Documento de Trabajo N° 03
Noviembre 2021

LA EFICIACIA DE LOS INSTRUMENTOS FISCALES FRENTE AL "SUPERCICLO" POSPANDEMIA DE LOS METALES

Víctor Torres Cuzcano
Grupo de Investigación Omega Beta Gamma
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Av. Germán Amézaga 375, Lima 01



Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Grupo de Investigación Omega Beta Gamma

Citación sugerida:

Torres, V. (2021). "La eficacia de los instrumentos fiscales frente al «superciclo» pospandemia de los metales". *Documento de Trabajo 03*, Grupo de Investigación Omega Beta Gamma, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Serie de Documentos de Trabajo Omega Beta Gamma

El principal objetivo de la Serie de Documentos de Trabajo Omega Beta Gamma es difundir los avances de investigaciones conducentes a futuras publicaciones de artículos científicos, así como de textos resultantes del proceso de enseñanza de los profesores del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; incluyendo publicaciones de investigadores nacionales e internacionales de otras instituciones de educación superior. La Serie de Documentos de Trabajo Omega Beta Gamma es promovido y desarrollado por un colectivo de profesores del Departamento de Economía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

COMITÉ EVALUADOR

José Antonio Chumacero. Director.
Alfonso L. Ayala, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú.
Juan M. Cisneros, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú.
Hugo Sánchez, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú.

Documento de Trabajo Omega Beta Gamma, Nro. 03-2021, noviembre 2021.
International Standard Serial Number ISSN 2312-4776

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Facultad de Ciencias Económicas
Av. Germán Amézaga 375. Teléfono 619-7000, anexo 2231.
Lima 01
Perú

LA EFICACIA DE LOS INSTRUMENTOS FISCALES FRENTE AL "SUPERCICLO" POSPANDEMIA DE LOS METALES

Víctor Torres Cuzcano[†]

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Noviembre, 2021

Resumen

El documento tiene dos objetivos principales. Por un lado, evaluar si el alza reciente de la cotización internacional de los metales es de similar importancia que el registrado durante el "superciclo" de la década 2003-2012. Por otro, analizar la eficacia de los instrumentos fiscales en la captura de la renta relacionada con los ingresos extraordinarios de la minería en el Perú. Sobre la base de un análisis estadístico se encuentra que el alza reciente del precio de los metales, al ser más intenso y haber comenzado de un umbral más alto en comparación con la bonanza pasada, se traduce en ingresos extraordinarios particularmente elevados para las empresas mineras. Se concluye también que el nuevo régimen fiscal minero, implementado desde 2012, no viene mostrando el mismo dinamismo que el antiguo régimen fiscal en el objetivo de asegurar una óptima apropiación de la renta minera por parte del Estado.

Palabras claves: Tributación minera, Política fiscal, Mercado de materias primas
Clasificación JEL: H22, H25, H32

Abstract

The paper has two main objectives. On the one hand, to assess whether the recent rise in the international price of metals is of similar importance to that registered during the "super cycle" of the decade 2003-2012. On the other, analyze the effectiveness of fiscal instruments in capturing the rent related to extraordinary income from mining in Peru. Based on a statistical analysis it is found that the recent rise in the price of metals, being more intense and having started from a higher threshold compared to the past boom, translates into particularly hight extraordinary income for mining companies. It is also concluded that the new mining tax regime, implemented since 2012, has not been showing the same dynamism as the old tax regime in order to ensure optimal appropriation of mining rent by the State.

Keywords: Mining taxation, Fiscal policy, Commodity market
Classification JEL: H22, H25, H32

[†] Doctor en Socioeconomía del Desarrollo, Universidad París 1 Panthéon -Sorbonne, Francia. Máster en Hacienda Pública y en Administración Financiera y Tributaria, UNED, España. Profesor principal del Departamento de Economía de UNMSM. Tutor y consultor del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Contacto: vtorresc1@unmsm.edu.pe

Introducción

La pandemia del COVID-19, que comenzó en 2020, ha traído consigo terribles efectos económicos y sociales a nivel global, que vienen desencadenado o acentuando diversos acontecimientos: cambios en la demanda de instrumentos financieros por parte de inversionistas internacionales, riesgos de inflación debido a políticas expansivas -en el plano monetario- y contracíclicas -en el ámbito fiscal- para enfrentar los estragos de la enfermedad, renovada preocupación por productos y fuentes energéticas menos contaminantes (construcción de autos eléctricos, plantas solares o eólicas, por ejemplo), recuperación de la economía china, entre otros.

La confluencia de estos factores contribuye a explicar el alza del precio de los minerales desde el segundo trimestre de 2020, lo cual ha abierto la interrogante de si estamos frente a un nuevo "superciclo" de los metales, similar al que finalizó hace casi 10 años. Asimismo, en los países que exportan estas materias primas se renueva el debate sobre si los instrumentos fiscales con que cuenta el Estado son lo suficientemente eficaces para capturar la renta generada por las ganancias extraordinarias de la minería. Ello es así porque no se quiere repetir errores u omisiones del pasado.

En el caso del Perú, la bonanza del precio de los metales que comenzó en 2003 y se prolongó hasta 2012, fue una década pérdida en términos de una captura óptima de la renta minera por parte del Estado. La política tributaria de ese entonces tuvo un rol exageradamente pasivo. Hasta septiembre de 2011, no se exploraron nuevos instrumentos fiscales para el sector, aparte de la regalía minera que fue establecida en 2004. Ello a pesar de la variedad de instrumentos alternativos y/o complementarios que ya en esos años eran aplicados en otros países con industrias extractivas (Torres, 2018). Recién en 2012, cuando el "superciclo" de los metales ya casi había terminado, se incorporó un nuevo régimen fiscal minero, que vino a coexistir con el antiguo régimen compuesto por el impuesto a la renta y la regalía minera.

El presente artículo persigue dos objetivos principales. Por un lado, evaluar si el reciente incremento de la cotización internacional de los metales es de similar importancia que el registrado durante el "superciclo" de la década 2003-2012. Por otro, analizar para el caso del Perú la eficacia de los instrumentos fiscales en la captura de la renta generada por los ingresos extraordinarios de la minería.

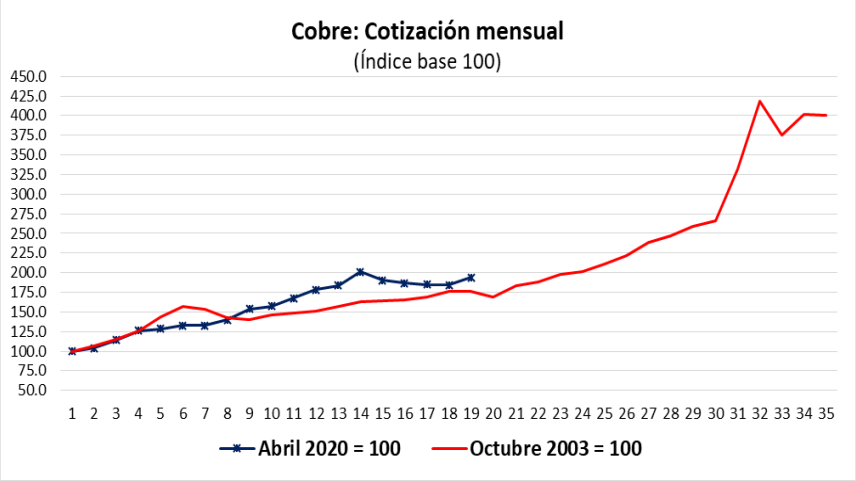
Cotizaciones al alza con mayor intensidad

El reciente incremento del precio de los metales viene mostrando un mayor dinamismo en comparación con la bonanza minera de la década 2003-2012. Ello se observa al analizar la evolución de la cotización de algunos de los minerales que más se exportan en el mundo: cobre, oro, hierro y zinc. Estos cuatro metales representaron el 90,1% de las exportaciones mineras del Perú durante el período enero-septiembre 2021.

Para cada mineral se utiliza como período base de comparación el mes y año en el que se inicia el alza sostenida de su cotización. En el caso del cobre, que representa el 51,4% de las exportaciones mineras del Perú, el período base de la bonanza pasada es octubre de 2003; para el reciente incremento de precios el período base es abril de 2020. Al comparar el período abril 2020-octubre 2021 (19 meses) con los primeros 19 meses del "superciclo" (octubre 2003-abril 2005) se observa que el reciente incremento en la cotización del cobre viene siendo más acentuado que el observado en la bonanza pasada (ver figura 1).

Transcurridos 19 meses del alza reciente en la cotización del cobre, esta supera en 183,3 puntos la cotización de su período base (abril 2020). En cambio, durante la bonanza pasada, transcurridos los 19 primeros meses, la cotización se ubicaba en 176,7 puntos por encima de la cotización de su período base (octubre 2003).

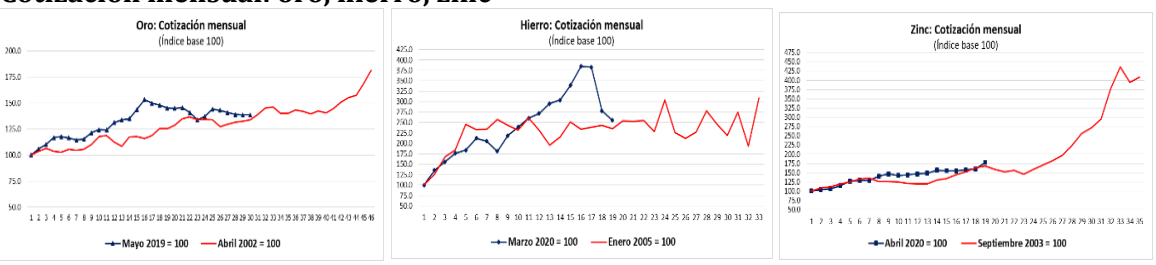
Figura 1
Cobre: cotización mensual



Nota: Datos tomados de BCRP – Nota semanal (www.bcrp.gob.pe)

Aunque con períodos de comparación que difieren en su inicio y duración, las cotizaciones del oro, hierro y zinc también vienen registrando ritmos de crecimiento más acentuados en relación con la bonanza pasada (ver figura 2).

Figura 2
Cotización mensual: oro, hierro, zinc



Nota: Datos tomados de BCRP – Nota semanal (www.bcrp.gob.pe)

En el caso del oro, que actualmente representa el 25,9% de las exportaciones mineras del Perú, a octubre de 2021 su cotización está en 137,2 puntos sobre la cotización del período base (mayo 2019). En cambio, durante la bonanza pasada, la

cotización superaba en 134,1 puntos (septiembre 2004) la del período base (abril 2002). Hacia el mes 16 del reciente incremento (agosto 2020), el precio del oro alcanzó un índice de 153,3, muy por encima del 116,0 registrado también en el mes 16 de la bonanza pasada (julio 2003). Es decir, la incertidumbre generada por la pandemia del COVID-19 acentuó la demanda del metal amarillo como activo de refugio, presionando al alza su cotización.

La cotización del zinc, que representa el 6,4% de las exportaciones mineras del Perú, ha subido hasta 177,4 puntos en el período reciente (abril 2020-octubre 2021) frente a 168,4 puntos en la bonanza pasada (septiembre 2003-marzo 2005). En el caso del hierro (6,4% de las exportaciones), el precio subió hasta 255,2 puntos durante marzo 2020-septiembre 2021, frente a 234,8 puntos en enero 2005-julio 2006.

El reciente incremento en la cotización internacional de los metales no solo es de mayor intensidad que el observado durante la bonanza pasada, sino que además ha comenzado a partir de un umbral más alto. En el caso del cobre, transcurridos 19 meses del reciente incremento, el precio promedio (¢US$/lb. 357,0) es 2,8 veces mayor que el promedio de los 19 primeros meses del "superciclo" (¢US$/lb. 128,4) (ver tabla 1).

En el caso del oro, la cotización promedio (US$/oz.tr. 1,691.1) en los últimos 30 meses (mayo 2019-octubre 2021) superó en 5 veces al precio promedio (US$/oz.tr. 361,0) del período de referencia (abril 2002-septiembre 2004). En cuanto al zinc, la cotización promedio es mayor en 2,5 veces; y en el hierro, en 3,4 veces.

Tabla 1

Cotización internacional de principales metales

(Precios promedio en los primeros meses del "superciclo")

Metal	Período	Meses	Cotización Promedio		Var. %	Veces
Cobre	Oct.2003-Abr.2005	19	128.4	¢US$/lb.		
	Abr.2020-Oct.2021	19	357.0	¢US$/lb.	178.2	2.8
Oro	Abr.2002-Sep.2004	30	361.0	US$/oz.tr.		
	May.2019-Oct.2021	30	1,691.1	US$/oz.tr.	368.5	4.7
Zinc	Sep.2003-Marz.2005	19	48.1	¢US$/lb.		
	Abr.2020-Oct.2021	19	119.8	¢US$/lb.	149.2	2.5
Hierro 1/	Ene-2005-Jul.2006	19	34.3	US$/tm		
	Mar.2020-Sep.2021	19	115.6	US$/tm	236.8	3.4

1/ Precio del mineral de hierro en las exportaciones del Perú.

Fuente: BCRP - Nota semanal (www.bcrp.gob.pe)

Elaboración propia

Durante el "superciclo", el alza del precio de los metales comenzó en 2003 y se prolongó –en líneas generales- toda una década. El cobre, alcanzó su cotización máxima en febrero de 2011 (447,59 ¢US$/lb.); es decir, cerca de 90 meses después de haber comenzado su tendencia creciente en octubre de 2003. En el alza reciente,

las proyecciones son más conservadoras, aunque apuntan a cotizaciones por encima de los niveles prepandemia.

Según el Banco Mundial (2021), la cotización de los metales caería en un 5% en 2022, después de un aumento estimado del 48% en 2021. Se espera que la tendencia global a una transición energética que busca alejarse de los combustibles fósiles aumentará la demanda y el precio de metales como el estaño y -sobre todo- el cobre. Para el mediano y largo plazo se estima que el precio del cobre se mantendrá en un 25%, aproximadamente, por encima de su cotización de 2020.

Los ingresos extraordinarios: el caso del Perú

Para aproximarnos a una cuantificación de los ingresos extraordinarios que viene registrando la minería peruana debido a la mayor cotización de los metales, vamos a congelar los precios de exportación al mes de abril de 2020. Este período es el que hemos identificado como inició del alza reciente del precio del cobre, por tanto, es representativo para el Perú, pues este metal representa más de la mitad del valor de sus exportaciones de minerales. Además, según se vio en la sección precedente, este período incorpora también la bonanza registrada en las cotizaciones del oro, hierro y zinc.

Del total de los ingresos por exportaciones mineras acumulado desde abril 2020 hasta septiembre 2021 (18 meses), el 27,9% se debió a la mayor cotización de los metales. Es decir, US$ 13 673 millones adicionales solo por un efecto-precio (ver tabla 2).

Tabla 2
Perú - Exportaciones mineras: Estimación de los ingresos extraordinarios, abril 2020 - septiembre 2021
(Millones US)

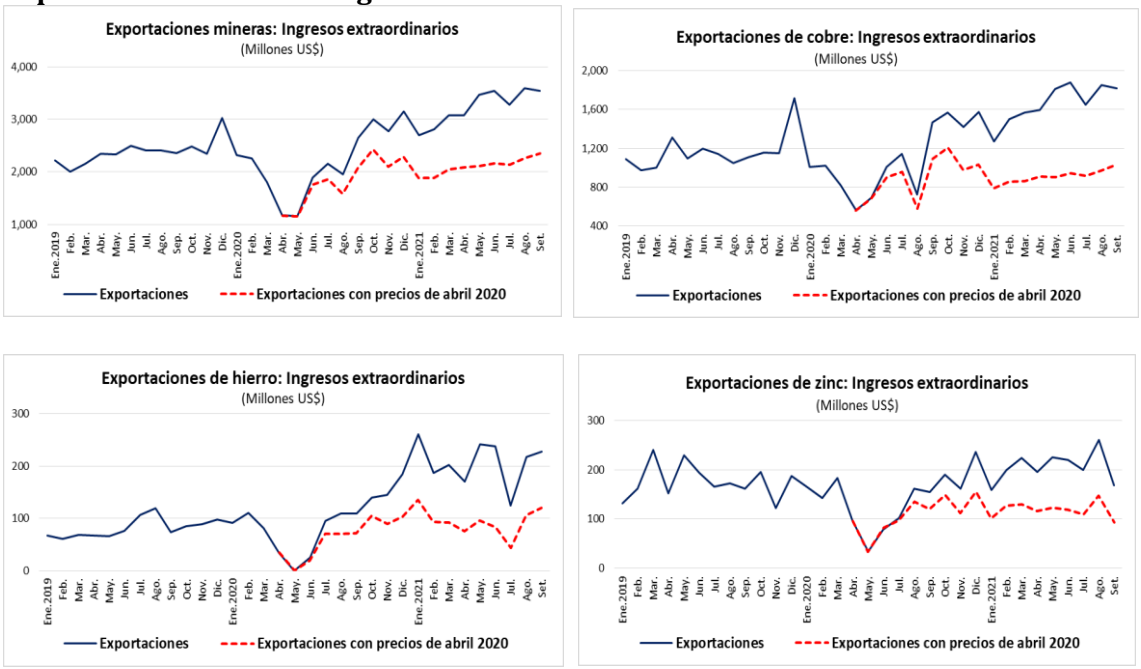
	Precios corrientes (A)	Precios de abril 2020 (B)	Diferencia (C) = (A-B)	Var.% (A) / (B)	Part.% (C) / (A)
TOTAL	**48,997**	**35,325**	**13,673**	**38.7**	**27.9**
Cobre	25,121	16,200	8,921	55.1	35.5
Estaño	825	486	339	69.7	41.1
Hierro	2,713	1,412	1,301	92.2	48.0
Oro	13,410	12,392	1,018	8.2	7.6
Plata refinada	166	105	60	57.1	36.3
Plomo	2,576	1,955	621	31.8	24.1
Zinc	3,065	2,043	1,022	50.0	33.3
Molibdeno	1,115	725	390	53.9	35.0
Resto	7	7	0	0.0	0.0

Fuente: BCRP - Nota semanal (www.bcrp.gob.pe)
Elaboración propia

La mayor parte de los ingresos extraordinarios (65,2%) se debió al cobre, cuyo valor exportado aumentó en 55,1% debido al alza en su cotización internacional. En el caso del hierro, el 48,0% de lo exportado se debió al efecto-precio; en cuanto al zinc, el 33,3%. El efecto-precio es muy significativo en todos los metales que el Perú

exporta: estaño (41,1%), plata refinada (36,3%), molibdeno (35,0%). En el oro no se registra un efecto-precio muy elevado (+7,6%), al menos si el cálculo lo hacemos para los últimos 18 meses, pues -como ya fue mencionado- la cotización del oro comenzó a subir en mayo de 2019; es decir, desde hace 30 meses.

Figura 3
Exportaciones mineras: ingresos extraordinarios



Nota: Datos tomados de BCRP – Nota semanal (www.bcrp.gob.pe)

Un mayor volumen de exportación también contribuye a explicar los altos ingresos del sector minero. Sin embargo, ello es cierto principalmente para el cobre, cuyo volumen acumulado de exportación aumentó en 2,5 veces si comparamos el período abril 2020-septiembre 2021 con la bonanza pasada (octubre 2003-marzo 2005) (ver tabla 3).

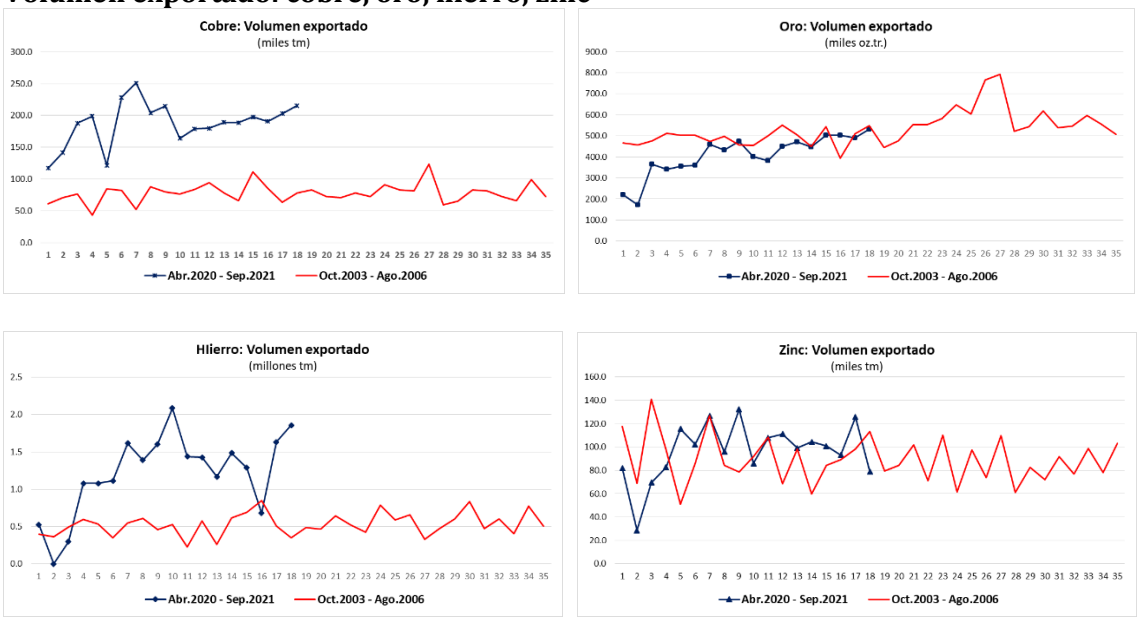
Tabla 3
Perú: Volúmenes de exportación según principales metales

Metal	Período	Meses	Volumen Acumulado	Var.%	Veces
Cobre	Oct.2003-Mar.2005	18	1,376.7 (miles tm)		
	Abr.2020-Sep.2021	18	3,374.8 (miles tm)	145.1	2.5
Oro	Oct.2003-Mar.2005	18	8,807.4 (miles oz.tr.)		
	Abr.2020-Sep.2021	18	7,364.2 (miles oz.tr.)	-16.4	0.8
Zinc	Oct.2003-Mar.2005	18	1,662.8 (miles tm)		
	Abr.2020-Sep.2021	18	1,741.7 (miles tm)	4.7	1.0
Hierro	Oct.2003-Mar.2005	18	9.0 (millones tm)		
	Abr.2020-Sep.2021	18	21.8 (millones tm)	142.7	2.4

Fuente: BCRP - Nota semanal (www.bcrp.gob.pe)
Elaboración propia

Los volúmenes de exportación de zinc prácticamente no han variado entre uno y otro período; en el caso del oro, incluso han descendido (ver figura 4). También el hierro incrementó su volumen de exportación (2,4 veces), aunque su peso relativo dentro de las exportaciones mineras es de 6,4%.

Figura 4
Volumen exportado: cobre, oro, hierro, zinc



Nota: Datos tomados del BCRP – Nota semanal (www.bcrp.gob.pe)

En consecuencia, los ingresos extraordinarios del sector se explican, principalmente, por un efecto-precio. Por un lado, la cotización de los minerales ha subido a un ritmo más acelerado que el observado durante el "superciclo". Por otro, el alza reciente ha comenzado a partir de un umbral más alto, es decir, la cotización promedio de los metales es aproximadamente tres veces mayor en comparación con la bonanza pasada.

Recaudación y eficacia de los instrumentos fiscales

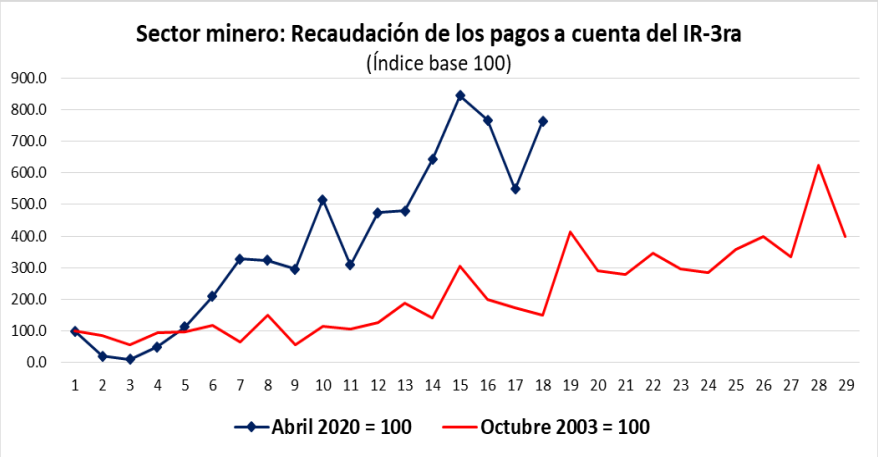
El alza en la cotización internacional de los metales, aumenta los ingresos de las empresas mineras, lo cual tiene como efecto positivo un mayor pago de impuestos por parte de estas. Así, por ejemplo, si comparamos el período enero-septiembre 2021 con su similar del 2020, el incremento en la recaudación del impuesto a la renta que grava las utilidades, lo que en el Perú se denomina impuesto a la renta de la tercera categoría (IR-3ra), es explicado en un 46,9% por la participación de la minería.

A continuación, la intensidad de este efecto positivo en la coyuntura reciente (abril 2020-septiembre 2021) se compara con lo observado en la bonanza pasada (octubre 2003-marzo 2005). El análisis se efectúa solo para la recaudación del IR-3ra, pues los nuevos instrumentos fiscales -que actualmente también gravan a la minería peruana- fueron implementados recién en 2012, cuando el "superciclo" ya

casi había terminado: el impuesto especial a la minería (IEM), el gravamen especial a la minería (GEM) y la nueva regalía minera (Nueva RM) o *profit-based royalty*.

La recaudación del IR-3ra se viene incrementando a un ritmo bastante más acentuado que el observado durante la bonanza pasada. Si comparamos los pagos a cuenta de septiembre 2021 con los del período base abril 2020, la recaudación por este concepto aumentó en cerca de 8 veces (ver figura 5). En cambio, durante la bonanza pasada, los pagos a cuenta de marzo 2005 comparados con los de octubre 2003 aumentaron en 1,5 veces. Para esta medición a partir de los índices mensuales no se toma en cuenta la recaudación por concepto de regularización anual del IR-3ra porque esta se concentra en los meses de febrero y marzo de cada año y refleja el comportamiento económico del año precedente.

Figura 5



Nota: Datos tomados de SUNAT – Nota tributaria (www.sunat.gob.pe)

En términos acumulados, el total recaudado por concepto de IR-3ra (pagos a cuenta más regularización) durante abril 2020-septiembre 2021 es mayor en cerca de 5 veces al monto recaudado en los primeros 18 meses de la bonanza pasada (octubre 2003-marzo 2005) (ver tabla 4).

Tabla 4

Perú: Recaudación del IR-3ra en el sector minero

(Millones US$)

Concepto	Período	Meses	Acumulado	Var.%	Veces
Pagos a Cuenta	Oct.2003-Mar.2005	18	258		
	Abr.2020-Sep.2021	18	1,237	379.0	4.8
Regularización	Oct.2003-Mar.2005	18	173		
	Abr.2020-Sep.2021	18	741	327.7	4.3
TOTAL	Oct.2003-Mar.2005	18	431		
	Abr.2020-Sep.2021	18	1,978	358.4	4.6

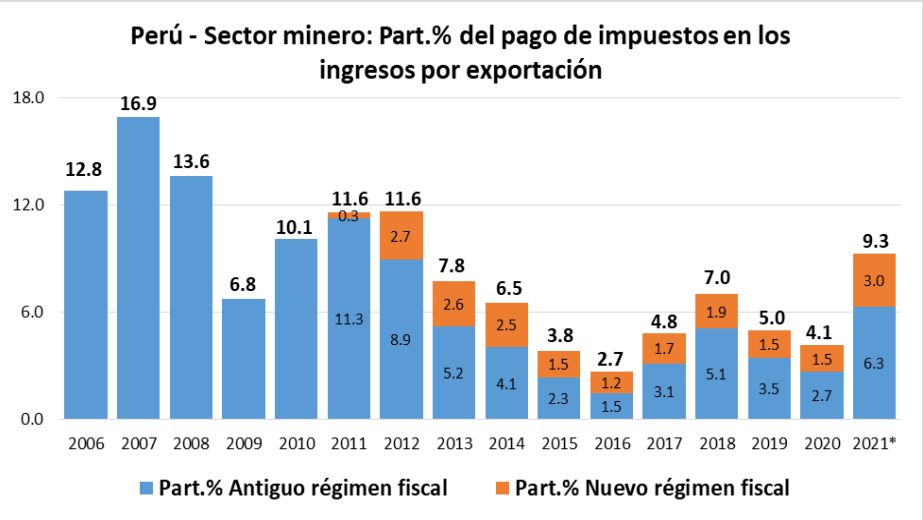
Fuente: SUNAT - Nota tributaria (www.sunat.gob.pe)

Elaboración propia

El que las cotizaciones al alza se traduzcan en mayores ingresos fiscales dependerá también de la eficacia de los instrumentos fiscales con los que estos se recaudan[1]. Nos aproximaremos a este tema a partir del porcentaje de los ingresos por exportaciones que las empresas mineras destinan al pago de impuestos.

En los mejores años de la bonanza pasada (2006-2011), lo que se recaudó con el antiguo régimen fiscal minero, compuesto por el IR-3ra y la regalía *ad valorem* –aún vigente- que se aplica sobre las ventas de minerales (Antigua RM), representó –en promedio- el 12,0% del valor exportado (ver figura 6). Desde entonces, esta participación descendió de manera sostenida hasta tocar el piso de 2,7% en 2016. Ello fue así a pesar de que, desde 2012, el antiguo régimen fiscal se vio "reforzado" con el nuevo régimen fiscal minero, compuesto por el IEM, el GEM y la Nueva RM, instrumentos que tienen como común denominador el que su base imponible es la utilidad operativa determinada según normas contables.

Figura 6



* Enero-septiembre
Nota: Datos tomados de BCRP, SUNAT

El alza reciente en la cotización de los metales viene favoreciendo una recuperación de la parte de los ingresos por exportación que las empresas mineras destinan al pago de impuestos: de 4,1% en 2020 a 9,3% en 2021 (enero-septiembre). No obstante, este resultado está aún por debajo del 16,9% registrado en 2007, cuando solo existía el antiguo régimen fiscal minero, que resultó ineficaz para capturar de manera adecuada las ganancias extraordinarias del sector durante el "superciclo" 2003-2012.

En efecto, durante la bonanza pasada no se pudo incrementar los ingresos fiscales en la misma medida en que aumentaban las ganancias extraordinarias. La utilidad neta después de impuestos de las empresas mineras se incrementó a una tasa media anual de 41,0% en el período 2005-2011, pero la recaudación del IR-3ra más la

[1] En el presente artículo no nos ocupamos del rol fundamental que también debe cumplir la Administración Tributaria para una recaudación eficaz de los ingresos fiscales, principalmente enfrentando la evasión y la elusión.

Antigua RM lo hizo a una tasa de 27,0%. Se trató de un régimen fiscal regresivo, pues no favoreció una participación comparativamente creciente del Estado en la renta minera.

El nuevo régimen fiscal minero, inaugurado en 2012, fue pensado para corregir dicho escenario y capturar las ganancias extraordinarias en períodos de bonanza de precios. Sin embargo, este no vendría cumpliendo esa función con la misma intensidad que se observa en el antiguo régimen fiscal. En términos estadísticos, este último correlaciona mejor con el valor de las exportaciones, en comparación con el nuevo régimen fiscal.

Es decir, las empresas mineras vienen obteniendo mayores ingresos extraordinarios en comparación con la bonanza pasada, pero el porcentaje de sus ingresos totales que destinan al pago de impuestos aún no muestra un dinamismo similar.

Ello debe llevarnos a reflexionar sobre si los instrumentos fiscales implementados desde 2012 están siendo lo suficientemente eficaces en la captura de las ganancias extraordinarias del sector.

Conclusión

Los ingresos extraordinarios que viene obteniendo el sector minero no se deben a innovaciones en tecnologías de extracción, reducciones de costos, o a una mejora en la ley del mineral exportado. Es, simplemente, resultado de los distintos factores socioeconómicos que vienen ocurriendo en la economía mundial, una de cuyas manifestaciones es el alza del precio de los metales. En este contexto, el Estado debe recaudar los ingresos fiscales -tributarios y no tributarios- que le corresponden.

En más de una oportunidad hemos opinado que el crecimiento y desarrollo de un país no deben estar supeditados a ingresos fiscales que se originan principalmente en la exportación de materias primas, pues ello lo vuelve muy vulnerable frente a los vaivenes del mercado internacional. Sin embargo, esta perspectiva no se contradice con el derecho que todo Estado tiene de capturar de manera óptima la renta que genera la explotación de sus recursos naturales. Más aún en una coyuntura como la actual, con cotizaciones al alza y con la necesidad de recursos adicionales para enfrentar los estragos ocasionados por la pandemia. En el logro de este objetivo, la eficacia de los instrumentos fiscales es una condición *sine qua non*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial (2021). *Commodity markets outlook. Urbanization and commodity demand*; october 2021. Washington, DC: IBRD/World Bank.

Torres C., V. (2018). *Política fiscal en el sector minero en un contexto de ganancias extraordinarias: el caso del Perú 2000-2016*. Tesis para optar el Máster Universitario Oficial en Hacienda Pública y Administración Financiera y Tributaria: especialidad en Administración Tributaria (segunda edición 2016-2017). Cuadernos de Formación, Vol.22/2018. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (IEF).