

# Una mirada a la evasión tributaria en la minería



## **Yadira Escobar López**

*Estudiante del octavo ciclo de la Facultad De Ciencias Contables y Financieras de la Universidad Nacional De Piura (UNP), alumna de intercambio 2015-2 por modalidad de Red Peruana de Universidades en Pontificia Universidad Católica el Perú y bailarina en el ballet criollo "Contigo Perú"-UNP.*

## **1. Introducción**

La minería es la actividad que realiza el reconocimiento, exploración y explotación de productos mineros. La ubicación geográfica ha favorecido en gran medida para que esta sea una de las principales actividades realizadas en nuestro país. Se destaca el hecho de que la minería no es una actividad contemporánea, sino que ha sido practicada desde las culturas preincas e inca, con la diferencia de que, en sus inicios, estuvo asociada a temas religiosos. En la época colonial y republicana, comenzó a desarrollarse y a tener importancia. En la actualidad, ha adquirido mayor relevancia. Según el Instituto Peruano de Economía, "la minería representa más del 50% de las divisas, el 20% de la recaudación fiscal, el 11% del Producto Bruto Interno, la mayor parte de la inversión extranjera, entre otros destacados factores macroeconómicos" (El Comercio 2015), con lo cual podemos afirmar que desempeña un papel trascendental en nuestro país. El presente texto está enfocado en mostrar la realidad tributaria de la actividad minera, que, en los últimos años, está siendo tema controversial debido a que se trata de una práctica no responsable y poco regulada, y que ha estado perjudicando a la sociedad peruana tanto en el ámbito económico como ambiental.

## **2. ¿Minería informal e ilegal tiene el mismo significado?**

La mayoría de ciudadanos piensan que la minería ilegal e informal son lo mismo; sin embargo, lo cierto

es que existen diferencias entre estas dos acepciones, que serán detalladas a continuación. El artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1105, publicado el 19 de abril de 2012, establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal (Ministerio de Energía y Minas 2012). Además, este documento indica que la diferencia radica en que la minería ilegal se practica en zonas prohibidas por la ley, mientras que la minería informal se realiza en zonas no prohibidas por la actividad minera. Ambas se ejecutan usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades. A ello podemos agregar que la minería ilegal no se puede formalizar, mientras que, en el segundo caso, la persona natural o jurídica está en un proceso de formalización impulsado por el

*"La **minería** representa más del **50%** de las **divisas**, el **20%** de la recaudación fiscal, el **11%** del **Producto Bruto Interno**, la mayor parte de la inversión extranjera, entre otros destacados factores **macroeconómicos**".*

Estado. En ese sentido, si cumple con los requisitos, puede formalizarse.

### 3. Definición y causas de la evasión tributaria en la minería

La evasión tributaria es un acto sancionable, a que implica que el ciudadano, utilizando mecanismos fraudulentos, trata de disminuir el importe del tributo o no cumple con pagar los impuestos de acuerdo con la Ley. Este acto lo puede ejecutar una persona natural o jurídica, ya se formal, informal o ilegal. Existen diferentes causas de la evasión tributaria en la actividad minera, de las cuales considero tres como las más importantes:

- Inexistencia de una cultura tributaria: La minería, por lo general, se practica en zonas alejadas a la ciudad, en donde la administración del Estado no tiene una presencia tenaz. Por otro lado, están los contribuyentes que deben cumplir con pagar sus impuestos, pero no lo realizan o que utilizan artificios para pagar menos impuestos. En ambos casos, no hay una cultura tributaria, pues esta significa que se debe tributar no porque la ley obliga a hacerlo, sino porque el individuo se siente comprometido, por convicción. Tomando conciencia de ello podremos exigir a los demás que cumplan las leyes tributarias, pues es un compromiso de todos y de cada uno de los que vivimos en este país.
- Complejidad y limitaciones de la legislación tributaria: Esta es una de las principales causas, ya que los mineros que quieren formalizarse tienen que pasar por las trabas burocráticas que existen en nuestro país. “Si se considerara que cada norma establece por lo menos un nuevo trámite que la empresa minera debe cumplir, se concluiría entonces que el sector enfrentaría ahora un número 22 veces mayor

de trámites respecto a los que había a inicios de la década pasada. Así, de las 11 normas referentes al sector en 2001, se pasó a un total de 242 normas al cierre del año 2015” (Banco Central de Reserva del Perú 2015: 36). Esta excesiva normatividad desincentiva la actividad empresarial y la realización de nuevos proyectos. Si bien el Estado lo busca es salvaguardar los derechos de los ciudadanos tratando de regular esta actividad que está causando mucho daño a las comunidades y a la naturaleza, no brinda las facilidades en el proceso de formalización que permitirían que muchos de ellos opten por la vía ilícita.

- La ineficiencia de la administración tributaria: Debido a que el Estado tiene poca presencia en las zonas rurales –en especial, en lugares donde se practica esta actividad–, los evasores aprovechan para no tributar. Esto responde a que la probabilidad de ser detectados por el Estado es baja; por ello, la mayoría optan por el riesgo de evadir, aun cuando las sanciones sean muy altas.

### 4. Evasión tributaria en la actividad minera formal

La minería representó el 1,15% de la contribución al PBI del año 2015, como se puede observar en la tabla 1. De este modo, se posiciona como la segunda actividad que más aportó al PBI del país.

En cuanto a la recaudación tributaria, podemos apreciar en los gráficos 1 y 2 que, para el año 2015, la minería representó el 11,7% del impuesto a la renta (IR) y el 6% del impuesto general a la ventas (IGV). Para este primer trimestre del presente año, representa el 7,1% del IR, mientras que el IGV, el 4,8%. A partir de ello, podemos apreciar que existe una brecha entre la contribución de esta actividad al PBI del país y los tributos recaudados, puesto que, si hay un aumento en los ingresos, debería haber mayor recaudación de impuestos. Sin embargo, no

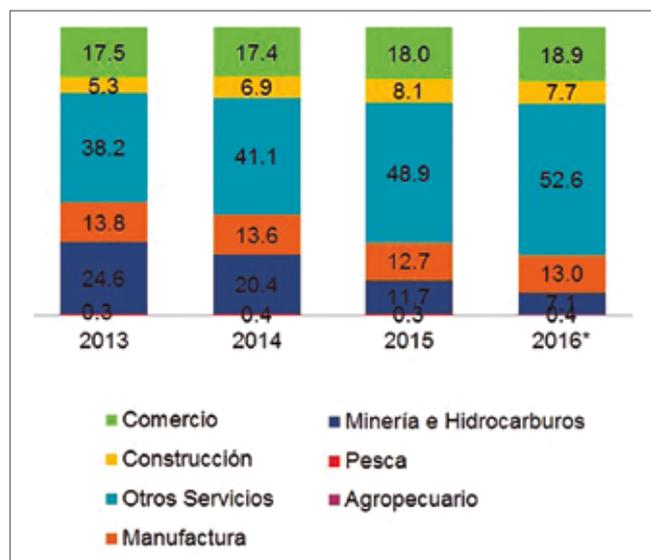
Tabla 1. PBI por sectores económicos

PBI POR SECTORES ECONÓMICOS					
En millones de nuevos soles (año base 2007) y var. % Real					
Actividad económica	2014	2015	Variación		Contribución al PBI (%)
			Nominal	Var. % Real	
Agropecuario	24,814	25,518	704	2.8	0.15
Pesca	1,762	2,042	280	15.8	0.07
Minería e Hidrocarburos	54,554	59,615	5,061	9.3	1.15
Manufactura	66,041	64,939	-1,102	-1.7	-0.23
Electricidad y agua	8,193	8,701	508	6.2	0.11
Construcción	31,956	30,081	-1,875	-5.9	-0.37
Comercio	52,193	54,217	2,024	3.9	0.44
Otros Servicios	227,890	237,515	9,625	4.2	2.07
<b>Producto Bruto Interno</b>	<b>467,404</b>	<b>482,628</b>	<b>15,224</b>	<b>3.3</b>	

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (2016a). Elaboración propia.

los hay, por lo cual podemos presumir que existen índices de evasión tributaria por parte de los de contribuidores que realizan esta actividad.

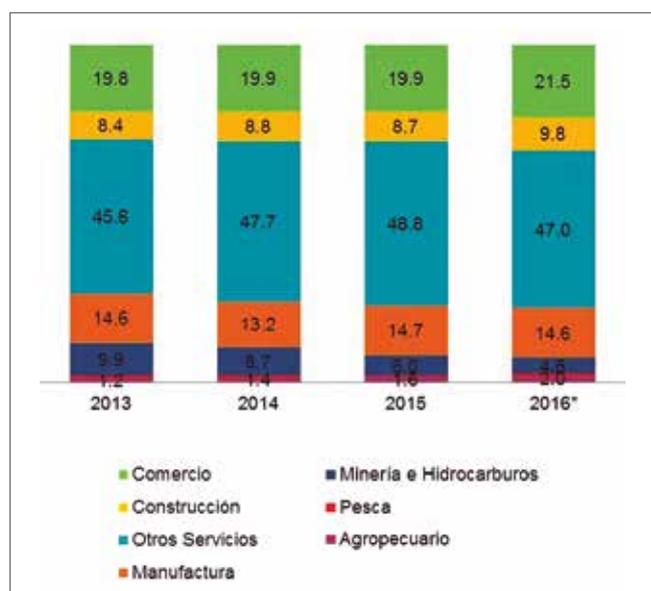
**Gráfico 1. Ingresos recaudados por Sunat - Impuesto a la renta por actividad económica en porcentajes (2013-2016)**



\* Datos recaudados de enero a marzo de 2016

Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (2016a). Elaboración propia

**Gráfico 2. Ingresos recaudados por Sunat - Impuesto general a las ventas por actividad económica en porcentajes (2013-2016)**



\* Datos recaudados de enero a marzo de 2016

Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (2016b). Elaboración propia

Si bien es cierto que las empresas mineras formales cumplen con declarar y presentar el PDT a la Sunat, no declaran la totalidad de sus ingresos y/o los subvalúan, con lo cual incrementaría aún más los índices de evasión fiscal en el Perú. Un claro ejemplo de esta evasión sería el siguiente:

Las empresas evaden impuestos vendiendo sus acciones fuera del país, para no pagar por las ganancias que han obtenido al vender a un precio más alto sus acciones. Tal es el caso de Toromocho, en que Chinalco compró por US \$790 millones de dólares a concesionarios que habían invertido US \$63 millones. Por la ganancia debieron pagar US \$218 millones, pero no lo hicieron. Bayobar vendió 60% de sus acciones con una ganancia de US \$373 millones y no pagó el 30% al país. Petrotech vendió por US \$900 millones en EEUU y dejó de pagar US \$300 millones por las ganancias hechas. Barret vendió a la francesa Perezco el lote 67 y ganó US \$500 millones, pero no pagó el 30% de Impuesto a la Renta. Y la venta de Majaz también coludió el pago de un impuesto a la Renta de 60 millones de dólares. Solo estos 5 casos dejaron de pagar aprox. US \$840 millones de dólares de Impuestos (Diario La Primera 2011).

## 5. Evasión tributaria de la actividad minera informal e ilegal

La actividad minera, practicada irresponsablemente, nos perjudica económica, ambiental y socialmente, porque, detrás de la actividad minera informal e ilegal, se esconde el narcotráfico, la trata de personas, el lavado de activos, la contaminación, entre otras problemáticas sociales que afectan a toda la ciudadanía. Este problema en la actualidad está presente en todas las regiones, pero con mayor énfasis en la región de Madre de Dios. En ella, se concentra gran parte de esta actividad y es donde mayor rezago ha dejado al medio ambiente; de hecho, se calcula que a la fecha ha deforestado más de 50 mil hectáreas de bosque (Sociedad Peruana del Derecho Ambiental 2016: 2). De manera similar, un informe realizado por Verité, una ONG estadounidense encargada de combatir el trabajo forzoso a nivel mundial, reveló que el 20% de todo el oro que se produce en nuestro país proviene de la minería ilegal y que la región de Madre de Dios es el principal foco productivo de oro ilícito, lo cual representa el 97% de la producción total de este metal (El Comercio 2013).

Es preciso anotar que las tasas de actividad minera ilegal e informal cada vez crecen de manera más acelerada. Estas no se pueden medir con exactitud; solo ha sido posible estimar que, al año, se producen aproximadamente más de US\$ 1000 millones, los cuales no pagan tributos ni regalías, y mucho menos contribuyen al canon para beneficio del país (El Comercio 2016).

Frente al crecimiento de esta actividad, el 19 de abril de 2012, a través del Decreto Legislativo N°

**Tabla 2. Estimación de ingresos y evasión tributaria de la minería informal e ilegal**

<b>Estimación de ingresos y evasión tributaria de la minería informal e ilegal</b>			
<b>Periodo acumulado 2013-2015. Expresado en millones de \$</b>			
<b>Producción ilegal/informal</b>	<b>Margen de Ganancia</b>		
	<b>11%</b>	<b>23.90%</b>	<b>36.80%</b>
Ingreso (venta totales)	17,092	17,092	17,092
Utilidad antes de impuestos <sup>1/</sup>	1,880	4,085	6,290
<b>Total de evasión en impuestos a la renta 3ra. Categoría-(millones \$.) <sup>2/</sup></b>	<b>526</b>	<b>1,144</b>	<b>1,761</b>
Promedio anual (millones \$.)	44	95	147
<b>Total (millones s/.) <sup>3/</sup></b>	<b>1,676</b>	<b>3,642</b>	<b>5,608</b>
Promedio anual (millones S/.)	140	303	467

1/ Para estimar la utilidad antes de impuesto, el porcentaje de margen de ganancia (utilidad antes de impuestos/ventas) se aplica sobre los ingresos o ventas totales.

2/ Es el resultado de aplicar la tasa del impuesto de 28% sobre la utilidad antes de impuesto.

3/ Se utiliza el tipo de cambio promedio anual publicado por el BCRP.

Fuente: Torres (2015), Banco Central de Reserva del Perú (2016b). Elaboración propia.

1105, se inició un nuevo proceso de formalización para la pequeña minería artesanal/informal, mediante el cual se buscaba los mineros puedan realizar esta actividad conforme a ley. A partir de ello, se presentaron 73.000 solicitudes y 40.289 ya figuran en el Registro de Saneamiento; es decir, cuentan con RUC y, por tanto, pagan tributos. Además, el número de mineros formalizados habría llegado a por lo menos 1405: 1000 en Puno, 400 en la Libertad y 5 en San Martín (Sociedad Peruana del Derecho Ambiental 2016: 3). Cumplidos los dos años y en vista de los resultados decepcionantes de formalización, el Estado tuvo que ampliar el plazo por un año más. No obstante, en diciembre de 2014, la Defensoría del Pueblo informó que, de las 58.835 declaraciones de compromiso que se encontraban vigentes a esa fecha, se habían formalizado solo 16, que habían beneficiado directamente a un total de 631 personas dedicadas a esta actividad (Torres 2015: 29). Mientras tanto, sigue existiendo un gran número de mineros informales que siguen depredando y dejando grandes daños en nuestra naturaleza.

## 6. Estimaciones de la evasión del impuesto a la renta de la producción de oro informal e ilegal en el Perú

La actividad minera informal e ilegal se centra en la producción oro. Por ello, brindaré una aproximación de la evasión del impuesto a la renta de tercera categoría producto de esta actividad, que, como demostré en los gráficos 1 y 2, es el tributo con mayor índice de evasión. Debido a que no hay estadísticas actualizadas al 2015 sobre la

producción de oro informal e ilegal, me basaré en estimaciones de estudios del año 2003 a 2014, los cuales ascendieron a US\$ 15.777 millones. A ello le sumaré US\$ 1315 millones, que se estima es el promedio de producción ilegal e informal del año 2015, lo cual nos da un total de US\$ 17.092 millones aproximadamente.

En la tabla 2, se encuentra la estimación de la evasión en renta utilizando “tres márgenes de ganancia (MG): 11,0%, 23,9% y 36,8%. Estos son los márgenes de ganancia promedio que CooperAcción (2009) obtuvo para el conjunto de métodos de producción en Madre de Dios” (Torres 2015: 42).

En 2 de los escenarios más probables, con márgenes de ganancia de 23,9% y 36,8%, la evasión del impuesto a la renta de tercera categoría habría fluctuado entre US\$ 1144,00 millones y US\$ 1761,00 millones, respectivamente, es decir, entre US\$ 95 millones y US\$ 147 millones en promedio anual. Estas cifras evidencian grandes montos de evasión fiscal.

## 7. Conclusiones

La producción de minerales -de una extracción informal e ilegal- encuentra en la producción de oro la mayor tasa de evasión de la actividad minera. Se calcula, aproximadamente, que la evasión tributaria del impuesto a la renta de tercera categoría fluctúa al año entre S/ 140 millones y S/ 467 millones. Esto se puede atribuir a que el oro es uno de los metales preciosos más cotizados

del mundo y su alza en el precio favoreció su expansión a más regiones del país en las que antes su práctica era reducida.

Actualmente, se han incrementado los números de medidas para la actividad minera, como son las penalizaciones, las acciones de interdicciones, entre otras. Sin embargo, estas son insuficientes para frenar su expansión. Si se quiere erradicarla,

se debe trabajar de una forma conjunta con todos los involucrados, incluidos los gobiernos regionales y locales, con el fin de que puedan llegar hasta los lugares donde se practica esta actividad: realicen el seguimiento debido, impartan conocimiento tributario, sancionen las actividades de minería ilegal, brinden acceso a fuentes de financiamiento y asesoramiento en temas de gestión ambiental responsable, entre otras facilidades.

## Bibliografía

- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ  
2015 *Memoria 2015*. Consulta: 5 de junio 2016. [http://www.bcrp.gob.pe/docs/Estadisticas/Cuadros-Anuales/ACuadro\\_08.xls&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=pe](http://www.bcrp.gob.pe/docs/Estadisticas/Cuadros-Anuales/ACuadro_08.xls&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=pe)
- 2016a “Cuadro anuales históricos. PBI por sectores productivos desde 1950 (Millones de nuevos)”. *Banco Central de Reserva del Perú*. Consulta: 9 de junio de 2016. [www.bcrp.gob.pe/docs/Estadisticas/Cuadros-Anuales/ACuadro\\_07.xls](http://www.bcrp.gob.pe/docs/Estadisticas/Cuadros-Anuales/ACuadro_07.xls)
- 2016b “Cuadros anuales históricos. Tipo de cambio promedio venta 1950-2016”. *Banco Central de Reserva del Perú*. Consulta: 9 de junio de 2016. [www.bcrp.gob.pe/docs/Estadisticas/Cuadros-Anuales/ACuadro\\_08.xls](http://www.bcrp.gob.pe/docs/Estadisticas/Cuadros-Anuales/ACuadro_08.xls)
- EL COMERCIO  
2016 “Cómo enfrentar la minería informal e ilegal, por Roque Benavides”. *El Comercio*. Lima, 29 de mayo de 2016. Consulta: 10 junio de 2016. [http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/como-enfrentar-mineria-informal-ilegal-roque-benavides-noticia-1905156?ref=flujo\\_tags\\_514818&ft=nota\\_3&e=imagen](http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/como-enfrentar-mineria-informal-ilegal-roque-benavides-noticia-1905156?ref=flujo_tags_514818&ft=nota_3&e=imagen)
- 2015 “¿Por qué es tan importante la minería para el Perú?”. *El Comercio*. Lima, 15 de junio de 2015. Consulta: 9 junio de 2016. <http://elcomercio.pe/economia/peru/que-tan-importante-mineria-peru-noticia-1818701>
- 2013 “El 20% de la producción nacional de oro proviene de la minería ilegal”. *El Comercio*. Lima, 01 de octubre de 2013. Consulta: 10 de junio de 2016. <http://elcomercio.pe/economia/peru/20-produccion-nacional-oro-proviene-mineria-ilegal-noticia-1638487>
- LA PRIMERA  
2011 “Impuesto a las sobre ganancias”. *La Primera*. Lima, 21 de febrero del 2011. Consulta: 9 de junio de 2016. [http://www.diariolaprimeraperu.com/online/economia/impuesto-a-las-sobreganancias\\_80325.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/economia/impuesto-a-las-sobreganancias_80325.html)
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS  
2012 *Decreto Legislativo N° 1105*. Lima, 19 de abril. Consulta: de junio de 2016. [http://www.minem.gob.pe/archivos/legislacion-z9eb9rz2uz71z5z-DECRETO-LEGISLATIVO\\_1105.pdf](http://www.minem.gob.pe/archivos/legislacion-z9eb9rz2uz71z5z-DECRETO-LEGISLATIVO_1105.pdf)
- SOCIEDAD PERUANA DEL DERECHO AMBIENTAL  
2016 “Informe: Elecciones 2016: Análisis de planes de gobierno minería informal ilegal”. *Sistema Nacional de Información Ambiental*. Lima. Consulta: 10 de junio de 2016. <http://sinia.minam.gob.pe/documentos/elecciones-2016-analisis-planes-gobierno-mineria-informal-ilegal>
- SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA  
2016a “Estadísticas mensuales de Ingresos recaudados por la SUNAT - impuesto a la renta de tercera categoría según actividad económica, 1998 - 2016 (millones de soles)”. *Sunat*. Consulta: 11 de junio de 2016. [http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/nota\\_tributaria/cdro\\_35.xls](http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/nota_tributaria/cdro_35.xls)
- 2016b “Estadísticas mensuales Ingresos recaudados por la SUNAT -impuesto general a las ventas interno según actividad económica, 1998 -2016 (millones de soles)”. *Sunat*. Consulta: 11 de junio de 2016. [http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/nota\\_tributaria/cdro\\_33.xls](http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/nota_tributaria/cdro_33.xls)
- TORRES, Víctor  
2015 *Minería ilegal e informal en el Perú: impacto socioeconómico*. Lima: CooperAcción. Consulta: 9 de junio de 2015. [https://www.google.com.pe/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=OahUKEwiCwrGE\\_8vNAh-VLpx4KHagOBdKQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fcooperaccion.org.pe%2Fmain%2Fimagenes%2Fderechoscolectivos%2FLibro\\_Mineria\\_ilegal%2C%2520Victor%2520Torres%2520Cuzcano.pdf&usq=AFQjCNGoNuYXFCDE\\_I0irN3wX33EdCGK0w&sig2=RWV\\_GsGCitRvYhHDsQYVRA](https://www.google.com.pe/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=OahUKEwiCwrGE_8vNAh-VLpx4KHagOBdKQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fcooperaccion.org.pe%2Fmain%2Fimagenes%2Fderechoscolectivos%2FLibro_Mineria_ilegal%2C%2520Victor%2520Torres%2520Cuzcano.pdf&usq=AFQjCNGoNuYXFCDE_I0irN3wX33EdCGK0w&sig2=RWV_GsGCitRvYhHDsQYVRA)