encima de la pronosticada.

Asimismo, según un estudio realizado por Chau, Gonzáles y Luna, publicado en enero de 2011, previamente a la introducción de los nuevos gravámenes mineros, la carga tributaria en el Perú ya era menos competitiva que la de Chile en el sector minería.<sup>34</sup>

En ese sentido, los citados autores señalaron que *“los modelos financieros desarrollados para nuestra investigación, afectados a los regímenes tributarios del Perú y Chile, permiten observar que la carga tributaria del proyecto teórico en el Perú equivalió al 54.7% de su Valor Actual Neto (VAN), a diferencia del proyecto en Chile, donde esa carga fue equivalente al 43% de su VAN. Así, puede deducirse que el régimen tributario chileno tuvo menor impacto en la rentabilidad del proyecto minero teórico y, por ende, resulto más competitivo que el régimen tributario peruano.*<sup>35</sup>

De esta manera, hay que tener en cuenta que en un entorno global hay mucha competencia por atraer nuevas inversiones en minería. Según un estudio realizado por

---

<sup>32</sup> Ídem. Pág. 4.

<sup>33</sup> Ídem.

<sup>34</sup> Chau, G., Gonzales, J. & Luna, J. L. (2011). Impacto del régimen tributario en la evaluación de proyectos mineros en el Perú y Chile. Lima, Perú: ESAN. Pág. 73.

<sup>35</sup> Ídem.

EY Perú, nuestro país tiene una de las tasas globales impositivas más altas de la región, con respecto a otros sistemas tributarios mineros latinoamericanos, que son nuestros competidores directos como: Colombia, México, Argentina, Brasil y Chile.<sup>36</sup>

Además, las jurisdicciones antes señaladas tienen en común el establecimiento de un tratamiento tributario diferenciado para la actividad minera, lo cual se manifiesta en algún tipo de imposición especial a la minería o regalía, en razón de la pérdida paulatina de los recursos naturales de propiedad de dichos Estados.<sup>37</sup>

Adicionalmente, la carga fiscal minera de los referidos países depende en gran medida de la rentabilidad de la mina y varía de un país a otro, representando entre el 38% y 51% de la utilidad operativa y siendo 45% la media de la Región.<sup>38</sup>

De esta manera, la carga fiscal en el Perú, incluye al Impuesto a la Renta, la retención a los dividendos, las regalías y el Impuesto Especial a la Minería. Dicha carga fiscal varía entre el 42% hasta 52%; aunque las empresas con contratos de estabilidad podrían llegar a pagar más del 55%. Por lo que, la carga fiscal minera en Perú se encuentra por encima del promedio regional.<sup>39</sup>

Por su parte, los países con menor carga fiscal en minería son Chile, Brasil y Argentina, siendo que Chile -nuestro principal competidor- tiene la carga efectiva total más baja de la región, además de tener el régimen tributario más progresivo, con una carga escalonada en función del margen operativo, que fluctúa entre 31% y 49%.<sup>40</sup>

Por otro lado, en Brasil la carga fiscal minera varía entre 35% y 53%, mientras que en Argentina el referido indicador fluctúa entre 34% y 60%.<sup>41</sup>

Con respecto a los países con mayor carga fiscal de la Región, estos son Colombia seguida de México. De esta manera, Colombia es el país más oneroso en la Región, con una carga impositiva que varía entre 46% y 200%, ya que sus regalías se aplican sobre los ingresos brutos. Además, tiene el esquema tributario más regresivo de todos, siendo que las mineras menos rentables pagan más impuestos que las más rentables.<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> García, M. (8 de agosto de 2017). La batalla de los impuestos mineros. *Diario Gestión*. Pág. 20.

<sup>37</sup> Ídem.

<sup>38</sup> Ídem.

<sup>39</sup> Ídem.

<sup>40</sup> Ídem.

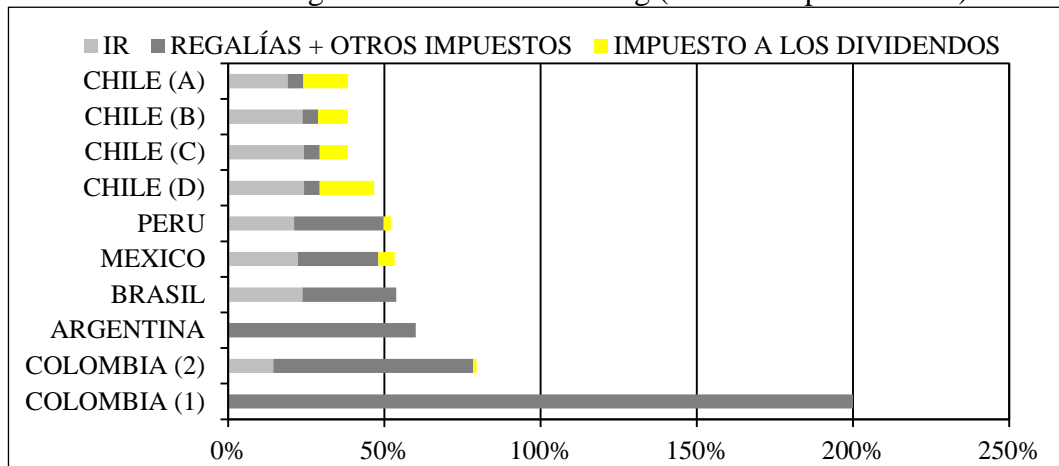
<sup>41</sup> Ídem.

<sup>42</sup> ERNST & YOUNG (2017). *Una mirada a la Carga Tributaria Minera en la Región*. IV Latin American Mining & Metals Tax Forum, Pág. 23- 24.

Por último, se encuentra México con una presión fiscal a las empresas del sector de entre 48% y 53%.<sup>43</sup>

Lo antes señalado, se puede apreciar en cifras en los siguientes gráficos:

Gráfico 11. Carga Fiscal Minera- Ranking (Utilidad Operativa 5%)



COLOMBIA 1 = COLOMBIA CARBON

CHILE 2017 A = ATRIBUIDO

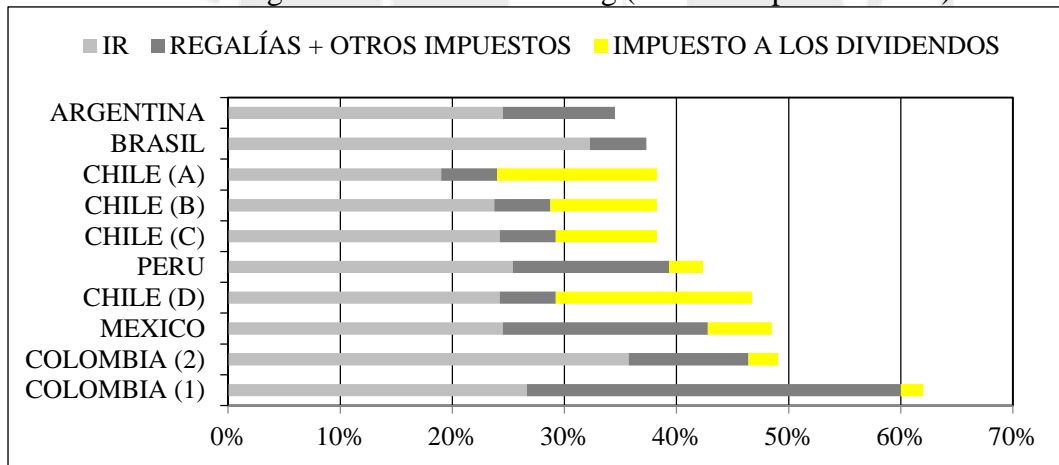
CHILE 2017 C = DISTRIBUIDO

COLOMBIA 2 = COLOMBIA ORO

CHILE 2017 B = DISTRIBUIDO + CDI

Fuente: Ernst & Young (2017).

Gráfico 12. Carga Fiscal Minera - Ranking (Utilidad Operativa 30%)



COLOMBIA 1 = COLOMBIA CARBON

CHILE 2017 A = ATRIBUIDO

CHILE 2017 C = DISTRIBUIDO

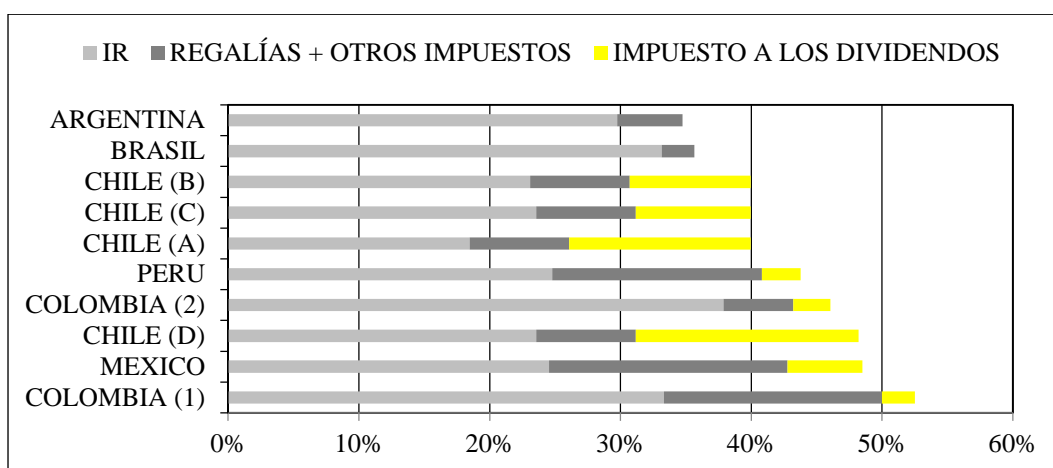
COLOMBIA 2 = COLOMBIA ORO

CHILE 2017 B = DISTRIBUIDO + CDI

Fuente: Ernst & Young (2017).

Gráfico 13. Carga Fiscal Minera - Ranking (Utilidad Operativa 60%)

<sup>43</sup> Ídem.



**COLOMBIA 1 = COLOMBIA CARBON**      **CHILE 2017 A = ATRIBUIDO**      **CHILE 2017 C = DISTRIBUIDO**  
**COLOMBIA 2 = COLOMBIA ORO + CDI**      **CHILE 2017 B = DISTRIBUIDO**

Fuente: Ernst & Young (2017).

De acuerdo con todo lo anterior, podemos señalar que la posición del Perú en relación con su carga fiscal minera no es la más óptima, ni conveniente para fomentar la inversión en el país, en relación a los demás países de la Región que presentan condiciones más favorables y con los que competimos por el capital de los inversionistas extranjeros.

Por lo tanto, de continuar así las cifras, se podría tener un efecto contraproducente y alejar de inversión, siendo que dichos capitales que requerimos para el desarrollo minero podrían terminar migrando.

### VIII. RECOMENDACIONES

A partir del análisis realizado, sería recomendaría que las autoridades Tributarias (SUNAT y Tribunal Fiscal), se pronuncien sobre la naturaleza del IEM, respecto de si el mismo tiene o no naturaleza análoga al impuesto a la renta, tal como se considera en otros países como Chile, debido a que es un impuesto que grava sobre la utilidad operativa y no sobre la renta neta.

Adicionalmente, en razón del caso analizado, se recomienda realizar la incorporación expresa del IEM como impuesto comprendido dentro del ámbito de aplicación del CDI celebrado entre Perú y Chile para poder zanjar cualquier duda al respecto.

Además, con la finalidad de incentivar la inversión extranjera en el sector minería, procedente de países con los que se vaya a celebrar un CDI en el futuro, recomendamos pactar de forma expresa en el artículo 2 del referido CDI que el IEM está comprendido dentro del ámbito de aplicación del mismo, para que con dicha mención expresa no queden dudas respecto de si el pago por el IEM constituye un concepto admitido como crédito tributario en el país de residencia del inversionista extranjero.

Finalmente, se recomienda revisar la vigencia del IEM, así como determinar si sigue existiendo una sobreganancia minera que lo justifique, en razón del principio de flexibilidad que rige a la Política Tributaria.

En ese sentido, otro buen motivo para revisar la vigencia del referido impuesto es la competitividad a nivel regional del Perú, en relación a la carga tributaria en minería que suponen diversos conceptos, como el IEM, para los inversionistas extranjeros.

## **IX. CONCLUSIONES**

A manera de conclusión del presente trabajo, determinamos que, según nuestro análisis de derecho comparado, el IEM fue creado tomando como modelo al impuesto chileno, llamado Impuesto Específico a la Actividad Minera (IEAM), siendo que este también se grava en base a la utilidad operativa. No obstante, en el país vecino dicho impuesto es considerado como análogo al impuesto a la renta, siendo incluso que fue incorporado dentro del cuerpo normativo del impuesto a la renta chileno. Por lo que, consideramos que aquel tratamiento es propicio para la aceptación del pago el IEM en Perú como crédito tributario por parte de la Autoridad Tributaria de Chile, a favor de un inversionista residente en dicho país, que invirtió en Perú en el sector minero y pagó el IEM.

No obstante, en caso dicho crédito tributario sea denegado por la autoridad chilena, ya hemos adelantado cuales son los efectos de la aceptación del crédito fiscal por parte de la Autoridad Tributaria chilena en los principales stakeholders de la actividad minera, siendo que en caso esta sea denegada, los principales perjudicados serán: el inversionista extranjero, el Gobierno peruano, y los consumidores tanto intermedios como finales.

Por otro lado, consideramos necesario tomar en cuenta que el IEM incrementa la carga tributaria de los inversionistas extranjeros en Perú, y que a nivel regional algunos de

nuestros competidores presentan tasas menos elevadas, por lo que la inversión podría migrar a otros territorios con un régimen tributario minero menos gravoso.

Por último, se debe considerar que el panorama en que se creó el IEM ha cambiado, y que el nivel de sobre ganancias de los años 2011 y 2012, no se han repetido. Si bien luego de la baja en el 2014, hubo un reflote al respecto en el 2016, el incremento en el 2017, no ha sido significativo, en razón de los precios de los commodities, por lo que habría que replantearse si las condiciones macroeconómicas siguen permitiendo la existencia de figuras como el IEM.

## **X. BIBLIOGRAFÍA**

ÁVILA, Gustavo

2016 *Aporte tributario del sector minero en el Perú: intentos del Estado Peruano por capturar mayores recursos*. Tesis para optar por el grado de licenciado en Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.

BYRNE, Mónica

2016 “Perú relatoría nacional- resumen ejecutivo y conclusiones”. *8vo Encuentro Regional Latinoamericano de IFA*. International Fiscal Association. Lima, 4 de mayo, pp.325- 344.

CALDER, Jack

2014 *Lineamientos para la administración de los regímenes fiscales de las industrias extractivas*. Sexta edición. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

2013 *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: Reformas Tributarias y Renovación del Pacto Fiscal*. Santiago de Chile: Organización de Naciones Unidas (ONU).

CHAU, Gustavo, Concepción GONZALES y José Luis LUNA

2011 *Impacto del régimen tributario en la evaluación de proyectos mineros en el Perú y Chile*. Lima: ESAN.

ERNST & YOUNG

2017 “Una mirada a la Carga Tributaria Minera en la Región”. *IV Latin American Mining & Metals Tax Forum*, pp. 23- 24.

GALVEZ, Katherine y Rommel CALDERÓN

2010 “Proyecto de Ley de Sobreganancias Mineras: ¿es pertinente su aprobación? Entrevista al Dr. Luis Rodrigo Prado”. *Derecho & Sociedad*. Lima, número 35, pp. 80-83.

GARCIA, Marcial

2017 “La batalla de los impuestos mineros”. *Gestión*. Lima, 8 de agosto, pp 20.

GARCÍA, Marcial

2013 “Implicancias tributarias en el exterior de los nuevos gravámenes mineros: análisis comparativo”. *Revista del instituto peruano de Derecho Tributario*. Lima, número 53, pp. 81- 106.

GUIROLA, Jose Manuel

2012 Tema 2: capítulo III "Los Principios Generales de la Imposición". Material del Módulo 1: Economía y Hacienda Pública: Sistemas Tributarios y Procesos de Integración de la *Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública*. X edición, 2012-2014. Madrid: IEF-AEAT-UNED-CEDDET-CIAT, pp. 31-46.

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

2012 *Efecto de la minería sobre el empleo, el producto y recaudación en el Perú*. Lima: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

MENDOZA, Armando y José DE ECHAVE

2016 *¿Pagaron lo justo?: política fiscal peruana en tiempos de boom minero*. Lima: CooperAcción- OXFAM.

OTTO, James

2011 *Análisis de las Opciones de Reforma Fiscal del Sector Minero Peruano*. Boulder: James Michael Otto.

SOCIEDAD NACIONAL DE MINERÍA, PETRÓLEO Y ENERGÍA

2011 “Cuadernos de Trabajo”. *Simposium de Tributación Mineroenergética*. 11va. Edición. Lima: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

STIGLITZ, Joseph

2016 *La Economía del Sector Público*. Cuarta edición. Barcelona: Antoni Bosch.

## XI. ÍNDICE DE GRÁFICOS Y CUADROS

### Gráficos

Gráfico 1. Recaudación Anual del IEM 2011-2017 (En millones de soles) .....	6
Gráfico 2. Porcentaje del IEM respecto de la recaudación total anual 2011-2017 .....	6
Gráfico 3. Aporte de la minería metálica a la recaudación del impuesto a la renta de tercera categoría.....	7



Gráfico 4. Inversión extranjera directa por países en el sector minería 2017 (En millones de dólares) .....	7
Gráfico 5. Inversión extranjera directa de Chile en Perú por sector de destino 2017 (En millones de dólares).....	8
Gráfico 6. Diagrama de Stakeholders.....	10
Gráfico 7. Ingresos provenientes de la minería como porcentajes del PBI vs. precios de metales, 2000 – 2016. América Latina y el Caribe .....	17
Gráfico 8. Evolución de la cotización del cobre.....	22
Gráfico 9. Recuperación del precio del cobre desde el año 2016 .....	22
Gráfico 10. Evolución de la cotización del oro .....	23
Gráfico 11. Carga Fiscal Minera- Ranking (Utilidad Operativa 5%) .....	27
Gráfico 12. Carga Fiscal Minera - Ranking (Utilidad Operativa 30%) .....	27
Gráfico 13. Carga Fiscal Minera - Ranking (Utilidad Operativa 60%) .....	27
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1. Recaudación Anual del IEM 2011-2017 .....	5
Cuadro 2. Efectos previstos en Stakeholders .....	10
Cuadro 3. América Latina y el Caribe (10 países): Características de los regímenes fiscales aplicados a los productos no renovables .....	14