

HACIA UNA NUEVA  
**FISCALIDAD** SOBRE  
**RECURSOS NATURALES** EN  
PAÍSES EN DESARROLLO

---

FECHA DE RECEPCIÓN:

**19 DE JUNIO DE 2021**

FECHA DE ACEPTACIÓN:

**06 DE AGOSTO DE 2021**

---

**PÁGINAS 71 - 86**

ECONÓMICA I AÑO 8 - EDICIÓN XIII - NOVIEMBRE

# HACIA UNA NUEVA FISCALIDAD SOBRE RECURSOS NATURALES EN PAÍSES EN DESARROLLO



Katia Toledo<sup>1</sup>

## RESUMEN EJECUTIVO

Los sistemas fiscales sólidos son fundamentales para financiar el desarrollo de los países. De modo particular, los países en desarrollo enfrentan prácticas como la erosión de bases impositivas y el traslado de beneficios en la industria minera, que ocasionan grandes pérdidas de ingresos fiscales para los gobiernos. El artículo explora las razones que existen para reevaluar la tributación de recursos minerales en países en desarrollo a la luz de la iniciativa *The Future of Resource Taxation* presentada por el IGF y el ATAF.

Países en desarrollo, fiscalidad, erosión fiscal, traslado de beneficios, tributación minera, Perú.

## ABSTRACT

Strong tax systems are central to financing development of countries. In particular, developing countries face practices such as base erosion and profit shifting in the mining industry, which cause large losses of tax revenue for governments. The article explores the reasons to re-think mining taxation in developing countries in light of the initiative *The Future of Resource Taxation* presented by the IGF and the ATAF.

Developing countries, taxation, base erosion, profit shifting, mining taxation, Peru..

<sup>1</sup> Asistente de investigación en CORPTAX, Charles University. Economista por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Contacto [kmtoledo@pucp.pe](mailto:kmtoledo@pucp.pe)



## INTRODUCCIÓN

¿Por qué es importante hablar de fiscalidad en la discusión sobre desarrollo sostenible de países ricos en recursos naturales? Porque el aumento de ingresos fiscales es fundamental para financiar el desarrollo de los países. En relación con los ingresos fiscales totales, los ingresos fiscales obtenidos de empresas multinacionales son particularmente importantes para América Latina y África en comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020a) y en razón a ello es que los problemas relativos a la tributación internacional corporativa, como el traslado de beneficios y erosión de bases imponibles, se vienen posicionando en el debate público. Pero si bien existe evidencia empírica considerable para los países avanzados, casi no existe para los países en desarrollo. Crivelli, De Mooij & Keen (2015) fueron pioneros en estimar que la pérdida de ingresos fiscales de países en desarrollo debido a la erosión de la base impositiva y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) ascendía a USD 28 billones anuales. Posteriormente, Cobham & Janský (2018) re-estiman el modelo de Crivelli et al. y presentan resultados a nivel país, encontrando que los países que más pierden son los de ingresos bajos, incluidos los exportadores de productos básicos, y que la pérdida de ingresos fiscales por BEPS en Perú ascendió a USD 4.93 billones anuales.

Los países en desarrollo ricos en recursos naturales enfrentan riesgos asociados a la erosión de bases imponibles y traslado de beneficios realizados por empresas multinacionales que operan en la industria minera. Los riesgos pueden llegar a ser elevados en tanto las autoridades tributarias de estos países aún se encuentran desarrollando su experiencia en precios de transferencia específica del sector.

No han sido pocos los esfuerzos del multilateralismo por abordar estos retos. Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) y el IGF han puesto en marcha el programa *BEPS in Mining* que otorga recursos específicos del sector y capacitación sobre desarrollo de capacidades a funcionarios gubernamentales en países en desarrollo ricos en recursos para promover una política fiscal minera sólida y eficaz. Asimismo, el IGF y el Foro Africano de Administración Tributaria (en adelante, ATAF) vienen desarrollando la iniciativa *The Future of Resource Taxation* que busca ser un espacio de trabajo entre gobiernos, industrias y sociedad civil para evaluar cómo puede mejorarse el actual régimen

tributario minero en países en desarrollo ricos en recursos naturales, así como también para examinar las alternativas que dichos países tienen para aprovechar al máximo las ganancias procedentes de sus recursos minerales.

Si bien es cierto que el diseño de los regímenes tributarios mineros varía en función de los objetivos políticos de cada gobierno, Otto (2017, p. 277) hace notar que las herramientas básicas de tributación de este sector prácticamente no se han modificado en las últimas décadas. Para el caso peruano, De Echave & Flores (2020, p. 4) son del mismo parecer. En tal sentido, el presente artículo explora las razones que existen para reevaluar la tributación de recursos minerales en países en desarrollo a la luz de la iniciativa *The Future of Resource Taxation* presentada por el IGF en alianza con el ATAF.

Para tal propósito, el artículo se encuentra ordenado de la siguiente manera: Primero, se muestra una breve descripción de la industria minera en el Perú. Segundo, se presenta la iniciativa *The Future of Resource Taxation* desarrollada por el IGF en alianza con el ATAF. Tercero, se exploran las razones que existen para reevaluar la tributación de recursos minerales en países en desarrollo a la luz de la iniciativa *The Future of Resource Taxation*. Finalmente, se presentan las conclusiones.

## PUNTO DE PARTIDA: CARACTERIZACIÓN DE LA INDUSTRIA MINERA EN EL PERÚ

Jorratt (2021, pp. 56–60) realiza una revisión detallada del marco legal y régimen fiscal aplicable a la industria minera en el Perú, el cual se resume a continuación:

### ESTABILIDAD TRIBUTARIA

- Los titulares de proyectos mineros gozan de estabilidad tributaria, mediante contrato suscrito con el Estado, por un plazo de 10, 12 o 15 años dependiendo de la capacidad de la mina<sup>2</sup>.
- Los inversionistas quedan sujetos al régimen tributario vigente a la fecha de aprobación del programa de inversión, no siéndole de aplicación ningún tributo que se cree con posterioridad.

### IMPUESTO SOBRE LAS UTILIDADES (ISU)

- Es el denominado Impuesto de Tercera Categoría, cuya tasa es del 29,5% sobre la utilidad neta mundial.
- Para determinar la renta imponible de la Tercera Categoría, las empresas pueden deducir los gastos que sean necesarios para producir la utilidad.
- Las empresas mineras gozan de un régimen especial de depreciación<sup>3</sup>.
- Respecto de los gastos de exploración, preparación y desarrollo en que incurran los titulares de actividades mineras, éstos pueden deducirse en el ejercicio en que se incurran, o bien amortizarse linealmente en un plazo máximo de tres años

2 El plazo de estabilidad tributaria es de 10 años para proyectos con capacidad de 3,000 a 5,000 toneladas métrica (TM) al día, de 12 años para proyectos con capacidad de 5,000 a 15,000 TM y de 15 años para proyectos con capacidad mayor a 15,000 TM.

3 Las tasas de depreciación relevantes para la minería son: vehículos (excepto trenes) y todo tipo de hornos, 20%; máquinas y equipos utilizados para actividades de minería, petróleo y construcción, 20%; equipo para procesamiento de datos, 25%; máquinas y equipos adquiridos a partir del 1 de enero de 1991, 10%; otros activos fijos, 10%; edificios, 5%.

## REGALÍA MINERA

- Es una contraprestación económica que los sujetos de la actividad minera pagan al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos.
- Desde el 2011<sup>4</sup>, la base imponible de la regalía es la utilidad operativa trimestral de la compañía. La regalía minera se determina aplicando sobre la utilidad operativa trimestral una tasa efectiva. Las tasas efectivas se encuentran en el rango de 1% a 12%.
- La regalía minera puede ser deducida como gasto en la determinación del ISU.
- Se establece un valor mínimo para el pago por concepto de regalía minera, igual al 1% de las ventas del trimestre. Es decir, el monto a pagar será el mayor monto que resulte de comparar el resultado de aplicar la tasa efectiva sobre la utilidad operacional y el uno por ciento de los ingresos generados por las ventas realizadas en el trimestre.
- Los pequeños productores y mineros artesanales no pagan este impuesto.

## IMPUESTO ESPECIAL A LA MINERÍA

- Grava la utilidad operativa obtenida por los sujetos de la actividad minera, proveniente de las ventas de los recursos minerales metálicos en el estado en que se encuentren.
- La forma de calcular el impuesto es aplicando sobre la utilidad operativa trimestral una tasa efectiva que es función del margen operativo del trimestre. En este caso, las tasas efectivas se encuentran en el rango de 2% a 8,4%.
- No existe un impuesto mínimo como en la Regalía Minera.
- Los pequeños productores y mineros artesanales no pagan este impuesto.
- El IEM puede ser deducido como gasto en la determinación del ISU.

## GRAVAMEN ESPECIAL A LA MINERÍA

- Impuesto que se aplica a los sujetos de la actividad minera que hayan firmado con el Estado Contratos de Garantías y Medidas de Promoción a la Inversión de conformidad con Ley General de Minería (contratos de estabilidad jurídica).
- Este impuesto tiene las mismas características que el IEM, pero sus tasas efectivas oscilan, dependiendo del margen operativo, en el rango de 4% a 13,12%. Del monto así determinado se deducen las cantidades pagadas por concepto de Regalía Minera.
- El GEM también se puede deducir en la determinación del ISU.

## APORTE POR REGULACIÓN DEL OSINERGMIN

- La base para el cálculo del aporte es la facturación mensual de las actividades directamente relacionadas con el ámbito regulatorio del OSINERGMIN (actividades mineras), luego de descontar el IVA.
- El aporte fue fijado en 0,14% para los años 2020, 2021 y 2022.

En el Perú, el impuesto sobre las utilidades (ISU) es la principal carga tributaria para las empresas mineras (Gómez, Jiménez & Morán 2015, p.53). Sin embargo, estas empresas reciben cuantiosos incentivos tributarios, tales como, la deducción de todos sus costos de exploración y desarrollo, devoluciones tributarias (saldo de exportador e IGV) y normas de depreciación acelerada<sup>5</sup> que terminan teniendo un gran impacto en la postergación del pago del Impuesto a la Renta (OFAM 2014, p. 12; De Echave & Flores 2020, p. 22). Además, la resistencia de las empresas mineras a pagar las regalías las lleva a utilizar sus convenios de estabilidad tributaria,

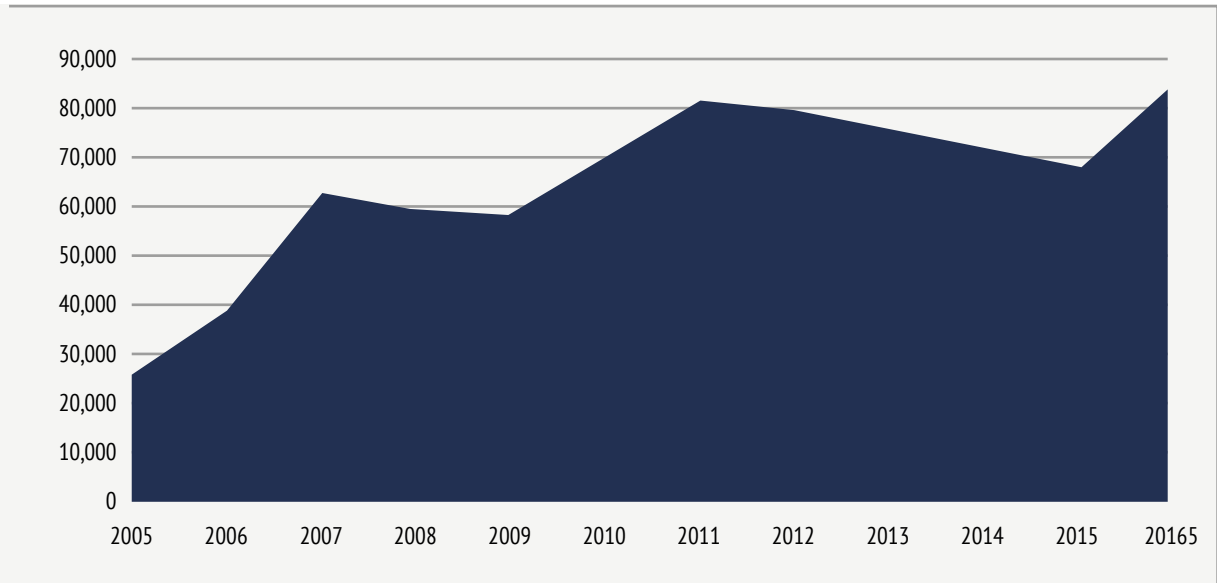
4 Hasta el año 2011 la regalía minera se pagaba sobre el valor del concentrado o su equivalente, conforme a la cotización de los precios del mercado internacional, con tasas progresivas de 1% a 3%, en función del rango de ventas de cada empresa.

5 En el Perú, las normas de depreciación acelerada implican que las compañías mineras recuperen su inversión en cinco años a través de una tasa de depreciación anual del 20%.

pese a que la regalía no es un tributo, para evadir el pago. Según Mendoza y De Echave (2016), las empresas con convenios de estabilidad tributaria dejaron de pagar US\$ 1,591 millones en regalías mineras entre 2004 y 2011.

Ahora veamos algunos indicadores claves del sector minero:

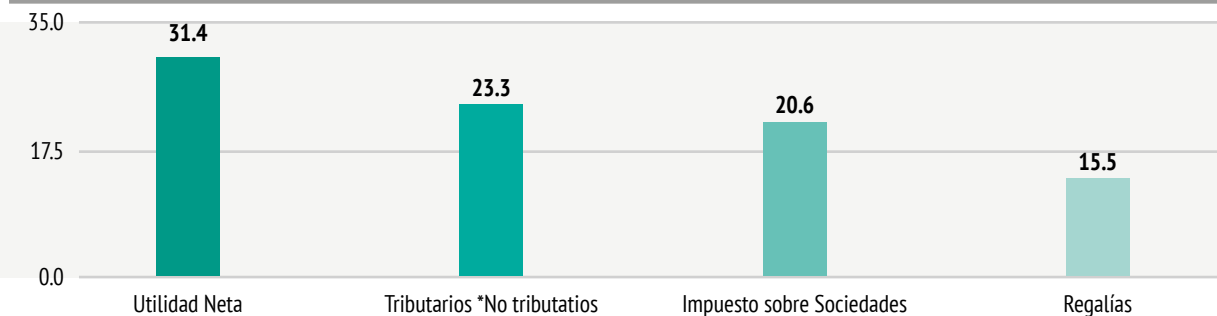
**GRÁFICO 1.**  
PERÚ: INGRESOS ANUALES DEL SECTOR MINERO, 2005-2016  
(EN MILLONES DE SOLES)



Fuente: De Echave y Flores (2020)

El gráfico 2 muestra los ingresos anuales del sector minero en el periodo 2005–2018. Este período abarca la etapa del superciclo de precios de los minerales, hasta el año 2013, y los primeros años de la etapa posterior al superciclo. De acuerdo con los estados financieros de las empresas mineras a nivel agregado, De Echave y Flores (2020, p. 26) observan que el valor de los ingresos anuales de dicho sector se elevó de S/. 26,000 millones a S/. 81,000 millones en el período 2005–2016.

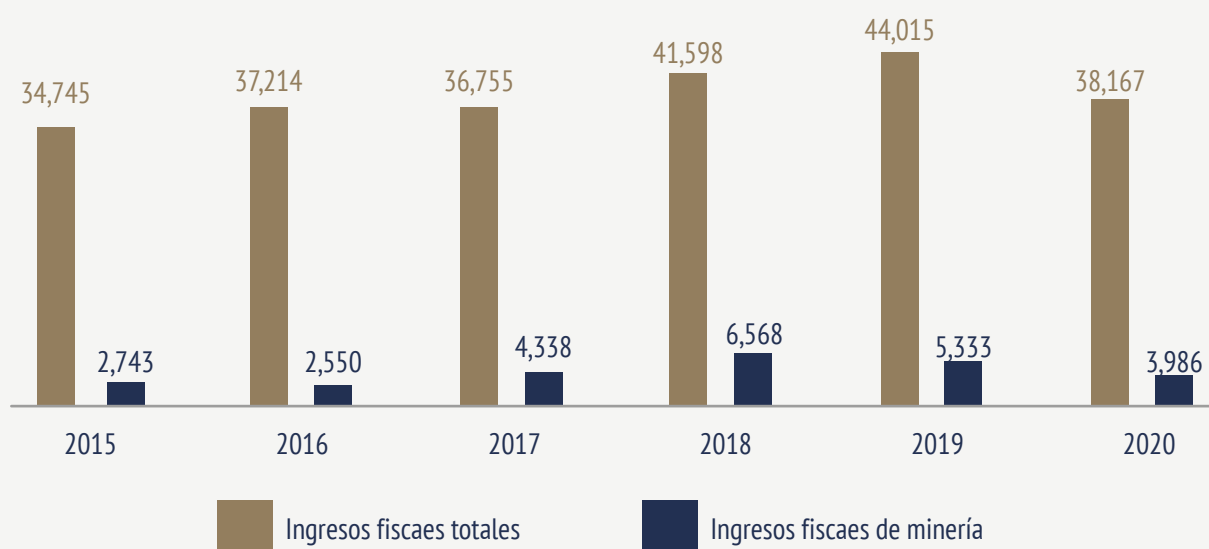
**GRÁFICO 2.**  
SECTOR MINERO: UTILIDADES E INGRESOS FISCALES, 2005-2012 (TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO, EN PORCENTAJES)



Fuente: Torres (2018)

Por su parte, Torres (2018) muestra que durante el período 2005–2012, mientras que la utilidad neta de las empresas mineras aumentaba a una tasa de crecimiento media anual de 31,4 %, el impuesto sobre sociedades lo hacía a una tasa de 20,6 % y, en tanto, el conjunto de los ingresos vinculados a la renta minera (tributarios y no tributarios)<sup>6</sup> aumentaba a una tasa de 23,3 %. En razón de ello, De Echave y Flores (2020, p. 50) caracterizan al régimen fiscal minero como uno regresivo, porque no permitió una participación creciente del Estado en la renta minera en los años de bonanza en el sector extractivo.

GRÁFICO 3.  
INGRESOS FISCALES TOTALES E INGRESOS FISCALES DEL SECTOR  
MINERO, 2015 – 2020 (MONTOS EN MILLONES DE S/.)<sup>7</sup>



Fuente: Cuadro A 22 Ingreso anual recaudado. SUNAT - **Elaboración propia**

Como se observa en el gráfico 3, el monto de ingresos fiscales provenientes del sector minero alcanzó un promedio de 10.8% de los ingresos fiscales totales del gobierno durante el periodo 2015 – 2020. ¿Qué valor alcanza esta ratio en otros países de la región? Según Gómez et al. (2015, p. 50), el aporte fiscal de la minería en Chile significó un 15.3% respecto de los ingresos fiscales totales de dicho país. ¿Existe espacio para que el sector minero peruano aporte en mayor medida a los ingresos fiscales totales del país? Los datos y la experiencia comparada sugieren que sí. Es relevante examinar qué factores están impidiendo tal propósito y evaluar cómo el actual régimen fiscal minero puede seguir apoyando la lucha contra la erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios en aras de garantizar mayores ingresos fiscales para el país.

6 Impuesto sobre sociedades, IEM, regalías y GEM.

7 Los ingresos fiscales considerados en este gráfico comprenden: i) IR de las 5 categorías, ii) IR de no domiciliados, iii) Regularización, iv) Régimen especial del IR, v) Régimen MYPE Tributario y vi) Otras rentas.

## THE FUTURE OF RESOURCE TAXATION

En julio de 2020, el IGF y el ATAF presentaron una iniciativa conjunta que apuntaba a repensar cómo los países en desarrollo ricos en recursos minerales se benefician de dichos recursos. La iniciativa *The Future of Resource Taxation* pretende promover un diálogo entre los gobiernos, la sociedad civil y la industria con el fin de discutir cómo puede mejorarse el actual régimen tributario minero, así como para examinar las alternativas que los países ricos en recursos naturales tienen a su disposición para aprovechar al máximo las ganancias provenientes de sus recursos minerales.

Agyiri, Lassourd, Mann, Readhead y Taquiri (2020) explican que los países ricos en recursos minerales pueden participar de la riqueza proveniente de estos recursos por medios directos e indirectos. Los medios directos se refieren a la propiedad estatal directa sobre las minas y los medios indirectos se refieren a la operación conjunta con empresas privadas, donde los Estados reciben un porcentaje de los beneficios como dividendos. En el caso de recursos minerales, se observa que los gobiernos controlan sólo un 10 % de la producción de metales a nivel mundial (Mitchell, Marcel & Mitchell, 2012. pp. 18–19; Raw Materials Group, 2011, p. 6); siendo el caso peruano más crítico aún puesto que el Estado peruano no posee participación en la propiedad de empresas estratégicas, entre ellas las empresas mineras (De Echave & Flores 2020, p. 44). Esta restricción se motiva en el artículo 60 de la Constitución, el cual regula el principio de subsidiaridad para la actividad empresarial del Estado. En tal sentido, Agyiri et. al. (2020) sostienen que los países ricos en minerales dependen de la tributación, y no de la participación en la propiedad, para generar ingresos a partir de la riqueza proveniente de sus recursos.

De hecho, si repasamos el rol que ha tenido la política tributaria en países en desarrollo, encontraremos que ha sido diseñado, principalmente, como un medio para atraer inversiones extranjeras antes que recaudar impuestos. La iniciativa *The Future of Resource Taxation* parte de entender que ese paradigma ha evolucionado, sobre todo para las industrias con una localización específica como la extracción de materias primas. Si bien la política tributaria sigue teniendo un rol en la creación de un entorno adecuado para las inversiones, los hacedores de política cada vez tienen una comprensión más diferenciada de lo que es importante para los inversionistas y de los tipos de inversiones y beneficios que permiten el crecimiento y desarrollo sostenible en un país (Hund La Porta, Fabregas & Drexhage, 2020). Hoy, Estado y sociedad civil aspiran a obtener ingresos sólidos del sector minero y lo ven como una condición necesaria para el desarrollo sostenible exitoso dirigido por las industrias extractivas (Natural Resource Governance Institute, 2014). El Perú no es ajeno a dicho propósito. Contar con una política fiscal dotada de instrumentos adecuados para la captura óptima de la renta minera sigue siendo una necesidad para un país como el Perú. Una política fiscal minera basada solo en instrumentos ya tradicionales, como el IR de la tercera categoría o la RM vigente, no es suficiente para captar de manera óptima la renta minera (Echave & Flores 2020, pp. 49, 50).



## ¿POR QUÉ REEVALUAR LA TRIBUTACIÓN DE RECURSOS MINERALES EN PAÍSES EN DESARROLLO?

*The Future of Resource Taxation* presenta las siguientes razones que motivan la reevaluación de la tributación de recursos minerales:

**Primero:** Existen desafíos actuales en la recaudación de ingresos procedentes del sector minero

Los países en desarrollo luchan para obtener ingresos procedentes del sector minero debido principalmente a: i) planificación fiscal agresiva por parte de las empresas multinacionales, ii) gobiernos con escasa capacidad de exigir el cumplimiento de las leyes fiscales y iii) incentivos fiscales demasiado generosos.

Se sabe que la dificultad para imponer impuestos a las empresas multinacionales es uno de los desafíos que afrontan las administraciones tributarias en el mundo. Otros desafíos también comprenden la existencia de leyes inadecuadas y recursos humanos y financieros limitados por parte de las administraciones tributarias. Tanto Ezenagu (2019) como Brooks y Kreve (2015) indican que los países en desarrollo no tienen las herramientas necesarias para aplicar normas fiscales internacionales complejas como el principio de plena competencia y los tratados de doble tributación.

En consecuencia, los países en desarrollo quedan expuestos a prácticas elusivas como la erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios que según estimaciones del FMI les impide recibir más de USD 28 billones en ingresos por año en todos los sectores (Crivelli et al., 2015). Para el caso peruano, Cobham & Janský (2018) estiman una pérdida de ingresos fiscales de USD 4.93 billones anuales.

Por su parte, como menciona Readhead (2018), la utilización de incentivos fiscales puede complicar aún más la recaudación de impuestos procedentes de la minería. Si bien es cierto que los incentivos fiscales eficientes y eficaces son necesarios para atraer inversiones mineras, también es cierto que traen consigo un costo para la administración fiscal, la buena gobernanza y las pérdidas no deseadas de ingresos. En Perú, las exoneraciones y beneficios tributarios vigentes le cuestan al país casi S/. 15,000 millones anuales, y en el caso específico del sector minería, las empresas con convenios de estabilidad tributaria dejaron de pagar US\$ 1,591 millones en regalías mineras entre el 2004<sup>8</sup> y el 2011 (Echave & Flores 2020, p. 14).

Así las cosas, Agyiri et. al. (2020) sostienen que “es poco probable que el actual régimen fiscal minero, con su dependencia al impuesto sobre la renta empresarial y el uso difundido de los incentivos fiscales, ofrezca el nivel sólido y sostenido de ingresos públicos previsto por los

8 La Ley de regalía minera (Ley N° 28258) se creó en el 2004.

modelos teóricos” (p.7). Además, Otto (2017, p. 3) agrega que las cuestiones relacionadas con la erosión de bases impositivas y el traslado de beneficios siguen constituyendo un problema importante que distorsiona la efectiva recaudación de impuestos del sector minero.

¿A través de qué mecanismos las empresas multinacionales del sector minero hacen posible la erosión de sus bases impositivas o el traslado de sus beneficios a países o territorios no cooperantes o de baja o nula imposición? De acuerdo con Hanni y Podestá (2016, pp. 16–34) y el Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (en adelante, IGF), esto es posible a través de los siguientes mecanismos:

- ❁ **Deducción de intereses excesivos:** Las empresas pueden financiar una inversión minera mediante deuda o capital social siendo la deuda la vía más atractiva porque los pagos de intereses son deducibles de impuestos por la empresa minera. Las empresas pueden utilizar la deuda de partes relacionadas (por ejemplo, préstamos otorgados por la entidad matriz a una subsidiaria en el país minero) para trasladar las ganancias al extranjero a través de pagos de intereses excesivos a las entidades relacionadas. Esta práctica es particularmente significativa para los proyectos mineros que requieren altos niveles de inversión de capital y que no siempre se pueden obtener directamente de terceros, lo que hace que los préstamos de grandes cantidades de dinero pactados entre partes relacionadas sean comunes.
- ❁ **Tratados fiscales internacionales:** Los tratados tributarios generalmente asignan derechos tributarios entre los gobiernos que son partes en el tratado, en particular entre su lugar de operación (país de origen), sede (país de residencia) y cualquier jurisdicción intermediaria (centro de inversión) que pueda estar involucrada en el negocio de la empresa. Los tratados pueden tener un impacto importante sobre qué gobierno tiene derecho a recaudar impuestos y cuánto. Si bien los gobiernos pueden negociar tratados fiscales para atraer inversión extranjera directa, en algunos casos las empresas pueden utilizar de forma indebida los tratados fiscales para facilitar la elusión fiscal. Los tratados fiscales ofrecen una serie de ventajas fiscales que incluyen la reducción de las retenciones fiscales (sobre dividendos, intereses y regalías) y un crédito o exención fiscal extranjera para eliminar la doble imposición. Ha habido casos de abuso de tratados fiscales en el sector extractivo donde las empresas utilizaron tratados fiscales para reducir sus pagos de impuestos a los gobiernos de países en desarrollo ricos en recursos: Heritage Oil and Gas (Gran Bretaña) en Uganda, Paladin Energy (Australia) en Malawi y una subsidiaria canadiense de Rio Tinto, Turquoise Hill Resources, en Mongolia.
- ❁ **Transferencia de activos mineros al exterior:** La transferencia de la propiedad de los activos de una empresa puede generar ingresos significativos que el Perú grava como ganancias de capital. Las empresas estructuran las transacciones para que queden fuera de la base impositiva de Perú mediante la venta de acciones en una empresa extraterritorial (offshore) que posee el activo, a menudo sin notificar a las autoridades fiscales en Perú

(donde se encuentra el activo). En los últimos años, Perú ha tomado medidas para revisar la legislación nacional y la red de tratados internacionales para mejorar la capacidad de gravar las transferencias indirectas de activos en el extranjero. Sin embargo, los desafíos relacionados con la valoración de las licencias y los activos mineros con fines tributarios dificultan la mejora de la capacidad de gravar las transferencias indirectas.

- ❁ Incentivos fiscales: Los gobiernos ofrecen incentivos fiscales para incentivar la inversión minera en sus territorios ocasionando desviaciones favorables de las políticas fiscales generales en favor de las empresas mineras. Los incentivos fiscales en la minería son comunes en los países en desarrollo, pero a menudo se cuestiona su eficacia. Si bien los incentivos pueden fomentar el crecimiento del sector minero, también pueden ser demasiado generosos y desviar innecesariamente los ingresos fiscales de los países ricos en recursos minerales. Por lo tanto, es importante que los responsables de la formulación de políticas comprendan cuándo pueden ser apropiados los incentivos fiscales, qué tipo de incentivos son más beneficiosos y cómo es probable que las empresas respondan a los incentivos.
- ❁ Las prácticas abusivas de precios de transferencia ocurren cuando una empresa vende bienes o servicios a otra empresa relacionada a un precio inflado o desinflado para asignar las ganancias a una jurisdicción con impuestos más bajos. Debido a que estas transacciones son internas de una empresa multinacional, a menudo no están sujetas a precios de mercado. Las transacciones comunes que realizan las empresas mineras peruanas con partes relacionadas son la venta de minerales y/o derechos minerales a partes relacionadas, y la compra o adquisición de diversos bienes, servicios y activos de partes relacionadas. Una forma en que el gobierno peruano ha abordado las prácticas abusivas de precios de transferencia es mediante la aprobación de leyes y reglamentos que exigen a las empresas que apliquen el principio de “plena competencia”. Sin embargo, la capacidad de las administraciones tributarias para implementar reglas de elusión fiscal para hacer frente a estas prácticas abusivas es crítica.

En adelante, los regímenes tributarios mineros deberían rediseñarse con el objetivo de generar ingresos confiables y de fácil recaudación que estén protegidos de los riesgos del traslado de beneficios y erosión de bases imponibles.

**Segundo:** Nuevos riesgos y oportunidades están apareciendo con los minerales de bajas emisiones de carbono

Agyiri et. al. (2020) advierten de las oportunidades, riesgos e incertidumbres asociados con los minerales de bajas emisiones de carbono. Los países ricos en recursos naturales, impulsados por la demanda de minerales con bajas emisiones de carbono (Hund et al., 2020), buscan obtener más ganancias de estos minerales a través de la política tributaria e industrial. Por

ejemplo, Chile llegó a un acuerdo con Samsung C&T Corporation para construir fábricas de baterías de vehículos eléctricos a cambio del suministro garantizado de litio a un precio fijo por 30 años (Sherwood, 2019).

**Tercero:** Tecnologías disruptivas repercuten en la distribución de los beneficios derivados del sector minero

El sector minero se encuentra atravesando una importante transición tecnológica incluyendo el uso de camiones y trenes autónomos de larga distancia, la digitalización de las operaciones mineras y el empleo de aprendizaje automático y la inteligencia artificial. No cabe duda que las nuevas tecnologías disponibles revolucionarán la manera en que se lleva a cabo la actividad minera.

Si bien estos cambios dan paso a nuevas oportunidades, también es cierto que la implementación de algunas nuevas tecnologías puede modificar en gran medida el modelo tradicional y de distribución de beneficios de la industria minera tanto en los países desarrollados como en desarrollo, siendo estos últimos los que sentirán con más fuerza los efectos de estos cambios.

En primer lugar, es probable que las nuevas tecnologías sustituyan a un número significativo de trabajadores escasa o medianamente cualificados (Cosbey et al. 2016. p. 27). De acuerdo con el Consejo Internacional de Minería y Metales (2016), los salarios de trabajadores mineros constituyen entre el 10 % y el 20 % de los beneficios económicos que los países perciben del sector minero. Asimismo, una menor cantidad de puestos de trabajo también se traduce en una reducción de los impuestos sobre el trabajo y los impuestos indirectos derivados de las actividades económicas relacionadas con la minería.

En segundo lugar, Agyiri et. al. (2020) también resaltan que las nuevas tecnologías llevarán a un aumento significativo en el valor de los bienes intangibles relacionados con la minería, como las patentes. Esto es de especial relevancia puesto que, hoy por hoy, los bienes intangibles ya comprenden un gran riesgo para los propósitos de las administraciones tributarias; toda vez que constituyen una ventana para que las empresas multinacionales trasladen beneficios a jurisdicciones de baja o nula imposición. De este modo, las subsidiarias domiciliadas en países en desarrollo deberán pagar derechos de licencia por las nuevas tecnologías a empresas relacionadas que, posiblemente, se encuentren domiciliadas en jurisdicciones de bajos impuestos; lo que aumentará aún más los riesgos de traslado de beneficios y los problemas de recaudación de ingresos que las administraciones tributarias enfrentan con el actual régimen fiscal del sector minero.

No obstante, Agyiri et. al. (2020) también advierten que las nuevas tecnologías podrían significar oportunidades para mejorar la supervisión que hace el gobierno en el sector. De acuerdo con un estudio de Ernst & Young (EY, 2019), las herramientas para supervisar el flujo

y la calidad de los minerales extraídos podrían reforzar la recaudación de ingresos fiscales al brindar información en tiempo real a los gobiernos sobre el grado y la cantidad de los minerales extraídos. Señalan que un mayor acceso a la información puede además facilitar la aplicación de regulaciones fiscales más diferenciadas y específicas.

**Cuarto:** Los gobiernos afrontan nuevas presiones.

Agyiri et. al. (2020) se refieren al activismo por justicia fiscal. Los autores reconocen que existe una demanda clara y firme de justicia fiscal por parte de la sociedad civil. Propuestas como el impuesto sobre el patrimonio o las tasas marginales del impuesto sobre la renta forman parte del debate público en varios países (Landais, Saez & Zucman, 2020; Schneider & Kahn, 2020). De hecho, la cantidad de ingresos fiscales que las empresas y las personas de grandes fortunas aportan a sus países se está convirtiendo en una cuestión ética de interés público. Por su parte, las empresas mineras responden asumiendo un mayor compromiso con la transparencia y las responsabilidades fiscales. Agyiri et. al. (2020) sostienen que la supervisión pública sobre la recaudación fiscal y el gasto de los ingresos públicos son aspectos fundamentales para que el aumento de los impuestos se traduzca en más y mejores bienes y servicios públicos.

Como refiere Jorrat (2021, p. 26), la transparencia fiscal –entendida como la difusión pública de información clara, confiable, oportuna, periódica y pertinente sobre las cuentas fiscales de un gobierno– resulta fundamental para la credibilidad de la política fiscal y la buena gobernanza, e incentiva la participación de la sociedad civil en los procesos de elaboración de decisiones públicas. El estándar EITI es considerado un ejemplo de buenas prácticas en cuanto a transparencia en la explotación de recursos mineros. Este estándar requiere información a lo largo de la cadena de valor de la industria extractiva, desde el punto de extracción, hasta la distribución de los ingresos a través del gobierno, y cómo beneficia al público. Esto incluye la forma en que se asignan y registran las licencias y los contratos, quiénes son los propietarios beneficiarios de esas operaciones, cuáles son las disposiciones fiscales y jurídicas, cuánto se produce, cuánto se paga, dónde se asignan esos ingresos y cuál es la contribución a la economía, incluido el empleo. Hoy en día, bajo el estándar EITI 2016, Perú registra un progreso significativo<sup>9</sup>.

## BONUS TRACK

Existen otros puntos por explorar alrededor de una nueva fiscalidad sobre recursos naturales en países en desarrollo.

A finales del 2016, Perú adoptó una reforma tributaria en su legislación sobre precios de transferencia basada en las recomendaciones de la OCDE, en particular las acciones 10 y 13 del Plan BEPS (OCDE, 2015). Esta reforma buscó reducir la transferencia de beneficios y

<sup>9</sup> Progreso significativo: se han implementado aspectos importantes de cada requisito y se están cumpliendo los objetivos más amplios de los requisitos

la erosión de la base impositiva aumentando la transparencia fiscal: las empresas debían presentar informes y pruebas adicionales sobre la valoración de las operaciones realizadas con partes relacionadas. Si bien esto resulta positivo, existe una agenda de investigación aún poco explorada sobre la evaluación y medición de dicha reforma. De igual modo, es necesario seguir apostando por el desarrollo de las capacidades de nuestra administración tributaria y por el activismo por justicia fiscal impulsado desde la sociedad civil.

Sin perjuicio de lo anterior, otra línea de investigación por seguir desarrollando es el rol clave que juegan las Big4 en los esquemas de evasión de impuestos a través de la planificación fiscal (Jones, Temouri & Cobham, 2018; Sikka, 2013; Dhaliwal, Gal-Or, Naiker & Sharma, 2013; Donohoe & Knechel, 2014). Por ejemplo, en el caso de las Big4 que operan en Chile, Bustos, Pomeranz, Vila-Belda & Zucman (2019) encontraron que el número de empleados dedicados a apoyar a empresas en estrategias de planificación fiscal para cumplir con la regulación de precios de transferencia se multiplicó por 15 luego del inicio de la reforma tributaria contra la erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios en Chile. Si bien esto puede deberse a que la reforma tributaria exigió una mayor carga documentaria para las empresas y por ello estas contrataron más servicios de consultoría fiscal, otra interpretación también sugiere que las empresas estarían buscando contratar mayores y más complejos servicios de planificación fiscal para seguir evitando pagar impuestos.

Las últimas reformas tributarias globales impulsadas por el Marco Inclusivo de la OCDE presentan propuestas que pueden transformar la tributación internacional con implicaciones potencialmente importantes para los países en desarrollo ricos en recursos naturales. Para garantizar que las empresas paguen impuestos en las jurisdicciones en las que realizan negocios digitales, pero es posible que no tengan presencia física, la OCDE estuvo trabajando en la reformulación de las normas fiscales globales. En tal sentido, OCDE ha propuesto un enfoque de dos pilares que afectará a todos los sectores de la economía global, más allá de las empresas digitalizadas. El primer pilar propone trasladar algunos derechos impositivos a los países destino de servicios digitales. Los primeros borradores de la propuesta no eran adecuados para las industrias extractivas; por lo que se decidió excluir el sector minero e hidrocarburos.

El segundo pilar, denominado “Propuesta global contra la erosión de bases imponibles” (GloBE, por sus siglas en inglés), busca utilizar un impuesto mínimo global para disuadir a las empresas multinacionales de transferir ganancias fuera de los países donde operan sus subsidiarias, que en su mayoría suelen ser países en desarrollo. Si bien el GloBE busca promover una tributación eficaz en países en desarrollo ricos en recursos, expertos del IGF y del International Institute for Sustainable Development (IISD) advierten que tal como está redactado actualmente, estos países podrían perder ingresos fiscales e inversiones mineras frente a los países más desarrollados<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Para mayor información, revisar: <https://www.iisd.org/articles/global-tax-reforms-proceeding-major-mining-implications>

## CONCLUSIONES

La erosión de bases imponibles y traslado de beneficios en las industrias extractivas son posibles a través de mecanismos como deducciones de intereses excesivos, tratados fiscales internacionales, transferencia de activos mineros al exterior, incentivos fiscales y las prácticas abusivas de los precios de transferencia. Dichos riesgos podrán seguir escalando puesto que, en la práctica, las actividades económicas de los sectores extractivos son una ventana para ello.

En tal sentido, una parte importante del debate tributario en el Perú se relaciona con la minería. Un sector económico que desde la década de los años 90 ha gozado de enormes beneficios tributarios, cuyas empresas han sabido aprovechar vacíos legales y cuyo gremio empresarial ha sido uno de los más fuertes opositores a cambios en la política tributaria. En ese escenario en que las tesis desarrolladas en *The Future of Resource Taxation* proveen un marco de análisis para repensar cómo Perú, un país en desarrollo rico en recursos minerales, se beneficia de sus recursos. Esto nos lleva a discutir cómo puede mejorarse el actual régimen tributario minero, así como examinar las alternativas que los países ricos en recursos naturales tienen a su disposición para aprovechar al máximo las ganancias provenientes de sus recursos minerales.

No cabe duda que, con una extensa lista de Objetivos de Desarrollo Sostenible por financiar, es importante que los gobiernos de los países en desarrollo ricos en recursos se aseguren de que los proyectos mineros actuales y futuros contribuyan plenamente a los presupuestos gubernamentales.

## REFERENCIAS

- Agyiri I., Lassourd T., Mann H., Readhead A. & Taquiri J. (2020). *The future of resource taxation*.
- Brooks, K. & Krever, R., (2015). “The troubling role of tax treaties”. En G. M. M. Michielse y V. Thuronyi, (Eds.), *Tax design issues worldwide*, Series on International Taxation, vol. 51, págs. 159–178. Kluwer Law International.
- Bustos, S., Pomeranz, D., Vila-Belda, J., & Zucman, G. (2019). Challenges of Monitoring Tax Compliance by Multinational Firms: Evidence from Chile. In *AEA Papers and Proceedings* (Vol. 109, pp. 500-505).
- Cobham, A., & Janský, P. (2018). Global distribution of revenue loss from corporate tax avoidance: re estimation and country results. *Journal of International Development*, 30(2), 206-232.
- Consejo Internacional de Minería y Metales (2016). *Role of mining in national economies* (3.ª edición). [https://www.icmm.com/website/publications/pdfs/social-and-economic-development/161026\\_icmm\\_romine\\_3rd-edition.pdf](https://www.icmm.com/website/publications/pdfs/social-and-economic-development/161026_icmm_romine_3rd-edition.pdf)
- Cosbey, A., Mann, H., Maennling, N., Toledano, P., Geipel, J. & Brauch, M. D. (2016). *Mining a mirage? Reassessing the shared-value paradigm in light of the technological advances in the mining sector*. Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. <https://www.iisd.org/system/files/publications/mining-a-mirage.pdf>
- Crivelli, E., De Mooij, R. A., & Keen, M. M. (2015). *Base erosion, profit shifting and developing countries*. International Monetary Fund.
- Dhaliwal, D. S., Gal-Or, R., Naiker, V., & Sharma, D. (2013). The influence of the audit committee on auditor provided tax planning services.
- Donohoe, M.P. & Robert Knechel, W. (2014), Does Corporate Tax Aggressiveness Influence Audit Pricing?. *Contemp Account Res*, 31: 284-308
- EY (2019). *The tax authority of the future: How tax authorities are using analytics to deliver new levels of value*. [https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en\\_gl/topics/tax/tax-pdfs/ey-the-tax-authority-of-the-future.pdf](https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/tax/tax-pdfs/ey-the-tax-authority-of-the-future.pdf)

- **Ezenagu, A. (2019).** *Safe harbour regimes in transfer pricing: An African perspective*, Working paper 100. International Centre for Tax and Development. [https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/14620/ICTD\\_WP100.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/14620/ICTD_WP100.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- **Georgieva, K., Pazarbasioglu, C. & Weeks-Brown, R. (2020).** *Reform of the international debt architecture is urgently needed*. Fondo Monetario Internacional. <https://blogs.imf.org/2020/10/01/reform-of-the-international-debt-architecture-is-urgently-needed/>
- **Gómez Sabaíni, J. C., Jiménez, J. P., & Morán, D. (2015).** El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe.
- **Hanni, M. & Podestá, A. (2016).** *Flujos financieros ilícitos en los países andinos. Una mirada al sector minero*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)
- **Hund, K., La Porta, D., Fabregas, T. P., Laing, T. & Drexhage, J. (2020).** *Minerals for climate action: The mineral intensity of the clean energy transition*. Banco Mundial. <http://pubdocs.worldbank.org/en/961711588875536384/Minerals-for-Climate-Action-The-Mineral-Intensity-of-the-Clean-Energy-Transition.pdf>
- **Natural Resource Governance Institute (2014).** *La Carta de los Recursos Naturales*. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-charter-spanish>
- **Jones, C., Temouri, Y., & Cobham, A. (2018).** Tax haven networks and the role of the Big 4 accountancy firms. *Journal of World Business*, 53(2), 177-193.
- **Jorratt, M. (2021).** Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y el Perú.
- **Landais, C., Saez, E. & Zucman, G. (2020).** *A progressive European wealth tax to fund the European COVID response*. VOXeu. <https://voxeu.org/article/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response>
- **Mendoza, A. y De Echave, J. (2016).** *¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero*. Lima: Oxfam y CooperAccion.
- **Mitchell, J., Marcel, V. & Mitchell, B. (2012).** *What Next for the Oil and Gas Industry?* [https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy%2C%20Environment%20and%20Development/1012pr\\_oilgas.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy%2C%20Environment%20and%20Development/1012pr_oilgas.pdf)
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2020a).** *Corporate Tax Statistics*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2020b).** *Building back better: A sustainable, resilient recovery after COVID-19*. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-back-better-a-sustainable-resilient-recovery-after-covid-19-52b869f5/>
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015).** *BEPS 2015 Final Reports*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- **Otto, J. M. (2017).** *The taxation of extractive industries*, Informe de trabajo 2017/75, WIDER. Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER). <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-75.pdf>
- **Oxfam, F., & Afonso, F. (2014)** JUSTICIA FISCAL PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE.
- **Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (2016).** *UNEP report: Cost of adapting to climate change could hit \$500B per year by 2050*.
- **Raw Materials Group (2011).** *Overview of the state ownership in the global minerals industry*, serie N.º 20, 82848, de las industrias extractivas para el desarrollo. Grupo del Banco Mundial.
- **Readhead, A. (2018).** *Tax incentives in mining: Minimising risks to revenue*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Fondo Monetario Internacional.
- **Sachs, J., Stiglitz, J., Mazzucato, M., Brown, C. Dutta-Gupta, I., Reich, R., Zuchman, G., et al. (2020).** *Open letter from economists: To rebuild our world, we must end the carbon economy*. The Guardian. [https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/aug/04/economists-letter-carbon-economy-climate-change-rebuild?CMP=share\\_btn\\_link](https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/aug/04/economists-letter-carbon-economy-climate-change-rebuild?CMP=share_btn_link)
- **Schneider, H. & Kahn, C. (2020).** *Majority of Americans favor wealth tax on very rich: Reuters/Ipsos poll*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-inequality-poll-idUSKBN1Z9141>
- **Sherwood, D. (2019).** *RPT-FOCUS-How lithium-rich Chile botched a plan to attract battery makers*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/chile-lithium-idUSL2N24H1W8>
- **Sikka, P. (2013).** Smoke and mirrors: Corporate social responsibility and tax avoidance—A reply to Hasseldine and Morris. In *Accounting Forum*, 37(1), 15–28.
- **Torres Cuzcano, Víctor (2018).** *Boom Minero, política fiscal y corrupción*. Documento de Trabajo Omega Beta Gamma 01, Grupo de Investigación Omega Beta Gamma.