

Proyecto de Ley N° 4/532/2018-a

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO

05 JUL 2019

RECIBIDO



ORACIO ANGEL PACORI MAMANI
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha Contra la Corrupción e Impunidad"

PROYECTO DE LEY

Los y las Congresistas de la República Oracio Ángel Pacori Mamani, Alberto Quintanilla Chacón, Richard Arce Cáceres, Manuel Dammert Ego Aguirre, Katia Gilvonio Condezo, Marisa Glave Remy, Indira Isabel Huilca Flores, Edgar Ochoa Peso, Horacio Zeballos Patrón y Tania Pariona Tarqui, miembros del grupo parlamentario Nuevo Perú, en ejercicio del derecho a la iniciativa de formulación de leyes que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley.

LEY QUE MEJORA LA RECAUDACIÓN FISCAL PROVENIENTES DE LA ACTIVIDAD MINERA

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a La Renta – D. S. N° 179-2004-EF, incorporando el inciso "t" en el artículo 44°. De la misma forma, modificar el artículo 74°, 75° y 84° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería – D. S. N° 014-92-EM con la finalidad de mejorar la recaudación fiscal en el sector minero.

Artículo 2.- Modificación

Modifíquese los artículos 44° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería – D. S. N° 014-92-EM e incorpórese el inciso "t", el cual tendrá la siguiente redacción.

Artículo 44°. - *No son deducibles para la determinación de la renta imponible de tercera categoría:*

[...].

378115/ATD

t) Las regalías.

Artículo 3.- Modificación

Modifíquese los artículos 74°, 75° y 84° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería – D. S. N° 014-92-EM, los cuales tendrán la siguiente redacción.

Artículo 74°.- [...].

*Igualmente, incluirá **hasta el 50% (cincuenta por ciento) de lo invertido en prospección y exploración hasta la fecha en que de acuerdo a ley corresponda cumplir con la producción mínima, salvo que se opte por deducir lo gastado en prospección y/o exploración en el ejercicio en que se incurra en dichos gastos.***

[...]

Artículo 75°.- Los gastos de exploración en que se incurra una vez que la concesión se encuentre en la etapa de producción mínima obligatoria, podrán deducirse **hasta un 50% (cincuenta por ciento)** en el ejercicio o amortizarse a partir de ese ejercicio, a razón de un porcentaje anual de acuerdo con la vida probable de la mina establecido al cierre de dichos ejercicios, lo que se determinará en base al volumen de las reservas probadas y probables y la producción mínima de ley.

*Los gastos de desarrollo y preparación que permitan la explotación del yacimiento por más de un ejercicio, podrán deducirse **hasta un 50% (cincuenta por ciento)** en el ejercicio en que se incurran o, amortizarse en dicho ejercicio y en los siguientes hasta un máximo de dos adicionales.*

[...].

Artículo 84°.- Los contratos a que se refiere el artículo anterior garantizarán al titular de la actividad minera los beneficios señalados en el Artículo 80 de la presente Ley, así como la facultad de ampliar la tasa anual de depreciación de las maquinarias, equipos industriales y demás activos fijos hasta el límite máximo de **10% (diez por ciento)** anual como tasa global de acuerdo a las características propias de cada proyecto, a excepción de las edificaciones y construcciones cuyo límite máximo será el 5% (cinco por ciento) anual.

[...]

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

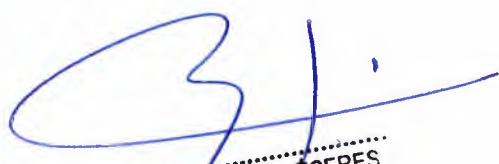
PRIMERO. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo en el plazo de 60 (sesenta) días calendarios, mediante decreto supremo, aprobará la reglamentación correspondiente.

SEGUNDO. - Vigencia de la ley

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, quedando sin efecto las normas que se le opongan o limiten su aplicación.

Lima, mayo del 2019.



.....
RICHARD ARCE CÉCERES
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nuevo Perú



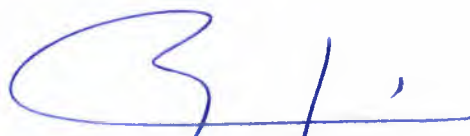
.....
ORACIO ANGEL PACORI MAMANI
Congresista de la República




.....
HORACIO ZEBALLOS PATRÓN
Congresista de la República



.....
KATIA LUCÍA GILVONIO CONDEZO
Congresista de la República



Richard Arce



A. QUINTANA



.....
INDIRA ISABEL HUILCA FLORES
Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. DE LOS PRINCIPALES FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY

1. Las Regalías mineras en el Perú

La Regalía Minera es una contraprestación económica establecida por ley, mediante la cual los titulares (también cesionarios) de concesiones mineras están obligados a pagar mensualmente al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos¹.

Esta definición y contenido también ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional, en la *Sentencia del Pleno Jurisdiccional N° 0048-2004-PI/TC*, donde define y reconoce el contenido constitucional de las regalías mineras en los siguientes términos.

46. [...] "Todo aprovechamiento de recursos naturales por parte de particulares da lugar a una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y ambientales.

La retribución económica a que se refiere el párrafo precedente, incluye todo concepto que deba aportarse al Estado por el recurso natural, ya sea como contraprestación, derecho de otorgamiento o derecho de vigencia del título que contiene el derecho, establecidos por las leyes especiales".

Consecuentemente, de conformidad con dicho dispositivo: a) todo aprovechamiento particular de recursos naturales debe retribuirse económicamente; b) la retribución que establezca el Estado debe fundamentarse en criterios económicos, sociales y ambientales; c) la categoría retribución económica puede incluir todo concepto que deba aportarse al Estado por el recurso natural; d) dentro de los conceptos entendidos como retribución económica, pueden considerarse, por un lado, a las contraprestaciones y, por otro, al derecho de otorgamiento o derecho de vigencia del título que contiene el derecho; y e) dichas retribuciones económicas son establecidas por leyes especiales.

47. Así, tal como lo dispone el artículo 66° de la Constitución, la condición para exigir a los particulares el pago de una retribución económica por la concesión de los recursos naturales, se encuentra fijada en una ley orgánica (en este caso la Ley N° 26821). No obstante, la regulación específica de cada una de las modalidades como pueda materializarse

¹ Conceptualización hecha por SUNAT, en su sitio web.

<http://www2.sunat.gob.pe/pdt/pdtModulos/independientes/regaliaMinera/quees.htm> (Consultado el 25 de abril del 2019).

dicha retribución, corresponde ser desarrollada por leyes especiales. Y no podría ser de otro modo, pues, si como quedó dicho, las leyes orgánicas tienen naturaleza excepcional y su contenido es eminentemente restringido, sería constitucionalmente inaceptable extender la materia reservada a la regulación y reglamentación de los muy diversos modos como tal retribución económica pueda hacerse efectiva. Justamente, es por ley especial como se regula la regalía minera.

6. Naturaleza de la regalía minera

49. Cuando el Estado interviene en materia económica a través de la creación de tributos, su actuación se encuentra sujeta al respeto de los principios constitucionales establecidos en el artículo 74° de nuestra Constitución (principios de legalidad, igualdad, capacidad contributiva, no confiscatoriedad y respeto a los derechos fundamentales). Ello no quiere decir, claro está, que si una exigencia económica -como la regalía minera- no reviste cariz tributario, el legislador quede habilitado para establecerla sin ningún parámetro de objetividad y razonabilidad.

La intervención del Estado se considera como legítima y acorde con la Constitución, cuando es producto de una medida razonable y adecuada a los fines de las políticas que se persiguen. Es necesario, en consecuencia, que dicha medida no transgreda los derechos fundamentales de las personas o, en todo caso, que dicha afectación se lleve a cabo bajo cánones de razonabilidad y proporcionalidad.

2. Impuesto Especial a la Minería – IEM

El Impuesto Especial a la Minería grava la utilidad operativa obtenida por los sujetos de la actividad minera, proveniente de las ventas de los recursos minerales metálicos en el estado en que se encuentren.

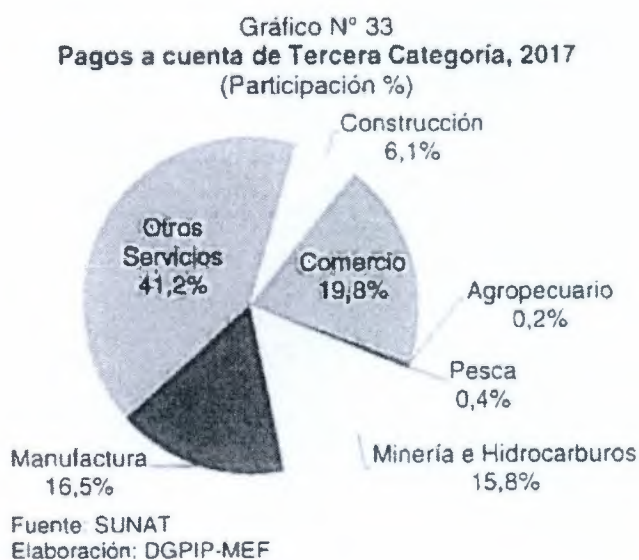
Dicho impuesto se determina trimestralmente, aplicando sobre la utilidad operativa trimestral de los sujetos afectos, la tasa efectiva que fluctúa entre 2% y 8,4% y que se aplica en función al margen operativo trimestre. La utilidad operativa es el resultado de deducir de los ingresos generados por las ventas de los recursos minerales realizadas en cada trimestre calendario, el costo de ventas y los gastos operativos, incluidos los gastos de ventas y los gastos administrativos, incurridos para la generación de dichos ingresos.

Las normas del citado impuesto es la establecida a través de la Ley N° 29789 y sus normas reglamentarias².

3. Recaudación del Impuesto a la Renta

El Ministerio de Economía y Finanzas en el informe “Análisis del Rendimiento de los Tributos 2017”, brinda información estadística sobre las recaudaciones del Impuesto a la Renta de los diferentes rubros, entre ellos la minería.

[...]. En cuanto a la participación relativa sectorial en la recaudación del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría del año 2017, el principal sector fue el de Otros Servicios con 41,2% seguido del sector Comercio (19,8%), Manufactura (16,5%), Minería e Hidrocarburos (15,8%), Construcción (6,1%), Pesca (0,4%) y Agropecuario (0,2%), tal como se muestra en el Gráfico N° 33³.



4. Recaudaciones fiscales en proyectos mineros como las Bambas y Cerro Verde

Sobre las recaudaciones fiscales provenientes del Impuesto a la Renta, Regalía y otros, en los principales proyectos mineros del país como Las Bambas y Cerro Verde, en sus primeros 6 o 7 años del inicio de las actividades de explotación son limitadas; debido principalmente a los beneficios tributarios otorgados a las

² Ministerio de Economía y Finanzas. “Análisis del Rendimiento de los Tributos 2017”. Pág. 3. https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/evaluacion_tributaria_2017.pdf. (Consultado el 25 de abril 2019).

³ Ídem. Pág. 49 y sig.

empresas mineras, las que se encuentran reguladas en el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a La Renta – D. S. N° 179-2004-EF y Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería – D. S. N° 014-92-EM.

Esta situación de escasa recaudación de impuestos en el sector minero, es descrita de forma precisa por CONVOCA⁴:

[...] La compañía minera Las Bambas, operadora del yacimiento de cobre del mismo nombre en Apurímac, empezará a abonar el impuesto a la renta y el consiguiente canon minero a la región al sexto o al séptimo año luego de iniciada su operación, [...]. Así, la compañía controlada por la china MMG Limited, que inició su extracción metálica en 2016, se verá obligada a tributar entre 2021 y 2022.

Como se sabe, el canon equivale a la mitad del impuesto a la renta (IR) pagado por la empresa al Estado. Si esta no reporta utilidades al final del año, no tiene impuesto ni canon que pagar. [...].

César Flores Unzaga, economista de Cooperación, indicó que los factores que propician que la compañía no pague el IR en este período son la inversión alta en capital, los beneficios tributarios, los contratos de estabilidad tributaria y la evolución de los precios de los minerales.

Los privilegios

Las empresas mineras tienen el beneficio tributario de la depreciación acelerada de su maquinaria, que permiten deducir el 20% del valor del bien sobre la renta neta. Esto ha permitido que entre 2005 y 2016 sean 329 millones de dólares los que la SUNAT ha dejado de recaudar, explicó César Flores.

[...] Por su parte, la minera Cerro Verde, controlada por Freeport McMoRan, ha sabido sacar provecho de algunos instrumentos legales. El economista Epifanio Baca Tupayachi, de Propuesta Ciudadana, aseguró que los “saltos productivos” de esta compañía -grandes aumentos de producción, logrados con grandes inversiones, vienen acompañados, sin embargo, de un bajo nivel de tributación.

⁴ Convoca. “ESTIMAN QUE MINERA LAS BAMBAS TARDARÁ HASTA EL 2022 PARA EMPEZAR A PAGAR CANON”. <http://convoca.pe/agenda-propia/estiman-que-minera-las-bambas-tardara-hasta-el-2022-para-empezar-pagar-canon>. (Consultado el 26 de abril de 2019).

Quizás la situación más polémica en la que esta compañía se ha visto involucrada es la controversia que mantiene con la SUNAT por una deuda de 800 millones de soles del período 2006-2011. La empresa cuprífera asume que su Proyecto Sulfuros Primarios de 2007 está regido por un contrato de estabilidad tributaria firmado con el gobierno en 1998. La administración tributaria no está de acuerdo. La Corte Suprema está próxima a emitir una decisión final.

Propuesta Ciudadana calcula que las regalías dejadas de pagar por este proyecto ascenderían a 330 millones de dólares en ese lapso.

Insostenible

Por su parte, [...] la renta minera capturada por el Estado entre 2011 y 2015 cayó de S/11 mil millones a S/4 mil millones. [...].



Fuente: MEF y Sunat.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

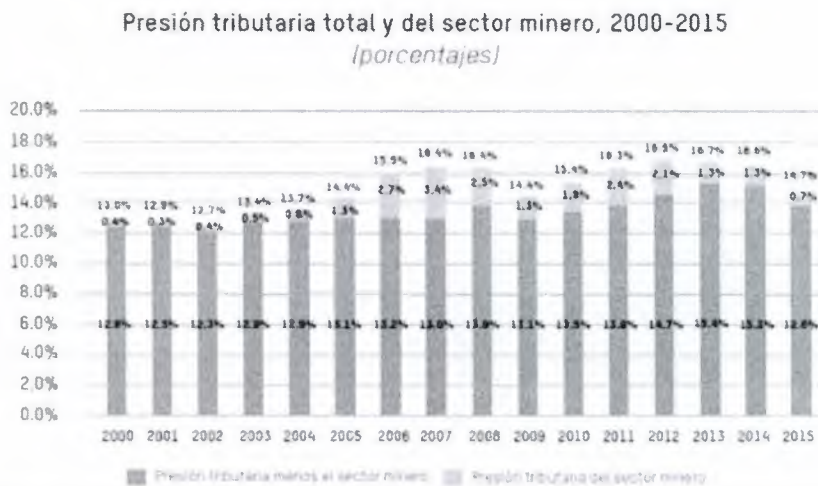
IR: impuesto a la renta; GEM: gravamen especial a la minería; IEM: impuesto especial a la minería; RM: regalías mineras.

Además, “cuando los precios [de los metales] descienden, las devoluciones que hace la SUNAT por IGV (impuesto general a las ventas) son mayores a lo que ellos aportan en tributos”, de acuerdo con datos de esta entidad.



Fuente: Sunat

La caída de los precios de los metales coincide con mayores devoluciones y menor recaudación de IR e IGV.



Fuente: Sunat

En los últimos años se redujo el aporte del sector minero a la presión tributaria.

II. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN

La presente iniciativa legislativa busca mejorar la recaudación fiscal provenientes de la actividad minera; a través de las modificaciones a las disposiciones legales que la regulan. Con tal finalidad, se plantea modificar el artículo 44° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería – D. S. N° 014-92-EM, incorporando el inciso “t”; y, las modificaciones de los artículos 74°, 75° y 84° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería – D. S. N° 014-92-EM.

Los cambios en estas disposiciones legales contribuirán en la mejora de las recaudaciones fiscales provenientes del sector de minería, el cual también tendrá un efecto directo en la asignación de canon a los gobiernos regionales y locales. Permitiendo contar con mayor presupuesto para poder atender aquellas necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, vivienda, saneamiento entre otras a través de proyectos de inversión.

Por lo que, esta iniciativa legislativa no vulnera el ordenamiento jurídico, y beneficiará a los sectores de pobreza y extrema pobreza de nuestro país. La modificación propuesta se aprecia en el siguiente cuadro:

Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería – D. S. N° 014-92-EM	Propuesta Proyecto de Ley
<p>Artículo 74°.-</p> <p>[...].</p> <p><i>Igualmente, incluirá lo invertido en prospección y exploración hasta la fecha en que de acuerdo a ley corresponda cumplir con la producción mínima, salvo que se opte por deducir lo gastado en prospección y/o exploración en el ejercicio en que se incurra en dichos gastos.</i></p> <p>[...].</p>	<p>Artículo 74°.-</p> <p>[...].</p> <p><i>Igualmente, incluirá hasta el 50% (cincuenta por ciento) de lo invertido en prospección y exploración hasta la fecha en que de acuerdo a ley corresponda cumplir con la producción mínima, salvo que se opte por deducir lo gastado en prospección y/o exploración en el ejercicio en que se incurra en dichos gastos.</i></p> <p>[...].</p>
<p>Artículo 75°.-</p> <p><i>Los gastos de exploración en que se incurra una vez que la concesión se encuentre en la etapa de producción mínima obligatoria, podrán deducirse íntegramente en el ejercicio o amortizarse a partir de ese ejercicio, a razón de un porcentaje anual de acuerdo con la vida probable de la mina establecido al cierre de dichos ejercicios, lo que se determinará en base al volumen de las reservas</i></p>	<p>Artículo 75°.-</p> <p><i>Los gastos de exploración en que se incurra una vez que la concesión se encuentre en la etapa de producción mínima obligatoria, podrán deducirse hasta un 50% (cincuenta por ciento) en el ejercicio o amortizarse a partir de ese ejercicio, a razón de un porcentaje anual de acuerdo con la vida probable de la mina establecido al cierre de dichos ejercicios, lo que se determinará en base al volumen de</i></p>

<p><i>probadas y probables y la producción mínima de ley.</i></p> <p><i>Los gastos de desarrollo y preparación que permitan la explotación del yacimiento por más de un ejercicio, podrán deducirse íntegramente en el ejercicio en que se incurran o, amortizarse en dicho ejercicio y en los siguientes hasta un máximo de dos adicionales.</i></p> <p><i>[...]</i></p>	<p><i>las reservas probadas y probables y la producción mínima de ley.</i></p> <p><i>Los gastos de desarrollo y preparación que permitan la explotación del yacimiento por más de un ejercicio, podrán deducirse hasta un 50% (cincuenta por ciento) en el ejercicio en que se incurran o, amortizarse en dicho ejercicio y en los siguientes hasta un máximo de dos adicionales.</i></p> <p><i>[...].</i></p>
<p>Artículo 84°.-</p> <p><i>Los contratos a que se refiere el artículo anterior garantizarán al titular de la actividad minera los beneficios señalados en el Artículo 80 de la presente Ley, así como la facultad de ampliar la tasa anual de depreciación de las maquinarias, equipos industriales y demás activos fijos hasta el límite máximo de 20%, (veinte por ciento) anual como tasa global de acuerdo a las características propias de cada proyecto, a excepción de las edificaciones y construcciones cuyo límite máximo será el 5% (cinco por ciento) anual.</i></p> <p><i>[...].</i></p>	<p>Artículo 84°.-</p> <p><i>Los contratos a que se refiere el artículo anterior garantizarán al titular de la actividad minera los beneficios señalados en el Artículo 80 de la presente Ley, así como la facultad de ampliar la tasa anual de depreciación de las maquinarias, equipos industriales y demás activos fijos hasta el límite máximo de 10% (diez por ciento) anual como tasa global de acuerdo a las características propias de cada proyecto, a excepción de las edificaciones y construcciones cuyo límite máximo será el 5% (cinco por ciento) anual.</i></p> <p><i>[...].</i></p>

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La iniciativa no genera gasto al tesoro público; ya que, su naturaleza es de carácter normativo, modificando el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a La Renta – D. S. N° 179-2004-EF y el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería – D. S. N° 014-92-EM. Estas disposiciones permitirán mejorar la recaudación fiscal proveniente de las actividades mineras.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca y es concordante con las políticas de Estado:

- 8 – “Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú”
- 10 – “Reducción de la pobreza”
- 17 – “Afirmación de la economía social de mercado”
- 18 – “Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica”