

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Reformas en la Legislación Tributaria del sector minero en 2011: Análisis de la Ley de la regalía minera revisada, el impuesto especial a la minería y el gravamen especial a la minería, y su impacto en la dinámica económica

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Aulla Aronés, Sebastián Alejandro
Cotrina Cerdan, Michel Josué

Asesor:
Tanaka Gondo, Ricardo Martín

Lima, julio, 2022

RESUMEN

Históricamente se considera al Perú como un país de tradición minera. Esta no es una afirmación a la ligera, debido a que posee amplia abundancia de recursos minerales gracias a la presencia de la cordillera de los Andes, la cual recorre todo el territorio y es la fuente principal de nuestra riqueza mineral. En Perú, todos los recursos minerales son parte del Patrimonio de la Nación, por lo que se busca aprovechar los recursos materiales mediante concesiones a privados, y es el Estado quien se encargade emitir las reglas de juego y fiscalizar la actividad minera en todo el territorio. Para la presente investigación resulta de suma importancia analizar la eficiencia y la forma mediante la cual se recaudan los impuestos del sector minero. Durante la década 2003-2012 se mantuvo un alza sostenida de los precios de los *commodities* en el mercado internacional lo que generó uno de los periodos de bonanza económica más importantes para el país en los últimos años. Sin embargo, no se implementaron mecanismos de tributación fiscal alternativos para poder aprovechar de alguna forma las ganancias de las mineras durante el mayor auge del precio de los *commodities*. En este sentido, en la opinión pública se generó un consenso acerca de la importancia de la participación del Estado peruano en las ganancias obtenidas por los privados. Se procederá a analizar las reformas trascendentales del sistema tributario y de regalías mineras efectuadas durante el principio del gobierno de Ollanta Humala, centrándonos en la Ley N° 29788 que modifica la Ley N° 28258 de Regalías Mineras. Sin embargo, no se puede entender el nuevo Régimen Tributario Minero sin relacionar la Ley de la nueva regalía minera con las normativas que se aplicaron ese mismo año, como la ley N° 29789, que crea el impuesto especial a la minería, así como la ley N° 29790 que establece el marco legal del Gravamen Especial a la Minería.

Palabras clave: regalía minera , reforma, sobreganancia.

ABSTRACT

Historically, Peru is considered a country with a mining tradition. This is not a light statement, since it has a wide abundance of mineral resources thanks to the presence of the Andes Mountain range, which runs through the entire territory and is the main source of our mineral wealth. In Peru, all mineral resources are part of the Nation's patrimony, so the aim is to take advantage of the material resources through concessions to private companies, and it is the State that dictates the rules of the game and supervising the mining activity throughout the territory. For this research it is extremely important to analyse the efficiency and the way in which taxes are collected in the mining sector. During the decade 2003-2012 there was a sustained rise in commodity prices in the international market, which generated one of the most important periods of economic growth for the country in the last decades. However, the government did not implement alternative taxation mechanisms to take advantage of the excess profits of mining companies during the greatest commodity prices boom. In this sense, a consensus was generated in the public opinion about the importance of the Peruvian State's participation in the profits obtained by the private companies. We will proceed to analyse the transcendental reforms of the tax and mining royalties system carried out during the beginning of the government of Ollanta Humala's, focusing on Law No. 29788, which modifies Law No. 28258 on Mining Royalties. However, the new Mining Tax Regime cannot be understood without relating the new Mining Royalty Law with the regulations that were implemented this year, such as Law No. 29789, which creates the special mining tax, as well as Law No. 29790, which establishes the legal framework for the Special Mining Tax.

Índice de contenidos

1.	Introducción	1
2.	Estado de la cuestión	6
2.1.	Reforma tributaria y sus determinantes en América Latina.....	7
2.2.	Reformas tributarias en Latinoamérica durante la época de la democracia...10	
2.3.	Régimen fiscal y tributario para las Industrias Extractivas.....	14
3.	Conclusiones	17
4.	Bibliografía	18



1. Introducción

Históricamente se considera al Perú como un país de tradición minera. Esta no es una afirmación a la ligera, puesto que posee una amplia abundancia de recursos minerales gracias a la presencia de la cordillera de los Andes, la cual recorre todo el territorio y es la fuente principal de nuestra riqueza mineral. En este sentido, en suma, a una alta capacidad de producción minera, el Perú se coloca dentro de los principales exportadores de cobre, plata, oro, plomo y zinc a nivel mundial.

Por ejemplo, el cobre es el principal producto de exportación. Hacia el año 2016, el Perú producía 2,35 millones de toneladas métricas finas de cobre y se mantenía como uno de los países líderes en cuanto a producción de cobre del mundo, solamente siendo superado por su par chileno (Del Águila, et al. 2017). En la actualidad, el MINEM, en su Boletín Estadístico Minero, informa que el valor de las exportaciones de cobre asciende a US \$18.863 millones, lo cual responde a un mayor volumen de cobre exportado y al aumento del precio del metal a nivel internacional (2021).

En Perú, todos los recursos minerales son parte del Patrimonio de la Nación, y es el Estado quien se encarga de emitir normas y fiscalizar la actividad minera en todo el territorio. (Mendoza y De Echave, 2016). El Estado a través de la actividad empresarial y el sector privado se encarga de aprovechar los recursos materiales mediante las concesiones a privados (Mendoza y De Echave, 2016). En este sentido, se entiende la naturaleza extractivista de la economía peruana, que depende en gran medida del sector minero para sostenerse. De acuerdo a OSINERGMIN (2017), el Perú al igual que casi toda Latinoamérica, es una pequeña economía abierta que tiene como principal sustento la exportación principalmente de productos mineros y por ende, se encuentra muy expuesta a los cambios que pueda tener la economía global en materia de precios y demanda de materias primas. En relación con lo mencionado, la exportación de recursos minerales representa una importante proporción de la riqueza del país, la cual debe ir acompañada por una eficiente gestión tributaria puede conseguir efectos positivos para el desarrollo económico del mismo (Jorrat, 2021).

Por consiguiente, para la presente investigación resulta de suma importancia analizar la eficiencia y la forma mediante la cual se recaudan los impuestos del sector minero. En primer lugar, es relevante tener en cuenta que al igual que cualquier industria formal, la minería debe hacerse cargo del pago de tributos al Estado peruano

por la explotación de sus recursos. El Poder Ejecutivo, mediante el Decreto Legislativo No. 771 dictó la Ley Marco del Sistema Tributario Nacional, la cual se mantiene vigente desde 1994 (SUNAT). La SUNAT es el organismo encargado del sistema tributario peruano, el cual tiene el objetivo de incrementar la recaudación tributaria, a través de una mayor eficiencia, permanencia y simplicidad. Es a través de la recaudación tributaria, que el Estado peruano busca una distribución equitativa de los ingresos en base al Código Tributario (SUNAT). Dentro del Código Tributario se encuentran impuestos especiales a las actividades mineras que detallaremos más adelante.

Este proceso comienza su rumbo actual a partir de la década de los 90, cuando se presentan importantes cambios que configuraron drásticamente la dinámica económica y tributaria peruana. Tras el primer gobierno del expresidente Alan García, el Perú experimentaba una de las mayores depresiones económicas de su historia. Las fallidas políticas heterodoxas de García desencadenaron en una crisis irreversible, marcada por la inflación y escasez, que terminó por desgastar totalmente la reputación internacional del Perú en materia financiera. Esta crisis produjo una contracción económica que se focalizó principalmente en el sector minero (Garvan y Villar, 2019).

De acuerdo con Llosa y Panizza (2015), el crecimiento económico del Perú empezó a desviarse del promedio de la región a partir de las medidas proteccionistas del gobierno de Velasco, pero toma un mayor énfasis a partir del gobierno de García. Por ello, a partir de los 90, Alberto Fujimori plantea importantes reformas económicas para intentar planear la crisis heredada por el anterior gobierno. Gustavo Gorriti (1991) menciona que se presentó un conjunto de reformas legales y tributarias acompañadas de una política fiscal disciplinada.

Enfocándose en las medidas tributarias del sector minero, el presente texto considera determinante el proceso de privatización del sector minero peruano como consecuencia del contexto mencionado anteriormente. Este proceso de liberalización del mercado minero peruano inició en 1991 con la privatización de una gran parte de las empresas públicas ligadas al sector minero por parte del Estado peruano, lo cual significó su inclusión en la Comisión de Promoción de la Inversión (Osinergmin, 2017). Durante dicho proceso se inició la venta de paquetes de acciones en una subasta bursátil, bajo la modalidad de subasta pública a los mejores postores extranjeros, mientras que al mismo tiempo se privatizaron los derechos de muchos de los más grandes proyectos mineros que se conocen hoy en día. (Osinergmin, 2017). Las

concesiones mineras que se otorgaron y la privatización de las empresas mineras públicas fueran parte de las medidas promercado que fueron adoptadas por el gobierno de Alberto Fujimori, para intentar paliar la aguda crisis económica heredada, y forma parte de la tendencia neoliberal de la región por aquellos tiempos (Llosa y Paniza, 2015).

A partir de la década de los 90, el sector minero empezó a tomar una relevancia determinante para el rumbo de la economía del país. En este sentido, inicia una revalorización del sector minero, aumentando su tasa de participación relativa que va de un 3,9% en 1994 hasta 9,1% en 2007, aunque a expensas de otorgar enormes beneficios fiscales a las empresas privadas (Mendoza y De Echave, 2020). Es entonces que el Estado inicia un camino de fortalecimiento progresivo del marco regulatorio del sector minero a través de algunas normativas como la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero y el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, las cuales que ayudaron a atraer el flujo de capitales (Osinergmin, 2017).

El proceso de privatizaciones y apertura neoliberal a empresas extranjeras que explotaban los recursos mineros a través de concesiones no estuvo exento de críticas. Importantes sectores de la población se mostraron descontentos frente a la política fiscal del Estado peruano en materia de tributación minera. Esta crítica al sistema tributario se hace más fuerte en la entre los años 2003-2012, precisamente durante un periodo en el que se mantuvo un alza sostenida de los precios de los commodities en el mercado internacional lo que generó uno de los periodos de bonanza económica más importantes para el país en los últimos años (Mendoza y De Echave, 2020). Este periodo de crecimiento económico trajo consigo importantes utilidades para las empresas mineras, dichas no se dieron por una sobreproducción de minerales, sino que se debían íntegramente al incremento del precio de los minerales en el mercado mundial (Grupo Propuesta Ciudadana, 2012). En relación con lo mencionado, en la opinión pública se generó un consenso acerca de la importancia de la participación del Estado peruano en las ganancias obtenidas por los privados, por lo que en las elecciones presidenciales del 2011 la mayoría de los candidatos coincidían en la búsqueda de la aplicación de impuestos a las sobreganancias mineras (Grupo Propuesta Ciudadana, 2012).

Pero el cuestionamiento al régimen tributario minero no surge desde los comicios del 2011, que finalizaron con la ascensión a la presidencia de Ollanta Humala. Sino que desde 2006, durante el segundo periodo de gobierno de Alan García, se criticó

duramente la inacción y el piloto automático en materia económica y tributaria minera. Puesto que, durante este periodo, no existió una preocupación, al menos manifiesta, por implementar mecanismos de tributación fiscal alternativos para poder aprovechar de alguna forma las sobre ganancias de las mineras durante el mayor auge del precio de los commodities (Echave y Flores, 2020). A pesar de las promesas de campaña, el gobierno negoció con los privados y simplemente se estableció una suerte de mecanismo voluntario que fue denominado como “Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo” (PMSP), el cual fue sumamente ineficaz y tuvo un impacto muy limitado en la recaudación tributaria (Echave y Flores, 2020). En este marco, durante la campaña política del 2011, el partido Gana Perú, liderado por el entonces candidato Ollanta Humala, propone implementar reformas en el régimen tributario minero, y esta vez, a pesar de la especulación y la negativa inicial de los privados, se pudo concretar una reforma tributaria (Grupo Propuesta Ciudadana, 2012).

La descripción de los párrafos superiores respecto al contexto sociopolítico permite comprender la constante búsqueda de ciertos sectores para aplicar cambios en la legislación tributaria del sector minero. En este sentido, la presente investigación académica se centrará en el análisis de la Ley de la Regalía Minera aprobada en 2011. Con dicho fin, el presente texto analizará las causas e impactos de las reformas trascendentales del sistema tributario y de regalías mineras efectuadas durante el principio del gobierno de Ollanta Humala, centrándose en la Ley N° 29788 que modifica la Ley N° 28258 de Regalías Mineras. Sin embargo, no se puede entender el nuevo Régimen Tributario Minero sin profundizar en las normativas que se aplicaron ese mismo año, como la Ley N° 29789, que crea el impuesto especial a la minería, así como la Ley N° 29790 que establece el marco legal del Gravamen Especial a la Minería (Gonzales, et al. 2021). El análisis de estas normativas otorga un panorama completo de la situación tributaria en ese contexto.

Por todas las razones presentadas anteriormente, la presente investigación académica abordará las siguientes preguntas. ¿Cuáles son los factores que explican los cambios en la legislación tributaria minera en 2011? ¿De qué manera impactan los cambios en la legislación tributaria en la inversión y la gestión de recursos tributarios? ¿Cuál fue la participación del Estado peruano y los privados en el proceso de negociación del nuevo marco tributario minero en 2011?

La hipótesis que sostiene el presente trabajo de investigación señala que los factores que explican los cambios en la legislación tributaria minera en 2011 son tanto

estructurales como agenciales, estos van desde el auge del precio de los commodities en el mercado mundial, la política comparada frente a los regímenes tributarios de países mineros, hasta la presión de los actores internos para lograr la aplicación de las reformas tributarias y la lucha política que se da producto de la negociación del Estado frente al sector privado. De igual manera respecto al impacto que generan estos cambios, se presenta la siguiente hipótesis. Si bien es cierto los cambios en la legislación tributaria permitieron una mayor recaudación fiscal, la deficiente capacidad de gestión y manejo de los ingresos tributarios por parte del Estado peruano y los gobiernos regionales refuerzan la retórica del sector privado que cuestiona la utilidad de un fortalecimiento de la política fiscal y tributaria, otorgándoles argumentos sólidos en el proceso de negociación política. Para sostener las hipótesis planteadas, a continuación, se procederá a profundizar dentro de la teoría académica que abarca las reformas del sistema tributario en América Latina.



2. Estado de la cuestión

Con el objetivo de analizar con más detalle las reformas del sistema tributario y de regalías mineras efectuadas durante el gobierno de Ollanta Humala es necesario contextualizar la evolución y el desarrollo de la tributación en materia de industrias extractivas y en particular en el sector minero en América Latina. Para tales fines se ha recabado distinta información bibliográfica de los autores más importantes en la literatura académica sobre legislación tributaria en la región.

En primer lugar, para Dammert y Arellano, resulta fundamental tener en claro la primacía histórica de las industrias extractivas, como la minería y la extracción de petróleo y gas como parte fundamental para la comprensión de la dinámica de la economía política de Latinoamérica. Ya que para los autores en cualquier recuento histórico y en los análisis contemporáneos, no se puede entender el desarrollo de la región sin tener en cuenta el rol de la explotación de los recursos naturales no renovables (2020).

“La explotación de petróleo, gas y minerales está regulada por la legislación de cada país. Normalmente el acceso a los recursos se otorga mediante licencias o contratos, pero muchos de sus componentes están ya definidos en la constitución, las leyes sectoriales y los reglamentos.” (Dammert, y Arellano, 2020, pp 20)

En este sentido, comprendiendo la naturaleza de la dinámica económica de las relaciones extractivas entre los Estados y entes privados, se puede abordar el régimen fiscal y tributario de las industrias extractivas. Es necesario recalcar que en Perú al igual que en toda Latinoamérica, los recursos minerales son de dominio público, porque la tributación que se genera por la explotación de estos recursos representa una importante proporción de la riqueza de los países exportadores y es vital para su dinámica económica (Jorrat, 2021). Es por ello que el régimen fiscal representa el conjunto de instrumentos que van a terminar por determinar la manera en la que los ingresos que generan las industrias extractivas sean compartidos con el Estado y las empresas privadas. Esto se va a dar a través de distintos instrumentos fiscales tales como regalías, impuestos a la renta o utilidades (Dammert y Arellano, 2020). En este punto, también se puede agregar el instrumento que analizaremos en el trabajo de investigación, es decir, los impuestos a las ganancias.

2.1. Reforma tributaria y sus determinantes en América Latina

En el marco descrito previamente, se procede a analizar la literatura más importante en materia de tributación en Latinoamérica. En primer lugar, resulta determinante el papel de James Mahon como uno de los pioneros en el estudio de las reformas tributarias en la región. Durante mucho tiempo el trabajo de Mahon fue el principal referente empírico de la reforma tributaria latinoamericana. Algunos resultados más contemporáneos indican que algunas dinámicas de reforma han cambiado a medida que los países se han democratizado, por lo que algunas de las variables que para Mahon eran significativas se han vuelto menos efectivas para explicar el proceso a lo largo de los años (Focanti, et al. 2013). De igual manera analizaremos los resultados empíricos del análisis de datos de Mahon sobre los determinantes de la reforma tributaria durante el período 1977- 1994.

Mahon (1997) presenta la idea de que las principales reformas fiscales son la representación de pactos entre la sociedad civil y el Estado y por lo tanto son importantes hitos políticos. De igual forma enfatiza el rol de la política exterior para su teoría de desarrollo institucional. Es entonces que su hipótesis resalta la importancia causal de las crisis económicas, los gobiernos recién elegidos, el autoritarismo y la presión internacional como factores que explican la ocurrencia de reformas tributarias significativas en Latinoamérica. Procederemos a explicar cada uno de ellos.

En primer lugar, la variable crisis y reforma es muy importante para la región, puesto que parte de una generalización dentro de la disciplina académica de las ciencias políticas, la cual hace referencia al aporte de las emergencias y crisis para la reforma del poder estatal. Los periodos de crisis funcionan para aumentar el poder en los niveles ejecutivos del Estado, puesto que es el único que puede resolver las crisis (1997). Bird nos explica que los cambios en la estructura y administración tributaria usualmente en periodos de crisis, por lo que tienen mayores posibilidades de realizarse cuando los tiempos son duros. Puesto que de esta forma se puede superar las coaliciones políticas o inercias administrativas que bloquean los cambios significativos (1992). Es por ello que en tiempos de crisis los gobiernos son sumamente pragmáticos en la medida de lo posible, con el fin de intentar resolver las crisis. Mahon plantea que en condiciones normales es muy peligroso proponer cambios sustanciales, como aumentos en las cargas tributarias o políticas redistributivas. Es así que las crisis brindan a los gobiernos la oportunidad de generar

nuevas coaliciones políticas y fortalecen la intención del gobierno en proponer reformas tributarias (1997).

Otro importante factor se encuentra en el ciclo electoral. Mahon nos explica que los más grandes proyectos de reforma tributaria tienen una mayor probabilidad de éxito si se presentan durante los primeros meses de gestión de un nuevo gobierno, puesto que es cuando usualmente el Ejecutivo cuenta con mayor aprobación de la población (1997). Por ello, resulta mucho más usual esperar propuestas y aprobaciones de importantes reformas tributarias durante el primer año de un gobierno recién escogido, como bien representa nuestro caso de investigación. Mahon menciona que estos gobiernos se encuentran en una posición más favorable para emprender reformas que aumenten las tasas o la proporción impositivas del Producto Bruto Interno (en adelante PBI) por la mayor proximidad con el consentimiento expresado en las actas (1997). Las reformas trascendentales del sistema tributario y de regalías mineras que estamos analizando fueron aprobadas al principio del gobierno de Ollanta Humala. Este caso nos demuestra que durante este periodo los gobiernos aún disfrutaban del mandato popular generado por las recientes elecciones, por lo que en general es poco probable que se genere mucha decepción y desaprobación por parte de la población durante el primer año (Mahon, 1997). Aunque el caso peruano siempre termina por sobrepasar los límites teóricos.

El tercer factor es el tipo de régimen. Mahon (1997) explica que la experiencia latinoamericana parece sugerir que los regímenes autoritarios son mejores cuando se busca implementar reformas tributarias importantes a comparación de los regímenes democráticos abiertos. El caso chileno representa perfectamente esto. En los gobiernos democráticos, incluso con el factor crisis, los intereses de los privados representados en la legislatura pueden seguir ejerciendo influencias para mantener las exenciones y beneficios fiscales. Por ello, existe una tendencia respecto a que los líderes que buscaban implementar importantes reformas tributarias tuvieron que implementar medidas más cercanas al autoritarismo que a la democracia, con el fin de ganar más poderes a través de los estados de excepción (1997). La intromisión del neoliberalismo como modelo económico predilecto en la región, ha significado que la significancia de esta variante haya disminuido con el paso de los años (Focanti, et al, 2013).

Finalmente, el cuarto factor para Mahon sería el factor internacional. Y es que para el autor el patrón de la reforma política económica en América Latina se ajustaba

en gran medida a los deseos que surgían desde Washington. Por ello, la mayoría de los países de la región al estar cargados de una importante deuda externa, tenían la obligación de aceptar las normas y condiciones que imponían las instituciones internacionales como el FMI, para poder conseguir algo de alivio o acceso renovado a capital financiero (1997). Mahon explica que las privatizaciones y la apertura del mercado que empieza en 1980 son una muestra clara de la fuerza que tenían los actores externos frente a los procesos internos, incluidas las reformas tributarias (1997). Es entonces que este factor nos ayudaría a entender que el proceso de reforma fiscal impuesta en Latinoamérica no habría surgido exactamente de iniciativa interna, sino que fue parte de las condiciones impuestas por la presión internacional para poder recuperarse económicamente tras un periodo de crisis e inflación.

El autor es claro cuando menciona que la historia política económica latinoamericana difiere del modelo eurocéntrico, puesto que en la región el papel de la guerra no representó mayores papeles en la administración tributaria. En este marco, el modelo de tributación no representa una representación efectiva, puesto que las reformas tributarias no estuvieron acompañadas por un fortalecimiento de las legislaturas ni mucho menos se avanzó en materia del Estado de derecho (1997). Es por ello que los procesos de reforma tributaria en la región fueron muy convenientes para los privados y para el Estado, la población estuvo de acuerdo con que un mayor ingreso tributario sería conveniente para tener un gobierno más responsable y transparente en la gestión de los cursos (Durand, 1994).

2.2. Reformas tributarias en Latinoamérica durante la época de la democracia

Distintos autores toman la posta de Mahon para profundizar en la literatura de legislación tributaria en Latinoamérica. Focanti, Hallerberg y Scartascini realizan un importante estudio del proceso político y los determinantes de la política tributaria entre 1990 y 2004, haciendo una recopilación de una base de datos integral con las reformas tributarias en América Latina durante el auge de los procesos democráticos. En primer lugar es importante tener un panorama general de los niveles y los cambios en materia de ingresos tributarios en la región. Corbacho, Fretes Cibils y Lora (2013) nos indican que los países latinoamericanos recaudan mucha menos cantidad de ingresos de lo que se espera de acuerdo con su nivel de desarrollo y estructura socioeconómica, con una brecha de presión tributaria que es del 2,3% del PBI. Esto quiere decir que el nivel de desarrollo de la región demanda que los ingresos tributarios se aumenten en más del 2% del PBI. A pesar de ello, Corbacho, Fretes Cibils y Lora, están de acuerdo en que los países latinoamericanos han tenido avances significativos en cuanto al incremento de los ingresos tributarios en las últimas décadas, aunque solo una parte de estos ingresos se explican por determinantes económicos (2013). En las últimas décadas los gobiernos de la región han aplicado muchas políticas de reforma tributaria, a través de una revolución silenciosa de reforma institucional que depende mucho más de procesos políticos que determinan la promulgación del diseño de nuevos marcos tributarios (Lora, 2007)

A base a lo descrito, Focanti, Hallerberg y Scartascini establecen las primeras diferencias con Mahon respecto a los modelos previos que buscaban explicar las reformas tributarias en América Latina. Las variables que se consideraban significativas hoy en día ya no lo son. Nos encontramos con un papel cada vez más reducido de las condicionalidades e imposiciones de organismos internacionales, como el FMI, como factores determinantes para la reforma tributaria (2013). De antemano, unos de los factores más importantes que diferencia la literatura contemporánea sobre reforma tributaria es la transición a la democracia de la mayoría de los países latinoamericanos, lo cual proporciona nuevos canales de influencia para estos países (Focanti, et al. 2013).

Como se menciona anteriormente, el estudio de Mahon se detiene en 1994, lo cual no le permite profundizar sobre mecanismos políticos utilizados a partir del auge de las democracias en América Latina. Esto es de suma importancia puesto que este nuevo factor termina por afectar el proceso de negociación de reforma tributaria

ya que termina siendo un tema intrínsecamente político. Sin embargo, aún resulta importante tomar en cuenta un último factor desarrollado por Mahon para poder comprender la reforma tributaria en la región. Mahon (2004) utiliza el Índice de Reforma Tributaria, que surge del promedio de las tasas marginales máximas de los impuestos sobre la renta personal y empresarial, la tasa del impuesto al valor agregado y la eficiencia del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), que surge de la relación entre la tasa estándar y los ingresos como porcentaje del PBI. Dentro de las conclusiones de los estudios de Mahon, encuentra poca relación entre las reformas tributarias y los cambios en el PBI, los poderes constitucionales del Ejecutivo o la institucionalización del sistema partidario (Focanti, et al. 2013). Los autores entienden que Mahon, al detener su análisis en pleno auge de las democracias liberales, no puede estudiar a profundidad los distintos mecanismos políticos que se emplean en las democracias en la región que terminan por afectar la negociación misma. Y es que no todas las reformas tributarias generan los mismos beneficios y costos políticos para los actores involucrados, por lo que se necesita seguir profundizando (2013).

Lora (2012) realiza una propuesta muy interesante que introduce factores que no fueron tomados en cuenta con anterioridad. En primer lugar, hace mención a un hecho dentro de los determinantes económicos. La necesidad por preservar el equilibrio fiscal dentro un contexto de inflación y menores ingresos en el mercado internacional fue lo que impulsó la introducción de reformas para aumentar los ingresos fiscales. Este factor se encuentra por encima del aumento en el gasto social, la política económica o el supuesto avance del Estado de derecho en materia de progresividad social (2012). Es entonces que se menciona que el intento de aumentar una neutralidad dentro del sistema tributario en América Latina fue un rotundo fracaso. Mientras los países buscaron a toda costa aumentar los ingresos fiscales, se utilizaron impuestos fáciles de recaudar pero que no aumentaron la eficiencia del sistema tributario latinoamericano, puesto que a partir de la década de los 2000, también inicia un aumento importante en los gastos tributarios (Lora, 2012).

Otros autores como Omar Sanchez (2006) hacen énfasis al igual que Mahon, en el papel que cumplen las presiones externas, como los programas del FMI y las crisis de la deuda, para la aplicación de reformas tributarias en la región. Sin embargo, Sanchez argumenta que no se debe pasar por alto los factores internos, tales como la capacidad administrativa de un país o las necesidades pragmáticas de generar más ingresos fiscales, puesto que estas en cierto punto pueden llegar a ser mucho más

determinantes que las presiones externas (2006). Por su parte, Bird se enfoca en la sostenibilidad de estos sistemas económicos latinoamericanos. Para el autor, una reforma fiscal no garantiza la consecución de un sistema económico estable, puesto que esta depende de la institucionalización de organismos políticos democráticos que sean lo suficientemente legítimos para sostener y continuar las reformas tributarias (2003). De esta manera el autor destaca la importancia de la consolidación de las instituciones de economía política para garantizar la sostenibilidad del sistema.

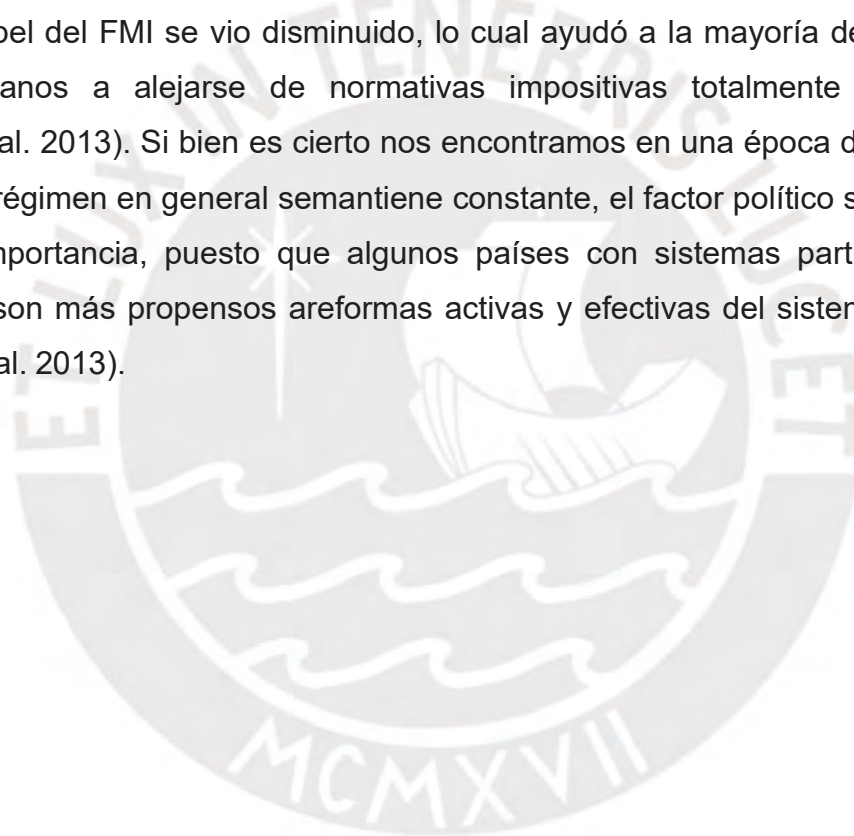
De igual forma se presentan estudios con un enfoque mucho más agencial para explicar las reformas tributarias ya que pueden resultar complementarias a la hora de enfocarse en países en específico. Para el caso colombiano, por ejemplo, el aumento de una fragmentación política y la limitación que tenía un poder ejecutivo débil después del periodo de reformas constitucionales, limitaron el alcance de las reformas tributarias y terminaron por solo permitir reformas fragmentarias a pesar del periodo de crisis (Olivera, Pachón y Perry, 2010, como se citó en Focanti, et al. 2013). Asimismo, para el caso brasileño, mientras las reformas se orientaron a la búsqueda de altos niveles de ingresos, la aplicación de las reformas tributarias desanimó a los legisladores en la introducción de cambios más importantes en el sistema tributario brasileño (Melo, Pereira y Sousa, 2010, como se citó en Focanti, et al. 2013). De esta forma, se puede comprender que al igual que en los países desarrollados, las explicaciones a las reformas tributarias también se pueden dar desde una perspectiva política, como es el caso de los sistemas electorales o la competencia fiscal entre los gobiernos, por lo que esta analiza junto a los factores de la economía política para dar una perspectiva mucho más amplia (Focanti, et al. 2013).

Focanti, Hallerberg y Scartascini buscan introducir y desarrollar otras características no exploradas dentro de la literatura de los sistemas tributarios en Latinoamérica, tales como los impuestos que se aplican a las transacciones financieras, los cambios en el uso de incentivos fiscales o los impuestos para las sobre ganancias de capital. De esta forma buscan analizar el efecto que tienen las reformas sobre la eficiencia del sistema tributario latinoamericano y la neutralidad para así darse una idea de cuánto se ha mejorado los sistemas tributarios en los países de América Latina (Focanti, et al. 2013).

En este sentido, respecto al sistema tributario latinoamericano se puede concluir que, a pesar del creciente aumento en materia de ingresos tributarios, este sigue siendo relativamente bajo para el desarrollo de la región (Focanti, et al. 2013).

De acuerdo con Mahoney, es cierto que la mayoría de los sistemas tributarios latinoamericanos han venido incrementando sus ingresos desde la década de los 2000. Sin embargo, este aumento no se ha visto reflejado en políticas de redistribución para la población. Esto se debe a que a comparación de otros sistemas tributarios los gobiernos latinoamericanos gravan menos impuestos y gastan mucho menos en materia de redistribución de estos (2012).

Respecto a los factores impulsores de reforma, han variado considerablemente desde la época de Mahon hasta llegar a la era del auge democrático. En primer lugar, en la década de los 90, la inflación no fue un estímulo muy grande para la introducción de reformas tributarias como lo había sido anteriormente, ya que de alguno u otra forma el papel del FMI se vio disminuido, lo cual ayudó a la mayoría de los países latinoamericanos a alejarse de normativas impositivas totalmente ineficientes (Focanti, et al. 2013). Si bien es cierto nos encontramos en una época democrática, y el tipo de régimen en general se mantiene constante, el factor político sigue siendo de suma importancia, puesto que algunos países con sistemas partidarios más establecidos son más propensos a reformas activas y efectivas del sistema tributario (Focanti, et al. 2013).



2.3. Régimen fiscal y tributario para las Industrias Extractivas

Ahora pues resulta preciso ser un poco más específicos enfocándonos dentro del régimen tributario y fiscal de las industrias extractivas en América Latina. Dammert y Arellano nos explican que, en Latinoamérica, la explotación de petróleo, gas y los recursos minerales se encuentra regulada de acuerdo a la legislación de cada país. En condiciones normales el acceso de los sectores privados a estos recursos se otorga mediante un sistema de licencias, concesiones y contratos que están establecidos en la Constitución Política del país, las leyes sectoriales y los reglamentos correspondientes. Entonces se presenta una formalización de acuerdos mutuamente aceptados entre el Estado y las empresas privadas, y estos contratos se complementan con las leyes fiscales preestablecidas para poder dejar en claro la forma en la que el Estado va a recaudar ingresos fiscales de acuerdo con cada operación extractiva (Dammert y Arellano, 2020).

En primer lugar tenemos que tener claro que el régimen fiscal de las industrias extractivas es un conjunto de instrumentos que determinan cómo es que los ingresos tributarios generados por la extracción de minerales y petróleo se van a compartir entre el Estado y las empresas privadas, dentro de los cuales encontramos instrumentos fiscales como las regalías, los impuestos a la renta corporativa o utilidades, los cobros por superficie y los impuestos a las sobre ganancias (Dammert y Arellano, 2020). Es así que los Estados deben tomar elecciones en cuanto a qué instrumentos son los más efectivos para incluir dentro del régimen fiscal de acuerdo a distintas consideraciones. Estas varían desde si se busca recibir más ingresos al principio de la concesión, de acuerdo con el riesgo que se asume por la rentabilidad del proyecto o la capacidad misma de los entes reguladores de administrar la recaudación de ingresos tributarios (Dammert y Arellano, 2020).

En esta dinámica presentada podemos analizar brevemente el caso peruano. En la década de 1990, el Estado prioriza las grandes inversiones en materia extractiva y facilitó la concentración de poder económico a través de enormes exenciones fiscales, evitando sanciones por deterioro ambiental y abuso de posición de mercado, lo cual acentuó una debilidad dentro de la regulación tributaria (Durand, 2016). Es entonces que se prioriza obtener ingresos fiscales inmediatos con el fin de hacerle frente a una crisis económica dejando un marco tributario minero sumamente débil que terminó por generar la captura de la renta tributaria en manos de las más importantes corporaciones peruanas y transnacionales (Durand, 2016).

En este contexto, las elecciones que toma un Estado en la búsqueda de los instrumentos fiscales más efectivos para incluir dentro del régimen fiscal dependen del contexto en las que se realizan. Flores - Macías explica, que el auge del precio de las materias primas que comienza en 2003 y finaliza en 2014, significó una importante fuente de ingresos fiscales para los gobiernos de América Latina (2019). El mayor problema que enfrentaron los gobiernos fue el aumento del gasto público basado en fuentes temporales de ingresos fiscales sin realizar las reformas tributarias adecuadas para poder estabilizar el sistema económico y aprovechar los beneficios mientras los precios de los commodities seguía en alza. Además, el aumento del gasto público basado en una prosperidad económica falaz fue difícil de revertir una vez que las fuentes de ingresos se agotaron (Flores - Macías, 2019). Asimismo, el autor formula que dentro de la adopción de reformas tributarias en las industrias extractivas es de suma importancia la formación de una opinión pública que esté de favor de las reformas tributarias y confíen en su viabilidad.

Finalmente resulta pertinente desarrollar algunos de los principales instrumentos de régimen fiscal de las industrias extractivas en América Latina. Dammert y Arellano (2020) nos ayudan definiendo estos términos. En primer lugar, las regalías hacen referencia al pago al dueño de las reservas por cuestiones de derechos de extracción, usualmente las regalías cobran un porcentaje del valor del mineral o el petróleo sobre una cantidad producida. El impuesto a la renta corporativa se refiere a la tributación que pagan las empresas de todos los sectores económicos que operan en el país sobre las ganancias y las utilidades que generan. Este impuesto se deduce como un porcentaje de la utilidad neta de las ganancias de las empresas, todo esto tras deducir los costos y gastos deducibles. Ahora respecto a los bonos, tenemos que son pagos fijos que se pueden dar también por adelantado. Es entonces que se expende este bono tributario cuando se comienza la exploración de los recursos o cuando se llega a un nivel determinado de producción. A pesar de que el proyecto fracase o no resulte rentable, estos bonos se pagan, de acuerdo con lo establecido en el proceso de negociación. Sin embargo, estos son montos pequeños a comparación con otros ingresos fiscales que obtienen los Estados.

De igual manera Dammert y Arellano, definen un par de instrumentos más. Tenemos los cobros por superficies, los cuales se dan por concepto de arrendamiento o uso del terreno que le pertenece al Estado para la realización del proyecto. Estos son impuestos que por lo general los cobran los gobiernos regionales ya que suelen

ser montos relativamente pequeños que se cobran una vez al año como un monto fijo o de acuerdo con la cantidad de hectáreas que obtiene la concesión. Finalmente tenemos el impuesto a las sobreganancias o *resource rent tax*, que es un impuesto relativamente moderno, que se vuelve más frecuente dentro de los sistemas tributarios extractivos en América Latina tras el alza del precio de los commodities en el mercado mundial. Este instrumento está diseñado para incrementar los ingresos fiscales de manera progresiva cuando las empresas obtienen beneficios extraordinarios producto del alza de precios (Dammert y Arellano, 2020).



3. Conclusiones

Podemos concluir de forma preliminar que los factores que propician reformas en la legislación tributaria del sector minero introducidas en 2011 en el gobierno de Ollanta son tanto estructurales como agenciales. Durante la década 2003-2012 se mantuvo un alza sostenida de los precios de los commodities en el mercado internacional lo cual generó uno de los periodos de bonanza económica más importantes para el país, llegando a ser considerados una *rising star* en cuanto al crecimiento económico. Sin embargo, no se implementaron los mecanismos de tributación fiscal adecuados para poder aprovechar de alguna forma las sobre ganancias de las mineras durante el mayor auge del precio de los commodities. Durante el segundo periodo de gobierno de Alan García, se criticó duramente la inacción y el piloto automático en materia económica y tributaria minera. Es así como se fortalecen los discursos y coaliciones políticas que buscaron y lograron implementar las reformas tributarias, aunque tal vez llegaron demasiado tarde con respecto al alza de los precios de los commodities.

Asimismo respecto al impacto de las reformas tributarias establecidas en el 2011, se considera que estadísticamente permitieron una mayor recaudación fiscal, sin embargo, la deficiente capacidad de gestión y manejo de los ingresos tributarios por parte del Estado peruano y los gobiernos regionales no permitieron que estos ingresos fiscales extraordinarios fueran lo suficientemente bien gestionados para generar cambios en el desarrollo del país, ni mucho menos generó una estabilidad del régimen tributario minero. Las nuevas medidas tributarias recaudaron S/. 3, 400 millones en materia de ingresos adicionales solamente en el año 2011 (Grupo Propuesta Ciudadana, 2012). Sin embargo, estas no se tradujeron en políticas de redistribución ni mucho menos un avance en el estado de derecho peruano, salvo un par de programas nacionales que tampoco lograron generar un fuerte impacto. Por ello, la retórica del sector privado cuestiona la utilidad de un fortalecimiento de la política fiscal y tributaria, y justamente se basan en argumentos sólidos que son de vital importancia en el proceso de negociación política y en la generación de una opinión pública.

4. Bibliografía

Aguilar Gonzales, V. J., Morales Bailon, A. E., & Calixtro Ruiz, G. E. (2021). El régimen tributario minero y la recaudación tributaria: un análisis del sector minero en el marco de la crisis económica. *Revista De Investigación Valor Contable*, 8(1), 18 - 33. <https://doi.org/10.17162/rivc.v8i1.1600>

Bird, M. (1992). "Tax Reform in Latin America: A Review of Some Recent Experiences." *Latin American Research Review* 27(1), 7-36.

Corbacho, A., Cibils, V. F., & Lora, E. (2013). *More than revenue: taxation as a development tool*. Londres: Palgrave Macmillan.

Dammert, J. & Arellano, J.(2020). *Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina*. Lima: Natural Resource Governance Institute. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/gobernanza-industrias-extractivas-americalatina-capacitacion>

Del Águila, P., Martínez, M., & Regalado, F. A. (2017). Cobre: Evolución reciente y potencial de desarrollo. *Revista Moneda*, (171), 29-32.

Dirección de Promoción Minera (2020). *Boletín Estadístico Minero*, (Edición N° 02-2020). Lima: Ministerio de Energía y Minas.

De Echave, J., & Flores, C. (2020). *Minería y tributación en tiempos de pre y postpandemia*. Lima: Oxfam.

Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: Oxfam.

Flores-Macías, G. (2019). Introduction: The Political Economy of Taxation in Latin America. En G. Flores-Macías (Ed.), *The Political Economy of Taxation in Latin America* (pp. 1-24). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108655934.001

Focanti, D., Hallerberg, M., & Scartascini, C. (2016). Tax Reforms in Latin America in an Era of Democracy. *Latin American Research Review*, 51(1), 132–158. <http://www.jstor.org/stable/44000338>

Gorriti, G. (1991). El Gobierno de Fujimori consigue un espectacular descenso de la inflación. *El País*. https://elpais.com/diario/1991/11/27/economia/691196411_850215.html

Grupo Propuesta Ciudadana (2012). *Análisis de los ingresos generados por las nuevas medidas tributarias del sector minero, la regalía minera modificada, el impuesto especial a la minería y el gravamen especial a la minería*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Jorratt, M. (2021). *Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y el Perú*. Santiago: CEPAL.

Lora, E. (2007) "Trends and Outcomes of Tax Reform ." En E. Lora (Ed.), *The State of State Reform in Latin America* (pp. 185 - 212). Stanford University Press.

Lora, E. (2012). "Structural Reform in Latin America: What has been Reformed and How it can be Quantified (Updated Version)," Inter-American Development Bank working paper (346).

Lora, Eduardo A., *Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure it (Updated Version)* (October 2012). IDB Working Paper No. IDB-WP-346, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2219778> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2219778>

Llosa, L., & Panizza, U. (2015). La gran depresión de la economía peruana: ¿ Una tormenta perfecta? *Revista Estudios Económicos*, 30, 91-117.

Mahon, J. (1997). Tax reforms and its determinants in Latin America, 1977-94: Implication for theories of state development. Comunicación presentada en abril de 1997 en la reunión de la Latin American Studies Association. Guadalajara, México. Recuperado de: <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa97/mahon.pdf>

Mahon, J. (2004) "Causes of Tax Reform in Latin America." *Latin America Research Review* (39) 1–29.

Mahon, J. (2012). Tax incidence and tax reforms in Latin America. Woodrow Wilson Center Update on the Americas.

Mendoza, A., & De Echave, J. (2016). ¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero. Lima: Oxfam.

Sanchez, O. (2006). Tax system reform in Latin America: Domestic and international causes. *Review of International Political Economy*, 13 (5), 772-801, DOI: 10.1080/09692290600950654

Tamayo, J., Salvador, J., Vásquez, A., & Zurita, V. (2017). La industria de la minería en el Perú: 20 años de contribución al crecimiento y desarrollo económico del país. Lima: Osinergmin

Villar, P. & Garvan, M. (2019). Las dos caras económicas de Alan García cuando fue presidente del Perú. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/dos-caras-economicas-alan-garcia-presidente-noticia-ecpm-628138-noticia>