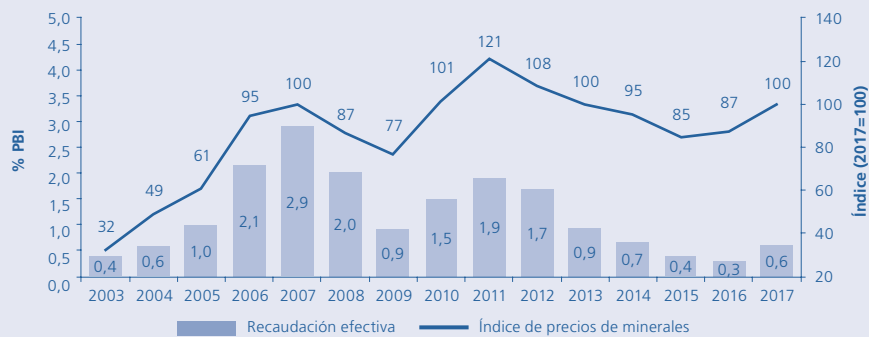


Recuadro 4 TÉRMINOS DE INTERCAMBIO Y RECAUDACIÓN

Una característica de las economías emergentes productoras de materias primas es la relación positiva entre los términos de intercambio y la recaudación fiscal.

El siguiente gráfico muestra que la recaudación por el Impuesto a la Renta de tercera categoría de las empresas mineras (IR), las Regalías Mineras, el Impuesto Especial a la Minería (IEM) y el Gravamen Especial a la Minería (GEM), se ha reducido desde 2,9 por ciento del PBI en 2007¹⁴ a 0,6 por ciento del PBI en 2017 a pesar que los precios nominales de exportación minera son similares en ambos años (y en promedio se han mantenido solo 4 por ciento por debajo del nivel de 2007 en el período 2008-2017).

RECAUDACIÓN MINERA VERSUS PRECIOS DE MINERALES

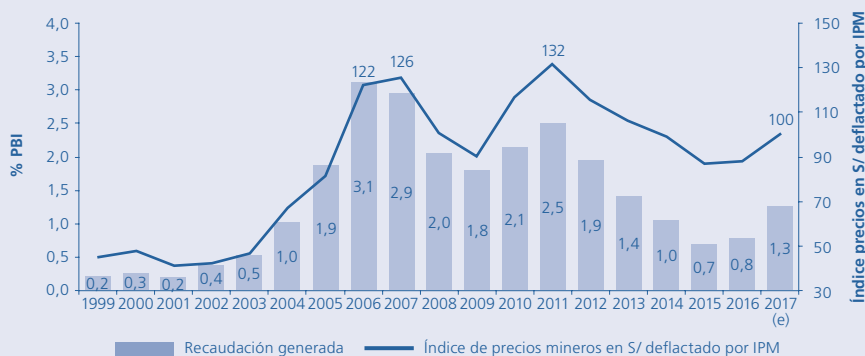


La recaudación registrada en las estadísticas fiscales muestra solo los pagos en efectivo de las obligaciones tributarias (y no el uso de créditos a favor del contribuyente), por lo que conviene presentar la recaudación medida como obligación tributaria (“generado”). Asimismo, los índices de precios nominales de exportación no contemplan el aumento en los costos domésticos de producción. No existiendo un indicador de costos del sector, una forma de introducir este efecto en el análisis es ajustar el precio de exportación minera por la evolución del IPM, indicador grueso del costo de bienes y servicios a las empresas.

Una vez efectuados estos ajustes, el siguiente gráfico muestra la relación entre las obligaciones tributarias (monto pagado más los montos acreditados) del sector minero y los precios internacionales reales. Desde el 2006 la recaudación se ha reducido en 1,8 por ciento del PBI (de 3,1 por ciento del PBI el 2006 a un estimado de 1,3 por ciento del PBI en 2017), mientras que en el mismo período el valor real de los precios de exportación minera se ha reducido en 18 por ciento.

14 En 2007 la recaudación solo incluye impuesto a la renta y regalías mineras, pues los otros conceptos se introdujeron a partir del año 2011.

RECAUDACIÓN MINERA VERSUS PRECIOS DE MINERALES



Este fenómeno temporal se explicaría por el tratamiento tributario del IR que reciben las inversiones mineras, que tienen acceso a un régimen de depreciación acelerada. Esto les permite una mayor deducción por depreciación (20 por ciento frente a 10 por ciento del Régimen General) en ciertos activos. Por ejemplo, las empresas mineras pueden deducir el monto pagado por sus activos fijos en 5 años, con lo cual reducirían temporalmente su obligación por IR, siendo inclusive posible que generen pérdidas tributarias si el monto de su inversión es significativo. No obstante, este efecto es temporal pues una vez agotada la depreciación su obligación tributaria se incrementaría significativamente pues se reducirían sus gastos deducibles.

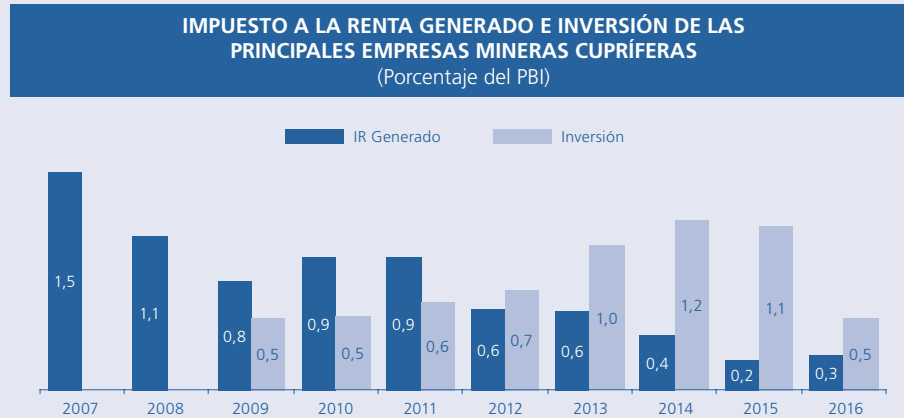
Los datos del Ministerio de Energía y Minas muestran que la inversión en el sector minero ha experimentado dos ciclos de auge en las últimas décadas: entre 1996 y 2001, y desde 2009 al 2015, siendo este último el más significativo, puesto que el tamaño de la inversión llegó a superar el 4 por ciento del PBI en varios años. Este último ciclo es el que tendría un impacto temporal adverso sobre la recaudación de los últimos años.

INVERSIÓN EN EL SECTOR MINERO (Porcentaje del PBI)





Así, la información disponible de las principales empresas mineras cupríferas (Southern Peru Cooper Co., Antamina y Cerro Verde)¹⁵, muestra que una mayor inversión está asociada a un menor IR generado.



A nivel de empresas individuales se observa que en el caso de operaciones como Chinalco (Proyecto Toromocho) que ejecutaron inversiones por US\$ 4 112 millones entre 2011 y 2016, y que inició operaciones a mediados de 2015, no ha reportado IR por los ejercicios 2015 y 2016. Otro ejemplo es el de Las Bambas, que ha realizado una inversión total de US\$ 6 939 millones entre 2011 y 2016 e inició operaciones a inicio de 2016, y que no reportó IR por dicho ejercicio.

La regulación del IR permite el arrastre de pérdidas, por lo que la postergación en el pago de impuestos que origina la inversión minera podría alargarse hasta que se agoten los saldos a favor de los contribuyentes.

Por ello, de mantenerse las cotizaciones internacionales actuales, los mayores niveles de producción obtenidos por las inversiones realizadas se traducirán en mejoras futuras en la recaudación fiscal, mayores a las registradas actualmente. Dicho efecto será potenciado además por la recaudación derivada de los proyectos mineros que han iniciado operaciones en los últimos años.

Con el fin de estimar el orden de magnitud del impacto de los precios de exportación en los ingresos fiscales se utilizó una modificación del enfoque de Vectores Autoregresivos (VAR) propuesto por Medina (2010)¹⁶ quien documenta que, para ocho países de América Latina, los ingresos fiscales y también el gasto público primario, reaccionan positivamente ante incrementos en los precios de exportación. Este modelo contiene las tasas de crecimiento de los precios

15 La información de inversión por empresa se cuenta con información detallada desde el 2009 (Fuente: Anuarios Mineros – MINEM). En cuanto al Impuesto a la Renta, se ha obtenido información detallada de estas empresas desde 2007 (Fuente: Estudios de Conciliación Nacional – EITI Perú).

16 Medina. L. (2010) "The Dynamic Effects of Commodity Prices on Fiscal Performance in Latin America" IMF Working Paper WP/10/192.

de exportación, ingresos corrientes y gastos no financieros del gobierno y del PBI. Se agregó información sobre la inversión del sector minero para capturar el impacto adverso sobre los ingresos fiscales.

Si se aplica esta metodología a datos trimestrales del Perú,¹⁷ se encuentra que un choque de una sola vez, equivalente a un desvío estándar en la tasa de crecimiento real de los precios de exportación (alrededor de 11 por ciento), eleva temporalmente la tasa de crecimiento real de los ingresos fiscales, lo cual tiene un impacto sobre el nivel de los recursos del gobierno general de alrededor de 4,6 por ciento y de 5,6 por ciento al segundo y tercer año luego del choque. Esto significa un aumento en los recursos públicos por un estimado anualizado de hasta 1 por ciento del PBI en este horizonte.

Una mejora de ingresos de esta magnitud indica que, de mantenerse en el futuro los precios de exportación, un porcentaje del ajuste fiscal necesario para retornar al déficit meta de 1 por ciento del PBI al 2021 será provisto por aumentos de la recaudación.

17 La muestra corre desde el segundo trimestre de 1997 hasta el cuarto trimestre de 2017.

