

# SOCAVANDO A LOS POBRES: REFORMAS TRIBUTARIAS MINERAS EN AMÉRICA LATINA

POVERTY

Informe de Christian Aid  
Septiembre de 2009



---

# CONTENIDO

---

<b>Resumen ejecutivo</b>	1
<b>Introducción</b>	4
<b>Los impuestos en América Latina</b>	6
<b>Regalías e impuestos mineros en América Latina</b>	8
<b>Regalías e impuestos pagados</b>	13
<b>Contando el costo de los incentivos tributarios</b>	17
<b>Cumplimiento de las normas tributarias</b>	20
<b>Evaluación de la participación de América Latina en su riqueza minera</b>	23
<b>El rol del Banco Mundial</b>	27
<b>La lucha por la reforma</b>	29
<b>Caminos a seguir</b>	33
<b>Recomendaciones</b>	39
<b>Notas</b>	40
<b>Siglas</b>	42
<b>Agradecimientos</b>	43

Foto de portada: La fundición de La Oroya en Perú, operada por la compañía estadounidense Doe Run, es fuente de peligrosos niveles de plomo y arsénico en la ciudad. Muchos niños de La Oroya tienen peligrosos niveles de plomo en la sangre. UNES, contraparte de Christian Aid, apoyó a un grupo comunal de La Oroya para cabildear ante el gobierno peruano sobre esta problemática.

Christian Aid/Amanda Burney

# RESUMEN EJECUTIVO

**‘Si tuviésemos una política fiscal debidamente equitativa, podríamos dejar de endeudarnos y empezar a desarrollarnos... Pero los ricos están hipotecando nuestra nación’.**

Francisco Machado, ex director, Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONOG) de Honduras

Christian Aid tiene la visión de acabar con la pobreza; ahora, no en el futuro. Creemos que los impuestos son cruciales para el desarrollo. La ausencia de una tributación efectiva en los países más pobres es responsable directamente de la pobreza en que viven muchos de sus ciudadanos.

En las últimas décadas, las reformas tributarias en los países en desarrollo han sido altamente regresivas, rebajándose los impuestos a las compañías y aumentándose los impuestos al consumo, siendo éstos últimos los que más golpean a los pobres. América Latina es un ejemplo perfecto. Su nivel general de recaudación tributaria es deplorablemente inadecuado y sus sistemas tributarios nacionales son muy regresivos.

La tendencia a rebajar los impuestos a las compañías ha beneficiado a todos los negocios, incluyendo los que operan en el sector extractivo. Los países en desarrollo han sido alentados por el Banco Mundial a rebajar las regalías e impuestos aplicados a los minerales como una parte clave de las estrategias para atraer inversionistas a sus países. El uso de incentivos tributarios para atraer inversionistas ha sido crecientemente cuestionado, dado que los inversionistas, a la hora de decidir en qué lugares invertir, se basan en muchas cuestiones (acceso al mercado, infraestructura, mano de obra calificada, estabilidad política), incluyendo factores geológicos que son cruciales para las compañías mineras. Ofrecer incentivos tributarios demasiado generosos ha dado como resultado que muchos países en desarrollo simplemente sacrifiquen una renta tributaria significativa en beneficio de compañías que están operando con gran éxito dentro de su territorio durante largos periodos.

América Latina ha seguido a pie juntillas el consejo del Banco Mundial, y son comunes los incentivos tributarios generosos a los inversionistas extranjeros. Como consecuencia, algunos países tienen regímenes tributarios mineros extremadamente débiles. Este informe se

concentra en Perú, Guatemala y Honduras, que figuran entre los peores ejemplos de la región. Cada vez está quedando más evidente que estos países no están recibiendo un trato justo en las contribuciones de la minería en impuestos y regalías. Perú, Guatemala y Honduras se encuentran dentro del nivel más bajo de regalías en el mundo. Perú ni siquiera cobraba regalías hasta 2004, aunque muchas compañías se han negado a cumplir con la nueva legislación y, por tanto, no están pagando las nuevas regalías. Aunque Perú sí cobra impuestos a las utilidades a la tasa nacional estándar, deducciones generosas implican que muchas compañías han declarado pérdidas con propósitos contables durante largos periodos.

Tanto Guatemala como Honduras cobran un irrisorio 1 por ciento de regalías. Ambos países ofrecen también planes preferenciales de impuestos a las utilidades, y Honduras llega al extremo de ofrecer una tregua tributaria de cinco años. Esto ha ocasionado que la participación de estos países en la riqueza de su sector minero sea incluso más baja que la de Perú. El caso de Honduras, en particular, es extremadamente serio. Los datos oficiales que hemos analizado muestran que Honduras ni siquiera recibe el monto mínimo que debiera esperarse del 1 por ciento de contribución en regalías. En 2007, se informa que el sector minero, que reportó US\$198 millones ese año, contribuyó con sólo US\$283,000 en regalías, licencias y derechos en conjunto, dando al gobierno una casi inédita participación de 0.1 por ciento en los ingresos brutos del sector. Hay también serias cuestiones en Perú, Guatemala y Honduras en cuanto a si las rentas que corresponden a los gobiernos locales están llegando realmente.

Este informe trata de cuantificar el costo de las exoneraciones tributarias otorgadas a las compañías mineras. Encontramos que las rentas que el Estado peruano ha dejado de percibir durante 12 años, debido a la negativa de las compañías a pagar regalías y las generosas normas vigentes de reinversión de utilidades, giran en torno a US\$849 millones. En el caso de Guatemala, la decisión de rebajar las regalías de 6 por ciento a 1 por ciento significa que Guatemala ha perdido más de US\$28 millones en tres años. En 2006, el costo fiscal de este incentivo tributario a una sola compañía minera superó el gasto total de Guatemala en infraestructura de salud.

El rol del Banco Mundial tanto en alentar regímenes tributarios inapropiados como en invertir en compañías mineras no debe ser ignorado. La Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial posee acciones en las minas Yanacocha y Antamina en Perú. Estas dos compañías han usado sus contratos de estabilidad tributaria para negarse a pagar regalías, lo cual ha costado al Estado peruano US\$226.6 millones entre junio de 2004 y diciembre de 2006. La CFI fue también uno de los primeros inversionistas en la mina Marlin en Guatemala. Aunque los funcionarios de la CFI estaba al tanto de la insignificante tasa de regalías de 1 por ciento y de las exoneraciones tributarias empresariales ofrecidas a la compañía, los funcionarios afirmaron sin embargo que la contribución tributaria sería sustancial, una afirmación que está lejos de la verdad, según nuestro análisis. Parece que el compromiso público del Banco Mundial en foros de desarrollo de elevar la renta tributaria pasará a segundo plano en todo proceso de decisiones internas relacionado con la inversión.

Este informe trata también de cuantificar por primera vez el daño causado a países individuales por la manipulación de precios de transferencia en la minería. La manipulación de precios de transferencia ocurre cuando las compañías sobrevalúan sus importaciones (con lo cual inflan costos y rebajan los impuestos a las utilidades que deben pagar) y/o subvalúan sus exportaciones, con lo cual aseguran la transferencia de sus ingresos fuera del país. Esta cuestión apenas es discutida en foros dedicados a la reforma tributaria en América Latina, pese a que es ahora la causa de preocupación individual más grande dentro de la tributación internacional. Según cálculos basados en nuestra base de datos sobre manipulación de precios de transferencia, parece ser que en tres años se han trasladado ilícitamente US\$388.6 millones fuera de Perú mediante la subvaluación de exportaciones mineras a Estados Unidos y la Unión Europea. Las exportaciones de Perú a Estados Unidos y la Unión Europea en conjunto sólo representan 26 por ciento del total de exportaciones mineras. En consecuencia, si nuestro análisis es correcto, el monto total de capital trasladado fuera del país mediante la subvaluación de exportaciones mineras será mucho mayor. Encontramos que en términos globales el sector minero es sistemáticamente uno de los más grandes infractores en materia de subvaluación de exportaciones. Los metales preciosos encabezaron la lista de subvaluación de exportaciones de Perú a Estados Unidos en 2005 y 2007. La base de datos de manipulación de precios de Christian Aid muestra también problemas recurrentes con la subvaluación de exportaciones mineras de Brasil, México, Chile y Colombia.

La transparencia de la tributación del sector minero es un problema de capital importancia. Aunque este tópico tiene un perfil mucho más bajo en América Latina que, por ejemplo, en África, ya hace mucho que debería habersele prestado atención. El acceso a información sobre los impuestos pagados por las compañías mineras es extremadamente difícil. Las autoridades tributarias peruanas han puesto a disposición algunos datos a solicitud, pero pocos son puestos automáticamente a disposición del público. En Guatemala y Honduras, muy pocos datos oficiales están disponibles, y este informe revela algunas contradicciones preocupantes. En Guatemala no podemos reconciliar las cifras empresariales con los datos de la autoridad tributaria, y en Honduras tenemos serias preguntas en cuanto a por qué las contribuciones son un porcentaje tan pequeño de lo que deberían ser, conforme a la legislación sobre regalías.

Hay una urgente necesidad de mayor transparencia sobre los pagos de impuestos y regalías y cómo se está usando la renta proveniente de la minería. Este informe argumenta a favor de la creación de una nueva norma contable internacional. Esto obligaría a las compañías multinacionales a informar públicamente sobre sus operaciones financieras, incluyendo todas sus remesas a los gobiernos en cada país donde operan. Asimismo, los gobiernos peruano, guatemalteco y hondureño deben revisar y reformar urgentemente sus regímenes tributarios mineros con miras a que la minería empiece a contribuir al desarrollo económico de la región.

Claramente el entorno económico mundial ha cambiado, y muchos están preguntando si este es un buen momento para que los países en desarrollo examinen sus regímenes tributarios mineros. Sin duda, la réplica de muchos ciudadanos en los países en desarrollo sería: 'si no es ahora, ¿cuándo?' La tributación minera disminuyó a inicios del decenio de 1990 cuando los precios estuvieron bajos durante una década. Con la reciente bonanza de los precios de las materias primas, muchos países trataron de renegociar estas bajas tasas, y no lo consiguieron. Es extremadamente difícil negociar regímenes tributarios mineros equitativos en periodos de precios bajos o precios altos. Parece altamente probable que no existe el momento correcto: las compañías siempre se resistirán a tasas impositivas más altas. Hay ciertamente el peligro de que la crisis económica mundial haga más difíciles las reformas tributarias mineras, pero esto significará simplemente que los países en desarrollo estarán otra vez mal colocados para beneficiarse durante la próxima bonanza en los precios de las materias primas. La reforma de la política tributaria en América Latina es urgentemente necesaria, y el tratamiento del sector minero es sólo una de las muchas áreas que deben examinarse.

Las siguientes son las recomendaciones de Christian Aid con base en las constataciones de este informe.

### Los gobiernos deben:

- realizar un examen minucioso de los regímenes tributarios mineros y considerar los siguientes cambios para lograr un nivel impositivo más equilibrado: elevación de la tasa de regalías, incorporación de impuestos a las sobreganancias o impuestos a las utilidades variables, abolición de exoneraciones tributarias empresariales especiales para las compañías mineras (tales como las existentes en Honduras). Asegurar que las consideraciones de equidad sean centrales en el debate sobre la reforma tributaria
- realizar un examen minucioso de los incentivos tributarios otorgados al sector minero y abolir estipulaciones demasiado generosas. Asegurar que se calculen plenamente los costos de todos los incentivos y que estos costos sean contados como gastos en el presupuesto anual
- sumarse a la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) y asegurar acceso público a datos sobre los pagos de impuestos y regalías de las compañías mineras. Exigir por ley que todas las compañías mineras del país publiquen la información financiera requerida por la EITI
- impulsar una nueva norma contable internacional que obligaría a las compañías multinacionales a informar, país por país, sobre sus utilidades, gastos, impuestos y derechos pagados.

### La Junta Internacional de Normas Contables (IASB) debe:

- adoptar una mejor norma contable internacional para las multinacionales que les exija informar, país por país, sobre sus ganancias, gastos, impuestos y derechos pagados.

### El Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) debe:

- demostrar su compromiso con la transparencia tributaria en el sector minero llamando públicamente a que la IASB adopte una nueva norma contable internacional que exija la presentación de informes país por país
- emprender una nueva investigación sobre la prevalencia de contratos de estabilidad tributaria (sus condiciones, lapsos de tiempo e impactos), y promover el diálogo con sus miembros en torno a sus implicaciones negativas para los países en desarrollo.

### Las compañías mineras deben:

- demostrar su compromiso con la transparencia tributaria adoptando la presentación de informes país por país.

### Los donantes bilaterales y multilaterales deben:

- prestar asistencia financiera y técnica a los gobiernos latinoamericanos para mejorar su capacidad de monitorear y auditar las cuentas de las compañías mineras, y establecer y mantener regímenes tributarios mineros equitativos
- examinar políticas relacionadas con contratos de estabilidad tributaria y asegurar que éstos sean desalentados, a menos que se limiten solamente a lapsos de tiempo muy cortos
- prestar asistencia financiera y técnica a los países que deseen renegociar acuerdos con compañías mineras.

# INTRODUCCIÓN

Christian Aid cree que la tributación es crucial para el desarrollo. Los impuestos son los cimientos no sólo de la capacidad de los Estados para proporcionar servicios e infraestructura a sus ciudadanos, sino también de la relación entre Estados y ciudadanos. El sistema tributario es también la herramienta de política clave disponible para influir directamente sobre la desigualdad de ingresos, una cuestión de enorme importancia en América Latina.

Lamentablemente, las ONG y movimientos sociales han estado ausentes demasiado tiempo en el debate sobre la reforma tributaria. En vez de ello, en las últimas décadas hemos visto un altamente inadecuado ‘consenso tributario de los donantes’ implementado en los países en desarrollo. Esto ha llevado a reformas tales como repetidos recortes en los impuestos empresariales que han socavado la tributación progresiva sobre la renta y a una creciente dependencia —a menudo altamente regresiva— respecto a los impuestos al consumo (esto es, el IVA). Como parte de la agenda de liberalización comercial, los países han visto disminuir su renta proveniente de los impuestos a las exportaciones e importaciones, pese a que estos impuestos han sido tradicionalmente muy importantes para los países de bajos ingresos.

El sector extractivo ha reflejado estas tendencias, con la consecuencia de un enfoque desbalanceado de la tributación del sector. Esto ha sido parte del impulso para que los países en desarrollo se centren en atraer inversión extranjera en vez de cualquier otra medida que promovería la industrialización y desarrollaría el sector privado interno. Se les ha dicho a los países en desarrollo que pongan énfasis en una fuerte protección a los derechos de los inversionistas (firmando contratos de estabilidad tributaria

y garantizando el derecho a arbitraje internacional). También se les ha alentado a proporcionar incentivos tributarios, incluyendo la rebaja de las tasas de regalías aplicadas a la extracción de recursos naturales.

Esto es doblemente lamentable, porque la extracción minera es una actividad económica de ‘enclave’. Las compañías crean eslabonamientos hacia delante o hacia atrás muy limitados con la economía local o nacional, comprando una limitada cantidad de bienes y servicios a las empresas locales. La minería industrial hace también uso intensivo de capital en vez de uso intensivo de mano de obra. Estos dos factores limitan grandemente la capacidad de los países en desarrollo para usar las inversiones mineras en el desarrollo de su sector privado y la creación de empleos. La renta tributaria potencial debe ser vista como la contribución esencial del sector al desarrollo, y deben diseñarse políticas que reflejen esto.<sup>1</sup>

Como resultado del consenso de los donantes sobre los impuestos y atraer inversión extranjera, millones de dólares están saliendo de países que necesitan desesperadamente estos recursos para financiar su propio desarrollo. Christian Aid lleva varios años investigando esta cuestión. En países tan diferentes como Zambia y Filipinas, hemos encontrado que las exoneraciones ofrecidas o los tratos especiales acordados para atraer a los inversionistas han privado de hecho a los gobiernos de ingresos muy necesitados.

Un reciente informe, *Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes can turn Africa's Mineral Wealth into Development* (Rompiendo la maldición: Cómo la tributación transparente y los impuestos justos pueden convertir en desarrollo la riqueza minera de África), encargado y publicado conjuntamente por Christian Aid, ActionAid International,

## '... los impuestos constituyen la plataforma financiera de largo plazo para el desarrollo sostenible. Los impuestos son la savia vital de los servicios estatales'

Ángel Gurría, secretario general, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>2</sup>

Third World Network Africa, Tax Justice Network Africa y Southern Africa Resource Watch, presenta detalladas constataciones sobre los niveles de tributación minera en Malawi, Zambia, Tanzania, Sierra Leona, Sudáfrica y República Democrática del Congo.

La cuestión no es menos pertinente para América Latina. Es una región con un historial tributario atrozmente pobre, niveles de recaudación tributaria extremadamente bajos y sistemas tributarios regresivos. La región tiene también una alta dependencia respecto a la renta proveniente de los recursos naturales (siendo la renta proveniente de las industrias extractivas particularmente importante en Bolivia, Colombia, Panamá y Venezuela). Lamentablemente, hay muchos países latinoamericanos con regímenes de impuestos y regalías deficientemente diseñados. Este informe pone de relieve algunos de los peores de estos ejemplos provenientes de los sectores mineros de Perú, Guatemala y Honduras.

El debate de la reforma tributaria es particularmente pertinente dadas las extraordinarias ganancias que las compañías hicieron durante la bonanza de las materias primas en los últimos años. Entre 2002 y 2006 el precio del cobre subió casi cinco veces, y otros minerales, como el oro y el níquel, vieron también espectaculares ingresos. Esos días han terminado, al menos temporalmente, y el panorama internacional está cambiando una vez más. La incapacidad de los países en desarrollo para beneficiarse de los dramáticos cambios de fortuna del mercado de materias primas es una enorme desilusión. Ahora es más urgente aún que los países en desarrollo negocien una participación justa en la riqueza de sus recursos naturales, aunque sin duda los ingresos esperados serán menores en el futuro inmediato. La crisis económica

mundial no debe ser usada como excusa para oponerse a reformas muy necesarias, y los países deben procurar estar en posición de participar equitativamente en las ganancias que generará la próxima bonanza de materias primas. Hay una creciente conciencia de que los países de América Latina no están recibiendo una parte justa de las contribuciones en impuestos y regalías, y tanto los movimientos nacionales como las coaliciones de ONG están abordando cada vez más esta cuestión.

Finalmente, es importante decir que aunque este informe se enfoca puramente en los aspectos de la minería referidos a los ingresos, Christian Aid reconoce los enormes costos sociales y ambientales que muchas comunidades soportan por la actividad minera. Christian Aid ha documentado anteriormente problemas de esta clase en Perú, y apoya a organizaciones contrapartes que abordan los impactos negativos de la minería directamente en comunidades locales de Guatemala, Honduras, Perú y Colombia. Aunque este informe no hablará sobre ninguno de estos aspectos, esto no pretende desconocer su enorme importancia. De hecho, los lectores deben tener en cuenta que la pobre recaudación de impuestos y regalías debe ser comparada directamente con los enormes costos sociales y ambientales soportados por las comunidades pobres de América Latina.

# LOS IMPUESTOS EN AMÉRICA LATINA

## La recaudación tributaria en la región

El nivel de recaudación tributaria en América Latina es deplorablemente inadecuado, y se compara desfavorablemente con otras regiones. Al contrario que las naciones de la OCDE, que recaudaron 35 por ciento de su PIB en impuestos entre 1990 y 2006, la renta tributaria pura en América Latina, como porcentaje del PIB, fue de sólo 16 por ciento.<sup>3</sup> De hecho, la mejor comparación de América Latina, en términos de tributación, es con el África subsahariana, que recaudó 15.9 por ciento de su PIB en impuestos en 2006.<sup>4</sup> Aunque las tendencias regionales son positivas, el Cuadro 1 muestra que los avances son muy lentos. El promedio de 14.69 por ciento en el periodo 1990-1994 subió a sólo 17.39 por ciento en el periodo 2000-2006.

La recaudación tributaria en Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana y Venezuela es particularmente débil, con tasas menores a 14 por ciento del PIB. Igualmente, tampoco Honduras, Panamá y Perú lo hacen mucho mejor, habiendo recaudado menos del promedio de 16 por ciento en impuestos.<sup>5</sup> Los tres países en que enfocamos nuestro estudio tienen niveles de recaudación tributaria muy pobres, bastante por debajo del pésimo promedio de América Latina. De los tres países investigados, el desempeño de Guatemala es de lejos el peor. Según la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala, el país recaudó sólo 11.3 por ciento de su PIB en impuestos en 2008.<sup>6</sup>

Los niveles extremadamente bajos de recaudación tributaria en América Latina están muy lejos de lo que se necesita para proveer los niveles adecuados de gasto social y cubrir las necesidades de inversión pública para promover el crecimiento del sector privado interno. Además, los sistemas tributarios en América Latina son regresivos.<sup>7</sup> En la región hay generalmente un nivel muy bajo de tributación de la renta, la riqueza y la propiedad. Estas son las tres formas de tributación consideradas las más progresistas porque pueden ser estructuradas de modo que las personas de mayores ingresos paguen una parte más grande de sus ingresos en impuestos que las personas de menores ingresos. En América Latina, los impuestos a la renta personal aportan sólo 4 por ciento de la recaudación tributaria global (en comparación con 27 por ciento en los países de la OCDE).<sup>8</sup>

Al contrario que la mayoría de las economías desarrolladas, las autoridades tributarias latinoamericanas tienen una dependencia considerable de los impuestos indirectos al consumidor, particularmente los impuestos al valor agregado (IVA). Entre 1990 y 2006, los impuestos indirectos representaron casi dos tercios de la renta tributaria en América Latina.<sup>9</sup> Como la gente pobre tiene que gastar una

parte más grande de sus ingresos en comprar bienes básicos, una estrategia que depende de gravar el consumo sin exoneraciones para los bienes básicos impondrá una carga mucho más pesada sobre los pobres que sobre los ricos.

Con una estructura tributaria tan débil, no es de sorprender que los sistemas tributarios de América Latina contribuyan directamente a aumentar la concentración de la riqueza. Dado el gran potencial de la política tributaria para contribuir a una mayor igualdad dentro de la sociedad, constituye una crítica vergonzosa al sistema tributario de América Latina el hecho de que la desigualdad sea más grande después de pagar impuestos que antes de pagar impuestos.<sup>10</sup>

## Tributación minera e incentivos tributarios

En América Latina, los derechos y regalías por la extracción de recursos naturales (clasificados como ingresos no tributarios en los cuadros de ingresos de los gobiernos) promedian 28 por ciento de la renta total del gobierno. Esta cifra oculta significativas diferencias entre países. En el caso de Bolivia, Colombia y Panamá, la tributación por la extracción de recursos naturales aporta más de 40 por ciento de la renta gubernamental, y en Venezuela dicha cifra llega a 67 por ciento. Las cifras para Guatemala, Honduras y Perú están muy por debajo del promedio regional.<sup>11</sup>

Lamentablemente, algunos países latinoamericanos tienen regímenes de impuestos y regalías extremadamente débiles, particularmente en el caso de sus sectores mineros (al contrario que en el caso de los hidrocarburos, donde la tributación suele estar mejor diseñada para los intereses nacionales). Perú, Guatemala y Honduras han reformado sus regímenes de regalías e impuestos del sector minero en un intento por atraer inversión extranjera rebajando las tasas de regalías y/u ofreciendo diversos incentivos tributarios.

Estos tres países no están solos. La mayoría de países en desarrollo son fuertemente alentados por donantes bilaterales y multilaterales a ajustar su legislación para atraer a inversionistas extranjeros. Normalmente las estrategias enfatizan una fuerte protección de los derechos de los inversionistas (incluyendo el derecho a arbitraje internacional), garantizando que las compañías extranjeras puedan remesar libremente sus utilidades, aboliendo el tratamiento preferencial a las empresas locales, aplicando un enfoque regulatorio 'ligero' y dando incentivos tales como mantener bajos los salarios y ofrecer tasas impositivas bajas. Christian Aid ha resaltado en el pasado cómo el Banco Mundial ha estado activo en el sector extractivo, apoyando e impulsando entusiastamente nuevas leyes mineras que han incluido la disminución de las tasas de impuestos y regalías.<sup>12</sup>



‘En la práctica, la mayor parte de los ingresos no salariales no son gravados, pues los individuos ricos ven la forma de eludir impuestos. . . Como resultado, casi todo el impuesto a la renta proviene de individuos que no pueden eludir la tributación, principalmente asalariados de bajos y medianos ingresos. . . Los niveles de tributación en América Central están todavía entre los más bajos del mundo’.

Aaron Schneider, académico<sup>13</sup>

**Cuadro 1 Renta tributaria como porcentaje del PIB en América Latina 1990-2006**

País	1990-94	1995-99	2000-06
Argentina	19.82	20.57	23.77
Bolivia	11.61	15.55	17.21
Brasil	26.24	27.12	31.78
Chile	18.36	18.79	19.29
Colombia	11.67	14.97	16.88
Costa Rica	16.82	17.64	19.42
Ecuador	9.52	9.68	13.12
El Salvador	11.32	12.34	13.33
Guatemala	8.92	11.54	13.46
Honduras	13.33	13.66	15.29
México	16.38	16.37	19.02
Nicaragua	13.32	16.39	19.10
Panamá	14.56	15.83	14.69
Paraguay	10.36	12.69	12.23
Perú	13.69	15.47	14.71
República Dominicana	9.41	11.29	13.11
Uruguay	23.05	23.18	23.10
Venezuela	16.03	14.47	13.48
<b>Promedio AL</b>	<b>14.69</b>	<b>15.98</b>	<b>17.39</b>

Fuente: *Latin America Economic Outlook 2009*, OECD.

# REGALÍAS E IMPUESTOS MINEROS EN AMÉRICA LATINA

La tributación minera adopta normalmente la forma de regalías e impuestos. El pago de regalías es una modalidad común por la cual los gobiernos extraen riqueza de los minerales para cuya extracción y venta otorgan licencias a las compañías privadas. El pago de regalías se basa en el hecho de que el país posee el recurso natural (y no renovable) y la compañía está esencialmente pagando por ella al Estado.

Aunque las regalías son importantes para la sociedad debido a lo que representan —la participación del Estado en la propiedad del mineral— también son importantes por la forma en que son recaudadas. Es muy raro que las regalías se calculen con base en las utilidades, aunque las provincias canadienses, y también Chile (desde sus recientes reformas), son ejemplos de lugares donde sucede esto. En la mayoría de los casos, las regalías no se basan en las utilidades, sino que se gravan sobre el valor de la producción. Esto significa que su cálculo es relativamente sencillo y no sufren de los inconvenientes de los impuestos a las utilidades en que las compañías pueden manipular sus estructuras de costos internos para reducir las utilidades declaradas en una operación particular. Asimismo, las regalías aportan un flujo de ingresos temprano a los gobiernos cuando empieza la producción, lo cual es importante porque los pagos de los impuestos empresariales suelen demorarse años, debido a la existencia de diversos incentivos tributarios y subsidios.

La relativa simplicidad de las regalías es especialmente relevante cuando los países en desarrollo tienen que monitorear a compañías mineras multinacionales. Para las autoridades tributarias de muchos países en desarrollo, es extremadamente difícil verificar y auditar las complejas estructuras contables de las compañías multinacionales. En consecuencia, uno de los principales beneficios de las regalías es que son relativamente fáciles de administrar. Debe notarse que aunque los países en desarrollo pueden considerar las regalías como una opción atractiva y lógica, la posición de la industria es muy diferente. Las compañías ven las regalías basadas en la producción como 'regresivas'<sup>14</sup> y 'ciegas'<sup>15</sup> en cuanto que no toman en cuenta si una compañía está teniendo utilidades o no y si hay que pagarlas en años en que se tienen pérdidas.

Además de los pagos de regalías, las compañías mineras también hacen una variedad de pagos tributarios. Normalmente esto incluye todos los impuestos estándares a las empresas (tales como impuesto empresarial, impuestos a las importaciones, IVA, impuestos municipales correspondientes tales como impuesto a la propiedad o a la tierra, impuestos a las utilidades sobre dividendos locales y retención de impuestos sobre dividendos remesados). Además, las compañías extractivas pueden tener que

pagar impuestos a las utilidades variables o impuestos por sobreganancias para asegurar que los países reciban su parte de ingresos adicionales cuando precios y ganancias sean especialmente altos.

Desde luego, las regalías e impuestos empresariales no son la única manera de asegurar que un gobierno participe de la riqueza de sus recursos naturales. Un gobierno podría hacerse socio o accionista de un proyecto extractivo, típicamente mediante un contrato de participación en la producción. Normalmente esto requiere que el gobierno aporte capital al desarrollo del proyecto. Si no se dispone fácilmente de capital, el gobierno puede llegar a un acuerdo con una compañía multinacional para 'deber' este dinero y permitir que la compañía lo recupere tomándose el 100 por ciento de la producción en los primeros años hasta que se pague la deuda. Estas asociaciones pueden tener la ventaja adicional de permitir que un país desarrolle capacidad nacional incluyendo compromisos para adiestrar a personal nacional. Así fue, de hecho, cómo la empresa energética estatal brasileña Petrobras se convirtió en una compañía petrolera altamente competente. Esta práctica es común en la industria del petróleo y el gas, pero es bastante inusual en el sector minero.

## Regalías e impuestos mineros en América Latina

No es fácil generalizar sobre el enfoque de América Latina para gravar sus industrias extractivas. La experiencia puede variar dramáticamente de un país a otro, y los enfoques de la tributación a los hidrocarburos pueden ser muy diferentes de los de la tributación minera. La mayoría de países con sectores mineros aplican tanto regalías como impuestos (v.g., Venezuela, Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Honduras y Guatemala). Dos grandes excepciones han sido Perú y Chile; ninguno de los dos países cobró regalías durante muchos años. Como Perú y Chile tienen sectores mineros significativos, estas decisiones de política se han visto sometidas a intenso escrutinio y se ha producido un amplio examen y debate sobre sus políticas de tributación minera durante los últimos cinco años.<sup>16</sup> En el caso de países más pequeños —en que la explotación minera es más reciente— tales como Honduras y Guatemala, existe una notable falta de análisis sobre esta cuestión.

La transparencia de la tributación minera es un tópico de perfil mucho más bajo en América Latina que en África, donde el monitoreo de la transparencia de las industrias extractivas y sus ingresos se ha vuelto una cuestión enormemente significativa para los gobiernos africanos, la sociedad civil y los donantes por igual.

## ‘En último término, la tributación desempeña un rol clave en la capacidad de la industria para operar y mantener una licencia social para operar, al responder en parte a la pregunta: ¿los beneficios de tener una industria minera son mayores que sus costos?’

James Otto, académico y consultor del Banco Mundial en tributación minera<sup>17</sup>

### Perú

En Perú, el impuesto a las utilidades es la principal carga fiscal para las compañías mineras. Éstas pagan el impuesto empresarial normal de 30 por ciento. Sin embargo, las compañías mineras han recibido importantes beneficios debido a generosos incentivos tributarios otorgados al sector: pueden deducir todos los costos de exploración y desarrollo. En términos contables, esto significa reducir su base de ingresos imponibles al deducir inmediatamente de sus ingresos imponibles los gastos de capital en exploración y desarrollo de minas (mientras que la mayoría de las demás compañías lo hacen sobre la vida esperada de sus activos). En Perú, las normas sobre depreciación acelerada implican que las compañías recuperan su inversión en cinco años vía una tasa de depreciación anual de 20 por ciento. Esto ha permitido que muchas compañías mineras declaren pérdidas con propósitos contables año tras año y, por tanto, eviten pagar impuestos a la renta. Desde luego, esta es una forma significativa de subsidio tributario para ellas.

Esto se ve ilustrado por la experiencia de Minera Antamina, la más grande productora de cobre del país. La compañía empezó a explorar en 1996 y empezó la producción comercial en octubre de 2001. Sin embargo, no pagó en absoluto impuestos a las utilidades hasta abril de 2005, debido en gran parte a las normas de depreciación acelerada. Sin la bonanza de precios y sus extraordinarias utilidades, la compañía misma reconoció que no habría pagado impuestos a las utilidades hasta al menos 2007.<sup>18</sup>

Además, las normas de reinversión de utilidades de Perú implican que las compañías mineras pueden reinvertir hasta 80 por ciento de sus utilidades y deducir el monto de su base de ingresos imponibles. Esta ley fue cambiada en 2000, pero algunas compañías han podido conservar su status quo tributario basándose en sus contratos de estabilidad tributaria.<sup>19</sup>

Inusualmente en el caso de impuestos empresariales, 50 por ciento del impuesto a la renta minera en Perú se canaliza directamente a las comunidades locales en la forma de canon minero.<sup>20</sup> La intención es que este pago beneficie a la población directamente afectada por la mina. El 20 por ciento del pago va a la municipalidad provincial donde se encuentra el recurso natural, 60 por ciento se divide entre distritos y provincias de la región, y el restante 20 por ciento va al gobierno regional. Sin embargo, no está muy claro cómo llegan realmente estos fondos a las comunidades locales. Según el diagnóstico del departamento de evaluación del Banco Mundial en 2002, pocos de los fondos de la industria extractiva parecían estar llegando a las comunidades locales, y la Estrategia de Asistencia al País del Banco Mundial para Perú afirmó que la distribución del

impuesto a la renta minera todavía no está clara y es materia de conflicto.<sup>21</sup> Sigue habiendo falta de transparencia en torno a estas transferencias de impuestos.

Aunque las normas tributarias mismas son muy generosas, el beneficio legal más significativo adopta la forma de los contratos que Perú ha firmado con las compañías mineras. En total se han firmado 30 contratos con 20 diferentes compañías mineras,<sup>22</sup> aunque sólo siguen siendo válidos 19 contratos con 12 compañías mineras.<sup>23</sup> Estos contratos fueron firmados como parte de la campaña general del gobierno para promover la inversión extranjera. Dan a las compañías garantías de igual tratamiento que a otras empresas nacionales y extranjeras, el derecho a la remisión de ganancias y el derecho a la no discriminación. Además, ofrecen también estabilidad legal, incluyendo garantías de ‘estabilidad tributaria’. Esto significa que el gobierno peruano no puede modificar las disposiciones tributarias. Aunque las normas de reinversión de utilidades estipulaban que el beneficio cesaría en septiembre de 2000, muchas compañías mineras con contratos de estabilidad tributaria todavía alegan tener derecho al mismo.

Los contratos tienen categoría de ley y no pueden ser modificados ni siquiera por el Congreso. Según el artículo 62 de la Constitución peruana, el Estado puede establecer garantías en contratos legales, que no pueden ser modificados por el poder legislativo. Pueden ser modificados sólo por acuerdo mutuo entre el Estado y la compañía. Los contratos son válidos por un periodo de diez o 15 años, dependiendo del tamaño de la inversión.

Además de los generosos incentivos tributarios, Perú se sale también de lo usual en cuanto que no cobró regalías sobre los minerales hasta junio de 2004. Aunque las regalías son muy resistidas y criticadas por la industria, siguen siendo una parte muy común de los regímenes de tributación minera.<sup>24</sup> El hecho de que Perú no cobrase regalías puede ser considerado excepcional y es una decisión de política que conlleva una pérdida de ingresos significativos para el país.

Tras la protesta pública, esta situación fue cambiada y se promulgó una ley de regalías. Sin embargo, la mayoría de las grandes compañías mineras se han negado a pagarlas, usando las cláusulas de estabilidad tributaria de sus contratos como la base para rechazar el cambio. Las compañías mineras lucharon en los tribunales peruanos contra la introducción de regalías, afirmando que la nueva ley de regalías era discriminatoria y representaba un intento de confiscar sus activos. El Tribunal Constitucional dictaminó que las regalías mineras no constituyen impuesto, sino que sirven como compensación al gobierno por el valor del recurso natural, justificada por la necesidad de que el Estado nacional reciba beneficios por sus propios recursos

no renovables antes de que se agoten. El tribunal también resolvió que la ley no era discriminatoria sólo porque otros sectores no tuviesen que pagar regalías. El tribunal declaró que las regalías mineras eran obligatorias y tenían que pagarse.

Sin embargo, pese a que esta fue la resolución final del Tribunal Constitucional, las compañías más grandes siguen sin pagar, basándose en las cláusulas de sus contratos de estabilidad tributaria para evitar hacerlo. El gobierno peruano ha parecido impotente para resolver este problema y aplicar sus leyes, debido a la falta de claridad entre los ministerios sobre cómo aplicar las decisiones legales y adoptar medidas contra las compañías. Lo que está claro es que la mayoría de las compañías no están pagando.

El intento más reciente del gobierno por resolver la situación ha llevado a la solicitud de que las compañías mineras paguen una 'contribución voluntaria'. Se han redactado acuerdos para esto, aunque los montos solicitados son pequeños en comparación con las extraordinarias utilidades que las compañías han venido teniendo desde la bonanza de precios. Asimismo, las contribuciones voluntarias serán suspendidas si los precios caen por debajo del precio de referencia.<sup>25</sup>

Cuando se pagan regalías, éstas son calculadas como porcentaje del valor bruto de ventas. La tasa varía entre 1 por ciento y 3 por ciento. La tasa de 1 por ciento es pagada por compañías cuyo valor de ventas anual es inferior a US\$60 millones; se paga 2 por ciento si las ventas anuales están entre US\$60 millones y US\$120 millones, y se paga 3 por ciento sobre las ventas anuales superiores a US\$120 millones. Conforme a la ley, las regalías se pagan a la zona directamente afectada por la mina.

### Perú y la minería

La minería se ha expandido rápidamente en Perú desde principios del decenio de 1990. Perú es ahora uno de los principales productores de minerales en el mundo, y es el máximo productor de oro, plata, zinc, plomo y estaño en América Latina. La minería representó alrededor de 61.8 por ciento de las exportaciones y 5 por ciento de la tasa de crecimiento del país en 2007.<sup>26</sup> La bonanza de las materias primas ha generado enormes ganancias para el sector minero peruano. El valor de las exportaciones en 2008 fue de US\$18,657 millones, siendo el cobre, oro y zinc los minerales que más ganancias produjeron.<sup>27</sup>

El dramático crecimiento de la minería en Perú ha generado amplios conflictos sociales en las zonas mineras y un marcado incremento de las movilizaciones sociales contra la minería. Muchos resaltan el daño ambiental dejado por las operaciones mineras a gran escala. La famosa fundición de La Oroya y su área adyacente fueron identificadas

recientemente como uno de los diez lugares más contaminados de la tierra.<sup>28</sup>

El poderoso Ministerio de Energía y Minas está a cargo de monitorear el desempeño ambiental de las empresas, lo cual constituye un significativo conflicto de intereses dado que este ministerio promueve también la inversión extranjera en el sector minero. La actividad estatal en el monitoreo ambiental y la protección ambiental de las zonas mineras brilla por su ausencia.

### Guatemala

Guatemala ha sido tradicionalmente un país con limitada actividad metal-minera. La mina más significativa en el pasado reciente fue una mina de níquel en la municipalidad de El Estor en el departamento de Izabal. Esta mina es fuente de gran controversia y violencia, tanto que la experiencia de la comunidad local a fines del decenio de 1970 y principios del de 1980 está documentada en el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala.<sup>29</sup> Otras actividades mineras empezaron cuando compañías auríferas internacionales mostraron interés cuando despegó la bonanza de las materias primas.

Originalmente, la tasa de regalías mineras de Guatemala fue fijada en 6 por ciento hasta la nueva Ley de Minería de 1997, promulgada durante el gobierno del presidente Álvaro Arzú, cuando la tasa fue rebajada a 1 por ciento. Esto se hizo para atraer inversionistas extranjeros. Aunque se han otorgado gran número de licencias de exploración, la mina aurífera Marlin —operada por Montana Exploradora y propiedad de Gold Corp— es la mina más importante del país, responsable de 95.5 por ciento de las exportaciones mineras de Guatemala en 2008.<sup>30</sup>

### Compañías dedicadas a la minería aurífera

En 2003, el Estado otorgó una licencia de explotación minera a la compañía canadiense Glamis Gold. La subsidiaria guatemalteca de la compañía, Montana Exploradora SA, abrió la mina Marlin en el departamento de San Marcos y empezó a extraer oro y plata. Desde entonces, la compañía ha sido comprada por Gold Corp, que es ahora la propietaria de la operación de la mina Marlin y de Montana Exploradora. Gold Corp es una de las más grandes compañías auríferas del mundo. Con sede en Canadá, es uno de los productores auríferos de mayor antigüedad, más bajos costos y más rápido crecimiento en América del Norte. Los informes anuales de la compañía muestran un aumento de 416 por ciento en ganancias netas entre 2005 y 2008.<sup>31</sup>

Las regalías se pagan sobre la base de una declaración jurada de la compañía, que es presentada mensualmente, en que manifiesta sus niveles de producción. La mitad del pago de regalías pasa al gobierno central y la mitad a las municipalidades donde tiene lugar la actividad minera. Las compañías mineras pagan también un canon de superficie, que es un tipo de derecho de exploración.

Sin embargo, la situación tributaria de la industria minera en Guatemala está lejos de ser sencilla. Como exportan sus productos, las compañías mineras pueden aprovechar diversas exoneraciones tributarias con arreglo a la ley guatemalteca. Como consecuencia, Montana Exploradora pudo postular a la categoría de maquila según la ley guatemalteca, lo cual hizo a fines de 2003. Otorgar la categoría de maquila a una compañía minera es altamente inusual, aunque Guatemala ha estado extendiendo gradualmente su clasificación de lo que puede calificar como maquila. Como resultado de esta clasificación, Montana Exploradora no tendría que pagar impuestos a la importación, IVA o impuesto empresarial.

La condición de exoneración tributaria de la compañía no era un secreto antes de que empezara la operación minera; el Banco Mundial informó de ella en su debate dentro de la CFI, que es inversionista en la mina. Sin embargo, recién en 2006 se hizo de conocimiento público, cuando la prensa informó que la compañía Montana Exploradora se estaba beneficiando de la categoría de maquila. Estalló un escándalo sobre cómo podía una empresa minera ser clasificada como maquila (aunque esto estaba completamente dentro de la letra de la ley guatemalteca). Muchos cuestionaron cómo el gobierno había vendido públicamente el proyecto minero alabando sus enormes contribuciones a la economía guatemalteca cuando de hecho las regalías habían sido rebajadas tremendamente a 1 por ciento y la compañía no estaba pagando impuesto empresarial, IVA o impuestos a la importación.

Como resultado de la impresión extremadamente mala generada en la prensa, el presidente Óscar Berger anunció que conversaría con la compañía. Sin embargo, también dejó en claro que no cancelaría su categoría de maquila pues esto 'enviaría un mensaje negativo a los inversionistas'.<sup>32</sup> Finalmente, la compañía anunció que como un gesto de buena voluntad pagaría impuestos, y viene pagando impuestos empresariales desde 2006.

En Guatemala el impuesto empresarial se calcula bajo uno de dos regímenes posibles entre los cuales las compañías pueden escoger. Una opción es pagar 25 por ciento de las utilidades netas. Los costos deducibles se limitan a 97 por ciento de las ventas brutas. Si una compañía escoge esta opción tendrá que pagar el 'impuesto de solidaridad' (anteriormente conocido como el 'impuesto extraordinario y

temporal de apoyo a los acuerdos de paz', o IETAAP). Este es un pequeño impuesto —de sólo 1 por ciento— aplicado a las ventas brutas o la base de activos de la compañía. La otra opción de impuesto empresarial es mucho más simple. Se cobra una tasa de 5 por ciento sobre las ventas brutas de la compañía. En general, las compañías tomarán su decisión con base en sus márgenes de utilidades.

Un estudio de 2007 mostró que, para que ambos sistemas dieran la misma recaudación tributaria al Tesoro, la tasa del segundo sistema debería ser 16 por ciento, no 5 por ciento.<sup>33</sup> Toda compañía con elevados niveles de utilidades pagará mucho menos con el régimen de 5 por ciento de ventas brutas. La compañía minera Montana Exploradora escogió pagar el impuesto a la renta conforme a este segundo régimen, y así paga 5 por ciento de sus ventas brutas.<sup>34</sup>

## Honduras

En Honduras, las compañías mineras pagan un impuesto municipal que funciona como regalía minera. Actualmente está fijado en 1 por ciento del valor de ventas mensual. Este pago va directamente a la municipalidad donde se realiza la actividad minera. Esta disminución de la tasa de regalías se hizo explícitamente con la idea de atraer inversionistas extranjeros como parte de un paquete de reformas fiscales promulgado durante 1998.

El sector minero ganó, asimismo, ciertos privilegios mediante las reformas de 1998. Las compañías mineras no pagan impuesto a las ventas sobre sus transacciones relacionadas con exportaciones, y sus equipos y maquinarias necesarias para la explotación minera están libres de impuestos a las importaciones. Lo más significativo es que pagan una tasa reducida de impuesto empresarial de 10 por ciento y se benefician efectivamente de una tregua tributaria de cinco años. Las compañías se benefician también de normas de depreciación acelerada (la tasa anual es 20 por ciento) y pueden deducir todos los costos de exploración y explotación. También pueden transferir pérdidas al periodo siguiente durante los primeros cuatro años. Asimismo, las compañías pueden firmar contratos de estabilidad tributaria con el gobierno hondureño que prohíben al gobierno cambiar su régimen tributario durante diez o 15 años, dependiendo de su nivel de inversión.

Además, las compañías pueden pagar también un canon territorial, un tipo de derecho de exploración. Durante los primeros cuatro años de operación, pagan (en lempiras) US\$0.25 por hectárea al año. Esto sube a US\$0.75 por hectárea al año en el quinto y sexto año de operación, US\$1.50 en el séptimo y octavo año, y US\$3 por hectárea al año después de eso.

---

### La industria minera

En Honduras, la industria minera ha crecido significativamente, alentada por una nueva ley minera promulgada poco después de la devastación del huracán Mitch en 1998. Hasta fines del decenio de 1990 el país producía principalmente plomo y zinc, pero la producción de oro superó el valor de las exportaciones de zinc en 2001. Las exportaciones mineras ascendieron a US\$198.26 millones en 2007, correspondiendo 44.7 por ciento al oro y 34.2 por ciento al zinc.<sup>35</sup>

Actualmente, las dos más grandes operaciones mineras pertenecen a las compañías Gold Corp y Yamana Gold. Mediante su subsidiaria hondureña Entre Mares, Gold Corp opera la mina aurífera San Martín en el Valle de Siria. Es la más grande mina a cielo abierto en Honduras y viene operando desde 2000. Rápidamente se convirtió en un éxito comercial y la producción alcanzó su pico en 2002. Ahora las operaciones de Gold Corp en la mina San Martín están llegando a su fin, y las actividades de rehabilitación y cierre empezaron en 2008.

La empresa canadiense Yamana Gold opera mediante su subsidiaria local, la compañía Minerales de Occidente (MINOSA), que compró a RNC Gold la mina a cielo abierto San Andrés en 2006. Esta mina está en la municipalidad de La Unión, departamento de Copán. Yamana Gold es una compañía minera relativamente nueva. Inició sus operaciones en 2003 con proyectos en Brasil y rápidamente se estableció como una productora aurífera junior.

---

# REGALÍAS E IMPUESTOS PAGADOS

## Perú

En Perú, la principal contribución tributaria de las compañías mineras son los pagos de impuestos a las utilidades. Sus contribuciones se han vuelto significativas desde 2002 (véase Cuadro 2), cuando la bonanza de los precios de las materias primas elevó las ganancias de las compañías a niveles extraordinarios. Los impuestos mineros aportaron 11.1 por ciento de la renta tributaria total de Perú en 2005, aumentando a 20.9 por ciento en 2006.<sup>36</sup> Aunque este es un gran incremento sobre el periodo previo a 2002, el sector minero contribuye todavía menos que los sectores de servicios y manufactura.

El incremento en los impuestos pagados por las compañías mineras se debe, sin duda, a los aumentos excepcionales en los precios internacionales y, por tanto, en las utilidades de las compañías y sus aportes en impuestos empresariales. Sin embargo, también se explica en parte por una sola compañía, Minera Antamina, que finalmente empezó a pagar impuestos a las utilidades en 2005. Debido a su tamaño, su contribución ha tenido un gran impacto en las cifras globales de recaudación tributaria del sector. La participación de la compañía en el total de impuestos a las utilidades en 2005 fue de 35.1 por ciento (US\$291 millones), y en 2006 fue de 36.5 por ciento (US\$740 millones).

Es mucho más difícil conseguir información sobre pagos de regalías, porque no se publica la información correspondiente a cada compañía. Sin embargo, CooperAcción, contraparte de Christian Aid, pudo solicitar datos específicos a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), que presentó los datos del Cuadro 3 referentes a regalías pagadas entre junio de 2004 —cuando se crearon las regalías— y fines de 2006.<sup>37</sup>

El Cuadro 3 muestra muy claramente que las regalías pagadas por las compañías mineras en Perú son muy pequeñas en comparación con sus pagos de impuestos empresariales. Por ejemplo, los pagos de impuestos empresariales en 2006 fueron US\$1,761.2 millones, mientras que las regalías se estiman en US\$126.5 millones.

También es importante hacer ver que la ausencia de regalías antes de 2004 es extremadamente negativa. Las regalías hubieran sido la principal renta tributaria para el gobierno proveniente de los proyectos mineros establecidos en el decenio de 1990, porque en los primeros años de operación las compañías tuvieron derecho a una mayor depreciación, lo cual minimizó sus ganancias imponibles. Como demuestra el caso de Perú, puede tomar algunos años antes de que se paguen impuestos empresariales, de modo que las regalías son una herramienta crucial para asegurar que se genere renta para el país anfitrión en los primeros años de operación de una mina.

## Guatemala

En Guatemala, la autoridad tributaria presenta datos anuales agregados sobre regalías pagadas por los sectores minero e hidrocarburífero. Esto es registrado en la Internet mediante el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), de la autoridad tributaria nacional, y que viene funcionando desde 2004. Para acceder a este sistema se necesita una contraseña. Esta ha sido proporcionada a periodistas y organizaciones interesadas, y significa que la información está disponible públicamente. Esta apertura es parte de los esfuerzos a largo plazo por mejorar el sistema tributario en Guatemala.

Además de la información presentada por las autoridades tributarias, tanto Gold Corp como la anterior propietaria Glamis Gold presentan información bastante detallada en sus informes anuales sobre la mina Marlin. Gold Corp publica además informes de 'sostenibilidad' como parte de su programa de responsabilidad social empresarial (RSE), incluyendo datos sobre pagos de regalías e impuestos. Es sumamente inusual que una compañía publique información sobre los impuestos pagados por mina y por país, y debe hacerse notar que Gold Corp no ha publicado información similar sobre impuestos y regalías de su mina aurífera en Honduras. Es posible que la compañía esté dispuesta a proporcionar información sobre estos pagos para contrarrestar la oposición a la mina, dada la protesta y división que ha causado en Guatemala.<sup>38</sup> Sean cuales sean las razones, se trata de una buena práctica, que otras compañías deberían seguir. Es un primer paso crucial para asegurar transparencia, y facilita que la sociedad civil y los medios de comunicación monitoreen el uso de la renta tributaria recaudada del sector extractivo.

Gold Corp proporciona, asimismo, información sobre el pago del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), el impuesto a la importación que se paga sobre algunos ítems que no están exonerados y los pagos de seguridad social (tanto la parte del empleador como de los empleados). Además, se presenta información sobre el IVA, aunque gran parte de éste será reembolsado pues es atribuible a la producción para la exportación. Desde luego, las cifras más importantes son las relacionadas con sus pagos del impuesto empresarial y de las regalías, pues estas son las contribuciones que:

- son las más significativas
- representan mejor cómo se comparten las ganancias entre el país y la compañía
- tienen el mayor potencial para el desarrollo y la reducción de la pobreza.

**'No hay control sobre cómo se calculan las regalías y el nivel de producción de las compañías. El Estado no está monitoreando esto'.**

Francisco Machado, ex director, ASONOG, Honduras<sup>39</sup>

**Cuadro 2 Impuestos a la renta empresarial pagados por compañías mineras en Perú (US\$ millones)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>IRE pagados por compañías mineras</b>	84	40.8	70.4	51.8	85.2	169.4	289.8	657.7	1,761.2	2,781.5	2,304.7

Fuente: www.sunat.gob.pe – compilado por CooperAcción en su informe *Tributación y Distribución de las Sobreganancias Mineras en el Perú*, Documento de trabajo, Programa Minería y Comunidades, octubre 2007.

Nota: Datos de 2008 proporcionados directamente por CooperAcción..

**Cuadro 3 Regalías pagadas por compañías mineras en Perú, junio 2004-2006 (US\$ millones)**

	Junio 2004-2005	2006	TOTAL	Participación de regalías pagadas (%)
<b>Southern Peru Copper Corporation</b>	47.8	61.2	109	51.9
<b>Volcan Compañía Minera SAA</b>	6.3	14.7	21	10
<b>Minsur SA</b>	10	7.2	17.3	8.2
<b>Compañía de Minas Buenaventura SAA</b>	3.2	5	8.1	3.9
<b>Shougang Hierro Perú</b>	2.6	2.3	4.8	2.3
<b>Sociedad Minera El Brocal SAA</b>	0.9	3.2	4.1	2
<b>Compañía Minera Atacocha SA</b>	1.3	1.4	2.7	1.3
<b>Aruntani SAC</b>	1.4	1.7	3.1	1.5
<b>Empresa Administradora Chungar SAC</b>	0.7	1.5	2.2	1.0
<b>Minera Aurífera Retamas SA</b>	1.1	1.1	2.2	1.0
<b>Minera Colquisiri SA</b>	0.8	1.4	2.1	1.0
<b>Compañía Minera Aurífera Santa Rosa SA</b>	0.9	1.1	2	1
<b>Consorcio Minero Horizonte SA</b>	0.8	1.1	1.9	0.9
<b>Compañía Minera Casapalca SA</b>	0.6	1.1	1.6	0.8
<b>Compañía Minera Ares SAC</b>	0.9	0.7	1.6	0.8
<b>Inversiones Mineras del Sur SA</b>	0.7	0.8	1.5	0.7
<b>Pan America Silver SAC</b>	0.3	1	1.3	0.6
<b>Compañía Minera Raura SA</b>	0.5	0.5	1	0.5
<b>Compañía Minera Poderosa SA</b>	0.5	0.4	1	0.5
<b>Sociedad Minera Corona SA</b>	0.4	0.4	0.8	0.4
<b>Otras compañías mineras</b>	1.9	18.9	20.8	9.9
<b>TOTAL</b>	<b>83.5</b>	<b>126.5</b>	<b>210.1</b>	<b>100</b>

Fuente: www.sunat.gob.pe – compilado por CooperAcción en su informe *Tributación y Distribución de las Sobreganancias Mineras en el Perú*, Documento de trabajo, Programa Minería y Comunidades, octubre 2007.

Nota: Las regalías se pagan mensualmente. Así, las regalías sobre la producción de diciembre de 2006 se pagan recién a fines de enero de 2007. En este cuadro, las regalías son presentadas según la producción a la que corresponden, no a la fecha en que son pagadas, así que los pagos de enero de 2007 son registrados bajo 2006.



Se dispone de datos de la compañía desde 2005 (cuando empezó la producción) hasta 2008. Las cifras de las autoridades tributarias están disponibles, pero sólo para regalías mineras de 2005 a 2008, y no para impuestos empresariales. Las autoridades tributarias informan también de pagos por el denominado canon de superficie. Estos montos provienen seguramente de varias compañías, no sólo de Montana Exploradora, pues se ha estado realizando bastante exploración en Guatemala.

Sorprendentemente, los datos sobre regalías provenientes de las dos fuentes no concuerdan en absoluto, como muestra el Cuadro 4.

Si miramos primero los datos de la compañía, podemos ver que el pago de regalías informado por la compañía para 2005 es bajo porque la producción recién empezó ese año. Asimismo, no se hizo pagos de impuestos empresariales porque la compañía había reclamado exoneración por tener la categoría de maquila. Luego los pagos de regalías aumentan por diez en 2006 cuando la producción aumenta, y casi 50 por ciento más en 2007 cuando se produjeron aumentos tanto en la producción como en los precios. Los pagos de impuestos empresariales a las utilidades superan de lejos las contribuciones por pago de regalías. Claramente —como es el caso de Perú— cuando los países tienen bajas tasas de regalías, los pagos de impuestos empresariales son un medio crucial para asegurar que el Estado consiga una participación justa por su riqueza mineral en periodos de precios elevados.

Los datos de las autoridades tributarias pintan un cuadro muy diferente. Las regalías son mínimas; son inexistentes en 2006 y sólo 3.4 por ciento de lo que la compañía informa haber pagado en 2007. Esto es difícil de comprender, pues el SICOIN es reconocido como un sistema contable fiable. Sin embargo, el SICOIN depende de la información que le entreguen los ministerios pertinentes, en este caso el Ministerio de Energía y Minas, así que presumiblemente está surgiendo un problema allí.

Como hay falta de transparencia del ministerio sobre lo que se está recibiendo de las compañías, la información del SICOIN en este caso no puede ser considerada fiable. Las cifras de regalías de la compañía sí parecen ser fiables, dado que cuando se comparan con las cifras de venta de la compañía y con el valor de las exportaciones mineras del país, están justo debajo de 1 por ciento a estos dos últimos datos. Esta discrepancia es una constatación que debiera ser motivo de preocupación para la autoridad tributaria guatemalteca.

Cabe recordar que la municipalidad recibe la mitad de las regalías. Así que si el monto recibido como pagado por la compañía en 2007 llegó realmente a la municipalidad, San

Miguel Ixtahuacán habría recibido más de US\$950,000. El presupuesto anual de la municipalidad antes que empezara la operación minera giraba en torno a US\$150,000, así que se trata de un enorme aumento.<sup>40</sup> A la fecha parece haber poca (o ninguna) evidencia de si este dinero fue recibido por la municipalidad y cómo está siendo gastado. No hay esfuerzos de la comunidad para monitorear el presupuesto de la municipalidad. Este es un problema considerable, dado que la tasa de pobreza de la zona es 97 por ciento, y es crucial que se dé buen uso a los pagos de regalías.<sup>41</sup>

## Honduras

En Honduras hay muy pocos datos disponibles de fuentes gubernamentales sobre el valor de las regalías y renta tributaria recaudadas en la minería. Las autoridades tributarias no publican información, y la única fuente parece estar enterrada en los informes presupuestarios anuales de la Secretaría de Finanzas, que incluyen en detalles los ingresos y egresos cada año. El Cuadro 5 comprende todos los datos relacionados con los ingresos del sector minero que son presentados. (Esto, desde luego, no incluye los datos desagregados sobre pagos de impuestos a la renta empresarial del sector.) La información sólo está disponible desde 2001.

Es muy difícil interpretar esta información u obtener aclaraciones del gobierno hondureño respecto a la tributación del sector minero y cómo se está aplicando la ley.<sup>42</sup> Las cifras de las regalías son tan bajas —por un importe de sólo unos cuantos cientos de dólares en 2003, por ejemplo— que es posible que algunos ingresos no estén siendo reportados, posiblemente porque están siendo pagados directamente a las municipalidades. Sin embargo, también es cierto que hasta 2006 las regalías eran reportadas específicamente como regalías sobre producción de minerales. Esto cambia en 2006 a 'regalías varias', así que desde esa fecha es probable que la cifra sobre minerales esté sobreestimada.

Aun así, las cifras de regalías están muy por debajo de lo que esperaríamos si Honduras estuviese recibiendo 1 por ciento del valor de sus ventas por exportaciones. Un estimado basado en datos de exportaciones muestra un enorme déficit en las regalías que el país debería recibir (véase Cuadro 6).

Examinando el monto total recaudado en los siete años, las regalías y derechos pagados equivalen a sólo 10.5 por ciento de la cifra que podríamos haber esperado de haberse aplicado la tasa de regalías de 1 por ciento sobre el valor total de la producción, lo cual es un déficit extremadamente serio.

Es mucho más difícil discutir los impuestos pagados por las compañías mineras. En primer lugar, no hay datos

específicos disponibles en las autoridades tributarias hondureñas para este sector, y no hay datos publicados por las compañías. Sabemos que las compañías mineras sólo pagan 10 por ciento de sus utilidades en impuesto a la renta empresarial —una tasa especial para el sector— y están

exoneradas de pagos durante cinco años. Esto está muy debajo de las tasas que Perú y Guatemala están cobrando, y así Honduras está seguramente en una posición mucho más mala en términos de la recaudación tributaria proveniente de sus exportaciones mineras.

#### Cuadro 4 Pagos de impuestos y regalías en Guatemala 2005-2008 (US\$)

	Impuestos empresariales reportados por compañía	Regalías reportadas por compañía	Datos de SICOIN sobre regalías	Datos de SICOIN sobre derechos
<b>2005</b>	–	130,094	0	621,000
<b>2006</b>	3,399,750	1,298,762	0	604,000
<b>2007</b>	9,524,892	1,902,953	65,334	607,000
<b>2008</b>	12,497,852	2,484,473	142,386	654,000

Fuente: Informes de Monitoreo Anual de Gold Corp, Mina Marlin 2005, 2006, 2007, 2008.<sup>43</sup> Disponibles en el sitio web de Gold Corp, [www.goldcorp.com](http://www.goldcorp.com) (véase bajo CSR Reports – Sustainability). SICOIN es el sistema de contabilidad del gobierno en la Internet, y reporta montos recaudados en regalías y derechos de exploración. La tasa de cambio usada para convertir los datos de SICOIN es la tasa de cambio promedio anual reportada por el Banco Central de Guatemala.

#### Cuadro 5 Regalías mineras y otros pagos hechos al gobierno hondureño 2001-2008 (lempiras)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Patente minas y zonas mineras</b>	962,147.59	2,140,352.96	710.70	30,287.50	28,675.63	0	3,600	3,657.27
<b>Canon territorial</b>	-	-	-	2,990,722.83	2,747,529.84	5,441,872.03	5,482,535.10	5,026,841.07
<b>Regalías</b>	453,638.56	17,671.56	6,310	2,000	5,050.2	146,280.33	22,709.95	2,538.17
<b>Total</b>	1,415,786.15	2,158,024.52	7,020.7	3,023,010.33	2,781,255.67	5,588,152.36	5,508,845	5,033,036.51
<b>Total en US\$</b>	<b>90,413.45</b>	<b>126,284.45</b>	<b>392.27</b>	<b>161,713.73</b>	<b>141,775.72</b>	<b>283,814.4</b>	<b>282,728.73</b>	<b>259,601.06</b>

Fuente: Informes de Liquidaciones Presupuestarias, Secretaría de Finanzas: [www.sefin.gob.hn/portal\\_prod/index.php?option=com\\_content&task=view&id=133&Itemid=157](http://www.sefin.gob.hn/portal_prod/index.php?option=com_content&task=view&id=133&Itemid=157)

Notas: Desde 2006 las regalías con categorizadas como 'varias', no sólo 'sobre producción de minerales'.

Los totales en US\$ son calculados usando tasas de cambio promedio anuales para cada año.

#### Cuadro 6 Estimación de pago de regalías usando datos de exportaciones hondureñas 2001-2007 (US\$)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
<b>Exportaciones Mineras (US\$m)</b>	113.5m	124.2m	115.4m	134.8m	133.1m	220.3m	198.3m	<b>1,039.6m</b>
<b>Regalías a pagar (1% de valor de exportación)</b>	1,135,000	1,242,000	1,154,000	1,348,000	1,331,000	2,203,000	1,983,000	<b>10,396,000</b>
<b>Regalías y derechos reportados como pagados</b>	90,413	126,284	392	161,714	141,776	283,814	282,729	<b>1,087,122</b>

Fuente: Banco Central de Honduras para el valor total de exportaciones de oro, plata, plomo y zinc.

Nota: Las regalías a pagar se calculan en 1 por ciento del valor de exportación, y las regalías y derechos pagados son tomados de los Informes de Liquidaciones Presupuestarias, como se explica arriba.

# CONTANDO EL COSTO DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS

Los gobiernos otorgan una variedad de exoneraciones tributarias a diferentes sectores. Todos estos incentivos conllevan costos en términos de renta tributaria perdida. Se espera que generen también una variedad de beneficios, tales como crear nuevos empleos, estimular otros negocios en la economía local y proporcionar una mayor renta tributaria en el futuro a medida que crezcan los negocios. Sin embargo, esto no puede darse por sentado, y debe realizarse un completo análisis costo-beneficio. Algunos incentivos tributarios costarán más que otros, y algunos traerán menos beneficios que otros. Es vital que los gobiernos de los países en desarrollo tomen en cuenta esto, porque los incentivos tributarios que no llegan a dar beneficios implican que tienen que imponerse tasas tributarias más altas a todas las demás personas para recaudar el mismo nivel de renta. Los ciudadanos de a pie tendrán que cubrir este costo, y en los países en desarrollo esa carga recae más duramente sobre los consumidores pobres. Al final, los pobres pagarán por decisiones inadecuadas de otorgar generosas exoneraciones e incentivos tributarios.

Es esencial que los países latinoamericanos empiecen a llevar cuenta del costo fiscal de los incentivos tributarios a las compañías mineras. El Fondo Monetario Internacional (FMI) aboga por que sean documentados y presentados como gastos en el presupuesto. Esto está lejos todavía de ser práctica común.

## Perú

CooperAcción, contraparte de Christian Aid, ha estimado tanto los ingresos dejados de recibir por regalías no pagadas (véase Cuadro 7) como el costo de ciertos incentivos tributarios tales como los ofrecidos conforme a las normas de reinversión de utilidades (véase Cuadro 8).<sup>44</sup>

En cuanto a las regalías, hay nueve grandes compañías mineras que no están pagando regalías en Perú, las cuales sostienen que no tienen que hacerlo según sus contratos de estabilidad tributaria. Éstas son:

- Xstrata Tintaya
- Compañía Minera Milpo SA
- Compañía Minera Santa Luisa SA
- Empresa Minera Los Quenuales
- Minera Yanacocha
- Doe Run Perú
- Compañía Minera Antamina SA
- Sociedad Minera Cerro Verde
- Barrick Misquichilca SA.

Otras tres compañías, Southern Peru, Compañía Minera Ares y Compañía Minera Volcan, no pagan regalías en algunos de sus proyectos. Tanto Xstrata —que compró la mina Tintaya a BHP Billiton— como Hochschild Mining —que posee Minera Ares— cotizan en la Bolsa de Valores de Londres.

CooperAcción solicitó a la SUNAT, la autoridad tributaria peruana, cálculos de cuánto ha perdido el Estado peruano por regalías no pagadas. La SUNAT calculó que se ha perdido un total de US\$357.2 millones entre junio de 2004 y fines de 2006. Como se muestra en el Cuadro 7, 63 por ciento de dicho monto corresponde a sólo dos compañías que no han pagado: Antamina (US\$130.5 millones) y Yanacocha (US\$96.1 millones).

Desde luego, el no pago de regalías no es la única manera en que el Estado peruano está perdiendo ingresos. Las generosas deducciones tributarias ofrecidas a las compañías mineras también cuestan dinero. Un ejemplo es la renta perdida debido a las normas de 'reinversión de utilidades'. Entre 1994 y 1999 se reinvertieron US\$629 millones en Perú. Esto redujo la carga tributaria de las compañías en US\$189 millones en ese periodo (o en promedio, US\$31 millones al año). El Cuadro 8 presenta la renta perdida entre 1994 y 1999 y entre 2000 y 2006 según los niveles de reinversión de utilidades de cada compañía. Cabe recordar que este fue un subsidio tributario oficialmente sancionado sólo hasta el año 2000, cuando esta deducción impositiva fue abolida, pero de hecho la renta perdida ha aumentado significativamente desde entonces.

Como muestra el Cuadro 8, las empresas que se han beneficiado significativamente de esta deducción impositiva fueron Cerro Verde, Yanacocha y Southern Peru Limited. Actualmente, cuatro de las más grandes minas del país están usando este beneficio pese a que la ley tributaria ya ha sido reformada. Éstas son Yanacocha (la principal productora de oro), Cerro Verde (la principal productora de cobre), Cajamarquilla (una mina de zinc) y Volcan (la principal productora de plata, zinc y plomo).

La renta que el Estado peruano ha dejado de cobrar en el lapso de 12 años —sólo a causa de estos dos factores (el no pago de regalías y las normas de reinversión de utilidades)— se estima en US\$849 millones. Y estas pérdidas se están incrementando, pues las compañías siguen negándose a pagar regalías y aprovechándose de las ahora extintas deducciones impositivas ofrecidas en el pasado.

Dado el tamaño del sector minero en Perú, estas decisiones cuestan al país cientos de millones de dólares cada año. Estos montos serían significativos para permitir al país financiar importantes políticas de política social así como inversiones productivas. Cabe señalar que Perú asignó un

**‘Los incentivos tributarios carecen de sentido y las exoneraciones al impuesto a la renta a las compañías estadounidenses en Guatemala son un mecanismo para asegurar una transferencia directa de los fondos al Tesoro de Estados Unidos’.**

Aaron Schneider, académico<sup>45</sup>

**Cuadro 7 Monto de regalías no pagadas por las compañías mineras en Perú (US\$ millones)**

Compañía	Jun.-Dic. 2004	2005	2006	TOTAL	Participación en %
Compañía Minera Antamina SA	15.8	40.7	74.1	130.5	36.5
Minera Yanacocha SRL	16.8	38.4	40.9	96.1	26.9
Minera Barrick Misquichilca SA	2.4	12.5	25.2	40.2	11.2
Xstrata Tintaya SA	3.3	8.6	17.9	29.8	8.4
Sociedad Minera Cerro Verde SAA	1.8	6.6	13.9	22.3	6.2
Empresa Minera Los Quenuales	1.4	4.5	11.8	17.7	4.9
Compañía Minera Milpo SAA	0.5	1.7	4.7	6.9	1.9
Compañía Minera Santa Luisa SA	0.3	0.6	1.8	2.7	0.8
Doe Run Peru SRL	0.2	0.5	1.4	2.1	0.6
Southern Peru Copper Corporation	1.1	3.2	0.4	4.6	1.3
Volcan Compañía Minera SAA	0.5	1.3	1	2.8	0.8
Compañía Minera Ares SAC	0.4	0.5	0.7	1.6	0.4
<b>TOTAL</b>	<b>44.4</b>	<b>119</b>	<b>193.9</b>	<b>357.2</b>	<b>100</b>

Fuente: Cálculos hechos por la SUNAT y presentados por CooperAcción en su informe *Tributación y Distribución de las Sobreganancias Mineras en el Perú*, Documento de trabajo, Programa Minería y Comunidades, octubre 2007.

Nota: Southern Peru Copper, Volcan y Ares sostienen tener derecho a estabilidad tributaria en sólo algunos de sus proyectos.

**Cuadro 8 Impuestos perdidos debido a normas de reinversión de utilidades 1994-2006 (US\$ millones)**

Compañía	Renta tributaria perdida 1994-1999	Renta tributaria perdida 2000-2006	Total renta tributaria perdida 1994-2006
Southern Peru Limited	73.5		73.5
Minera Yanacocha SRL	62	56.9	118.8
Minsur SA	13		13
Compañía Minera Milpo SA	12.7		12.7
Soc. Min. Refinería Zinc Cajamarquilla	9.4	1.8	11.2
Consorcio Minero Horizonte SA	6.5		6.5
Minera Aurífera Retamas SA	3.9		3.9
Compañía Minera Atacocha SA	4.6		4.6
Volcan Compañía Minera SAA	1.6	4.5	6.1
Compañía Minera Condestable SA	1.0		1.0
Compañía Minera Caravelí SA	0.6		0.6
Compañía Minera Cerro Verde SAA		240	240
<b>TOTAL</b>	<b>188.7</b>	<b>303.1</b>	<b>491.8</b>

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, Estados financieros de las compañías, compilados por CooperAcción en su informe *Tributación y Distribución de las Sobreganancias Mineras en el Perú*, Documento de trabajo, Programa Minería y Comunidades, octubre 2007.

**Cuadro 9 Renta perdida por rebajar la tasa de regalías en Guatemala 2006-2008 (US\$)**

	2006	2007	2008
<b>Regalías reportadas por compañía (1%)</b>	1,298,762	1,902,953	2,484,473
<b>Regalías que se habrían cobrado con la tasa anterior de 6%</b>	7,792,572	11,417,718	14,906,838
<b>Costo fiscal del incentivo</b>	6,493,810	9,514,765	12,422,365

Fuente: Datos sobre regalías tomados de Informes Anuales de Monitoreo de Gold Corp, 2006, 2007 y 2008.

presupuesto de sólo US\$44 millones a su programa de educación rural en 2007, y US\$25 millones a su programa nacional de alfabetización en el mismo año.<sup>46</sup> El Ministro de Economía peruano ha informado recientemente a ONG que trabajaban en la creación de un sistema de pensiones que aunque éste estaba cerca de ser aprobado, la idea ahora está siendo archivada debido a limitaciones de recursos.<sup>47</sup> Además, ONG peruanas calculan que el gobierno necesita US\$220 millones para ampliar programas sociales para proteger a los pobres de los impactos de la crisis económica mundial.<sup>48</sup> Hay temores respecto a si podrá encontrarse dinero para esto.

## Guatemala

Podemos hacer un cálculo muy sencillo para establecer la renta que el gobierno guatemalteco decidió no cobrar cuando rebajó la tasa de regalías de 6 por ciento a 1 por ciento.

El Cuadro 9 muestra el costo de haber rebajado la tasa de regalías en el caso de la producción de la mina Marlin entre 2006 y 2008. Guatemala ha perdido más de US\$28 millones en tres años. Dado el bajo nivel del gasto social en Guatemala, el costo anual de este incentivo fiscal es significativo. Dentro del presupuesto nacional de salud para 2006, sólo US\$6.2 millones se asignaron originalmente para gastos en infraestructura de salud (v.g., en centros de salud e infraestructura y equipamiento de hospitales).<sup>49</sup> Luego el presupuesto fue modificado y el gasto en salud fue recortado, así que sólo se gastó realmente 74 por ciento de esta insignificante cifra. En 2006, el costo fiscal de este incentivo tributario a una sola compañía minera superó el gasto total del país en infraestructura de salud.

Si nuevas compañías empiezan operaciones mineras en Guatemala —como se prevé actualmente— también se beneficiarán de las bajas tasas de regalías (y potencialmente de exoneraciones tributarias), lo cual implica también un creciente costo fiscal para el país. A cambio, Guatemala se beneficiará de sólo un pequeño número de nuevos empleos

(la mina Marlin empleó 1,149 trabajadores en 2007) en contraposición a los daños y contaminación ambientales que causen las operaciones mineras, posibles impactos negativos sobre la agricultura y la salud humana, y la creciente probabilidad de agitación social en zonas mineras.

## Honduras

Igualmente, no hay duda de que Honduras ha renunciado a importantes sumas de dinero al rebajar sus tasas de regalías y de impuestos a las compañías mineras. Por ejemplo, si estuviese vigente una tasa de regalías de 3 por ciento, Honduras habría recibido unos US\$5.9 millones en 2007 en regalías sobre sus exportaciones mineras. Esto puede compararse con los irrisorios US\$283,000 que se informa ha recibido en regalías, licencias y derechos.

Esto debe verse en el contexto de los repetidos (y fracasados) intentos de Honduras por elevar su nivel de recaudación tributaria. En 1994, 1996 y 1998, el país experimentó una serie de reformas tributarias. Hubo otras reformas más en 2002, y una modernización y redirección supuestamente significativa del sistema en 2003 conforme a la Ley de Equidad Tributaria. Esta ley unificó la tasa tributaria empresarial en 25 por ciento, uno de los principales cambios con esta reforma. Se predijo que esto generaría 64 millones de lempiras (US\$3.4 millones), y fue proclamado como un gran éxito.<sup>50</sup> Sin embargo, este monto es insignificante cuando consideramos cuánto contribuirían las compañías mineras si se elevara la tasa de regalías sobre todos los minerales (y se aplicara adecuadamente). Si, además, el impuesto empresarial se alineara con la tasa estándar y se aboliera la tregua tributaria, esto podría representar un flujo de ingresos significativos para el gobierno.

# CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS TRIBUTARIAS

Una cuestión clave para todo gobierno que maneje sus industrias extractivas es asegurar que realmente reciba las regalías e impuestos que se deben pagar. Esto, desde luego, es especialmente pertinente para los países en desarrollo que reciben baja renta tributaria y donde por fin se están redoblando esfuerzos por refrenar la evasión tributaria. A fin de monitorear con éxito el sector minero, un país en desarrollo necesitará registros precisos tanto de los niveles de producción como de los precios (que le permitan estimar las regalías que deben pagarse) y también auditar los costos y niveles de ganancias que reportan las compañías. El monitoreo de la producción y la auditoría financiera son áreas distintas entre sí que requieren diferentes habilidades e inversión.

En particular, a las autoridades tributarias de los países en desarrollo les es difícil hacer frente a prácticas abusivas tales como manipulación de precios de transferencia y facturación falsa. En el caso de las multinacionales, un sistema conocido como precios de transferencia cubre las ventas entre subsidiarias de la misma compañía matriz de cualquier cosa, desde maquinarias y equipos hasta servicios de gestión, seguros y derechos de propiedad intelectual. Cuando las subsidiarias se cobran entre sí un precio de mercado justo (el precio de libre competencia), tales transacciones son legítimas. Sin embargo, la forma en que se determinan derechos y precios se ha vuelto cada vez menos transparente, y las cifras pueden ser manipuladas para reducir impuestos. Las compañías pueden sobrevaluar sus importaciones (inflando costos y rebajando el impuesto a la renta que deben pagar) y subvaluar sus exportaciones, asegurando la transferencia de sus ingresos fuera del país. Tales prácticas pueden ser convenidas no sólo entre subsidiarias de multinacionales. Compañías no relacionadas pueden hacer tratos secretos entre sí por las mismas razones, y usar facturación falsa para exportar bienes a bajos precios desde el país donde son producidos.

Christian Aid publicó recientemente un informe que trata de cuantificar por primera vez el daño causado a países individuales por la manipulación de precios de transferencia.<sup>51</sup> El informe analiza datos comerciales de la Unión Europea y Estados Unidos y estima el monto de capital trasladado desde países no pertenecientes a la Unión Europea ni Estados Unidos a la Unión Europea y Estados Unidos mediante la manipulación de precios de transferencia bilaterales. El informe estima también las pérdidas tributarias resultantes. Estimamos que entre 2005 y 2007, los países emergentes y en desarrollo perdieron US\$1.1 billones en capital trasladado desde sus países. Si se hubiesen aplicado impuestos sobre esto a tasas normales, se habrían recaudado unos US\$365,000 millones en ese periodo. Esto es, desde luego, sólo la punta del iceberg. No hay datos sobre transacciones públicamente

disponibles en los paraísos fiscales, las jurisdicciones que son favorecidas por las corporaciones multinacionales. Estos datos revelarían, sin duda, un cuadro mucho más serio de la manipulación de precios en el comercio a través de los paraísos fiscales.

Con respecto a auditar a las compañías para contrarrestar la manipulación de precios de transferencia, los desafíos son enormes. Este problema es reconocido por los gobiernos de los países en desarrollo, y, para comenzar, esta es una de las principales razones para la preferencia por los regímenes de regalías. Sin embargo, la manipulación de precios de transferencia y cómo enfrentar esta práctica es una cuestión apenas discutida en foros dedicados a la reforma tributaria en América Latina, pese a que es una de las principales áreas de pérdida de renta.

El problema en el sector minero está ganando reconocimiento lentamente, con limitada cobertura, en recientes informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>52</sup> y el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM),<sup>53</sup> por ejemplo. También ha sido resaltado como un problema clave por el gobierno chileno en sus recientes reformas en la minería. En Chile, el segundo costo más grande reportado por las compañías mineras fue el de consultores y contratación de servicios. Según el Consejo Minero, esto ascendió a 12 por ciento de todos los costos de las compañías<sup>54</sup> y fue un área que el gobierno resaltó entre las principales debilidades en términos de auditoría y regulación. La reforma trató de abordar específicamente algunas de estas debilidades.

## Estimación del costo de la manipulación de precios de transferencia en minerales exportados desde Perú

Usando la nueva base de datos de Christian Aid, que contribuyó a los datos presentados en el informe mencionado arriba, podemos presentar algunos estimados del monto del capital trasladado de Perú mediante la manipulación de precios de minerales comerciados directamente entre Perú y Estados Unidos y la Unión Europea. (Estas cifras no cubren minerales comerciados entre países intermediados a través de paraísos fiscales.) La base de datos fue creada por Simon Pak, experto en manipulación de precios en el comercio internacional, presidente del Trade Research Institute y profesor asociado de la Universidad Estatal de Pennsylvania en Estados Unidos. Christian Aid le encargó analizar los datos comerciales de la Unión Europea y Estados Unidos y estimar el monto de capital trasladado de países no pertenecientes a la Unión Europea a la Unión Europea y Estados Unidos mediante la manipulación de precios en

**‘Es una contradicción apoyar una mayor asistencia al desarrollo, y sin embargo cerrar los ojos a acciones de multinacionales y otros que socavan la base tributaria de un país en desarrollo’.**

Trevor Manuel, ministro de Finanzas, Sudáfrica<sup>55</sup>

**Cuadro 10 Monto de flujo anual de capital que se estima resulta de la subvaluación de exportaciones de minerales exportados de Perú a Estados Unidos y la Unión Europea 2005-2007 (US\$ miles)**

Código HS	Categoría de producto	Flujo anual de capital por manipulación de precios de exportaciones del país a EEUU			Flujo anual de capital por manipulación de precios de exportaciones del país a la UE			Total
		2005	2006	2007	2005	2006	2007	
71	Metales preciosos	263,743	0	63,665	69	65	24	327,566
74	Cobre	2,668	4,371	25,487	2,348	5,703	3,969	44,546
78	Plomo	281	884	39	171	391	523	2,289
79	Zinc	0	0	0	296	734	605	1,635
80	Estaño	2,949	2,214	2,741	467	1,619	2,631	12,621

Fuente: Base de datos de Christian Aid sobre precios en el comercio, creado por el profesor Pak mediante análisis de datos del comercio entre 2005 y 2007, y usada para elaborar el informe *Falsas ganancias: Robar a los pobres para librar de impuestos a los ricos*, Christian Aid, marzo 2009.

Notas: Todos los grupos de materias primas se muestran según el Sistema Armonizado (HS) de Designación y Codificación de Mercancías, elaborado bajo los auspicios de la Organización Aduanera Mundial.

La categoría de metales preciosos se refiere al código HS 71, e incluye perlas, piedras, metales preciosos, bisutería y monedas.

Todos los cálculos en la base de datos se basan en el supuesto de que los datos analizados estaban libres de errores en la información.

Desde luego, hay algunas limitaciones al método del análisis de filtro de precios. Éstas se describen con detalle en el apéndice 2 del informe de Christian Aid *Falsas ganancias: Robar a los pobres para librar de impuestos a los ricos*, marzo 2009.

el comercio bilateral. Pak analizó el comercio bilateral en cada producto entre 2005 y 2007 y, usando un ‘análisis de filtro de precios’, calculó los parámetros para los rangos de precios normales de productos comerciados entre países. Concluyó que los precios que se salían del rango normal habían sido artificialmente deprimidos o artificialmente inflados, o, en otras palabras, habían sido manipulados. Tales manipulaciones pueden producirse con fines tributarios o de fuga de capitales; en ambos casos hay una pérdida tributaria para el país en desarrollo. En el Cuadro 10 examinamos sólo la manipulación de precios relacionada con las exportaciones de minerales de Perú a Estados Unidos y la Unión Europea.

El total para todos los minerales en el caso de Perú en los tres años llega a US\$388.6 millones. Esto, según el análisis, es el monto de capital trasladado ilícitamente fuera del país mediante las exportaciones de minerales. De hecho, el sector minero es mostrado sistemáticamente como uno de los más grandes infractores. Los metales preciosos encabezaron la lista de subvaluación de exportaciones de Perú a Estados Unidos en 2005 y 2007, y el cobre está siempre entre los principales diez por subvaluación de exportaciones de Perú a Estados Unidos.

Si el monto total de capital que se dice ha sido trasladado ilícitamente fuera del país durante estos tres años hubiese estado sujeto a impuesto a la renta empresarial (de 30 por ciento), podemos estimar que el Tesoro peruano ha perdido alrededor de US\$116.6 millones en este periodo. Dado que entre 2005 y 2007 el impuesto empresarial pagado por las compañías mineras en Perú fue de US\$5,200 millones, esto sólo equivale a 2.2 por ciento del total de recaudación tributaria proveniente del sector minero. Sin embargo, es importante recordar que estos datos sólo cubren las exportaciones mineras de Perú a Estados Unidos y la Unión Europea. En 2007, Estados Unidos y la Unión Europea juntos sólo compraron 26 por ciento de las exportaciones mineras peruanas. China y Suiza son grandes compradores, y otros importantes países importadores son Japón, Canadá, Chile y Corea del Sur, ninguno de los cuales está incluido en nuestro análisis.<sup>56</sup> La escala del problema de la subvaluación de las exportaciones es probablemente mucho más grande.

Asimismo, es importante hacer ver que hay otras modalidades que las compañías pueden emplear para la manipulación de precios de transferencia y la facturación falsa. Las compañías mineras pueden también realizar manipulación de precios de sus importaciones. No

podemos analizar si esto ha sucedido, pues no podemos aislar fácilmente los productos que las compañías mineras importan a Perú. Nuestros datos tampoco cubren otros tipos de transacciones comerciales dentro de las compañías (por ejemplo, comprar servicios de consultoría). Esto fue identificado como un área de abuso de las compañías mineras en Chile. Además, las compañías pueden trasladar capital ilícitamente mediante la estructuración de sus préstamos y pagos de intereses. Si ha habido pérdidas con estas prácticas, y cuáles serían, es algo que no puede determinarse.

Es justo decir que nuestra investigación sugiere que hay un problema sistemático con la manipulación de precios de transferencia y el sector extractivo en Perú. Lamentablemente, Perú no está solo. La base de datos de Christian Aid muestra problemas con la subvaluación de exportaciones mineras en otros países latinoamericanos. El sector cuprífero figura siempre en los primeros lugares en las tablas de manipulación de precios de transferencia en Chile, ocupando el primer lugar en 2007 y el sexto en 2006 en cuanto a exportaciones a Estados Unidos. Brasil es uno de los principales productores de hierro en el mundo, y las exportaciones de hierro ocupan siempre los primeros lugares en las tablas de manipulación de precios de transferencia en Brasil, habiéndose también reportado pérdidas significativas en las exportaciones de metales preciosos. México muestra resultados similares. Tiene grandes pérdidas de capital en las exportaciones de hierro, seguidas por los metales preciosos como los más grandes infractores en términos de subvaluación de exportaciones. Hay asimismo un problema constante en las exportaciones de cobre mexicano. En el caso de Colombia, la categoría de metales preciosos —que incluye exportaciones de oro y esmeraldas— es también un infractor sistemático.

Es urgente la necesidad de enfocar la atención en mejorar las habilidades para auditar y regular esta práctica. Las pérdidas pueden ser significativas, y la subvaluación de exportaciones mineras —particularmente metales preciosos y cobre— es aparentemente una práctica común. En su mayor parte esto pasa inadvertido por los gobiernos de los países anfitriones.



# EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA EN SU RIQUEZA MINERA

## Comparación entre Guatemala y Perú

Una manera de evaluar la participación de un país en la riqueza de sus recursos naturales es calculando los ingresos gubernamentales totales provenientes de la minería como porcentaje del valor total de la producción minera o como porcentaje de las utilidades de una compañía. La primera es la comparación más fácil de hacer, pues rara vez es posible reunir datos confiables sobre utilidades.

En el caso de Perú, el Cuadro 11 muestra cómo ha crecido la participación del gobierno desde 1998.

Si promediamos el periodo en su conjunto, la participación de Perú en las ventas de sus minerales entre 1998 y 2008 es 9.4 por ciento.

## Cuadro 11 Comparación de impuestos a las utilidades pagados con el valor de las exportaciones mineras de Perú (US\$ millones)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio 1998-2001	Promedio 2002-2008	Promedio 1998-2008
<b>Impuesto a las utilidades</b>	84	41	70	52	85	169	290	658	1,761	2,782	2,305	61.75	1,150	754
<b>Valor de exportación</b>	2,747	3,008	3,220	3,205	3,809	4,690	7,124	9,760	14,716	17,755	18,657	3,045	10,930	8,063
<b>%</b>	3	1.4	2.2	1.6	2.2	3.6	4.1	6.7	11.9	15.7	12.4	2	10.5	9.4

Fuente: El impuesto a las utilidades está tomado de [www.sunat.gob.pe](http://www.sunat.gob.pe) – compilado por CooperAcción. El valor de las exportaciones está tomado del Banco Central del Perú.

Nota: Si en el caso de 2006 incluimos la cifra de regalías (US\$126.5 millones) junto con los pagos de impuestos, encontraríamos que la participación de Perú aumenta marginalmente a 12.8 por ciento.

## Cuadro 12 Resumen de las operaciones de la mina Marlin en Guatemala 2005-2008

	Total producción (onzas)		Total ventas (US\$ millones)	Precio promedio del oro por (US\$)	Precio promedio de la plata por onza (US\$)	Total costos de producción por onza (US\$)	Ganancias (US\$ millones)
	Oro	Plata					
<b>2005</b>	23,858	154,649	11.7	-	-	196	2.6
<b>2006</b>	161,000	1,598,400	109.9	602	-	209	36.4
<b>2007</b>	227,200	2,837,300	203.7	707	14.23	144	72.8
<b>2008</b>	241,400	3,212,600	258.1	870	14.64	191	100

Fuente: Glamis Gold Annual Report 2005, Gold Corp Annual Reports 2006, 2007 y 2008.

## Cuadro 13 Comparación de la participación de Guatemala y de la compañía 2005-2007

Años	Impuesto empresarial (US\$)	Regalías (US\$)	Total participación de GT (US\$)	Participación de GT como % de ventas	Participación de GT como % de utilidades	Regalías como % de utilidades	Impuesto empresarial como % de utilidades
<b>2005</b>	0	130,094	130,094	1.1	5	5	0
<b>2006</b>	3,399,750	1,298,762	4,698,512	4.3	12.9	3.6	9.3
<b>2007</b>	9,524,892	1,902,953	11,427,845	5.6	15.7	2.6	13.1
<b>2008</b>	12,497,852	2,484,473	14,982,325	5.8	15	2.5	12.5

Fuentes: Cuadro 4 y Cuadro 12.

## ‘Los diamantes son el principal recurso natural de Botswana. . . Según algunas estimaciones, el Gobierno de Botswana recibe alrededor del 75 por ciento de las utilidades de la explotación minera de diamantes a través de impuestos, regalías y dividendos’.

FMI, Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales, junio 2005

En el caso de Guatemala, dada la disponibilidad de datos sobre la mina Marlin, podemos proporcionar un análisis más detallado aún de la participación del país en la riqueza analizando también su participación en las utilidades de la compañía. Para hacer esto, tenemos que examinar con más detalle las operaciones de Gold Corp en Guatemala que han sido extremadamente rentables. Como muestra el Cuadro 12, la producción ha aumentado sostenidamente desde que empezaron las operaciones en 2005, y los precios del oro en 2008 estuvieron también en torno a 45 por ciento más elevados que en 2006. Asimismo, es importante hacer notar que la mina Marlin tiene costos operativos extremadamente bajos. Los costos de producción totales para Marlin fueron de US\$144 por onza en 2007 y US\$191 por onza en 2008, en comparación con el costo promedio total de producción de la compañía para 2008 de US\$305. Marlin es uno de los productores de más alto grado y más bajo costo de Gold Corp.

Usando estos datos y los datos sobre regalías e impuestos presentados en el Cuadro 4, podemos calcular la participación de Guatemala como porcentaje de ventas y como porcentaje de utilidades, como se muestra en el Cuadro 13.

En 2006, el país aumentó su participación en la riqueza debido principalmente a que se prescindió de la exoneración del impuesto empresarial. Cabe señalar que si no se hubiese prescindió de las exoneraciones tributarias gracias a la presión pública (no a iniciativa del gobierno), entonces Guatemala sólo hubiese recibido sus míseros US\$1.9 millones en regalías sobre la producción en 2007, en vez del total efectivo de US\$11.4 millones. Como muestra este análisis, la participación de Guatemala en las utilidades de la compañía aumentaron tres veces entre 2006 y 2008, gracias a que la compañía empezó a pagar impuestos a las utilidades. Sin embargo, la participación de Guatemala en los ingresos brutos del sector es pequeño: sólo 5.8 por ciento en su mejor año. Esto demuestra que Guatemala está un tanto rezagada respecto a Perú (véase Cuadro 11). Presumiblemente esto se debe a que sus normas de impuestos empresariales ofrecen la generosa opción de optar por un impuesto de 5 por ciento a las ventas brutas, lo cual sí rebaja significativamente la carga tributaria.

### Honduras

En Honduras, casi no vale la pena comparar las cifras del gobierno sobre los ingresos recibidos del sector —en términos de regalías y derechos de licencia— con el valor de las exportaciones mineras. Son sistemáticamente desdeñables (v.g., en torno a 0.1 por ciento en 2007). Si tuviésemos las cifras de impuestos empresariales, la participación sin duda sería más alta, pero dada la tregua tributaria y la tasa reducida, no cabe duda de que la participación del gobierno en los ingresos brutos del sector

está muy por detrás incluso de Guatemala y es por tanto deplorablemente inadecuada.

### Comparación de los países latinoamericanos con el resto del mundo

Es importante comparar la situación de América Latina con otros países. Un estudio del FMI sobre la tributación minera en países en desarrollo encontró que la tasa de regalías variaba entre 2 por ciento y 30 por ciento, estando la mayoría de tasas entre 5 por ciento y 10 por ciento.<sup>57</sup> Guatemala y Honduras —con una tasa de regalías de 1 por ciento— y Perú —con un rango de 1 por ciento a 3 por ciento— están claramente por debajo de las regalías promedio que se cobran en los países en desarrollo.

También podemos comparar la legislación latinoamericana con la legislación africana en este sector.

El Cuadro 14 presenta regímenes tributarios mineros existentes en África según la legislación formalmente vigente. (Sin embargo, con mucha frecuencia las compañías en África negociarán acuerdos mineros individuales con los gobiernos y como resultado se beneficiarán de tasas más bajas de regalías e impuestos). Perú, Guatemala y Honduras tienen legislaciones sobre regalías e impuestos que son más favorables a las compañías que la mayoría de naciones africanas. Las normas sobre impuestos empresariales en Honduras son también altamente inusuales, y sólo se comparan con la oferta de Mali de una tregua tributaria de cinco años.

### Reformas mineras en Chile

La cuestión de la participación de un país en su riqueza minera ha causado también enorme debate en Chile. Desde hace tiempo Chile tiene una de las tasas de tributación minera más bajas del mundo. Esto podría considerarse excepcional porque Chile ya era un lugar extremadamente atractivo para los inversionistas debido a sus enormes reservas cupríferas, entorno políticamente estable y una infraestructura generalmente mejor que la mayoría de países latinoamericanos.

Los bajos niveles tributarios de Chile se ven mejor ilustrados con las contribuciones tributarias extremadamente bajas de las empresas privadas en comparación con la empresa cuprífera estatal chilena, Codelco. Entre 1990 y 2001, Codelco transfirió US\$10,600 millones al Tesoro chileno, mientras que las compañías privadas pagaron sólo US\$1,600 millones, incluso pese a que los niveles de producción de las compañías privadas fueron 25 por ciento más altos que los de Codelco.<sup>58</sup>

## Cuadro 14 Tasas de tributación minera en África

	Impuesto empresarial	Regalías
<b>Angola</b>	35%	5% piedras preciosas, 3% minerales metálicos
<b>Burkina Faso</b>	35%	7% piedras preciosas, 4% metales básicos, 3% metales industriales/preciosos
<b>Ghana</b>	25%	3-6%
<b>Malawi</b>	30%	10% minerales no procesados, 5% otros
<b>Mali</b>	0% los primeros cinco años, 35%	6% ingresos por ventas brutas menos costos de refinería
<b>Mozambique</b>	32%	10-12% diamantes, 3-8% otros minerales
<b>Namibia</b>	37.5% compañías no productoras de diamantes 55% compañías productoras de diamantes	10% piedras preciosas, 5% otros minerales
<b>República Democrática del Congo</b>	30%	2% metales no ferrosos, 2.5% metales preciosos, 4% piedras preciosas
<b>Sierra Leona</b>	30%, 37.5% (rutilo)	5% piedras preciosas, 4% minerales preciosos, 3.5% rutilo, 3% minerales industriales, 3% mineros artesanales
<b>Sudáfrica</b>	28%	3.7% diamantes, 2.1% oro (en 2009 se introducirán regalías basadas en utilidades)
<b>Tanzania</b>	30%	3% oro
<b>Zambia</b>	30%	3% cobre
<b>Zimbabwe</b>	35%	Ninguna

Fuente: *Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes can turn Africa's Mineral Wealth into Development*, SARW, TWN Africa, Tax Justice Network for Africa, ActionAid y Christian Aid, marzo 2009.

En 2002 estalló un escándalo cuando la compañía minera *Disputada de las Condes* (propiedad de la Exxon) fue vendida y se reveló que durante 22 años había estado declarando pérdidas y por tanto no había pagado a Chile ningún impuesto en absoluto.<sup>59</sup> Hizo esto exportando las utilidades de su operación chilena como pagos de intereses sobre préstamos a una subsidiaria con sede en Bermuda. La operación chilena había prestado, en el papel, tanto dinero de la subsidiaria de Exxon en Bermuda que estaba técnicamente en bancarrota. Pese a eso, la compañía fue vendida por US\$1,300 millones, indicando que podía generar utilidades.<sup>60</sup>

A ello le siguió un debate nacional sobre la problemática de la tributación minera. Aunque el gobierno puso inicialmente extremado interés en las normas tributarias y los problemas de prácticas de manipulación de precios de transferencia, el debate público se enfocó también en el hecho de que no había régimen de regalías en Chile. La creación de regalías se volvió parte clave de las reformas tributarias en el sector minero, y Chile cobra ahora regalías basadas en las utilidades.

Una comparación directa de las tasas tributarias tiene muchas limitaciones. Una evaluación completa examinaría la base tributaria y la variedad plena de impuestos y tasas existentes. Estas técnicas de modelamiento (tal como la diseñada por la Escuela de Minas de Colorado) y sus resultados están bien estudiadas por la CEPAL en su serie de documentos sobre extracción de recursos naturales. Estos estudios investigan las tasas tributarias efectivas y las tasas internas de retorno para las compañías que operan bajo diferentes regímenes tributarios mineros, tomando en cuenta —en lo posible— la plena variedad de impuestos e incentivos existentes. Luego tratan de hacer recomendaciones para un sistema óptimo de tributación minera. La CEPAL encuentra que los países latinoamericanos ofrecen tasas tributarias efectivas bajas y algunas de las mejores tasas internas de retorno para las compañías mineras.<sup>61</sup> Por ejemplo, Chile, Argentina y Perú dan tasas de retorno ubicadas en los cuatro primeros lugares para el oro. Chile y Argentina ocuparon los primeros tres lugares para el cobre, y Perú el noveno en el mundo. En consecuencia, las estructuras tributarias mineras de América Latina fueron clasificadas como 'altamente competitivas internacionalmente'.

---

**Sierra Leona: cómo puede eludirse la legislación<sup>62</sup>**

Aunque la legislación africana podría aparentemente ser mejor que la de algunos países de América Latina, a menudo se la elude. Por ejemplo, en Sierra Leona, uno de los países más pobres del mundo, la Ley Convenio sobre Sierra Rutile de 2002 fija las tasas de regalías en 3.5 por ciento de las ventas totales y el impuesto a la renta en 3.5 por ciento de los ingresos brutos o 37.5 por ciento de las utilidades, el que sea más alto. Sin embargo, en julio de 2003 el gobierno firmó un memorando de entendimiento con Sierra Rutile, que revoca algunas de las estipulaciones de la ley.

El memorando redujo la tasa de regalías a un minúsculo 0.5 por ciento hasta 2014, redujo el impuesto a los ingresos brutos a 0.5 por ciento hasta 2014 y abandonó enteramente el pago del impuesto empresarial a las utilidades hasta 2014. Según altos funcionarios tributarios, el gobierno estaba en circunstancias desesperadas y quería atraer inversiones adicionales a toda costa. Estimados internos del gobierno y otros ponen las pérdidas para el país debido a este acuerdo entre US\$5.6 millones y US\$8 millones al año.

---

# EL ROL DEL BANCO MUNDIAL

Christian Aid ha documentado la presión del Banco Mundial sobre los países en desarrollo para rebajar las tasas de regalías y de impuestos a las compañías mineras. El informe *Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes can turn Africa's Mineral Wealth into Development* describe lo que sucedió en Ghana, Zambia, Tanzania y Sierra Leona.<sup>63</sup> El Banco Mundial promovió políticas similares en toda América Latina. En 1996, en su Estrategia Minera para América Latina y el Caribe, el Banco deja en claro que un régimen tributario estable y equitativo es el que da al inversionista garantías de que los impuestos no cambiarán y que impone tributos basados en las utilidades sin o con mínimas regalías.<sup>64</sup> En el decenio de 1990, el Banco Mundial ayudó activamente a los gobiernos a formular tales políticas —con préstamos y asistencia técnica— en Argentina, Bolivia, Ecuador, México y Perú.

En **Perú**, una de las estrategias centrales de desarrollo económico del gobierno ha sido la promoción de la inversión extranjera, particularmente en el sector de la minería y los hidrocarburos. En el decenio de 1990, Perú emprendió una serie de reformas estructurales bajo los auspicios de programas con el Banco Mundial y el FMI. Las reformas incluían un conjunto de leyes para asegurar un 'clima favorable' a los inversionistas y un proceso de licitación abierta para concesiones en la industria extractiva.<sup>65</sup> Los contratos de estabilidad tributaria son intensamente promovidos por el Banco Mundial como una manera de atraer inversión extranjera. Estos contratos han tenido un impacto muy negativo en la capacidad del gobierno peruano para mejorar su sistema tributario y recibir una mayor participación en la riqueza de sus recursos naturales.

En **Guatemala y Honduras** las reformas llegaron más tarde, pero esencialmente fueron parte de un intento similar para atraer inversión extranjera bajo la tutela del Banco Mundial. En Honduras, una nueva ley de minería introdujo cambios radicales en 1998. La ley pasó relativamente inadvertida pese al hecho de que fue concebida conjuntamente con las compañías mineras e incluía reformas que tendrían un enorme impacto sobre el país. Las reformas incluían: permitir la exploración y explotación a lo largo y ancho del país, sin restricciones por reservas ecológicas o para proteger fuentes hídricas; el derecho de paso en tierras privadas sin permiso y la facultad para solicitar expropiaciones forzosas; el uso de agua sin cobro; y un lapso de tiempo muy limitado para que las comunidades objeten las concesiones para exploración.<sup>66</sup> Todos estos cambios fueron concebidos para hacer de Honduras un lugar lo más atractivo posible para los inversionistas extranjeros.

En **Perú**, mediante la CFI, el Banco Mundial ha cofinanciado varios proyectos mineros: Antamina, Yanacocha, Minera

Regina y Buenaventura. Por ejemplo, la CFI detenta una participación de 5 por ciento en la enorme mina aurífera de Yanacocha (en que la principal compañía aurífera estadounidense, Newmont, posee la mayoría accionaria). Yanacocha es uno de los defensores más activos de sus contratos de estabilidad tributaria, se niega a pagar regalías y sigue usando deducciones tributarias que ya hace tiempo han sido eliminadas de la ley peruana. De hecho, como ha descubierto la investigación de nuestra contraparte CooperAcción, la negativa de Yanacocha y Antamina a pagar regalías ha costado al Estado peruano US\$96.1 millones y US\$130.5 millones respectivamente entre junio de 2004 y 2006. Igualmente, la insistencia de Yanacocha en seguir usufructuando las ahora extintas deducciones tributarias en torno a la reinversión de utilidades ha costado al Estado peruano US\$56.9 millones desde 2000. Estos impuestos no pagados (que totalizan US\$283.5 millones desde 2000) han aumentado indebidamente las utilidades de las compañías.

De igual forma, en **Guatemala** el Banco Mundial participa directamente en la minería. Fue uno de los primeros inversionistas en la operación de Glamis Gold en la mina Marlin. A través de la CFI, el Banco Mundial proporcionó US\$45 millones para financiar el proyecto.

La evaluación del Banco Mundial sobre el régimen de impuestos y regalías de Guatemala debe ser motivo de particular preocupación. En una reunión del directorio de la CFI, la CFI concluyó que la mina era un excelente proyecto con un impacto claro y positivo sobre el desarrollo. Hubo también una larga discusión sobre impuestos y regalías.<sup>67</sup> Varios de los que tomaron la palabra cuestionaron la 'idoneidad de los acuerdos sobre las rentas'. Los funcionarios de la CFI aseguraron a los directores que habían examinado muy detalladamente los beneficios para el gobierno, así como para la compañía. Su respuesta a la preocupación fue que 'el gobierno mismo había decidido rebajar las regalías de 6 por ciento a 1 por ciento para atraer inversión muy necesaria', y explicaron que 'los pagos de regalías en el rango de 1 por ciento a 3 por ciento eran considerados normales'. Esto está lejos de ser correcto, como se mencionó arriba. Las tasas de regalías mineras para los países en desarrollo suelen estar entre 5 por ciento y 10 por ciento. El 1 por ciento no debe ser considerado una tasa de regalías mineras 'normal', de ninguna manera. Los funcionarios de la CFI reconocieron también que las compañías que entrasen a Guatemala gozarían de exoneraciones de impuestos hasta 2008.

Esto significa que el Banco Mundial estaba plenamente consciente de la bajísima tasa de regalías de 1 por ciento y de las exoneraciones tributarias empresariales ofrecidas a la compañía, y debe de haber podido calcular su impacto. En vez de ello, los funcionarios de la CFI sostuvieron en

**‘Pese a la importancia que la CFI asigna al rol de la inversión extranjera en Perú y su potencial para mejorar la calidad de vida de nuestros ciudadanos, todavía no se han creado las condiciones para que se produzcan tales mejoras’.**

César Gamboa, presidente, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Perú<sup>68</sup>

documentación presentada a sus directores que las tasas y regalías de la mina ‘equivaldrían a 7 por ciento de la renta tributaria anual del gobierno’. Esta afirmación está lejos de la verdad. En 2007, las regalías e impuestos de la mina Marlin ascendieron a US\$11.4 millones. La SAT, la autoridad tributaria del país, informa que la renta tributaria total del país en 2006 fue de 31,543 millones de quetzales (US\$4,107 millones).<sup>69</sup> ¡Así que la mina aportó realmente 0.3 por ciento de los ingresos gubernamentales totales! Esta es una enorme discrepancia con la cifra de 7 por ciento citada por los funcionarios en beneficio del directorio, una cifra que podría haber sido verificada fácilmente en ese momento usando estimados de producción y precios. Parece que el Banco Mundial está sumamente dispuesto a invertir en proyectos del sector privado al tiempo que ignora los verdaderos impactos de políticas tributarias deficientes y si el gobierno está recibiendo una participación adecuada en los ingresos por ventas y utilidades.

Otra cuestión clave para el Banco Mundial (e igualmente para el FMI) es la transparencia en los ingresos del sector extractivo. Este es un tema que tiene mucho mayor perfil en África. Por ejemplo, el FMI prioriza la transparencia de los ingresos en 14 de 21 países africanos subsaharianos, pero en sólo uno de 17 países en las regiones combinadas de Medio Oriente, África del Norte y América Latina y el Caribe; y esto, pese a su Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales, que presenta recomendaciones detalladas sobre la transparencia en los ingresos.<sup>70</sup> Además, mientras que el FMI ha documentado la asistencia técnica en transparencia en la industria extractiva a 57 por ciento de los países africanos subsaharianos, no hay un registro de asistencia similar a la región latinoamericana. Esto es crítico, pues no hay menos necesidad de transparencia en América Latina en el cobro y uso de ingresos provenientes de las industrias extractivas.

El enfoque del Banco Mundial es similar. Desde la altamente crítica Revisión de las Industrias Extractivas, el Banco Mundial se ha comprometido a requerir la transparencia en los ingresos como condición para todas las inversiones en industrias extractivas del Grupo del Banco Mundial y a apoyar fuertemente la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI). La CFI del Banco Mundial ha incorporado directamente compromisos con la transparencia en su política. Sin embargo, la revelación pública de contratos se requiere sólo en el caso de ‘proyectos significativos’, esto es, proyectos que se espera representen 10 por ciento o más de los ingresos del gobierno. Ningún proyecto de la CFI ha calificado a este umbral de ‘significancia’ de la CFI, ni siquiera el proyecto de gas natural licuado (GNL) de Perú (usando gas natural de Camisea, que se espera transformará la economía peruana y convertirá a Perú en exportador neto de energía).<sup>71</sup>

### **La Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas**

La EITI fue iniciada por el gobierno de Gran Bretaña en 2002 después de campañas de organizaciones de la sociedad civil. Los gobiernos eligen convertirse en países candidatos a la EITI, y luego tienen que aceptar informar públicamente sobre todos los ingresos que reciban de la industria extractiva. Las compañías tienen que aceptar presentar voluntariamente informes al gobierno para su difusión pública. Los informes deben detallar todos los pagos hechos al gobierno e instituciones relacionadas, así como las utilidades y gastos en cada año fiscal. Luego, un agregador es encargado de comparar las cifras, señalar diferencias y explicarlas. Hasta la fecha ningún país africano o latinoamericano ha recibido validación de haber cumplido con la EITI. Hay varios países africanos candidatos (v.g., Nigeria, Sierra Leona y la República Democrática del Congo) y sólo un candidato latinoamericano: Perú. En general, se considera que la EITI ha tenido más éxito en su impacto sobre las prácticas en el sector petrolífero y gasífero que en el sector minero.<sup>72</sup>

En Perú, el Banco Mundial es más activo que el FMI en promover la transparencia en la industria extractiva. Perú es país candidato a la EITI desde 2005. El Banco Mundial está apoyando actualmente la implementación de la EITI en Perú mediante una subvención de US\$300,000.<sup>73</sup> Los préstamos del Banco Mundial a Perú (en 2006 y 2008) incluyen desarrollar capacidad para asegurar el uso correcto de los ingresos por recursos naturales, pero no hay referentes específicos de desempeño sobre la revelación pública de ingresos y contratos.

# LA LUCHA POR LA REFORMA

En Perú, Guatemala y Honduras, las ONG están luchando activamente por reformas a la industria minera. Las acciones de las comunidades y la incidencia de las ONG se han enfocado con más frecuencia en cuestiones relacionadas con los conflictos entre compañía y comunidad. Éstos incluyen conflictos relacionados con el establecimiento de la mina, consentimiento previo de la comunidad, disputas territoriales sobre tierras, y los impactos ambientales de la minería sobre la salud humana, la agricultura y los medios de sustento de las comunidades pobres.

Conforme se ha ido desarrollando la minería —y en el caso de Perú se ha convertido en uno de los sectores de mayor crecimiento en el país—, la sociedad civil ha empezado a cuestionar cada vez más la verdadera contribución económica de esta industria al desarrollo nacional y la reducción de la pobreza. La sociedad civil en América Latina está ahora planteando preguntas sobre la participación en la riqueza que los países (y particularmente las comunidades locales) reciben de la industria minera y si este sector crea suficientes buenos empleos, paga suficientes impuestos y estimula suficientemente la actividad económica local para compensar los impactos negativos ambientales, sociales y a la salud.

## Perú

En Perú, uno de los principales impulsores de una reforma es la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI). Perú también tiene varias ONG especializadas en temas mineros, así como muchas organizaciones de derechos humanos que han empezado a monitorear este sector más estrechamente (incluyendo organizaciones contrapartes de Christian Aid). Las ONG peruanas están luchando por una reelaboración fundamental de la legislación minera, incluyendo las políticas tributarias aplicadas al sector. Hay una creciente toma de conciencia de que Perú no está recibiendo una participación justa en los beneficios, y una creciente frustración con la forma en que el gobierno maneja las relaciones con las compañías mineras.

Las ONG peruanas han tenido avances en su trabajo de incidencia: la adopción de la ley de regalías da testimonio de los que han levantado este tema continuamente en la prensa y ante los ministerios gubernamentales. Sin embargo, tal como se ha explicado más arriba, las compañías han podido en gran parte resistirse al pago de nuevas regalías, y no ha habido suficiente presión pública y gubernamental para cambiar su comportamiento. Cuando el precio de las materias primas estaba en su punto más alto, se incrementaron los llamados para la aplicación de un impuesto a las sobreganancias. Esto se convirtió en un tema central en la campaña para las elecciones de 2006.

Desde que fue elegido, el presidente Alan García ha tomado una ruta diferente a la que prometió en su plataforma electoral. Las compañías mineras se resistieron a la idea de un impuesto a las sobreganancias. En vez de ello, propusieron una 'contribución voluntaria' bajo el entendido de que esos fondos serían usados para mejorar las condiciones de vida de las comunidades que viven en zonas mineras y son afectadas directamente por las operaciones mineras. Esta propuesta fue aceptada por el gobierno de García. Los pagos son voluntarios, extraordinarios y temporales (el acuerdo vence en cinco años). El gobierno no sólo aceptó esta propuesta, sino que también permitió a las compañías diseñar la forma como se aplicaría en la práctica. Se acordó que la contribución voluntaria se suspendería si el precio de las materias primas caía debajo de cierto nivel. Se contrató una empresa consultora privada para analizar las tendencias de los precios de los minerales y sugerir los precios de referencia a partir de los cuales se suspenderían las contribuciones voluntarias. Tal como lo ha señalado CooperAcción, contraparte de Christian Aid, en relación con todo este asunto, 'esto, de hecho, equivale a la privatización de la formulación de políticas públicas'.<sup>74</sup>

Estos acuerdos entraron en vigencia desde 2006 y se han pagado contribuciones voluntarias. Los cálculos se basan en los precios promedio anuales. Si el precio promedio anual está por encima del precio de referencia, entonces las compañías pagan un 3.75 por ciento adicional a sus utilidades netas (después de haber pagado el impuesto a las utilidades) como su contribución voluntaria. Para 2009 los pagos se relacionan con los precios en el periodo 2008. Se estima que el Estado recibe alrededor de US\$157 millones al año.<sup>75</sup>

No todas las compañías están pagando contribuciones voluntarias. Según el Ministerio de Energía y Minas, 27 compañías han firmado un acuerdo con el Estado para pagar una contribución voluntaria, cuatro están pendientes y 14 no han firmado. Como la contribución voluntaria se suspende si el precio del mercado de los minerales cae por debajo del precio de referencia establecido en el contrato, es muy probable que en un futuro cercano se suspendan las contribuciones voluntarias.

De hecho, la legislación sobre contribuciones voluntarias fue diseñada por las compañías para asegurar contribuciones de montos pequeños. El monto anual estimado es menor a la deuda que tienen las compañías con el Estado en términos de regalías no pagadas. Queda mucho por hacer para asegurar que mejore la participación de Perú en sus riquezas minerales.

La sociedad civil peruana está siguiendo de cerca los compromisos del gobierno peruano y las compañías a la EITI. La inclusión de Perú en esta iniciativa data de 2005,

**'La empresa debería cumplir con sus responsabilidades sociales. Es una falacia decir que no tienen dinero. Los metales se han vendido a precios muy altos en los últimos años. Estamos luchando no sólo por nosotros sino por los niños que nacen... con altos niveles de plomo en la sangre.'**

Rosa Amaro, activista comunal, La Oroya, Perú.<sup>76</sup>

## La experiencia de Zambia<sup>77</sup>

En 1992, los precios internacionales del cobre promediaron los US\$2,280 la tonelada y las minas cupríferas de Zambia producían unas 400,000 toneladas de cobre. La renta proveniente de los impuestos a la minería cuprífera y otras remesas ascendió a US\$200 millones. En 2004, los precios del cobre promediaron los US\$2,868 la tonelada y luego de alguna rehabilitación del sector, el país produjo nuevamente 400,000 toneladas de cobre. Sin embargo, esta vez sólo recibió unos US\$8 millones en impuestos y otros ingresos de la industria minera cuprífera. El gobierno privatizó su industria del cobre en 1997. Esto sucedió bajo presión del Banco Mundial y del FMI, que desde 1993 habían incluido la privatización de la industria cuprífera como condición para el otorgamiento de créditos y alivio de la deuda.<sup>78</sup> Organizaciones de la sociedad civil de Zambia con apoyo de Christian Aid publicaron en junio de 2007 los detalles de contratos secretos entre el gobierno y compañías mineras, detallando los ingresos que el gobierno estaba recibiendo debido a los demasiado generosos acuerdos sobre regalías e impuestos.<sup>79</sup> Gracias en gran parte a las protestas públicas y de la sociedad civil en Zambia, el gobierno promulgó en abril de 2008 una enmienda a la Ley de Impuesto a la Renta. Según la enmienda, las compañías mineras tendrán que pagar una tasa de regalías de 3 por ciento (en vez de la reducida tasa de 0.6 por ciento que muchas

habían negociado) y una tasa de impuesto empresarial de 30 por ciento (en vez del 25 por ciento que muchas habían negociado). Además, las compañías deben pagar un 25 por ciento adicional de impuesto a las sobreganancias cuando los precios internacionales superen un umbral estipulado (US\$5,512 la tonelada). También se crearon impuestos a las utilidades variables, aunque los impuestos a las sobreganancias y a las utilidades variables no se aplicarán al mismo tiempo. Estas medidas invalidarán las exoneraciones tributarias establecidas en los acuerdos de desarrollo minero firmados con las compañías. El gobierno también redujo las deducciones sobre bienes de capital para compañías mineras de 100 por ciento a 25 por ciento al año.

Asimismo, el gobierno introdujo cambios para salvaguardarse de la manipulación de precios de transferencia. El marco legal establece claros principios de precios de libre competencia para guiar el cálculo del valor de las ventas mineras a partir de las cuales se computan las regalías. La Ley de Impuesto a la Renta de abril de 2008 estipula que las regalías deben calcularse sobre la base del precio promedio mensual en la Bolsa de Metales de Londres, el Metal Bulletin o cualquier otra bolsa de metales que se acuerde con el gobierno.

En abril de 2008, el Ministerio de Finanzas esperaba que el gobierno recaudaría US\$415 millones adicionales en el año fiscal

2008-2009 como resultado del nuevo régimen tributario. Sobre esta base, el gobierno había planeado incrementar la inversión en infraestructura tal como electricidad y carreteras, financiada por Zambia y no por recursos de donantes. Sin embargo, como resultado del desplome de los precios del cobre desde su pico en julio de 2008, el gobierno no recaudó en impuestos el monto total proyectado para este año fiscal.

Algunas compañías mineras de Zambia —particularmente Canadian First Quantum— han amenazado con presentar demandas legales contra el gobierno por infringir sus convenios de estabilidad tributaria de 25 años. Muchas otras presionaron por la reducción de la tasa de impuesto a las sobreganancias a 12.5 por ciento y por la abolición del impuesto de 15 por ciento a las utilidades variables. En marzo de 2009, el ministro de Finanzas de Zambia propuso al Parlamento de su país la eliminación del impuesto a las sobreganancias y la reintroducción de la deducción de 100 por ciento sobre bienes de capital. Lo hizo bajo la creciente presión de las compañías cupríferas que están cesando su producción y despidiendo trabajadores. El FMI ha instado a Zambia a no reducir los impuestos, pese a las presiones. No obstante las protestas del FMI, de los donantes y de los ciudadanos de Zambia, en abril de 2009 el gobierno eliminó el impuesto a las sobreganancias y reintrodujo la deducción de 100 por ciento sobre bienes de capital.

Aunque los precios promedio del cobre han caído (a unos US\$3,000 por tonelada), todavía son más altos que los precios asumidos en los estudios de factibilidad económica de las compañías que compraban minas a principios del decenio de 2000, antes de la bonanza. Dado que las minas no pagan impuestos a las sobreganancias cuando los precios están bajos, los cambios tributarios de abril de 2009 significarán que otra vez Zambia no se beneficiará cuando los precios del cobre vuelvan a subir.



cuando el gobierno solicitó su membresía. Sin embargo, los avances son sumamente lentos, hecho que las ONG peruanas han resaltado recientemente en su trabajo de incidencia ante el gobierno.<sup>80</sup> Sólo 13 compañías mineras y cuatro petrolíferas y gasíferas han firmado su participación (esto es, sólo 55 por ciento de las compañías mineras y 12 por ciento de las compañías en el sector petrolífero y gasífero). Además, han transcurrido más de tres años y el ‘estudio de conciliación nacional’ —que daría información detallada sobre las contribuciones tributarias de las compañías y los ingresos tributarios del Estado— todavía no ha sido finalizado ni publicado. Las ONG peruanas señalan particularmente la resistencia de las compañías a participar y compartir información, y el hecho de que muchas compañías han aceptado participar sólo si la información financiera publicada es por el total y no por cada compañía.

## Guatemala

La mina Marlin se ha convertido en una inmensa fuente de controversia y ha provocado un debate nacional sobre los méritos de la industria minera. Organizaciones de la sociedad civil guatemalteca (entre ellas Madre Selva, contraparte de Christian Aid) han encabezado la oposición a la mina, resaltando los riesgos a la salud y al medio ambiente causados por grandes operaciones mineras.

Los debates en Guatemala se han caldeado y se han producido protestas y enfrentamientos dentro de las municipalidades donde la mina Marlin está ubicada. De hecho, hay dudas respecto a la existencia de un proceso legítimo de consulta previa en que las comunidades estuvieran totalmente informadas y votaran para permitir o no operar a la mina. En un intento por resolver los problemas, en febrero de 2005 se creó una Comisión de Alto Nivel para la Minería para revisar las leyes y regulaciones de la industria. Participaron una serie de actores, incluyendo organizaciones de la sociedad civil y la Iglesia Católica. Aunque la comisión propuso una serie de reformas (incluyendo el aumento de la tasa de regalías) que fueron presentadas, ninguna de ellas ha sido implementada por el gobierno a pesar de sus muchos compromisos retóricos sobre la necesidad urgente de reformas.

Marlin es la mina más grande en operación en el país, pero también hay preocupación sobre el creciente número de licencias de exploración de minerales que se están otorgando. La mayoría de sitios con potencial minero están situados en áreas densamente pobladas por comunidades indígenas. Muchas de esas comunidades —ya marginadas y carentes del apoyo básico del Estado— temen los impactos sociales y ambientales que podría tener la minería. Hay poca confianza en los requisitos existentes para consultas

públicas completas y adecuadas sobre proyectos mineros, por lo que es muy probable que se produzcan muchos más enfrentamientos vinculados a esta industria en el futuro.

## Honduras

La creciente resistencia de la sociedad civil a la minería ha llevado a la creación de una coalición nacional de ancha base llamada Alianza Cívica por la Reforma a la Ley de Minería,<sup>81</sup> que incluye a representantes de ONG, grupos ambientales, organizaciones comunales y la Iglesia. El principal objetivo de la alianza ha sido diseñar y hacer aprobar una nueva ley de minería que reemplace la legislación de 1998 y que podría ofrecer una mejor protección al medio ambiente y a las comunidades locales, en términos de información, consultas adecuadas y protección a los derechos de propiedad. También propone el incremento de las contribuciones tributarias de las compañías mineras. El trabajo de incidencia de la alianza la convirtió rápidamente en un movimiento prominente en el país, y en 2004 se propuso una nueva ley. Se iniciaron negociaciones entre la sociedad civil, la industria minera y el gobierno, y se propuso un texto de compromiso.

Sin embargo, el progreso del proyecto de ley de reforma a la Ley de Minería no ha sido fácil y el proceso se ha estancado. En enero de 2006 asumió el gobierno del presidente Manuel Zelaya pero hasta la fecha no ha dado los pasos para asegurar que las reformas sean sancionadas. Esto ha sido un duro golpe para el movimiento de la sociedad civil, y la falta de avances en la reforma de la Ley de Minería continúa siendo fuente de grandes controversias. Se han producido dos grandes protestas nacionales, una en julio de 2006 y otra en julio de 2007. En la segunda protesta, la Policía disparó contra los manifestantes, se produjeron 59 arrestos y 17 personas resultaron heridas; tres de ellas con heridas de bala.<sup>82</sup> Las campañas en la prensa contra los activistas que demandan la reforma de la industria minera están aumentando y hay crecientes tensiones alrededor del tema en el país.

El proyecto de ley que fue elaborado por la Alianza Cívica en Honduras en 2004 incluía un aumento significativo de las regalías de las compañías mineras. La Alianza Cívica propuso dos nuevos tributos (el impuesto municipal y el impuesto a la producción minera). Ambos son denominados impuestos pero en verdad operan como regalías, y su cálculo se basa en el valor de producción y se pagan cada mes. Los dos pagos propuestos son:

- un impuesto municipal de 3 por ciento (del cual 2 por ciento es pagado a la municipalidad afectada directamente por la concesión y 1 por ciento es destinado a un fondo compartido entre las municipalidades afectadas por la minería)

- un impuesto de 10 por ciento a la producción minera pagado a las autoridades tributarias hondureñas.

Esto elevaría efectivamente la tasa de regalías a 13 por ciento. Esto es importante para Honduras, debido particularmente a que las compañías mineras reciben un trato muy favorable en términos de impuesto a la renta empresarial.

Actualmente es muy difícil para la sociedad civil de América Latina abordar la cuestión de las tasas de regalías e impuestos. Hay una inmensa falta de transparencia en torno a la renta tributaria minera y muy pocos datos publicados (cuando los hay) en muchos países latinoamericanos.

La receptividad de los gobiernos a la reforma tributaria es también un obstáculo clave. Una comparación con África es pertinente. Las organizaciones de la sociedad civil que luchan activamente por una reforma tributaria minera en África —aunque todavía atraviesan muchas dificultades para lograr verdaderos éxitos— han establecido un alto perfil para este tema en el dominio público. La reforma tributaria minera también está recibiendo ahora mucho más atención (y apoyo) del FMI, el Banco Mundial y la ONU (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Comisión Económica de las Naciones Unidas para África) y de varios donantes clave (entre ellos el DFID). Una serie de gobiernos africanos —algunos de ellos recientemente elegidos— han empezado a examinar sus regímenes tributarios mineros.

Zambia es el mejor ejemplo, con la revisión que tuvo lugar y las reformas tributarias promulgadas durante 2008. Sin embargo, en Tanzania y Sierra Leona hay también revisiones de alto nivel en marcha. En Tanzania, el presidente Jakaya Kikwete anunció en noviembre de 2007 la formación de un comité para investigar la naturaleza de las leyes y contratos mineros. Luego de esta revisión, el presidente encargó a una comisión, encabezada por el juez Mark Bomani, examinar los contratos firmados con seis grandes compañías mineras. La Comisión Bomani recomendó reformas de largo alcance, incluyendo el aumento de las regalías del oro de 3 por ciento a 5 por ciento y que no se otorguen más exoneraciones tributarias especiales a las compañías mineras. Aunque este esfuerzo ha tenido un alto perfil, las recomendaciones todavía no son implementadas y las compañías mineras en Tanzania se han resistido fuertemente a las reformas.

Otro ejemplo es Sierra Leona, donde en 2008 el presidente nombró un grupo de trabajo para examinar contratos mineros individuales con compañías que extraen rutilo, diamantes y bauxita. También aquí las reformas están pendientes.

En América Latina hay ciertamente una extrema necesidad de reformas y una oleada de organizaciones de la sociedad civil que las demandan. Sin embargo, parece que hay mucho menos atención en este tema por partes interesadas internacionales como el FMI, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y donantes bilaterales. Esta falta de atención es lamentable, dado el creciente desplazamiento de América Latina hacia la extracción de recursos naturales (en oposición a estrategias de desarrollo económico dirigidas a aumentar la capacidad manufacturera e industrial) y también sus ineficientes e inequitativos sistemas tributarios nacionales.

# CAMINOS A SEGUIR

## Reforma de los regímenes tributarios mineros

La política tributaria es un tema de desarrollo nacional. Los gobiernos deben llevar a cabo un análisis cuidadoso de su política tributaria para equilibrar la necesidad de inversión y el mejor trato para el Tesoro. Los gobiernos deben examinar cuidadosamente el tipo de instrumentos tributarios que se están usando (por ejemplo, regalías y/o impuestos basados en las utilidades), las tasas de impuestos y regalías, y la base de ingresos imponibles a partir de la cual se calcularán los impuestos a las utilidades. Son muchas las decisiones que deben tomarse.

Aunque es esencial que los gobiernos aseguren un reparto justo de la riqueza del sector entre el país y la compañía, hay un creciente reconocimiento de que este equilibrio se ha perdido en muchos países en desarrollo. No es sólo una perspectiva de la sociedad civil o del gobierno. También parece que últimamente está siendo aceptada por la industria minera misma. El ICMM —el principal organismo de la industria— describe el decenio de 1990 como el periodo que nos trajo impuestos bajos, un enfoque en la competencia tributaria y la atracción de inversionistas a cualquier costo. Ve que —en algunos casos— este proceso de puja por la escasa inversión extranjera directa (IED) ha ‘reducido la participación del gobierno en los ingresos a niveles excesivamente bajos’ y argumenta en su reciente informe que ‘el nivel óptimo de impuestos no equivale al nivel mínimo’.<sup>83</sup> Christian Aid está totalmente de acuerdo y recientemente ha resaltado la necesidad de reequilibrar la tributación minera más equitativamente a favor de los intereses de países pobres como Tanzania, Sierra Leona y República Democrática del Congo. Esa necesidad no es menos urgente en Perú, Guatemala y Honduras.

### Regalías

La cuestión de la ‘tributación minera óptima’ es compleja. Todavía hay gran controversia en torno a la existencia de regalías basadas en la producción y su naturaleza ‘regresiva’. La posición de Christian Aid sobre las regalías es muy clara. Aunque sin la inversión y exploración no habría recursos para valorar, y así para todos los efectos prácticos esta fuente de riqueza para la nación no existiría, esto no significa que el Estado no tenga derecho a una participación directa en sus activos no renovables. La percepción de equidad es clave. Es inapropiado no cobrar regalías. Las normas tributarias deben ser visiblemente equitativas, algo que está largamente retrasado en América Latina, donde los sistemas tributarios nacionales son altamente inequitativos en su diseño mismo.

Depender de que las compañías mineras paguen solamente los impuestos empresariales estándares —tal como lo ha hecho Perú— no diferencia al sector minero de todas las demás actividades económicas. Esto significa que las compañías mineras multinacionales están sujetas a exactamente la misma tasa tributaria que cualquier empresa local mediana (a la vez que reciben incentivos tributarios preferenciales). No sorprende que los peruanos sientan que el país en verdad ha regalado sus activos mineros. Como resultado de esto y las preguntas sobre la canalización de los fondos a las zonas locales, la percepción de la población es cada vez más negativa y los conflictos en torno a la minería continúan creciendo.

Además, la facilidad de aplicación de un sistema de regalías es clave para los países en desarrollo. Aunque esto es reconocido por muchos comentaristas de la industria, todavía es ignorado con demasiada frecuencia cuando argumentan en contra de las regalías y a favor de los impuestos basados en las utilidades. Mientras que las autoridades tributarias no estén en posición de afrontar problemas tales como la manipulación de precios de transferencia, las regalías son esenciales. Este informe documenta la escala estimada de manipulación de precios de transferencia en el sector minero en Perú. Es sustancial. La subvaluación de las exportaciones mineras es también un problema grave en Colombia, Chile, Brasil y México. En estos países, las exportaciones mineras aparecen sistemáticamente entre las categorías donde más se ha detectado el abuso de manipulación de precios de transferencia.

Las autoridades tributarias necesitan habilidades especiales para enfrentar este problema. También necesitan acceso a informes financieros país por país de las compañías multinacionales que operan en su país para asegurarse de poder comprender totalmente la posición financiera de las compañías —en relación con las subsidiarias de propiedad de las mismas multinacionales en otras jurisdicciones— e identificar las áreas en que pudiera estar produciéndose la dañina manipulación de precios de transferencia. Además, un acuerdo global verdaderamente multilateral para intercambio automático de información tributaria es crucial para asegurar que los países en desarrollo tengan acceso a la información que necesitan. Mientras esto no se lleve a cabo y los países no estén listos para depender únicamente de sistemas basados en las utilidades —y estamos muy lejos de ese punto—, el sistema de regalías debe continuar vigente.

El debate sobre si deben cobrarse regalías, o no, ha servido por lo general para ocultar un segundo debate sobre cuál tasa es apropiada, pero este tema no debe ser ignorado.

**'La ruta a la sostenibilidad para cualquier economía es la capacidad para recaudar impuestos de su actividad económica y gastar esos recursos en su infraestructura social. Es por eso que la transparencia y la tolerancia cero a la evasión tributaria es importante para todos los países'.**

Stephen Timms, parlamentario<sup>84</sup>

## Renegociación de las tasas tributarias en Bolivia

La industria del petróleo y el gas de Bolivia es el sector más dinámico de la economía del país y recibe de lejos la mayor inversión extranjera. Sin embargo, la historia de la industria del petróleo y el gas no ha sido fácil y Bolivia ha luchado duramente para beneficiarse de la vasta riqueza de su subsuelo. El país privatizó la industria del petróleo y el gas como parte de sus reformas de ajuste estructural, a cuya aplicación se condicionó el otorgamiento de ayuda y alivio de la deuda.

El régimen de regalías e impuestos para el sector petrolero y gasífero fue revisado con la privatización impuesta por el gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. El elemento más importante del nuevo régimen fue la clasificación de reservas como 'existentes' o 'nuevas'. Las reservas clasificadas como 'nuevas' estaban sujetas a impuestos mucho más bajos que las reservas 'existentes'. Para 2002, 97 por ciento de la exploración petrolera y gasífera de Bolivia estaba incluida como 'nuevas reservas' y por ese motivo las regalías de la gran mayoría de compañías se habían reducido de 50 por ciento a sólo 18 por ciento.<sup>85</sup> Se pagaba también un impuesto a la renta empresarial estándar de 25 por ciento, y Bolivia creó un impuesto suplementario especial llamado Surtax para la industria de petróleo y gas. Esto debía aplicarse a niveles extraordinarios de utilidades y estaba dirigido a compensar al Tesoro por la pérdida de 32 por ciento de sus ingresos por regalías bajo la clasificación de nuevas reservas.

Había una gran preocupación nacional por la reducción de la tasa de regalías. Sin embargo, las compañías de petróleo y gas y la Cámara Boliviana de Hidrocarburos señalaban continuamente que aunque la regalía de 18 por ciento podía parecer baja, en realidad las compañías pagaban una amplia variedad de otros impuestos y que la carga tributaria total era de hecho elevada. Una investigación de Christian Aid con su contraparte, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), en 2006 encontró muy claramente que no era así.<sup>86</sup> La contribución en impuestos empresariales de las compañías de gas y petróleo era mínima y el Surtax no había sido pagado por ninguna compañía luego de la privatización. De hecho, los pagos tributarios eran extremadamente bajos y las regalías representaban la principal contribución económica de las compañías de petróleo y gas.

Los pagos por regalías eran también un punto clave de preocupación, ya que las regalías que el gobierno recibía como porcentaje de los ingresos brutos del sector estaban en realidad reduciéndose. Con el tiempo el gobierno percibía cada vez menos ingresos del sector en términos relativos (el 37 por ciento de los ingresos brutos en 1999 se redujo a 27 por ciento en 2004), una tendencia claramente negativa. Esta reducción de los beneficios, y la participación cada vez más decreciente en la riqueza generada, estaba ocurriendo en el contexto de un enorme

aumento de la inversión, producción, exportaciones y precios. De hecho, la empresa nacional de petróleo y gas, YPFB, era un mayor contribuyente al Tesoro antes de la privatización que las compañías luego de la privatización, pese a que la producción combinada de éstas era mucho más grande que la de YPFB.

No sorprende que los bolivianos se volvieran extremadamente escépticos sobre los beneficios que estaban recibiendo de su sector petrolero y gasífero. El descontento popular llevó a una serie de movilizaciones y protestas sobre la cuestión energética: las llamadas 'guerras del gas'. Las mayores protestas llevaron a dos renuncias presidenciales en octubre de 2003 y junio de 2005. Ambos presidentes se habían resistido al llamado a una reforma capital en la industria. Como resultado de la presión, el Congreso boliviano aprobó una ley en mayo de 2005 que estipulaba —entre otras cosas— una nueva estructura de regalías e impuestos sobre la extracción de petróleo y gas, incrementando la participación del Estado en los ingresos.

La principal reforma tributaria, en 2005, fue la eliminación de la diferenciación entre reservas existentes y nuevas. Todas las reservas se sujetaron a la tasa de 18 por ciento de regalías. La ley luego introdujo un nuevo impuesto, el impuesto directo a los hidrocarburos, establecido en 32 por ciento. Este es un impuesto directo al valor de

toda la producción de petróleo y gas. Opera esencialmente como un pago de regalías pero es formulado como impuesto, debido a que el gobierno boliviano, conforme a sus contratos con inversionistas extranjeros, está prohibido de cambiar el importe de los pagos por regalías. Esto significa que el importe del pago inicial sobre el valor de producción es ahora de 50 por ciento. Desde que asumió el poder en enero de 2006, el presidente Evo Morales ha revisado aún más el régimen tributario para el sector petrolero y gasífero y ha obligado a la renegociación de contratos con la industria, revisando los términos en que operan las compañías extranjeras.

Las reformas en el sector desde 2005 han generado un enorme aumento en los ingresos del gobierno boliviano (de un ingreso de unos US\$173 millones en 2002 a un estimado de US\$1,570 millones en 2007). El gobierno de Morales ha introducido tres importantes iniciativas dirigidas a ayudar a los más pobres y vulnerables en Bolivia: una pensión estatal universal a todas las personas mayores de 60 años, un subsidio universal a todos los niños de primaria, y desayunos para todos los escolares de primaria a nivel nacional que les garantizan al menos una comida al día. El gobierno ha anunciado también recientemente un nuevo programa de salud materna. Ninguno de estos programas habría sido posible sin las reformas tributarias al sector petrolero y gasífero.

Los países latinoamericanos están cobrando regalías muy bajas en comparación con muchos países en desarrollo. Ciertamente puede decirse que tasas entre 1 por ciento y 3 por ciento simplemente no son suficientemente buenas para los países en desarrollo.

### Impuestos a las utilidades

Los impuestos a las utilidades y los incentivos tributarios también deben ser revisados. Los gobiernos deberían examinar muy cuidadosamente los subsidios y deducciones ofrecidos a las compañías mineras. Si éstos se apartan demasiado del sistema normal y son excesivamente generosos, entonces esto significa que una revisión podría ser apropiada. Desde luego, se debe permitir a las empresas tener desgravaciones tributarias sobre los costos en que incurran. Las preguntas son cuánto de esos gastos puede ser deducido legítimamente y en qué lapso de tiempo, y si las normas existentes implican que las empresas no pagarán impuestos empresariales por muchos años. Una revisión parece particularmente urgente en el caso de Honduras, donde la reducida tasa de impuestos a la renta empresarial y la tregua tributaria son particularmente inapropiadas. Además, debe revertirse la decisión de Guatemala de permitir a las compañías mineras solicitar la categoría de maquila y obtener una exoneración completa de los impuestos empresariales. Su actual sistema de impuestos empresariales ofrece elegir entre dos regímenes tributarios, y permite también a las compañías que deberían pagar el impuesto a las utilidades optar por una opción más favorable de bajos impuestos, lo cual es un incentivo tributario innecesario y costoso.

Desde luego, las compañías mineras asumen proyectos que acarrearán riesgos significativos, y algunos alivios y concesiones tributarios son apropiados. Pero las concesiones deben ser usadas selectiva y cuidadosamente, dada la pérdida de recaudación tributaria que implican. El FMI cree que concesiones como reembolsos del IVA, exoneraciones tributarias a las importaciones, reducciones a los impuestos empresariales, etc., deben ser contados como gastos del presupuesto. Esto tendría la ventaja de asegurar que los gobiernos calculen los costos totales de los subsidios ofrecidos a la industria. Además, los gobiernos podrían entonces evaluar y comparar más fácilmente los costos y beneficios de sus estrategias de desarrollo del sector privado.

Los impuestos a las sobreganancias son otro punto a considerar. El ICMM defiende una tributación 'progresiva', esto es, un sistema basado principalmente en las utilidades. Incluye los impuestos a las sobreganancias como un buen ejemplo, en que sólo se activan cuando se ha alcanzado un precio establecido. Desde luego, los impuestos a las

sobreganancias son una opción para asegurar que los países se beneficien más en tiempos de bonanzas de precios extraordinarios. Sin embargo, con frecuencia son duramente resistidos por las compañías, como ha sido el caso en Perú y Zambia.

Encontrar el 'nivel óptimo de tributación' para el sector minero que refleje los riesgos y costos para las compañías y también proporcione una participación justa al país anfitrión puede ser una cuestión compleja que requiere un análisis detallado y probablemente ajustes continuos. Sin embargo, no es de ninguna manera una tarea imposible. Los gobiernos no pueden pensar sólo en cómo atraer inversionistas y dar la tasa tributaria más ventajosa posible. Desatender el tema de la equidad y la percepción pública es cometer un grave error político. Los crecientes conflictos mineros en Perú, Guatemala y Honduras son los principales ejemplos del daño que se puede hacer.

Aunque las compañías no pueden ser consideradas responsables por los débiles regímenes tributarios bajo los cuales operan, sí tienen un rol que desempeñar en el desarrollo de sistemas tributarios equitativos. Las empresas deben estar dispuestas a compartir equitativamente con los gobiernos los ingresos de la actividad minera. No pueden negarse a hacer esto a la vez que esperan subsidios tributarios que les compensen por los riesgos financieros y técnicos.

Los gobiernos también deben reconocer que la tributación es una herramienta bastante tosca cuando se usa para atraer la inversión extranjera. La competencia tributaria internacional es extremadamente dañina y llevará a los países a una 'carrera hasta el fondo'. Los inversionistas tienen en cuenta muchas cosas: estabilidad política, seguridad, infraestructura y la calidad de la fuerza laboral local. Para el sector minero, las cuestiones geológicas que determinan la calidad y contenido de los minerales son cruciales.<sup>87</sup> Las tasas tributarias podrían ser un factor, pero están muy lejos de ser el que decide.

Las compañías saben por experiencia que la tributación injusta puede llevar a conflictos sociales. Los conflictos podrían llevar a demandas de cambio y un entorno inestable para los negocios. Esto a su vez podría comprometer los intereses comerciales de largo plazo de una empresa en el país. Desde esta perspectiva inteligente, es obvio que tal modelo de inversión, que no genera un reparto equitativo de beneficios a todas las partes en los países en desarrollo, tampoco conviene al interés de largo plazo de las compañías. En consecuencia, la reforma beneficia a ambos lados en el largo plazo.

## Contratos de estabilidad tributaria y renegociaciones

En realidad, el problema para muchos países en desarrollo es que ya se encuentran en un equilibrio equivocado y la reforma es ahora una tarea cuesta arriba. La pregunta es qué pasará con los países que se equivocaron desde el principio. Tal como comúnmente se sostiene, las compañías prefieren regímenes tributarios predecibles y estables, y de aquí viene el argumento de que firmar contratos de estabilidad tributaria mejorará el clima de inversión del país. Pero no todos consideran que los contratos de estabilidad tributaria son algo bueno. Richard Murphy, director de Tax Research Project, en Gran Bretaña, los describe como algo decididamente negativo. 'En general, yo pienso que cualquier cosa que ate a un futuro gobierno elegido democráticamente a un arreglo tributario contractual tiene que estar mal. No se puede manejar una economía sin tener el derecho de modificar una tasa tributaria y la política tributaria en general'.<sup>88</sup>

Los contratos de estabilidad tributaria han amarrado a los gobiernos a acuerdos inadecuados, con frecuencia por muchos años. Cláusulas de estabilidad de 15 o incluso 30 años son comunes, pero éstas van más allá del ciclo de planificación de riesgos razonables de cualquier empresa. Son inapropiadas e innecesarias y dan demasiado poder a las compañías, y restan facultades a los gobiernos que necesitan usar la política tributaria como parte legítima de su estrategia de desarrollo económico.

El ICMM expresa el punto de vista de que el poder de negociación se ha desplazado y que los gobiernos están ahora en mejor posición.<sup>89</sup> De hecho muchos podrían considerar esta afirmación como demasiado optimista dado que las reformas —donde se hayan llevado a cabo— han sido procesos arduos, duramente combatidos por los grupos de presión de la industria, así como en los tribunales. Grupos de la sociedad civil en Guatemala y Honduras han venido luchando por las reformas y se han establecido comisiones de alto nivel. Varios años después, no están más cerca de una verdadera reforma de los regímenes de tributación minera. En Perú, las reformas han sido fuertemente resistidas, y aunque se introdujo el pago de regalías, la mayoría de compañías se niegan a pagarlas. Las discusiones sobre los impuestos a las sobreganancias tuvieron también corta vida.

El ICMM parece pensar que las compañías prefieren regímenes tributarios equilibrados en vez de tasas tributarias mínimas. Esto implica que las compañías deberían estar abiertas a renegociar contratos de estabilidad tributaria con los gobiernos si las normas impositivas están demasiado inclinadas a su favor. Nosotros saludaríamos la evidencia de

que esto efectivamente está ocurriendo. En América Latina, vemos pocas evidencias de que las compañías mineras estén dispuestas a aceptar reformas tributarias y renunciar a sus preferencias tributarias una vez que éstas están vigentes.

Aunque es bastante difícil de lograr, los contratos de estabilidad tributaria pueden ser anulados y se puede renegociar la política tributaria. En el caso de Liberia, se había firmado un contrato con Mittal Steel. Luego que Global Witness investigó y publicó los débiles términos del acuerdo,<sup>90</sup> el gobierno liberiano anuló el contrato y renegoció. Cuando firmó un segundo contrato, cobró US\$50 millones por derechos de firma, que Mittal tuvo que pagar antes de iniciar la exploración.<sup>91</sup> Es claro que una renegociación es posible. Los países en desarrollo necesitan competencia y también confianza, y el apoyo de la comunidad internacional es clave. Los países en desarrollo necesitan asesoría sólida para renegociar y firmar contratos que protejan más equitativamente sus intereses. Hasta el momento ha faltado asistencia de alta calidad en este aspecto.

Es claro que el entorno económico mundial ha cambiado y muchos se estarán preguntando si es buen momento para que los países en desarrollo revisen sus regímenes tributarios mineros. No hay duda de que la respuesta de muchos ciudadanos de países en desarrollo sería 'si no es ahora, ¿cuándo?'. Los tributos mineros se redujeron a principios del decenio de 1990 cuando los precios permanecieron bajos por una década. Con la reciente bonanza de los precios de las materias primas, muchos países no lograron beneficiarse y fracasaron en negociar reformas con éxito. Entonces, ¿cuándo es el momento correcto? Es un hecho bien conocido que la demanda de metales es cíclica y que los precios de los minerales son volátiles. La exploración y producción minera es un emprendimiento de largo plazo y las compañías mineras usarán muchas veces reservas de financiamiento para hacer frente a los periodos en que los precios son bajos, tal como los gobiernos pueden crear estos fondos de capital con los pagos de regalías e impuestos. Existe el peligro de que la crisis económica mundial actúe como barrera a las reformas tributarias mineras, pero esto implicará precisamente que los países en desarrollo estarán nuevamente mal posicionados para beneficiarse durante la próxima bonanza de los precios de las materias primas. Se necesita urgentemente una reforma de la política tributaria en América Latina, y el tratamiento del sector minero es sólo una de las muchas áreas que deben ser consideradas.

## Transparencia tributaria

Hay una seria falta de datos disponibles sobre las regalías e impuestos pagados por las compañías mineras en América Latina. Existe poca transparencia tributaria en la región y un mínimo interés o compromiso con la EITI, a pesar de la aceptación general de la importancia de la transparencia en los ingresos del sector extractivo por parte del Banco Mundial, el FMI, donantes y compañías (como lo expresa, por ejemplo, el ICMM, que defiende fuertemente una mayor transparencia en la tributación de la extracción minera).<sup>92</sup>

Aunque hay pocas rutas, o ninguna, para encontrar datos a nivel de país, es también muy difícil obtener tal información directamente de las multinacionales mineras. Se les exige publicar sus datos financieros en informes anuales, con base en las Normas Internacionales de Información Financiera establecidas por la IASB o según los requisitos del gobierno de Estados Unidos. Las Normas Internacionales de Información Financiera no exigen a las compañías multinacionales brindar datos sobre sus utilidades, gastos e impuestos país por país. En vez de ello, sus informes reflejan su posición financiera agregada por el conjunto de todas sus operaciones. Es, por lo tanto, muy difícil obtener información local sobre las contribuciones financieras de las compañías.

Con suerte esta situación podría cambiar pronto. Existe un gran consenso sobre los beneficios de la transparencia tributaria en el sector extractivo y un creciente consenso en torno a los beneficios de que las multinacionales presenten información país por país. El Parlamento Europeo ha exigido a la Comisión Europea que apoye 'el desarrollo de una norma contable apropiada que requiera que las compañías extractivas presenten información país por país'.<sup>93</sup> Además, la IASB publicará un documento de discusión en 2009 sobre el tema de la información país por país por parte de las compañías que operan en industrias extractivas. Podría recomendar una nueva norma de información financiera.

Los informes país por país de todas las compañías multinacionales traerían una variedad de beneficios. Los ciudadanos podrían acceder a datos sobre las sumas de dinero pagadas por las compañías a los gobiernos. Con ello estarían mejor posicionados para hacer que sus gobiernos rindan cuenta de sus gastos en desarrollo. Además, los inversionistas se beneficiarían también con un mejor análisis de las actividades de las compañías y su exposición al riesgo. Para los gobiernos de los países en desarrollo, el mayor beneficio estaría en poder detectar con mayor exactitud las áreas en que podría estar ocurriendo la manipulación de precios de transferencia. Las autoridades tributarias están mal posicionadas para monitorear los precios de transferencia y no tienen los recursos para —por

ejemplo— dedicarse a una auditoría detallada de los precios de libre competencia en todas las transacciones dentro de la misma compañía. Los informes de las compañías país por país darían a los gobiernos un sólido recurso de información a partir del cual empezar a enfrentar este problema.

Dados los enormes beneficios que podrían resultar de tal reforma, Christian Aid —junto con Tax Justice Network y ActionAid— continuarán llamando a una nueva Norma Internacional de Información Financiera que aseguraría que todas las multinacionales presenten informes país por país.<sup>94</sup>

## Nuevas operaciones mineras en América Latina y el Caribe

Este debate es de vital importancia para algunas naciones pequeñas en la región latinoamericana y caribeña —tales como República Dominicana— dado que la minería está regresando nuevamente a su agenda de desarrollo.

**República Dominicana** tiene uno de los activos auríferos no desarrollados más grandes del mundo en la localidad de Pueblo Viejo, en la parte central del país, 100 km al noroeste de Santo Domingo. Gold Corp y Barrick han establecido una empresa conjunta para desarrollar estas reservas de oro. Las operaciones mineras serán manejadas por Barrick Gold Corporation, mientras que Gold Corp tiene una participación de 40 por ciento. En febrero de 2008, las compañías presentaron al gobierno un estudio de factibilidad del proyecto minero y la construcción ya estaba bastante avanzada a fines de 2008. Las compañías esperan que la producción de oro empiece en 2011. Pueblo Viejo tiene reservas de oro estimadas en 8.1 millones de onzas y se espera una producción aproximada de 400,000 onzas de oro anuales en los primeros cinco años.<sup>95</sup> Pueblo Viejo será el más grande proyecto de inversión extranjera directa en República Dominicana.

Los costos totales de operación para este proyecto se estiman entre US\$275 y US\$300 la onza los primeros cinco años.<sup>96</sup> El costo total directo de explotación de Gold Corp en 2008 promedió US\$305 la onza, haciéndolo el productor de más bajo costo de todas las compañías mineras senior. Los costos estimados para República Dominicana están por debajo de este promedio, y esto —junto con el enorme tamaño de las reservas auríferas—lo hace una proposición extremadamente atractiva para las compañías mineras.

Teniendo esto en cuenta, República Dominicana debería estar en posición de lograr un buen trato en términos de impuestos y regalías. Y ciertamente lo necesita. República Dominicana tiene uno de los historiales de recaudación tributaria más bajos de América Latina y el Caribe, llegando a sólo 13.11 por ciento de su PIB en impuestos entre 2000 y 2006.<sup>97</sup> Sin embargo, no es de ninguna manera seguro que evitará los

errores cometidos por algunos países latinoamericanos en el decenio de 1990. Hay limitada información disponible sobre los detalles del régimen de impuestos y regalías. Los diarios informan que República Dominicana recibirá una participación de 5 por ciento en el valor de producción (5 por ciento de regalías), pero se ha dicho muy poco sobre el impuesto empresarial y las exoneraciones tributarias que podrían darse.

En **El Salvador** se anunció recientemente que la compañía minera canadiense Pacific Rim llevará al gobierno salvadoreño a arbitraje internacional por supuestas pérdidas causadas por la inacción gubernamental, debido a la demora en otorgar permisos de producción.<sup>98</sup> Pacific Rim ha estado esperando cuatro años los permisos finales para operar la primera mina de oro a gran escala en El Salvador en 70 años. La compañía habría invertido US\$77 millones en exploración luego de recibir los permisos iniciales en 2005.<sup>99</sup> La inacción del gobierno se debe principalmente a la masiva reacción pública contra la mina. Un poderoso movimiento ambientalista ha manifestado repetidamente su preocupación por la contaminación del agua y los impactos ambientales del proyecto minero, y también sobre otros proyectos mineros que podrían ponerse en marcha si El Salvador decide dedicarse a desarrollar el sector minero.

Quizás El Salvador está exhibiendo tanta prudencia porque su población es consciente de la letanía de errores gubernamentales cometidos en otras partes de la región. Sin duda se siente cautelosa debido a preocupaciones ambientales, pero además hay simplemente una enorme escasez de historias de éxito sobre cómo un país en desarrollo puede manejar su riqueza minera de forma que contribuya provechosamente a los objetivos nacionales de desarrollo.



# RECOMENDACIONES

## ‘Hay un creciente reconocimiento de que los informes país por país brindan transparencia adicional, particularmente en relación a cómo las multinacionales están operando en países emergentes y en desarrollo’

Dave Hartnett, secretario permanente, Administración Tributaria del Reino Unido<sup>100</sup>

Los gobiernos de Perú, Guatemala y Honduras deben revisar y reformar urgentemente sus regímenes tributarios mineros a fin de que la minería empiece a contribuir al desarrollo económico de la región. Hay también una urgente necesidad de mayor transparencia en los pagos de impuestos y regalías y cómo se están usando los ingresos de la minería. Aunque existe un peligro real de que la caída de los precios de los minerales y la crisis económica mundial dificulten la reforma, los gobiernos deben asegurarse de poner en vigor una legislación adecuada para beneficiarse del próximo periodo en que suban los precios de las materias primas.

A continuación presentamos las recomendaciones de Christian Aid basadas en las constataciones de este informe.

### Los gobiernos deben:

- realizar un examen minucioso de los regímenes tributarios mineros y considerar los siguientes cambios para lograr un nivel impositivo más equilibrado: elevación de la tasa de regalías, incorporación de impuestos a las sobreganancias o impuestos a las utilidades variables, abolición de exoneraciones tributarias empresariales especiales para las compañías mineras (tales como las existentes en Honduras). Asegurar que las consideraciones de equidad sean centrales en el debate sobre la reforma tributaria
- realizar un examen minucioso de los incentivos tributarios otorgados al sector minero y abolir estipulaciones demasiado generosas. Asegurar que se calculen plenamente los costos de todos los incentivos y que estos costos sean contados como gastos en el presupuesto anual
- sumarse a la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) y asegurar acceso público a datos sobre los pagos de impuestos y regalías de las compañías mineras. Exigir por ley que todas las compañías mineras del país publiquen la información financiera requerida por la EITI
- impulsar una nueva norma contable internacional que obligaría a las compañías multinacionales a informar, país por país, sobre sus utilidades, gastos, impuestos y derechos pagados.

### La Junta Internacional de Normas Contables (IASB) debe:

- adoptar una mejor norma contable internacional para las multinacionales que les exija informar, país por país, sobre sus ganancias, gastos, impuestos y derechos pagados.

### El Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) debe:

- demostrar su compromiso con la transparencia tributaria en el sector minero llamando públicamente a que la IASB adopte una nueva norma contable internacional que exija la presentación de informes país por país
- emprender una nueva investigación sobre la prevalencia de contratos de estabilidad tributaria (sus condiciones, lapsos de tiempo e impactos), y promover el diálogo con sus miembros en torno a sus implicaciones negativas para los países en desarrollo.

### Las compañías mineras deben:

- demostrar su compromiso con la transparencia tributaria adoptando la presentación de informes país por país.

### Los donantes bilaterales y multilaterales deben:

- prestar asistencia financiera y técnica a los gobiernos latinoamericanos para mejorar su capacidad de monitorear y auditar las cuentas de las compañías mineras, y establecer y mantener regímenes tributarios mineros equitativos
- examinar políticas relacionadas con contratos de estabilidad tributaria y asegurar que éstos sean desalentados, a menos que se limiten solamente a lapsos de tiempo muy cortos
- prestar asistencia financiera y técnica a los países que deseen renegociar acuerdos con compañías mineras.

# NOTAS

- 1** Para mayor información sobre esto, véase *Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*, UNCTAD, Informe sobre las Inversiones en el Mundo, 2007.
- 2** Véase [www.oecd.org/document/35/0,3343,en\\_2649\\_37413\\_417650\\_91\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_37413_417650_91_1_1_1_1,00.html)
- 3** *Latin American Economic Outlook 2009*, OCDE.
- 4** Este cálculo se hizo con datos de la recaudación tributaria de 17 países africanos subsaharianos — Angola, Botswana, Chad, Etiopía, Ghana, Guinea Ecuatorial, Kenya, Malawi, Mozambique, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Senegal, Sudán, Tanzania, Uganda, Zambia. Para más datos, véase John Marshall, *One Size Fits All: IMF Tax Policy in sub-Saharan Africa*, Christian Aid occasional paper N° 2, abril 2009.
- 5** Debe tenerse en cuenta que las cifras de la OCDE son más altas que las presentadas por las autoridades tributarias nacionales. Esto se debe a las definiciones usadas, porque la OCDE incluye contribuciones a la seguridad social cuando las autoridades tributarias no lo hacen.
- 6** Véase <http://portal.sat.gov.gt/sitio/>
- 7** Un impuesto es regresivo si representa una parte más pequeña del ingreso de las personas de ingresos más altos que de las personas de ingresos más bajos.
- 8** *Latin American Economic Outlook 2009*, OCDE.
- 9** *Ibid.*
- 10** Manuel Agosin, Alberto Barreix, Juan Carlos Gomez Sabiani y Roberto Machado, *Reforma tributaria para el desarrollo humano*, Revista de la CEPAL 87, diciembre 2005.
- 11** *Latin American Economic Outlook 2009*, OCDE.
- 12** *A Rich Seam: Who Benefits from Rising Commodity Prices?*, Christian Aid, enero 2007.
- 13** Aaron Schneider, *Socio-economic Change and Fiscal Challenges in Central America: Globalization, Democratization and the Politics of Reform*, documento preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.
- 14** *Minerals Taxation Regimes: a Review of Issues and Challenges in their Design and Application*, ICMM y Commonwealth Secretariat, febrero 2009.
- 15** *Las Industrias Extractivas y la Aplicación de Regalías a los Productos Mineros*, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 98, octubre 2005.
- 16** *Ibid.*
- 17** James Otto, comentario sobre el informe *Minerals Taxation Regimes: A Review of Issues and Challenges in their Design and Application*, ICMM y Commonwealth Secretariat, febrero 2009.
- 18** [www.antamina.com/noticias/noticias\\_46.html](http://www.antamina.com/noticias/noticias_46.html)
- 19** Las compañías con programas de inversión aprobados a esa fecha podían seguir usufructuando este beneficio hasta 2003. Pero en la práctica algunas compañías con convenios de estabilidad tributaria todavía usufructúan este beneficio.
- 20** Entre 1994 y 2002 el canon minero fue de 20 por ciento del impuesto a las utilidades. En 2003 se elevó a 50 por ciento.
- 21** *Assessment of IMF and World Bank Group Extractive Industries Transparency Implementation*, Global Witness y Bank Information Centre, octubre 2008.
- 22** Estos son los 'contratos de garantía y medidas de promoción a la inversión'.
- 23** *Tributación y Distribución de las Sobreganancias Mineras en el Perú*, documento de trabajo del Programa Minería y Comunidades de CooperAcción, octubre 2007. Algunos de los contratos ya no son válidos, puesto que el lapso de tiempo ya venció (por ejemplo, el contrato de Doe Run para La Oroya). Otros ya no son legalmente válidos porque las minas han sido vendidas y los compradores no han realizado la transferencia legal correcta de derechos conforme al contrato; algunos no han cumplido los requisitos de inversión establecidos por el contrato, lo cual los invalidó.
- 24** J Otto, C Andrews, F Cawood et al, *Mining Royalties: A Global Study of their Impact on Investors, Government and Civil Society*, Banco Mundial, 2006.
- 25** Los precios de referencia son como sigue: cobre US\$179 la libra; estaño US\$9,231 la tonelada; hierro US\$33.56 la tonelada; oro US\$537 la onza; plata US\$7.69 la onza; plomo US\$46.72 la libra; zinc US\$77.9 la libra. Los precios de referencia son revisados cada año con base en el índice de precios del productor de Estados Unidos.
- 26** Véase Banco Central de Reserva del Perú en [www.bcrp.gob.pe](http://www.bcrp.gob.pe)
- 27** *Ibid.*
- 28** Véase <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7057749.stm>
- 29** Para una copia del informe, véase <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/report/spanish/toc.html>
- 30** Esto se elabora usando datos de ventas de Gold Corp para la mina Marlin en 2008 y datos de Guatemala sobre valor de la exportación de minerales en 2008.
- 31** El informe anual de Gold Corp declara ganancias por US\$1,475 millones en 2008 y US\$286 millones en 2005.
- 32** '¿Que hay detrás de las exenciones a Montana?', *Inforpress*, 28 de abril de 2006.
- 33** S Díaz de Serralde y C Garcimartín, *Tributación en Guatemala: Imposición Sobre la Renta*, BID, 2007.
- 34** Explicación proporcionada por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) en Guatemala. La información sobre la elección de Montana del régimen de impuesto a la renta está disponible por declaraciones hechas en una entrevista por la diputada Rosa María de Frade en Emisoras Unidas.
- 35** Véase cifras del Banco Central de Honduras en [www.bch.hn](http://www.bch.hn) y [www.ine-hn.org/economicas/comex/indexcomex.html](http://www.ine-hn.org/economicas/comex/indexcomex.html)
- 36** *Tributación y Distribución de las Sobreganancias Mineras en el Perú*, documento de trabajo del Programa Minería y Comunidades de CooperAcción, octubre 2007.
- 37** Estimaron la base de referencia deduciendo 12 por ciento del valor de exportación, asumiendo que 12 por ciento sería suficiente para representar los costos no asociados con la producción (que según la legislación peruana puede ser excluido de la cifra base para el cálculo de las regalías).
- 38** Además, la compañía tiene un tablero afuera de su mina que indica cuánto ha pagado en regalías. También emite un cheque a las autoridades municipales de San Miguel Ixtahuacán cada mes, lo cual es transmitido por televisión..
- 39** Comentario de Francisco Machado, el entonces director de la Asociación de Organismos No Gubernamentales de Honduras (ASONOG) en una entrevista el 19 de marzo de 2007.
- 40** *Minería de Metales y Derechos Humanos en Guatemala: La Mina Marlin en San Marcos*, Peace Brigades International, mayo 2006.
- 41** *Ibid.*
- 42** Las preguntas fueron presentadas por ICEFI; sin embargo, no dieron ninguna respuesta.
- 43** Gold Corp también ha hecho pagos a la municipalidad de Sipicapa en 2007 y 2008. Esto fue una contribución voluntaria, ya que Sipicapa no recibe regalías pues en realidad no hay actividades mineras en su territorio. Este monto no está incluido en nuestro análisis porque es totalmente voluntario, y nosotros estamos interesados en evaluar la eficacia de las leyes de Guatemala y del gobierno guatemalteco en dar al país una participación apropiada en la riqueza de sus recursos naturales.
- 44** Para más detalles, véase *Tributación y Distribución de las Sobreganancias Mineras en el Perú*, documento de trabajo del Programa Minería y Comunidades de CooperAcción, octubre 2007.
- 45** Comentario vertido en entrevista telefónica el 23 de febrero de 2007.
- 46** 2008: *Presupuesto y Financiamiento de la Educación Peruana*, Instituto de Pedagogía Popular, Informe N° 66, octubre 2007.

- 47** Comunicación con la oficina en Perú de Help the Aged, marzo 2009.
- 48** Véase el informe de la Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza a partir de la conferencia titulada *El impacto de la crisis en las niñas y los niños del Perú*, realizada en Lima el 24 de febrero de 2009.
- 49** Véase *Observatorio del Gasto Social: Derechos Económicos, Sociales y Culturales – un Reto para la Paz*, Congcoop y CIIDH, 4º informe, enero-diciembre 2006, para un análisis del presupuesto de salud con desagregados.
- 50** Leonardo Gasparini y Miriam Montenegro, *Evaluación del Impacto Distributivo de la Reforma Tributaria de Honduras*, Banco Mundial, PSIA de la Ley de Equidad Tributaria de Honduras, abril 2004.
- 51** *Falsas Ganancias: Robar a los pobres para librar de impuestos a los ricos*, Christian Aid, marzo 2009.
- 52** *Las Industrias Extractivas y la Aplicación de Regalías a los Productos Mineros*, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 98, octubre 2005.
- 53** *Minerals Taxation Regimes: a Review of Issues and Challenges in their Design and Application*, ICMM y Commonwealth Secretariat, febrero 2009.
- 54** Datos del Consejo Minero, presentados en 'El debate tributario en la minería chilena', presentación en PowerPoint, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- 55** Discurso en la 4ª Reunión del Foro sobre Administración Tributaria, Ciudad del Cabo, Sudáfrica, 10 de enero de 2008. Véase [www.info.gov.za/speeches/2008/08011013151001.htm](http://www.info.gov.za/speeches/2008/08011013151001.htm)
- 56** Véase datos sobre comercio en [www.aduanet.gob.pe/aduanas/informae/bm2007\\_12.htm](http://www.aduanet.gob.pe/aduanas/informae/bm2007_12.htm) y [www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=793](http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=793).
- 57** Thomas Baunsgaard, *A Primer on Mineral Taxation*, IMF Working Paper, WP/01/129, 2001.
- 58** Rodrigo Pizarro, 'La Consagración del royalty en Chile', *Perspectivas*, mayo 2004.
- 59** *Ibid.*
- 60** *A Rich Seam: Who Benefits from Rising Commodity Prices?*, Christian Aid, enero 2007.
- 61** *Las Industrias Extractivas y la Aplicación de Regalías a los Productos Mineros*, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 98, octubre 2005, y *Panorama Minero de América Latina a fines de los años noventa*, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, agosto 2001.
- 62** *Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes can turn Africa's Mineral Wealth into Development*, SARW, TWN Africa, Tax Justice Network for Africa, ActionAid y Christian Aid, marzo 2009.
- 63** *Ibid.*
- 64** *A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean*, World Bank Technical Paper N° 345, Industry and Mining Division, 1996.
- 65** Éstas incluyen la Ley de Fomento a la Inversión Extranjera (1991) y la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero (1991).
- 66** *Unearth Justice: Counting the Cost of Gold*, CAFOD, 2006.
- 67** La información sobre la discusión del directorio de la CFI se filtró y colocó en el sitio web de Social Justice Committee (organización de derechos humanos con sede en Montreal) en 2007. Lamentablemente esta información ya no se encuentra en el sitio web.
- 68** César Gamboa, presidente de la ONG peruana DAR, en 'Camisea y el Banco Mundial: Una oportunidad perdida para mejorar', comentario de 1 de abril de 2008 en [www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=561075](http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=561075)
- 69** Véase <http://portal.sat.gob.gt/sitio/>
- 70** *Assessment of IMF and World Bank Group Extractive Industries Transparency Implementation*, Global Witness and the Bank Information Centre, octubre 2008.
- 71** *Ibid.*
- 72** *Minerals Taxation Regimes: a Review of Issues and Challenges in their Design and Application*, ICMM and Commonwealth Secretariat, Febrero 2009.
- 73** *Assessment of IMF and World Bank Group Extractive Industries Transparency Implementation*, Global Witness and the Bank Information Centre, Octubre 2008.
- 74** Entrevista con José de Echave, director, CooperAcción, 29 de abril de 2009.
- 75** *Tributación y Distribución de las Sobreganancias Mineras en el Perú*, documento de trabajo del Programa Minería y Comunidades de CooperAcción, octubre 2007.
- 76** Entrevistada en La Oroya por Dylan Howitt en un viaje de filmación de Christian Aid a Perú en mayo de 2009.
- 77** *Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes can turn Africa's Mineral Wealth into Development*, SARW, TWN Africa, Tax Justice Network for Africa, ActionAid y Christian Aid, marzo 2009.
- 78** *A Rich Seam: Who Benefits from Rising Commodity Prices?*, Christian Aid, enero 2007.
- 79** *Ibid.*
- 80** Carta enviada por ONG peruanas a David Camac, viceministro de Energía y presidente de la comisión nacional para la EITI en Perú, 10 de febrero de 2009.
- 81** *Unearth Justice: Counting the Cost of Gold*, CAFOD, 2006.
- 82** Entrevista con Francisco Machado, el entonces director de ASONOG, Londres, 26 de octubre de 2007.
- 83** *Minerals Taxation Regimes: a Review of Issues and Challenges in their Design and Application*, ICMM y Commonwealth Secretariat, febrero 2009, p23.
- 84** Extracto del discurso de apertura de Stephen Timms, MP, secretario financiero del Tesoro, mesa redonda sobre políticas del G20 con Christian Aid y ActionAid, 30 de abril de 2009.
- 85** Informe mensual de YPFB, diciembre 2002.
- 86** *The Benefits of Foreign Investment: is Foreign Investment in Bolivia's Oil and Gas Sector Delivering?* Christian Aid, noviembre 2006.
- 87** En el zinc, por ejemplo, el factor más importante en las decisiones de inversión es el contenido metálico del mineral. Los depósitos australianos son los más prometedores, seguidos por los de Perú, donde Antamina es una importante mina de zinc.
- 88** Entrevista telefónica, 11 de junio de 2009.
- 89** *Minerals Taxation Regimes: a Review of Issues and Challenges in their Design and Application*, ICMM y Commonwealth Secretariat, febrero 2009, p26.
- 90** [www.globalwitness.org/media\\_library\\_detail.php/459/en/mittal\\_steels\\_us900\\_million\\_deal\\_in\\_iberia\\_is\\_ine](http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/459/en/mittal_steels_us900_million_deal_in_iberia_is_ine)
- 91** Entrevista telefónica con Richard Murphy, director, Tax Research UK, 11 de junio de 2009.
- 92** *Minerals Taxation Regimes: a Review of Issues and Challenges in their Design and Application*, ICMM y Commonwealth Secretariat, febrero 2009, p13.
- 93** *Country by Country Reporting in the Extractive Industries*, equipo del proyecto de investigación sobre actividades extractivas de Revenue Watch Institute e IASB, documento informativo de mesa redonda, 15 de septiembre de 2008.
- 94** Además, la coalición Publish What you Pay está llamando a normas de información país por país para las industrias extractivas.
- 95** Informe Anual de Gold Corp, 2008.
- 96** *Ibid.*
- 97** *Latin American Economic Outlook 2009*, OCDE.
- 98** Blake Schmidt, 'Pacific Rim mining suing El Salvador', *The Miami Herald*, 27 de abril de 2009.
- 99** *Ibid.*
- 100** Citado en Vanessa Houlder, 'Revenue fuels aid agency's row with big four', *Financial Times*, 2 de junio de 2009.

---

# SIGLAS

---

<b>ASONOG</b>	Asociación de Organismos No Gubernamentales de Honduras
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CFI</b>	Corporación Financiera Internacional
<b>CONACAMI</b>	Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería
<b>DAR</b>	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
<b>DFID</b>	Department for International Development
<b>EITI</b>	Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>GNL</b>	gas natural licuado
<b>IASB</b>	Junta Internacional de Normas Contables
<b>ICEFI</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
<b>ICMM</b>	Consejo Internacional de Minería y Metales
<b>IUSI</b>	impuesto único sobre inmuebles
<b>IVA</b>	impuesto al Valor Agregado
<b>MINOSA</b>	Minerales de Occidente
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ONG</b>	organización no gubernamental
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>RSE</b>	responsabilidad social empresarial
<b>SAT</b>	Superintendencia de Administración Tributaria
<b>SICOIN</b>	Sistema de Contabilidad Integrada
<b>SUNAT</b>	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
<b>UNCTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

---

# AGRADECIMIENTOS

---

Este informe fue escrito por Claire Kumar. Un agradecimiento especial a José de Echave de CooperAcción, contraparte de Christian Aid, por los aportes de la investigación de su equipo sobre tributación minera en Perú. Gracias también a las contrapartes de Christian Aid y otras organizaciones locales en Guatemala y Honduras entrevistadas como parte del proceso de investigación, particularmente Madre Selva en Guatemala y el Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo (FOSDEH) de Honduras, y la Asociación de Organismos No Gubernamentales de Honduras (ASONOG). Un agradecimiento especial también al Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) por sus esfuerzos en proporcionar datos y consejos sobre el informe.

Asimismo, gracias a David McNair, Andrew Hogg, Sharon McClenaghan, Maynor Cabrera y Ian Waldram por sus comentarios sobre el informe.

Editado, diseñado y producido por el equipo editorial de Christian Aid.

Para más información, contactar a la oficina de prensa de Christian Aid a +44 20 7523 2421 o 07850 242950 o [press@christian-aid.org](mailto:press@christian-aid.org)

# POVERTY

Christian Aid es una organización cristiana que insiste en que se puede y se debe cambiar rápidamente el mundo para que sea un mundo donde todas las personas puedan vivir una vida plena, libre de la pobreza.

Trabajamos globalmente por un cambio profundo que erradique las causas de la pobreza, esforzándonos por lograr la igualdad, la dignidad y la libertad para todas las personas, sin importar su fe o nacionalidad. Somos parte de un movimiento más amplio por la justicia social.

Brindamos asistencia urgente, práctica y eficaz allí donde la necesidad es grande, afrontando los efectos de la pobreza así como sus causas fundamentales.

[www.christianaid.org.uk](http://www.christianaid.org.uk)

Número de registro de organización caritativa en el Reino Unido 1105851 Número de compañía 5171525  
Número de registro de organización caritativa en Escocia SC039150  
Número de registro de organización caritativa en Irlanda del Norte XR94639 Número de compañía NI059154  
Número de registro de organización caritativa en la República de Irlanda CHY 6998 Número de compañía 426928

El nombre y logo de Christian Aid son marcas registradas de Christian Aid;  
Poverty Over es marca registrada de Christian Aid.  
© Christian Aid, septiembre de 2009

