Proyecto de Ley N°.....8236/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESISTA FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
18 JUN. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 3:47pm

SUMILLA: LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 28258, LEY DE REGALÍA MINERA, QUE INCORPORA UNA NUEVA FORMA DE CÁLCULO PROGRESIVA EN LA DETERMINACIÓN DE LA REGALÍA MINERA A FIN DE APROVECHAR LOS ESCENARIOS DE ALZA DE PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS RECURSOS MINERALES

El **GRUPO PARLAMENTARIO PODEMOS PERÚ**, por iniciativa de la Congresista **FRANCIS JHASMINA PAREDES CASTRO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 28258, LEY DE REGALÍA MINERA, QUE INCORPORA UNA NUEVA FORMA DE CÁLCULO PROGRESIVA EN LA DETERMINACIÓN DE LA REGALÍA MINERA A FIN DE APROVECHAR LOS ESCENARIOS DE ALZA DE PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS RECURSOS MINERALES

Artículo 1. Objeto de Ley

La presente ley tiene como objeto incrementar la tasa marginal progresiva para el cálculo de la Tasa Efectiva de la regalía minera, estableciendo un umbral definido a fin de aumentar la recaudación fiscal en el escenario de alza de los precios internacionales de los recursos minerales, respetando la naturaleza jurídica de las inversiones, así como la competitividad del sector.

Artículo 2. Modificación

Modifíquese los numerales 4.1, 4.2, 4.3 y 4.4 del artículo 4 de la Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera, modificado por el artículo 3 de la Ley Nro. 29788, quedando redactado en los siguientes términos:

> ***"4.1 Establézcase como umbral definido al percentil 90 de los precios internacionales de los recursos minerales considerando el periodo histórico del primer trimestre del ejercicio fiscal 2012 al cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2023. El Reglamento de la presente ley establece la metodología de cálculo del precio trimestral para los citados metales y la metodología establecida en este artículo se actualiza cada 5 años."***
>
> "4.2 La regalía minera se determinará trimestralmente, aplicando sobre la utilidad operativa trimestral de los sujetos de la actividad minera, la tasa efectiva

Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/06/2024 14:27:44-0500

conforme a lo señalado en el Anexo de la presente Ley. Esta tasa es establecida en función al margen operativo del trimestre."

"4.3 El margen operativo a que se refiere el numeral anterior es el resultado de dividir la utilidad operativa trimestral, entre los ingresos generados por las ventas del trimestre, determinadas conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la presente Ley. El resultado se redondea a dos (2) decimales."

"4.4 Cuando la cotización de los precios del mercado internacional de minerales trimestrales exceda el umbral definido, se considera una tasa marginal adicional a la original de 0.5 puntos porcentuales para los Tramos del 1 al 4; 1 punto porcentual, para los Tramos del 5 al 8; 1.5 puntos porcentuales, para los Tramos del 9 al 12; 2 puntos porcentuales, para los Tramos del 13 al 16 del Anexo de la presente Ley 29788."

Artículo 3. Incorporación

Incorpórese los numerales 4.5 y 4.6 en el artículo 4 de la Ley N° 28258 Ley de Regalía Minera, modificado por el artículo 3 de la Ley Nro. 29788, quedando redactado en los siguientes términos:

" **4.5** El monto a pagar por concepto de la regalía minera será el mayor monto que resulte de comparar el resultado de lo dispuesto **en los numerales 4.2 y 4.4** y el uno por ciento (1%) de los ingresos generados por las ventas realizadas en el trimestre calendario."

"**4.6** En el caso de los pequeños productores y mineros artesanales la regalía minera será de cero por ciento (0%) en el marco de lo señalado en el artículo 10 de la presente Ley."

ÚNICA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - El Poder Ejecutivo adecuará el reglamento de la presente ley, en un plazo de sesenta días hábiles contados a partir de su publicación.

Firmado digitalmente por: DUBOST LIERLE Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/06/2024 14:10:33-0500

Firmado digitalmente por: ALCARRAZ AGUERO Yorel Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/06/2024 10:22:40-0500

Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/06/2024 09:32:51-0500

Firmado digitalmente por: PAREDES CASTRO Francis Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 12:33:29-0500

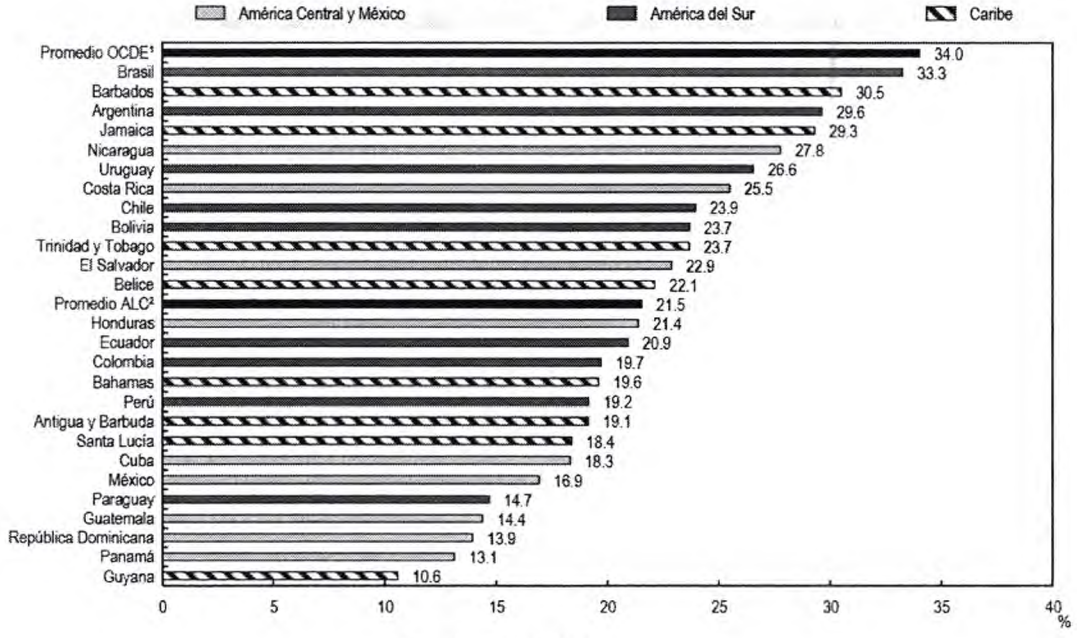
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/06/2024 09:32:39-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

El Estado peruano registra una de las recaudaciones tributarias más bajas de la región, que resultan insuficientes para lograr el cierre de brechas de infraestructura y el acceso a servicios públicos. Así, por ejemplo, en el año 2022, los ingresos tributarios respecto al PBI representaron el 19.2%, por debajo del promedio de América Latina (21.5%), y muy por debajo del promedio de los países de la OECD (34%).

Gráfico 1. Recaudación Tributaria como porcentaje del PBI en América Latina y El Caribe (2022)



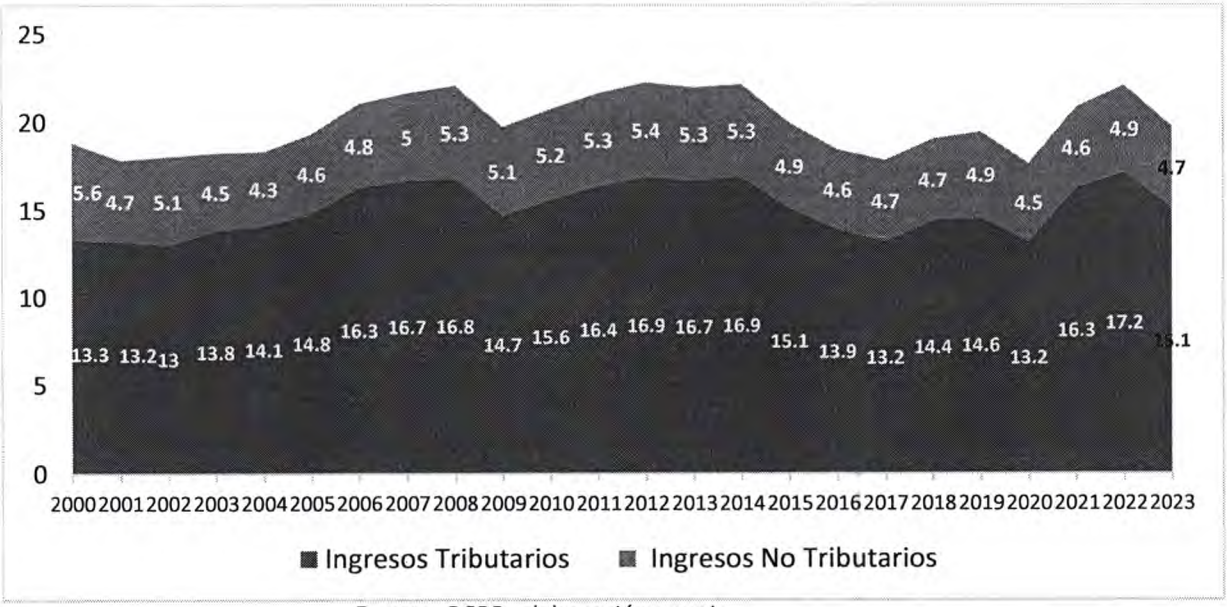
Fuente: OECD (2024)

La evolución en el tiempo de los ingresos tributarios y no tributarios en soles corrientes evidencian que han sido bajos en promedio al menos desde hace 23 años. En efecto, estos datos muestran que la limitada recaudación tributaria no es solo de un año, sino que ha permanecido así desde inicios del año 2000 por lo menos, a pesar de que los indicadores macroeconómicos como el crecimiento económico, inflación y déficit fiscal han mostrado ser favorables para la economía. En particular, los ingresos tributarios y no tributarios han representado, en promedio, solo el 15.1% y 4.9% del PBI, respectivamente, en donde en los años 2014 al 2016, por ejemplo, se muestran una caída consecutiva, así como en el año 2020 y 2023 (Gráfico 2).

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/06/2024 15:14:56-0500

La recaudación tributaria tiene una relación directa con el crecimiento económico dado que a mayor recaudación tributaria, mayor crecimiento económico; y viceversa. Mayores recursos fiscales permiten disponer de mayores recursos públicos en los presupuestos nacionales y subnacionales para la atención de los servicios públicos, lo que permite asignar presupuestos para obras de inversión y gasto corriente que en última instancia buscan mejorar el bienestar de los ciudadanos.

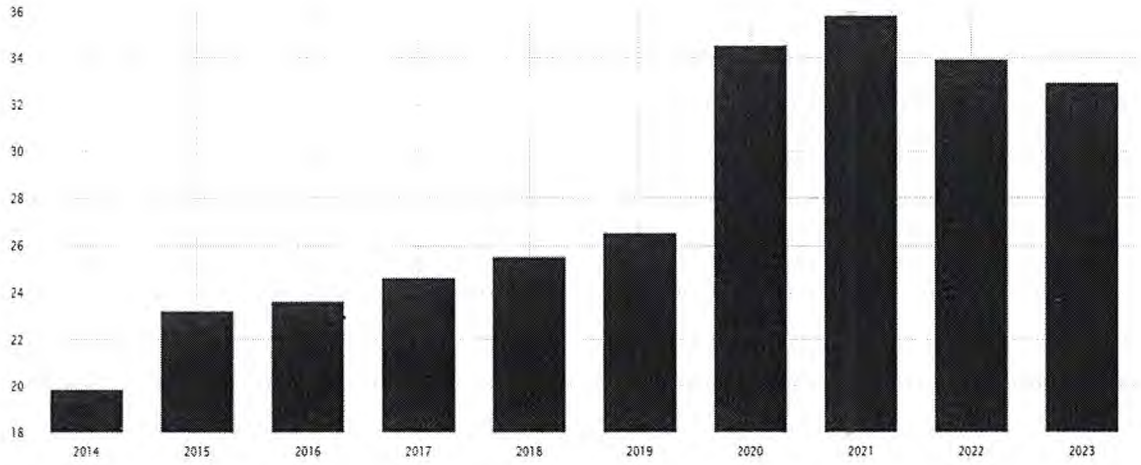
Gráfico 2. Porcentaje de los Ingresos Tributarios y No Tributarios como porcentaje del PBI (2000 - 2023)



Fuente: BCRP, elaboración propia

Asimismo, no solo la recaudación fiscal es menor respecto al resto de países de América Latina y se ha mantenido así por más de 20 años por lo menos, sino que nuestro endeudamiento público ha aumentado significativamente en los últimos años, y particularmente más desde el inicio de la pandemia. El Gráfico 3 muestra la proporción de la deuda pública sobre el PBI. En el año 2014, el porcentaje de la deuda pública fue 19.8%, mientras que en el 2023, 32.9%, representando un incremento de 13.1 puntos porcentuales. Este dramático aumento no solo significa que nuestro país pague cada vez más deuda cada año dejando de invertir en servicios básicos, sino que el sacrificio por este pago será cada vez mayor dado que el Estado no recauda lo suficiente para honrar sus deudas, invertir en infraestructura y cobertura de servicios. Este hecho ocasiona que nuestras finanzas públicas se compliquen, y por tanto, corramos el peligro de reducir nuestra calificación crediticia de nuestro país, conllevando a menos consumo e inversión privada.

Gráfico 3. Evolución de la deuda pública sobre el PBI (%)



Fuente: BCRP (2023)

La situación anterior se complica aún más dado que las proyecciones de la recaudación tributaria hasta al menos el año 2027 se mantienen constantes. En efecto, la Tabla 1 muestra que el promedio de ingresos tributarios y no tributarios sobre el PBI será 19.9% en el periodo 2024-2027, nivel similar al obtenido en el 2023. Esta cifra implica, por tanto, que el presupuesto de la república tenderá a no aumentar a pesar de que las cifras de pobreza ahora son muchos mayores que el año último de prepandemia (2019.)

Tabla 1. Proyección del % de recaudación tributaria sobre el PBI

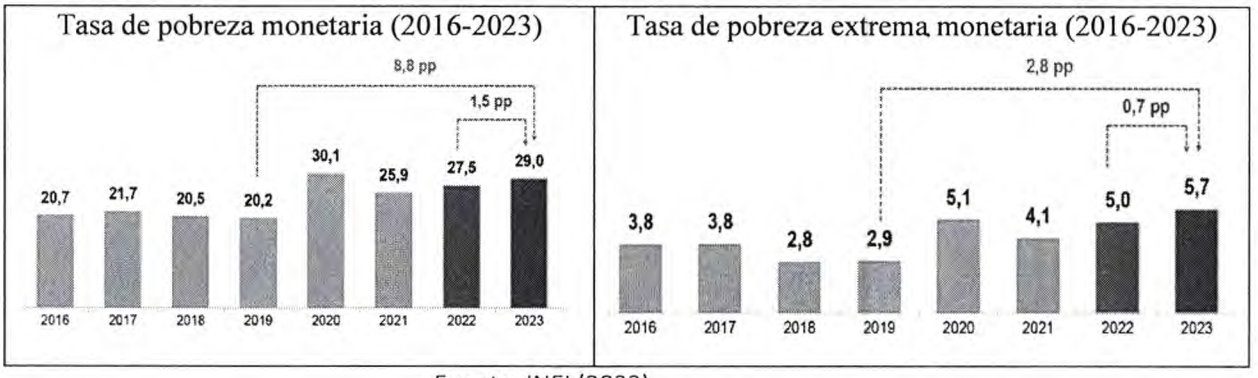
Indicador	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Prom. 2024-2027
% Ingresos del Gobierno General sobre el PBI	22.0	19.6	19.8	20.0	19.9	19.9	19.9

Fuente: Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2024-2027, MEF (2024)

Así, una limitada recaudación tributaria no permite enfrentar de manera efectiva a la pobreza multidimensional y monetaria. En efecto, nuestros niveles actuales de pobreza representan casi 10 puntos porcentuales por encima de 2019, lo que ha significado que tengamos 3 millones 290 mil más personas en pobreza. Es decir, casi 3.5 millones de personas adicionales que no pueden cubrir una canasta básica familiar[1] y 991 mil personas pobres extremas, que no pueden adquirir una canasta básica de consumo de alimentos[2], con la consecuencia de sufrir de episodios de hambre permanente (Gráfico 4).

[1] Conjunto de bienes y servicios alimenticios y no alimenticios que usualmente suelen adquirir los hogares.
[2] Conjunto de bienes y servicios alimenticios que usualmente suelen adquirir los hogares.

Gráfico 4. Evolución de la tasa de pobreza y pobreza extrema monetaria (2016- 2023)



Fuente: INEI (2023)

El régimen fiscal minero del Perú tuvo un cambio importante en el año 2011 al introducir un cambio en la determinación de las regalías con el objeto de poder recaudar más recursos económicos. Dicho régimen está compuesto de tres elementos: la nueva regalía minera, el impuesto especial a la minería y el gravamen especial minero. La regalía minera se determina trimestralmente a partir de la elección del mayor monto entre el 1% de las ventas o el cálculo a partir del margen operativo de la empresa y la tasa efectiva. En efecto, la Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera, modificado por el artículo 3 de la Ley Nro. 29788, establece un nuevo procedimiento de determinación de la regalía, donde se establece tramos de margen operativo de utilidad operativa y tasas marginales de aplicación, ambas escalonadas. Estas tasas van desde el 1% hasta el 12% de la utilidad operativa[3], y a partir de esto, se realiza el cálculo de la Tasa Efectiva (TE). La multiplicación de la TE y la Utilidad Operativa tendrá como resultado el monto de la Regalía Minera.

De acuerdo al Fondo Monetario Internacional (2022)[4], el actual régimen fiscal minero es competitivo y progresivo, y por tanto, existe un espacio fiscal moderado para incrementar la carga fiscal a las empresas mineras, sin que esto implique una pérdida de competitividad. En efecto, el FMI (2022) realiza estimaciones de varios escenarios a fin de mostrar mecanismos de aumento de la recaudación fiscal minera sin perder competitividad relativa respecto a otros países. Así, la opción 4 denominada "Aumento el piso de la Regalía Minera"[5] consiste en incrementar la tasa de la regalía minera y se realiza cálculos bajo diferentes supuestos de aumentos de la tasa marginal (de 0.5 a 2 puntos porcentuales).

[3] El impuesto especial a la minería también se determina de manera trimestral. El gravamen especial minero, por toro lado, se aplica solo a aquellos contribuyentes que han suscrito los convenios de estabilidad con el Estado.

[4] FMI (2022). Technical Assistance Report – Proposals for the 2022 Tax Reform – Mining sector fiscal regime, capital gains, and IGV on digital services. IMF Country Report N° 22/82.

[5] En inglés, "Option 4: Increased Royalty Floor" (pp.32).

El FMI (2022) también estima las cargas tributarias de un conjunto de países y realiza comparaciones. Para el caso peruano, considerando los Convenios de Estabilidad Tributaria ("Peru: TSC [Tax Stabilization Agreement]"), dicha carga representa el 43.1%, mientras que sin Convenios de Estabilidad Tributaria, es el 41.7%. Estas cifras resultan inferiores a las obtenidas por el régimen federal en Brasil que es la inmediatamente superior (47.9%), razón por la cual la carga tributaria podría aumentar entre 4.8 y 6.2 puntos porcentuales sin que esto afecte la actual posición relativa respecto al resto de países.

En suma, se evidencia un panorama complicado en cuanto a la generación de fuentes de ingresos fiscales que permitan aumentar la recaudación fiscal dado que no se cuenta con alguna política específica. Así, esta Exposición de Motivos muestra que la recaudación fiscal es una de las más bajas en América Latina desde hace al menos 20 años, y que se seguirá siendo la misma hasta el año 2027 de acuerdo a las proyecciones del Ministerio de Economía y Finanzas. Al mismo tiempo, la deuda pública ha aumentado significativamente y la pobreza continúa en niveles de prepandemia. Por esta razón, se plantea esta iniciativa legislativa a fin de proponer una medida concreta y basada en evidencia que permita lidiar con esta problemática sin perder la competitividad en el sector minero ni la seguridad jurídica.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

De acuerdo a la revisión de las normativas asociadas a la presente temática, existe como antecedente legislativo la Ley que modifica la Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera, la cual establece que la regalía minera se determina trimestralmente, basándose en la utilidad operativa trimestral y su Tasa Efectiva, resultado esta última de la consideración de 16 tramos del margen operativo y diferentes tasas marginales progresivas.

III. MARCO LEGAL

3.1 Normas Internacionales

a) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015)

3.2 Normas internas

a) Constitución Política del Perú
b) Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera
c) Ley N° 29788, Ley que modifica la Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera
d) Ley N° 29789, Ley que crea el Impuesto Especial a la Minería
e) Ley N° 29790, Ley que establece el marco legal del Gravamen Especial a la Minería
f) Ley N° 27506, Ley del Canon
g) Ley N° 27783, Ley de Base de la Descentralización

IV. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera, modificado por el artículo 3 de la Ley N° 29788 (vigente)	Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera, modificado por el artículo 3 de la Ley N° 29788 (propuesta de modificación)
Artículo 4. Tasa efectiva aplicable y determinación de la regalía minera	**Artículo 4. Tasa efectiva aplicable y determinación de la regalía minera**
4.1 La regalía minera se determinará trimestralmente, aplicando sobre la utilidad operativa trimestral de los sujetos de la actividad minera, la tasa efectiva conforme a lo señalado en el Anexo de la presente Ley. Esta tasa es establecida en función al margen operativo del trimestre.	***4.1 Establézcase como umbral definido al percentil 90 de los precios internacionales de los recursos minerales considerando el periodo histórico del primer trimestre del ejercicio fiscal 2012 y el cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2023. El Reglamento de la presente ley establece la metodología de cálculo del precio trimestral para los citados metales y la metodología establecida en este artículo se actualiza cada 5 años.***
4.2 El margen operativo a que se refiere el numeral anterior es el resultado de dividir la utilidad operativa trimestral, entre los ingresos generados por las ventas del trimestre, determinadas conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la presente Ley. El resultado se redondea a dos (2) decimales.	4.2 La regalía minera se determinará trimestralmente, aplicando sobre la utilidad operativa trimestral de los sujetos de la actividad minera, la tasa efectiva conforme a lo señalado en el Anexo de la presente Ley. Esta tasa es establecida en función al margen operativo del trimestre.
4.3 El monto a pagar por concepto de la regalía minera será el mayor monto que resulte de comparar el resultado de lo dispuesto en el numeral 4.1 y el uno por ciento (1%) de los ingresos generados por las ventas realizadas en el trimestre calendario.	4.3 El margen operativo a que se refiere el numeral anterior es el resultado de dividir la utilidad operativa trimestral, entre los ingresos generados por las ventas del trimestre, determinadas conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la presente Ley. El resultado se redondea a dos (2) decimales.
4.4 En el caso de los pequeños productores y mineros artesanales la regalía minera será de cero por ciento (0%) en el marco de lo señalado en el artículo 10 de la presente Ley.	***4.4 Cuando la cotización de los precios del mercado internacional de minerales trimestrales exceda el umbral definido, se considera una tasa marginal adicional a la original de 0.5 puntos porcentuales para los***

	Tramos del 1 al 4; 1 punto porcentual, para los Tramos del 5 al 8; 1.5 puntos porcentuales, para los Tramos del 9 al 12; 2 puntos porcentuales, para los Tramos del 13 al 16 del Anexo de la presente Ley 29788. 4.5 El monto a pagar por concepto de la regalía minera será el mayor monto que resulte de comparar el resultado de lo dispuesto **en los numerales 4.2 y 4.4** y el uno por ciento (1%) de los ingresos generados por las ventas realizadas en el trimestre calendario. 4.6 En el caso de los pequeños productores y mineros artesanales la regalía minera será de cero por ciento (0%) en el marco de lo señalado en el artículo 10 de la presente Ley.

V. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIOS

La presente iniciativa legislativa no genera gasto al erario nacional dado que por el contrario tiene como finalidad buscar fuentes alternativas de recaudación fiscal. En efecto, genera mayor recaudación en cuanto regalía minera para aquellos periodos de tiempo donde la cotización de precios internacionales supere cierto umbral histórico de dicho concepto. Esto permitirá reactivar la economía en general a través de la presión fiscal pues mayores recursos recaudados posibilitan mayor inversión pública y provisión de servicios públicos, que son un medio importante, para la reducción de las brechas sociales y la pobreza.

VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONAL

Esta propuesta legislativa guarda relación con las siguientes Políticas de Estado contempladas en el Acuerdo Nacional:

1. La Octava Política del Estado referente a la Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú. El objeto de esta política es fortalecer el proceso de descentralización económica, política y administrativa basado en principios de subsidiaridad y complementariedad entre los tres niveles de gobierno.

2. La Décima Política del Estado referente a la reducción de la pobreza. La principal finalidad de esta política radica en tener como prioridad la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad económica y social entre los grupos humanos a través de las propuestas de políticas y mecanismos integrales que garanticen la igualdad de oportunidades.

3. La Trigésima Primera Política del Estado referente a la Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda. La principal finalidad de esta política radica en crear las condiciones para que la deuda externa e interna, así como el presupuesto público, sean sostenibles en el tiempo con el objeto de aumentar el bienestar a todos los ciudadanos. Entre los objetivos específicos que se indican, está en producir una reforma tributaria progresiva.

VII. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se vincula con los siguientes temas de agenda legislativa 2023-2024:

8. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA PARA PROPICIAR EL DESARROLLO INTEGRAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO DEL PERÚ	27. REGULACIÓN REFERIDA A LA DESCENTRALIZACIÓN Y FUNCIONES EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO
	28. FINANCIAMIENTO, FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES