

MINERÍA

¿Quién gana y quién pierde?



- Las regalías mineras ya no se adecúan a la realidad.
- Bolivia exporta oro, además de zinc, estaño, plata y plomo.
- En el país rigen la regalía minera y la alícuota adicional a las utilidades.
- Continúan latentes algunos pedidos de nacionalización.

Presentación

El país ha vivido y todavía vive de ingresos que le reporta la explotación de recursos minerales. En los últimos años se ha visto un incremento sustancial de la actividad en el sector, con miles de empleos nuevos generados, cientos de operaciones nuevas y un marco normativo que costó mucho estructurar, transformándose en generador de ingresos fiscales para el Estado.

Desde Fundación Jubileo, recogiendo la inquietud de una parte del pueblo boliviano, nos preguntamos cómo debe ser la gestión de estos recursos desde el Estado, cuál la estrategia impositiva y regalitaria, qué impacto genera y qué se espera de la minería en el desarrollo nacional, cómo se entiende la propiedad de los recursos naturales, en qué medida los contratos mineros recogen la política minera y cuál es el verdadero negocio de la minería que mueve a tanta gente a ser parte del sector. Estos son insumos importantes para el contenido de un posible Pacto Fiscal que podría realizarse en el país, como un proceso y oportunidad histórica para el desarrollo nacional.

Para responder a estas interrogantes abrimos espacios de debate público, cuyo objetivo es aportar a la construcción de una propuesta colectiva de una política estatal que permita aprovechar eficientemente la explotación de recursos minerales nacionales y contribuir a la generación de recursos fiscales que coadyuven a reducir la pobreza y desigualdad. Esta política debe incluir la responsabilidad con las generaciones futuras, considerando los impactos sociales y ambientales de la actividad minera.

Esta publicación es el inicio de una serie de documentos y publicaciones de análisis y propuestas. Para esta edición contamos con colaboradores invitados, expertos en el sector, a quienes agradecemos su disposición y valiosa contribución.

Índice

Evolución de los Tributos Mineros	3
Jorge Espinoza Morales	
Tributación Minera	7
José Pimentel Castillo	
La Regalía Minera	9
Julio Jemio Ortuño	
La estructura regalitaria e impositiva del país permite la elusión y evasión en el sector minero	11
Héctor Córdova	
Minería y tributos incidencia y futuro en la economía	13
Alfredo J. Zaconeta Torrico	
¿Cuánto debería ganar el país por la explotación de sus recursos minerales?	17
Héctor Córdova	



Evolución de los Tributos Mineros

Jorge Espinoza Morales · Escritor, ex Ministro de Minería

Las regalías mineras ya no responden a la realidad. Como los precios techo y piso son muy bajos requieren una adecuación. Ni siquiera los precios techo sirven ahora para la acreditación de la regalía minera.

Esta obligación es un impuesto ciego que se paga aunque la operación productiva genere pérdidas. Los trabajadores de Huanuni plantearon la reducción de las regalías por el bajo precio de los minerales.

Y por su elevada demanda, los precios de los equipos e insumos mineros han subido mucho (en algunos casos se triplicaron o más) y los sueldos se incrementan anualmente, elevando en exceso el costo de producción. Además, todos los minerales se pagan en dólares, pero el tipo de cambio del dólar (con un boliviano sobrevaluado) se ha mantenido durante bastante tiempo.

Ya existen problemas por la caída de precios. Muchos cooperativistas de Kami,, productores de wólfram, han dejado su trabajo. Las cooperativas lograron un fondo financiero de 100 millones de dólares para poder seguir operando.

El prestigioso instituto Fraser de Canadá en el análisis de 122 jurisdicciones mineras, para calificar el estímulo a la inversión privada en 2014, colocó a Bolivia en el último lugar en el aspecto tributario.

Época Colonial

Los impuestos sobre la plata en la época colonial fueron básicamente el "quinto real" (20% del precio de venta) y algunos impuestos menores que sumaron una tasa de 21,2% hasta el 19 de julio de 1736. Aquel año, por el empobrecimiento del mineral extraído del Cerro de Potosí se bajó al "décimo real", que junto a impuestos menores sumó 11,35%.

Época Republicana

1825-1900. Era de la plata

Se mantuvo el impuesto de 10% sobre ventas, para posteriormente sumarse el impuesto de 20% sobre las utilidades, que lo pagó la Compañía Huanchaca de Bolivia, cuyo accionista principal fue Aniceto Arce. Su mina Pulacayo fue la más importante de la segunda mitad del siglo XIX, entonces la principal tributadora del país.

1900-1952. Era del estaño

Derecho de exportación, utilidades y dividendos:

Simón Patiño, Mauricio Hochschild y Carlos Víctor Aramayo, llamados los "barones del estaño", fueron dueños de todas las minas filonianas grandes del territorio nacional. Su producción representaba cerca de 70% de las exportaciones bolivianas, con un inmenso poder económico y político, por lo que pagaron ínfimos impuestos por la explotación de ricos yacimientos que nunca más se tendrían en el país.



IMPUESTOS A LA EXPORTACIÓN DE ESTAÑO. 1900 - 1940 (Miles de bolivianos)

Años	Valor Exportado	Impuestos				%	% Ac.
		Der. Exp.	Utilidad	Divid.	Total		
1900-20	1.013.326	49.318			49.318	4,9	4,9
1921-36	1.225.573	81.722	26.889		108.611	8,9	7,1
1937-40	358.637	20.359	16.448	4.581	41.388	11,5	7,7
1900-40	2.597.536	151.399	43.337	4.581	199.317	7,7	7,7

Fuente: Raúl Ruiz, La administración empírica de las minas nacionalizadas, 1980

El 7,7% de impuestos pagados sobre ventas entre 1900 y 1940 es mucho menor (como se verá más adelante) que los impuestos pagados después de la nacionalización, explotando minas más pobres.

1952-2014

Regalía

El 31 de octubre de 1952 se nacionalizaron las minas de Patiño, Hochschild y Aramayo, y se formó la empresa estatal COMIBOL. El pago más importante fue la Regalía Minera (RM) calculada con base en un costo de producción presunto –determinado por el Gobierno– que restado del precio del mineral da la utilidad presunta, que multiplicada por un factor también determinado por el Gobierno daba el precio con el que se calculaba la regalía.

Por ejemplo, en el caso del estaño, en el supuesto que el precio era de 5 \$us/LF, el costo presunto 2 \$us/LF y el factor 50%. Entonces: $(5-2) \$us/LF \times 0,5 = 1,50 \us/LF (equivalente a 30% del precio). Entonces, por una tonelada de concentrado de 60% de estaño se pagaba: $1,50 \$us/LF \times 2.205 LF/ton \times 0,6 = \$us 1.984$.

El Decreto Ley N° 10550 (de 27/10/72) dispuso que el sector minero pague 20% del valor neto de exportación. El DL N° 11143, de 26 de octubre de 1973, dispuso el pago de un **Impuesto de Exportación** sobre el valor bruto de venta, de acuerdo a diferentes escalas, que se mantuvo hasta inicios de 1980.

Mahmood Ali e Hideo Hashimoto, funcionarios del Banco Mundial, en un trabajo de 1985 titulado *The economics of tin mining in Bolivia*, presentaron este interesante cuadro sobre la regalía y los impuestos de exportación entre 1970 y 1981.

Impuesto	1970	1972	1974	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Regalía, M\$us	50,3	30,6	85,8	71,5	103,0	118,9	139,5	117,5	93,3
Imp. Exp., M\$us	0,0	7,7	24,0	16,3	18,8	26,6	22,2	1,3	0,0
Venta bruta, M\$us	102,0	113,5	230,1	228,1	328,8	373,7	395,6	378,1	343,1
Regalía, %	49,3	27,0	37,3	31,3	31,3	31,8	35,3	31,1	27,2
Imp. Exp., %	0,0	6,8	10,4	7,1	5,7	7,1	5,6	0,3	0,0
Efecto de ambos, %	49,3	33,8	47,7	34,4	37,0	38,9	40,9	31,4	27,2
Ítemes de apunte									
Costo pres. (\$us/LF)	1,10	1,10	1,50	1,80	1,80	1,80	1,80	3,63	3,93
Precio (\$us/LF)	1,68	1,69	3,60	3,40	4,78	5,72	6,77	7,61	6,39

En el cuadro se aprecia una fuerte presión tributaria durante los gobiernos militares, que varió entre el 49,3% (1970) y 27,2% (1981).

El **Decreto Supremo N° 21060, de 29 de agosto de 1985**, estableció la regalía como único tributo. La utilidad presunta estaba constituida por el precio oficial del mineral, menos el costo de operación y menos los costos de realización. Los costos de realización se determinaban con porcentajes establecidos por el Ministerio de Finanzas, de acuerdo a la ley de los concentrados. La regalía consistía en 53% de la utilidad presunta.

Por ejemplo, una tonelada de concentrado con 40% Sn (20% del precio para los costos de realización) con un precio de 5,50 \$us/LF producida por la minería mediana (costo operativo de 2,20 \$us/LF) debía pagar: $2.205 \times 0,4 (5,50 - 2,20 - 0,2 \times 5,50) \times 0,53 = \$us 1.028$. Porcentaje del valor de venta: $(5,50 - 2,20 - 0,2 \times 5,50)0,53 \$us/LF = 1,166/5,50 = 21,2\%$.

La **Ley N° 1777, de 17 de marzo de 1997**, estableció el Impuesto Complementario a la Minería (ICM), cuyas alícuotas de pago se determinaban de acuerdo a los precios de los minerales. El ICM se pagaba multiplicando la alícuota por el valor bruto de venta. Se determinaron precios piso y techo, de acuerdo con los bajos precios de la época.

Para los 5 principales minerales de exportación eran:

zinc (0,475-0,94) \$us/LF
plata (4-8) \$us/OT
estaño (2,50-5) \$us/LF
oro (400-700) \$us/OT
plomo (0,30-0,60) \$us/LF

El ICM era acreditable contra el Impuesto a la Utilidad de las Empresas (IUE) de 25%. Las alícuotas (A) para dichos minerales con los precios (P) eran:

Mineral	Piso	Intermedio	Techo
Zinc	P<0,475 A=1%	Entre 0,475 y 0,94 = 8,43P-3,086	P>0,94 A=5%
Plata	P<4 A=3%	Entre 4 y 8 = 0,75P	P>8 A=6%
Estaño	P<2,50 A=1%	Entre 2,50 y 5 = 1,6P-3	P>5 A=5%
Oro	P<400 A=4%	Entre 400 y 700 = 0,01P	P>700 A=7%
Plomo	P<0,30 A=1%	Entre 0,30 y 0,60 = 13,34P-3	P>0,60 A=5%

La **Ley N° 3787, de 24 de noviembre de 2007**, promulgada en época de precios más altos mantuvo alícuotas y precios piso y techo, reintrodujo la Regalía Minera (RM) en lugar del ICM que sólo es acreditable contra el IUE por debajo de precios mínimos (por ejemplo 2,90 \$us/LF para el estaño, cuando ninguna operación puede trabajar con menos de 6 \$us/LF).

Creó una Alícuota Adicional al IUE (AAIUE) de 12,5%. IUE=37,5%. La AAIUE no se paga por debajo de los precios establecidos para la acreditación.

La **Ley de Minería N° 535, de 28 de mayo de 2014**, revalidó las alícuotas de precios piso y techo de la RM, y dejó para la Ley Tributaria los impuestos mineros (se mantiene para el efecto la Ley 3787).



Tributación Minera

José Pimentel Castillo · Ex ministro de Minería, ex parlamentario

Los costos de producción en el país son la mitad de lo que se gasta en el exterior, lo que demuestra el grado de dependencia que tiene nuestra minería.

Por lo tanto, es urgente desarrollar el proceso de refinación y fundición de nuestros minerales y dar un paso más hacia la industrialización.

La actual tributación minera establece el pago de dos impuestos mineros: las regalías, en beneficio del departamento productor y la Alícuota Adicional al Impuesto a las Utilidades de las Empresas (AA-IUE). La base es la Ley N° 3787, del 24 de noviembre de 2007, que se promulgó en momentos en que los precios internacionales habían superado los límites máximos de la tabla para el pago de la regalía, y los actores mineros se negaban a moverlas por considerar a la regalía un impuesto ciego.

La regalía se paga –según escala móvil- de 1% a 7% del valor bruto del mineral, tomando en cuenta el precio internacional. La Alícuota Adicional es un pago de 12,5% por encima del 25% establecido para el Impuesto a las Utilidades de las Empresas, es decir, 37,5%.

Esta disposición cambió el régimen impositivo aplicado por el neoliberalismo que suprimió la regalía, sólo teniendo que pagarse el IUE. Los departamentos se beneficiaban con el denominado Impuesto Complementario Minero (ICM) que era un anticipo al Impuesto a las Utilidades de las Empresas; es decir, había una transferencia de un impuesto nacional a un gobierno subnacional.

Con esta formulación las empresas mineras pagaban al igual que cualquier empresa, sea de servicios o

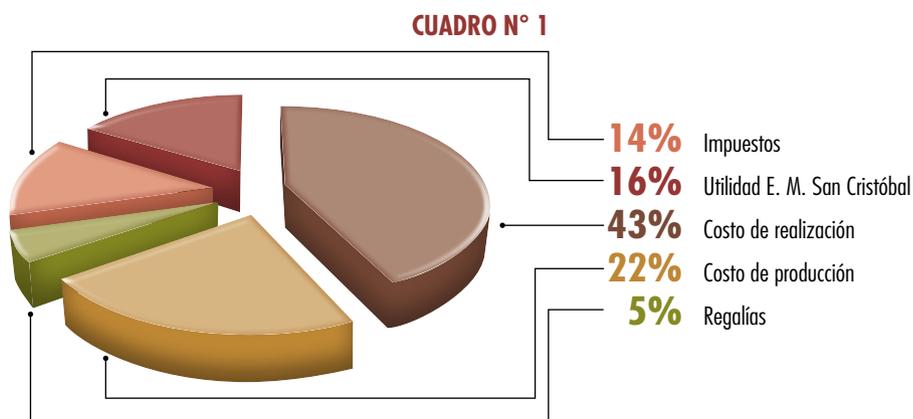
industrial, por lo cual no era raro que empresas como la Cervecería Nacional o la Universidad Católica tributaran más que las empresas mineras grandes. Más bien, hay que tomar en cuenta que la estructura de los costos de las empresas mineras parten de una materia prima con un valor intrínseco que lo ha dado la naturaleza, que es propiedad del pueblo boliviano, elemento que no se puede obviar si se quiere establecer la eficiencia empresarial.

Otra particularidad de la tributación establecida es que, siendo destinada casi la totalidad de la producción minera al mercado externo, en función de la neutralidad impositiva, todos los impuestos internos que se pagan para viabilizar la operación minera son devueltos con los Certificados de Devolución Impositiva (CEDEIM), por ejemplo el IVA, el Impuesto a las Transferencias, el Arancel Aduanero, etc.

Igualmente, dado el poco nivel de industrialización de Bolivia, gran parte del costo de producción para la obtención del metal puro se realiza en el exterior, y este costo -que no controla el Estado- llega en algunos casos a superar el 50% del valor bruto de venta, lo que reduce bastante lo que ingresa al país.

Por eso, un análisis de la tributación minera que depende de la utilidad

obtenida tiene que relacionarse con la eficiencia productiva, la cual se podría analizar del siguiente cuadro:



Fuente: Freddy Beltrán (+) MMM

El costo de producción puesto en mercado internacional abarca el 65% del valor bruto de venta, dando un margen de 35% para la utilidad de la empresa y el pago de impuestos. Hay que tomar en cuenta que al pago de los impuestos IUE y a las AA-IUE se añade el impuesto a la remisión de utilidades al exterior.

A partir de lo dicho se puede observar que efectivamente hubo un aumento (cuadro N° 2) en términos reales de la tributación minera, que no es significativa respecto al valor que se exporta (cuadro N° 3).

CUADRO N° 2

EVOLUCIÓN DE LA TRIBUTACIÓN MINERA							
DESCRIPCIÓN	UNIDAD	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Tributación Total	\$us	7.127.582	12.333.735	66.713.250	153.248.307	256.741.864	335.360.333
Sub Total Regalías	\$us	6.346.262	9.878.976	47.967.166	94.149.872	120.711.210	139.909.446
Sub Total IUE-AA	\$us	781.320	2.454.759	18.746.084	59.098.435	136.030.654	195.450.887

Fuente: Elaboración propia con base en Dossier Minero; Estadísticas del Sector Minero Metalúrgico 1980-2013; COMIBOL-MMM, 2014

CUADRO N° 3

RELACIÓN EXPORTACIÓN – TRIBUTACIÓN						
Valor	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Valor Exp. Minerales	371.137.440	514.144.864	1.150.605.573	2.011.440.133	2.642.793.745	4.156.139.777
Valor Tributación Total	7.127.582	12.333.735	66.713.250	153.248.307	256.741.864	335.360.333
Relación %	1,92	2,4	5,8	7,66	9,71	8,07

Fuente: Elaboración propia con datos de Dossier Minero, COMIBOL-MMM, 2014

A esta altura, reafirmamos la convicción de que los costos de producción en el país son la mitad de lo que se gasta en el exterior, lo que demuestra el grado de dependencia que tiene nuestra minería. Por lo tanto, es urgente desarrollar el proceso de refinación y fundición de nuestros minerales y dar un paso más hacia la industrialización, nudo central de la política minera metalúrgica del gobierno del Presidente Evo Morales Ayma.



La Regalía Minera

Julio Jemio Ortuño · Ex Director General de Política Minera y Fiscalización del MMM

Los minerales y metales han sido, en el pasado, tanto los medios como la causa de innumerables batallas y guerras; sin embargo, hoy en día, estos enfrentamientos, además, implican el uso de la fuerza económica e industrial que fuera obtenida sobre la base de los minerales y metales.

Puesto que los recursos minerales están distribuidos erráticamente en el mundo, no hay una sola nación o estado que sea totalmente autosuficiente en los recursos minerales necesarios para sus industrias.

En los tiempos modernos, el poderío de un país está determinado por su acumulación de minerales y los recursos naturales que posee. La evolución del uso económico de los minerales se ha mantenido al ritmo de la civilización humana. En cada momento de nuestras vidas se utiliza uno u otro mineral, aunque a veces sin tener conciencia de ello.

De acuerdo con la Constitución Política del Estado, Art. 351, parágrafo IV, las regalías por el aprovechamiento de los recursos naturales son un derecho y una compensación por su explotación, las mismas que serán aplicables cuando una empresa privada, boliviana o extranjera intervenga en la explotación de los recursos naturales. Bajo la misma norma jurídica, en el Art. 300, parágrafo I, inciso 36 se establece

que la administración de sus recursos por regalías en el marco del presupuesto general de la nación corresponde a los gobiernos autónomos departamentales, los que serán transferidos automáticamente al Tesoro Departamental.

En la Ley de Minería y Metalurgia N° 535, Art. 223, se establece que la regalía minera es un derecho y una compensación por la explotación de los recursos minerales y metales y se regulan por la CPE y la Ley N° 535. Asimismo, en el Art. 23 y 24, parágrafo III y IV, respectivamente, se establece que la recaudación por concepto de Regalía Minera (RM) será transferida en forma directa y automática a través del sistema bancario, en los porcentajes definidos, a las cuentas de los gobiernos autónomos departamentales y municipales; y que su administración, recaudación, percepción y fiscalización corresponden a los gobiernos autónomos.

En esta misma norma, en el Art. 229 se establece que la RM se distribuye el 85% al gobierno autónomo de

partamental productor y 15% a los gobiernos autónomos municipales productores. En esta misma norma, en el Art. 81 se establece que el financiamiento del Servicio Nacional de Geología y Minería (SERGEO-MIN) tendrá como fuente de financiamiento la transferencia inmediata de la Regalía Minera asignada a los gobiernos autónomos departamentales, según lo establecido en el Art. 229, parágrafo III, que le asigna 10% de la Regalía Minera de los gobiernos autónomos departamentales. Esta transferencia será regulada mediante un convenio intergubernativo entre SERGEO-MIN y las respectivas gobernaciones departamentales.

De acuerdo con la norma vigente, el cálculo de la RM se realiza con base en el valor bruto del mineral que es expresado en dólares y corresponde al peso del mineral extraído, multiplicado por la ley o contenido fino del mismo por la cotización oficial del mineral principal que se establece quincenalmente por el Ministerio de Minería y Metalurgia; este monto base de cálculo es multiplicado por la alícuota que es un porcentaje establecido en el Art. 227 de la Ley N° 535 en los rangos establecidos en los diferentes cuadros para cada uno de los minerales principales; para el resto de minerales y metales no consignados se establece una alícuota de 2,5%.

Durante los últimos años, y especialmente desde el 2012, se han perfeccionado los métodos de control para la comercialización de minerales y metales, y consecuentemente se han incrementado los ingresos por concepto de Regalía Minera. Ello se inició con el análisis de las exportaciones de oro en el año 2012 bajo códigos NANDINA (amalgamas, desechos y desperdicios de oro) que no estaban contemplados como producción minera y eludían el pago de la Regalía Minera; en el lapso de enero/2012 a marzo de 2013, bajo procedimiento aduanero (Potestad Aduanera), se detectó un

incremento importante en las exportaciones, en tanto que las regalías mineras permanecían en los niveles estadísticamente esperados.

La adopción de normas regulatorias permitió el control de estas exportaciones, reduciéndose su utilización a niveles menores que ya pagaban la Regalía Minera; sin embargo, la creatividad en cuanto a disminuir los costos por concepto de Regalía Minera ha llevado a la búsqueda de otros procedimientos, tales como la elaboración de manufacturas con el oro a ser exportado, de tal manera que se aprovecha la legislación (elusión) para lograr los objetivos empresariales.

La posibilidad de realizar un incremento en los porcentajes de la alícuota está descartada, puesto que éste es un momento de bajas cotizaciones y todos los operadores mineros pueden argüir que se afectará la viabilidad de las operaciones mineras, además que un incremento en la regalía afecta directamente a la recaudación impositiva, puesto que al realizar un mayor descuento el ingreso neto disminuye y, por consiguiente, el porcentaje de impuestos aplicado al monto ganancial es menor. Consecuencia de este análisis es que la única manera de

lograr mayores ingresos, tanto para el erario nacional como para los gobiernos autónomos, es la implementación de nuevas operaciones mineras, lo cual requiere una política enérgica dirigida hacia las actividades de prospección y exploración, para posteriormente viabilizar proyectos mineros con base en los blancos identificados.

Sin embargo, se han logrado resultados satisfactorios con la implementación de medidas de control concertadas interinstitucionalmente, debiendo buscarse los mecanismos para lograr eficiencia en este control con el apoyo de los gobiernos autónomos departamentales y municipales; en ese sentido, es importante el fortalecimiento institucional del SENARECOM.

En un marco general, los gobiernos deben proponerse objetivos para desarrollar sus procesos en sus diferentes dimensiones en la tendencia de perfeccionarlos. Para tal fin es importante que las políticas a ser planteadas para el análisis de la regalía minera y los procedimientos de control y fiscalización correspondan a un marco teórico-ideológico que guíe la transformación de la estructura y superestructura de la sociedad boliviana.



La estructura regalitaria e impositiva del país permite la elusión y evasión en el sector minero

Héctor Córdova · Analista en Minería de Fundación Jubileo, ex Viceministro y ex Presidente de COMIBOL



Se calcula que en los últimos nueve años no se registró adecuadamente la producción boliviana de oro. Esto significaría una pérdida de unos 300 millones de dólares por año, haciendo un total de casi 3 mil millones de dólares en estos 9 años.

El principal metal que Bolivia exporta es el oro, de acuerdo con informes del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Las estadísticas de años pasados muestran que el valor registrado por exportación de oro osciló entre 1.000 y 2.000 millones de dólares. El impuesto recaudado por este movimiento es prácticamente nulo y la regalía llegó a 36 millones de dólares en el mejor de los años.

El zinc, contrariamente, se exportó por un valor de unos 800 millones de dólares y pagó una regalía de 40 millones, además de un impuesto de unos 100 millones de dólares.

¿Por qué la explotación del oro tiene ese comportamiento tan extraño?

Hace 10 años, el costo de operación y realización de los minerales era 10 veces más bajo de lo que es ahora, aunque en porcentaje de

los ingresos no era muy diferente. En el sector minero, cuando hay una subida del precio internacional de los metales, los insumos necesarios para la operación minera también suben significativamente; pero cuando los precios disminuyen, los costos de los insumos se mantienen altos durante tiempos que no controlan los operadores.

Por tanto, los ingresos del Estado correspondientes a los impuestos no crecen tanto como uno quisiera en épocas de precios altos de metales. Esta situación obliga a países ricos en recursos naturales, que pretenden utilizar la explotación de esa riqueza para financiar su desarrollo, a imponer otros tributos; en este caso, la regalía.

La regalía, como compensación territorial por la extracción de una riqueza no renovable, tiene que calcularse sobre el valor del mineral ex-

traído y no sobre las utilidades del operador. En este sentido, resulta contraproducente fijar tasas distintas para un mismo mineral, en función de factores que ya fueron considerados en la definición de los parámetros generales de la regalía.

El oro es uno de los metales cuyo costo de obtención es el más bajo, por las características fisicoquímicas del metal (es el más pesado de los metales, casi siempre está en estado metálico y bastante puro; sus acompañantes pueden ser separados mecánicamente cuando el tamaño del grano no es muy fino y no necesita de procesos en los que se deban fundir grandes masas de minerales). Dependiendo del tipo de yacimiento aurífero, el costo de operación varía significativamente. El oro aluvial se lo obtiene a los costos más bajos y el oro que está en roca, con acompañantes sulfurosos, es el más caro de lograr.

La mayor parte del oro exportado de Bolivia proviene de yacimientos aluviales, según los registros del SENARECOM; por tanto, paga solamente el 2,5% del valor del mineral como regalía.

A diferencia de lo que ocurre con todos los otros metales, el oro tiene tres tasas de regalías; 2,5% si el oro viene de yacimientos marginales, 5% si el oro viene de yacimientos complejos sulfurosos y 7% si viene de yacimientos primarios distintos a los dos anteriores.

La gran pregunta que uno se hace, a la luz de las estadísticas oficiales, al ver que Bolivia exportó 40 toneladas de oro de las que 35 provienen de yacimientos marginales es: ¿podrá ser que estas 35 toneladas hubieran sido extraídas de depósitos marginales? Inti Raymi, la mayor empresa aurífera del país, en sus mejores momentos y de un cerro cuyo nombre era Cerro de Oro (Koricollo) extrajo menos de 10 toneladas por año utilizando la mejor tecnología disponible.

Lo menos que se puede suponer es que los yacimientos de donde provienen esas toneladas no son marginales (por las características del oro, tampoco de yacimientos complejos sulfurosos), es decir, hay una elusión fiscal muy fuerte. El año 2014, esto equivalió a 63 millones de dólares.

Por otra parte, las 40 toneladas de oro registraron un pago de 25 millones de dólares de impuesto a las utilidades. Si este oro proviene de yacimientos aluviales, su costo de obtención está alrededor de 20% del valor del metal, por tanto, la utilidad se ubica en el nivel de 80%. Para el año 2014, esto significaría más de 1.100 millones de dólares de utilidad, la que debería pagar un impuesto de 420 millones de dólares, es decir, casi 400 millones eludidos.

El registro de la exportación de oro en las gestiones anteriores es por demás extraño. Desde el año 2006 y hasta el 2011 se ve una anotación

que se ubica alrededor de 7 toneladas; el 2012 se dio un salto a 27 toneladas y el 2013 un retroceso a 18, mientras que el 2014 se produjo otro brinco significativo para llegar a las 40 toneladas.

El Gobierno boliviano tomó varias medidas los años 2010 y 2011 para regularizar el registro y la explotación aurífera en el país. Esto puede haber provocado los incrementos de los últimos 3 años, aunque estudiosos peruanos creen que se estaría dando un contrabando de oro peruano hacia Bolivia desde donde se lo reexportaría como boliviano. Cualquiera fuera el origen de ese oro, las regalías e impuestos deben ser calculados como corresponde.

Las medidas que tomó el gobierno nacional se dieron porque había información de fuga de oro boliviano a territorio peruano. La cantidad no se podía determinar; pero siempre se habló de montos considerables.

Viendo las estadísticas de los últimos 9 años, podría suponerse que no se registraron como producción boliviana unas 20 toneladas anuales los primeros 5 años y luego unas 30, y en los siguientes no fueron anotadas como deberían. Esto significaría una pérdida de unos 300 millones de dólares por año, haciendo un total de casi 3 mil millones de dólares en estos 9 años.



Minería y tributos, incidencia y futuro en la economía

Alfredo J. Zaconeta Torrico · Periodista y analista en temas mineros



*Si bien Bolivia no
perdió su cualidad de
país minero, la minería
continúa siendo una
de las actividades
industriales menos
comprendidas; a la
vez se torna compleja,
debido a factores
internos como externos
que intervienen en toda
la cadena productiva
minera.*

Cuando el gobierno y los operadores mineros hablan de política minera fiscal son muchos los conceptos que intentan sobreponerse, desde los que buscan lograr “mejores condiciones” para atraer inversiones extranjeras o los que buscan promover un desarrollo local de las comunidades que detentan el yacimiento.

A partir de estos conceptos, se entiende como política minera fiscal aquella que pueda lograr beneficios tanto para la sociedad y el Estado, así como para el operador minero, sea éste minero chico, cooperativista, empresario minero o minero estatal. Que sociedad y Estado obtengan desarrollo e ingresos y que el operador minero consiga un buen rendimiento sobre el monto invertido. Sin embargo, este concepto resulta utópico al momento de materializarlo y esto debido a la poca voluntad de cada una de las partes.

La nueva bonanza minera registrada en el país a partir del año 2004, con la escalada de precios en el mercado internacional por su creciente demanda, encuentra a Bolivia con operadores mineros disminuidos, como consecuencia de la “política económica” aplicada desde 1986 que sentenció: “la minería está muerta”, hecho que repercutió en el cierre de minas, despido masivo de trabajadores mineros y la ruptura con la cadena de formación de profesionales del rubro.

Las medidas requeridas, debieron ser radicales y visionarias para devolverle al Estado su rol de operador minero a través de la COMIBOL, institución reducida a una administradora de contratos dispuesta por la Ley N° 1777. Urgía un nuevo Código Minero que perfilara una política del área de largo aliento y de beneficio real para el país.



Ley 3787, regalías: inyección a las economías departamentales

No se puede negar –con contadas excepciones– que uno de los aciertos que tuvo la actual gestión de gobierno dentro de la política minera fue la modificación de la política tributaria minera a través de la Ley N° 3787, promulgada el 2007 y aplicada desde el 2008. Con ésta, los tributos por la actividad minera se incrementaron de forma considerable, llegando a las regiones productoras, debido a que la misma dispone que el importe recaudado por Regalía Minera (RM) se distribuya en 85% para las prefecturas del departamento productor –hoy gobiernos departamentales– y 15% para el municipio productor, para gastos de inversión pública. Esta medida repercutió de forma trascendental en las economías departamentales; para el año 2007, seis de los nueve departamentos se dedicaban a la explotación minera.

Con esta bonanza minera el departamento de Potosí fue el más beneficiado; entre el periodo 2004–2013, según datos del Ministerio de Minería y Metalurgia, logró recaudar \$us **621.443,898** MM, siendo el año 2011 la gestión con mayor recaudación \$us **129.999,487** MM. El aporte de Mina San Cristóbal es el de mayor incidencia en estas cifras, la MSC entró en operaciones el año 2007 explotando zinc, plata y plomo.

A este emprendimiento se deben sumar otros menores como los de San Vicente, operada por la empresa canadiense Pan American Silver, que explota concentrados de cobre, plata y zinc; y San Bartolomé operado por la empresa Manquiri, subsidiaria de la transnacional Coeur d’Alene Corp., dedicada al tratamiento de material residual (pallacos, desmontes y colas oxidadas) con contenidos de plata.

Según Rubén Rufino, en su libro “Potosí, el cerro nuestro de cada día”, la participación del PIB potosino en el total boliviano bajó, desde 5,5 % en la década de los ‘90 hasta llegar a un piso cercano a 4%, donde se mantuvo hasta el 2006, año en que se comenzó a generar el alza de precios y la fuerte demanda externa, en particular de minerales.

Es con este efecto que el PIB regional subió hasta alcanzar cerca de 7% a finales de 2009, debido a la creciente producción de la Mina San Cristóbal que entró en operaciones en ese periodo.

No cabe duda que a partir de este periodo la economía potosina mejoró; sin embargo, es necesario denotar que este fenómeno (crecimiento de la minería) no necesariamente se vio reflejado en una mejor calidad de vida en la región.

El segundo departamento beneficiado con la reactivación minera y la escalada de precios fue Oruro. Entre el mismo periodo (2004–2013) logró captar por regalías mineras

\$us 143.435,858 MM, el proyecto privado que más aportó para llegar a esta cifra fue la explotación de la Mina Kori Chaca. EMIRSA trabajó, bajo el método de minería a cielo abierto, la recuperación de oro y plata a través de lixiviación.

Otra operación minera de consideración es la desarrollada por la Empresa Minera Huanuni, que tras los fratricidios enfrentamientos registrados en octubre de 2006, a través de COMIBOL, tomó dominio de la totalidad del yacimiento minero. Entre el periodo 2006–2013 generó regalías por un valor de \$us 34 MM.

Otro proyecto que contribuyó a las arcas de Oruro fue Bolívar, que se encuentra bajo la modalidad de Contrato de Riesgo Compartido entre COMIBOL y la Sociedad Illapa (ex Sinchi Wayra).

El departamento de La Paz recobró, entonces, su vocación minera con operaciones estatales como Corocoro y Colquiri (nacionalizado en 2012), además de la masiva explotación de oro que se realiza en el norte de La Paz por cooperativas mineras. La recaudación obtenida entre 2004–2013 llegó a la suma de \$us 59.137,757 MM.

Las regalías mineras también benefician a los otros seis departamentos (Chuquisaca, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando) que no tienen precisamente tradición minera.

TABLA DE REGALÍAS MINERAS (En dólares americanos)

Dpto	Año	2004 ICM	2005 ICM	2006 ICM	2007 ICM	2008 ICM/RM	2009 RM	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Chuquisaca				1.703	207.709	64.117	132.866	362.998	326.268	203.230	457.041	1.755.932
La Paz		849.055	1.305.834	4.262.435	7.219.156	5.455.573	3.796.180	6.293.890	9.087.462	7.194.122	13.674.049	59.137.757
Cochabamba		31.883	85.943	240.863	411.321	827.572	369.729	862.579	1.242.837	1.087.863	1.700.570	6.861.160
Oruro		4.631.769	5.543.537	15.695.97	17.440.069	18.566.187	12.063.878	19.301.388	25.629.146	21.375.689	18.884.195	143.435.858
Potosí		3.434.537	5.852.091	24.934.157	39.524.060	64.441.630	62.813.093	91.944.256	129.999.847	104.550.067	93.950.160	621.443.898
Tarija								743	4.005	2.547	77.542	84.837
Sta. Cruz		932.010	1.506.607	2.832.064	3.944.079	4.775.719	3.438.853	1.945.357	1.661.094	5.403.161	5.779.555	32.218.499
Beni									11.733	22.568	207.609	241.910
Pando										70.199	50.816	121.015
TOTAL		9.878.976	14.294.012	47.967.160	68.746.393	94.149.871	82.614.599	120.705.508	167.962.392	139.909.446	134.781.537	881.009.894

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MMM.

La cifra total que se percibió por concepto de regalías mineras entre el periodo 2004–2013 alcanza la suma de \$us 881.009,894 MM, cifra alentadora; sin embargo, en consideración de algunos sectores sociales, podía haber sido mayor si se lograba la modificación oportuna del marco tributario del país, hecho que se esperaba con la nueva Ley Minera promulgada en mayo de 2014; grande fue el desencanto, cuando se decidió dejar pendiente su tratamiento hasta la nueva Ley Tributaria.

Según datos publicados por el Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (SENARECOM) se conoce que en el primer trimestre de 2015 los montos recaudados por regalías alcanzaron la suma de \$us 211.578,170 MM; cifra menor a la recaudada en el mismo periodo de 2014 en que se alcanzó a \$us 288.168,334 MM, haciendo una diferencia de \$us 76,5 MM menos.

IUE, descuentos con la minería privada

Dentro de los tributos que genera la explotación minera se encuentra el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE), ingresos para arcas del

Estado, consistentes en 25% que resulta de la diferencia entre ingresos obtenidos y gastos realizados en la operación minera, a la que debe sumarse –determinada por la actual ley tributaria minera– un 12,5% en periodo de precios altos, llegándose a pagar, en total, 37,5% por IUE.

Según datos del SIN, en la gestión 2012, el Estado logró recaudar por concepto de IUE la suma de Bs 1.318,3 MM (equivalentes a \$us 189 MM), cifra que fue posible gracias a operaciones de seis empresas mineras:

EMPRESA	CANTIDAD MM
COMIBOL	322,1
MANQUIRI	373,6
SAN CRISTÓBAL	280,8
PANAMERICAN SILVER	162,7
PAITITI	5,3
SINCHI WAYRA	173,8
TOTAL Bs	1.318,3

Fuente: SIN – Memoria 2013

Para la gestión 2013, el monto recaudado por IUE disminuyó; la cifra obtenida alcanzó a Bs 818,3 MM (equivalente a \$us 117 MM), con la siguiente participación empresarial:

EMPRESA	CANTIDAD MM
COMIBOL	276,8
MANQUIRI	180,7
SAN CRISTÓBAL	175,8
PANAMERICAN SILVER	92,4
PAITITI	58,1
SINCHI WAYRA	34,6
TOTAL Bs.	818,3

La diferencia en contra es considerable; en la gestión 2013, el Estado dejó de percibir Bs 500 MM menos por concepto de IUE, debido a la caída de precios reflejados en el valor de la producción, considerando que el año 2012 se logró un valor bruto de producción que asciende a \$us 4.156,14 MM y el 2013 a \$us 3.427,68, haciendo una diferencia de \$us 728,46 MM menos, equivalente a -17,5 %. Esta recaudación podría llegar a ser mayor si se incluye a las cooperativas mineras **-consideradas unidades productivas sociales-** en el pago de IUE, a razón que las cooperativas mineras se sitúan en segundo lugar en las exportaciones mineras del país.

Reticencia empresarial

Antes y posterior a la aplicación de la Ley N° 3787, ratificada por

la actual Ley Minera N° 535, los empresarios mineros manifestaron su descontento con dicha norma, la calificaban de atentatoria contra la actividad minera. Consideraban a la regalía minera (RM) como un tributo ciego, debido que ésta se paga sobre la base del valor bruto de venta sin considerar si el operador minero tiene o no utilidades. A esto se suma la alícuota adicional de 12,5% al IUE durante el periodo de precios altos.

Representantes de la minería privada, en reiteradas ocasiones, aseveraron que el actual sistema impositivo minero resta competitividad del Estado para la atracción de capitales extranjeros y para ser invertidos en el rubro minero del país. Entre sus argumentos señalan que el Gobierno debe considerar que la minería es una actividad compleja y para llegar a su fase de explotación requiere de tiempo y, sobre todo, de una cuantiosa inversión en exploración minera, con posibilidades inciertas de encontrar un yacimiento expectable y, de acuerdo a estos resultados, realizar inversiones en el desarrollo de la mina con infraestructura básica (energía eléctrica, agua, carreteras, etc.).

Que la minería ingrese en crisis como consecuencia de la recesión económica o juegos de mercado de las grandes potencias no es novedad, que esta coyuntura agarre desprevenido a los operadores mineros tampoco; sin embargo, de lo que Gobierno y operadores mineros decidan acordar para sobrellevar este temporal de precios bajos y bajas recaudaciones depende que el impacto sea mínimo en el Estado y las regiones. Insistimos que lo que se requiere son soluciones de largo aliento y no paliativos, ya que de nada sirve esta crisis si no se la toma como modo de conocimiento.



¿Cuánto debería ganar el país por la explotación de sus recursos minerales?

Héctor Córdova · Analista en Minería de Fundación Jubileo, ex Viceministro y ex Presidente de COMIBOL



Una política lógica del Estado debería ser no autorizar operaciones que no representen una utilidad mínima de 30% antes de regalías e impuestos para que la actividad minera tenga sentido. De otra manera, el recurso no renovable estaría favoreciendo más a un operador que a todo el pueblo boliviano.

Varias organizaciones y personas han pedido y piden la nacionalización de operaciones mineras como la de San Cristóbal. ¿Por qué esta posición?

Hace más de 60 años el Estado recuperó para sí la administración de las principales minas que, hasta ese entonces, estaban manejadas por empresas privadas. El país había sido testigo del enriquecimiento desmedido de Patiño, Hoschild y Aramayo que explotaron lo mejor de la riqueza mineral boliviana. Paralelamente, el país se debatía entre la pobreza y la marginación de la mayor parte de su población.

Esta situación provocó la reacción social que precipitó la nacionalización de las minas y la creación de COMIBOL. Esta corporación estuvo vigente unos 30 años durante los cuales se forjó un proceso de integración nacional y se sentaron las bases del desarrollo del país.

Durante 20 años siguientes al cierre de operaciones de la COMIBOL, cambió la faz de la minería boliviana, desaparecieron las operaciones directas de la corporación y las minas que no pudieron ser vendidas a las empresas privadas fueron cedidas en contratos de explotación a privados. Crecieron las cooperativas y resurgió la minería privada.

Actualmente, la principal mina del país es San Cristóbal y con otras empresas privadas maneja el 60% de la producción minera, las cooperativas, el 30% y el Estado no más de 10%, aunque debe destacarse que acá se está usando información del Gobierno que registra a nombre de empresas privadas la producción de las minas de COMIBOL operadas por esas empresas.

De la misma manera que en épocas pasadas, aunque con menos evidencia, la gente piensa que los mineros

privados se enriquecen a costa del Estado y que habría que nacionalizar esas operaciones para que el Estado reciba lo que debería.

Muchos operadores privados, por su parte, consideran que los impuestos en minería son muy altos, que impiden la llegada de capitales extranjeros y que podrían estrangular a la

minería nacional, impidiendo su sostenibilidad.

En este documento analizamos la distribución de riqueza a partir de la extracción del mineral, comparamos con lo que ocurre en países vecinos y emitimos una propuesta sobre lo que debería ser el régimen impositivo en Bolivia.

Detalle	Bolivia		Ecuador		Argentina		Chile		Perú		México	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Ventas brutas	100,00		100,00		100,00		100,00		100,00		100,00	
Costo de operación	70,00		70,00		70,00		70,00		70,00		70,00	
Utilidad antes de regalías e impuestos	30,00	100,00	30,00	100,00	30,00	100,00	30,00	100,00	30,00	100,00	30,00	100,00
Regalías base ventas	6,00	20,00	6,50	21,67	3,00	10,00		0,00		0,00		0,00
Regalía base utilidades					10,00	33,33	1,50	5,00	1,48	4,93	3,80	12,67
Impuesto a la exportación												
Utilidad antes de impuestos	24,00	80,00	23,50	78,33	17,00	56,67	28,50	95,00	28,52	95,07	26,20	87,33
Impuesto a las Utilidades	9,00	30,00	7,99	26,63	5,95	19,83	7,70	25,65	8,56	28,52	7,86	26,20
Utilidades después de Impuesto a las Utilidades	15,00	50,00	15,51	51,70	11,05	36,83	20,81	69,35	19,96	66,55	18,34	61,13
Retención sobre dividendos pagados al exterior	1,88	6,25	1,86	6,20	0,00	0,00	3,63	12,10	0,82	2,73	1,83	6,11
Otros impuestos	0,60	2,00	0,60	2,00	0,60	2,00	0,60	2,00	0,60	2,00	0,60	2,00
No devolución del IVA			5,88	19,60								
Government take antes del ajuste por inflación	17,48	58,25	22,83	76,10	19,55	65,17	13,43	44,75	11,45	38,18	14,09	46,98
Ajuste por inflación (Capital \$M 100. Inflación UFV 6,85%, promedio 2010 a 2013)	1,71	5,70										
Government take	19,19	63,95	22,83	76,10	19,55	65,17	13,43	44,75	11,45	38,18	14,09	46,98
Participación del inversionista	10,82	36,05	7,17	23,90	10,45	34,83	16,57	55,25	18,55	61,82	15,91	53,02

Fuente: Elaboración propia con información provista por H. Rada para minerales de plata. 2014

Para una situación en la que la rentabilidad de una operación minera está en torno a 30%, y la regalía minera fuera 6%, el operador se lleva 36% de la utilidad y el Estado 64%. Sobre el valor del mineral, el operador retiene 10,82% y el Estado 19,19%. ¿Quién se lleva la tajada del león? El costo de operación y realización.

El costo de operación puede significar 30 a 50% del valor del mineral vendido. En el caso del zinc, en una empresa como San Cristóbal, el costo de operación está alrededor de 30% y el costo de realización ronda 40%.

Las estadísticas del Ministerio de Minería y Metalurgia muestran que lo que retiene el Estado por concepto de regalías e impuestos está alrededor de 10% del valor bruto de ventas, lo que, de acuerdo a cálculos similares a los de la tabla, se lograría sólo si el costo de producción y realización estaría por encima de 80%. Esto es mucho y va en contra de los intereses del Estado.

Cuando se compara lo que toma el Estado para sí con lo que ocurre en otros países, lo primero que se nota es que Bolivia recupera más que todos los otros países; adicionalmente, Bolivia está con Ecuador y

Argentina en cobrar regalías sobre el valor bruto de ventas y no sobre la utilidad. Esta última característica hace que muchos empresarios privados hablen de un impuesto ciego que quisieran cambiar.

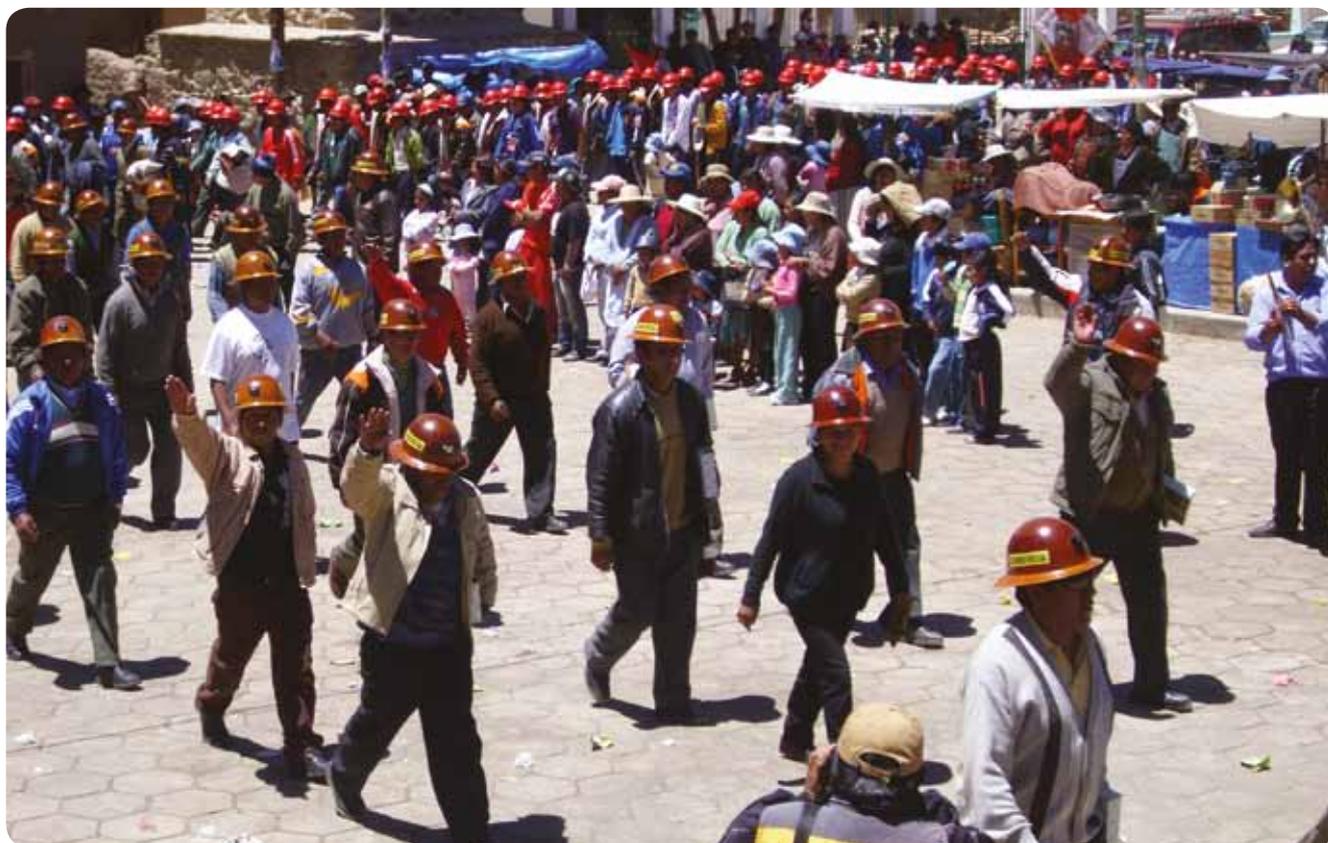
Sin embargo, se ve que los costos operativos pueden ser tan elevados que los impuestos lleguen a ser nulos y, si no hubiera la regalía, el Estado se quedaría sin nada. Esto indica que la política actual es acertada porque la explotación de recursos naturales debe favorecer al pueblo boliviano y no sólo a los operadores.

Es evidente que Bolivia no está en la desenfrenada carrera de captar capitales extranjeros, sin embargo, también es claro que las capacidades del Estado para explotar por sí mismo los innumerables yacimientos que se encuentran en su territorio es, por el momento, muy limitada; por la escasa disponibilidad de personal calificado, por la dificultad de

generar tecnología propia y porque se encuentra con barreras legales y financieras para gastar en exploración de yacimientos nuevos. Esto último debe promover políticas claras que alienten la llegada de capitales de riesgo que permitan al Estado la confirmación de yacimientos, y a los inversores la recuperación de su capital con una ganancia razonable.

La ley minera define una estrategia para que los capitalistas de exploración recuperen su inversión; pero, hasta ahora, un año después de su promulgación, no hay inversiones concretadas.

Respecto a los reclamos de los operadores, una política lógica del Estado debería ser no autorizar operaciones que no representen una utilidad mínima de 30% antes de regalías e impuestos para que la actividad minera tenga sentido. De otra manera, el recurso no renovable estaría favoreciendo más a un operador que a todo el pueblo boliviano.



www.jubileobolivia.org.bo



Fundación Jubileo



@JubileoBolivia

Suscríbese en línea enviando un correo a:
jubileobolivia-subscribe@yahoogroups.com

Director Ejecutivo:
Juan Carlos Núñez V.
Coordinación
Héctor Córdova
Responsable de edición:
Jorge Jiménez Jemio

Dirección: Edif. Esperanza
Av. Mcal. Santa Cruz 2150, Piso 2
Casilla 5870 – La Paz, Bolivia
Telf: (591-2) 2125177 – 2311074
fundajub@entelnet.bo

Publicación con apoyo de
DKA y Pan para el Mundo

