

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R. 1634
10 de abril de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

REFORMAS MINERAS Y POLITICAS PARA PROMOVER LA
INVERSION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE */

*/ Documento elaborado por el Sr. Fernando Sánchez Albavera, Asesor Regional de la Unidad de Recursos Naturales y Energía de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL para ser presentado en la I Conferencia Anual de Ministros de Minería de Las Américas, Santiago, Chile, 15 de mayo de 1996. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

96-4-341

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	v
I. ORIENTACION DE LAS REFORMAS	1
II. LAS REFORMAS Y LOS DESAFIOS DE LA GLOBALIZACION	3
A. Minería y globalización	4
B. Dinámica del mercado	5
C. Movilidad dentro de las cadenas de valor	5
III. POLITICAS PARA PROMOVER LA INVERSION	6
A. Políticas vinculadas a la gestión del potencial minero	7
1) Fortalecimiento de las instituciones	7
2) Modernización de los regímenes de concesiones	7
3) Eliminación de las barreras de entrada	8
4) Disponibilidad y uso de recursos conexos y de infraestructura	9
5) Acciones preventivas y de fiscalización para la protección del medio ambiente	9
B. Políticas vinculadas a la gestión macroeconómica	9
a) Política comercial	10
b) Política cambiaria	11
c) Política tributaria	13
d) Políticas financieras	15
IV. REACCION DE LOS INVERSIONISTAS	16

Indice de Recuadros

1. Derechos y obligaciones de los concesionarios mineros	2
2. Jurisdicción minera	3
3. Impacto de la reducción de aranceles en la minería peruana	11
4. Retraso cambiario en América Latina	12
5. Reformas arancelarias en algunos países de la región	13
6. Perú: Régimen de estabilidad tributaria en la minería	14
7. La tributación en algunos países mineros	17
8. Privatizaciones mineras en el Perú	18

Indice de Cuadros

1. Reformas Económicas en América Latina	19
2. Indicadores Económicos de América Latina y el Caribe	21

RESUMEN

La mayoría de los países mineros de la región emprendió en este decenio reformas para promover la inversión y acelerar la puesta en operación de nuevos yacimientos, incrementar y diversificar las exportaciones mineras y elevar por tanto, su participación en el mercado mundial.

Estas han incidido en la modernización y liberalización de los regímenes de concesiones, en la reducción de la actividad empresarial del Estado y en la privatización de empresas públicas, en contraposición con el acentuado nacionalismo que tuvo vigencia en la década de los setenta.

Las reformas mineras se encuadran dentro del proceso de liberalización de las economías, que es concordante con el predominio de un modelo económico de vigencia y proyecciones mundiales y que apunta a profundizar la interconexión de los mercados acelerando el proceso de globalización. Dicho fenómeno induce a la armonización de las políticas económicas condicionando la distribución de los beneficios a la capacidad de generar ventajas competitivas cada vez más dinámicas y sustentables en el largo plazo.

Para enfrentar los desafíos del proceso de globalización los países de América Latina han venido adoptando acciones dirigidas a:

- a) Incrementar la información sobre el potencial minero.
- b) Garantizar la seguridad de las concesiones mineras.
- c) Captar mayores flujos internos y externos de capital para poner en producción las reservas económicamente factibles.
- d) reducir los costos de producción y neutralizar los eventuales sesgos anti-exportadores de la política económica.
- e) Promover la constitución de sistemas de innovación favoreciendo la mayor difusión e incorporación del progreso técnico; y
- f) mejorar y operar a costos internacionales la infraestructura.

La reacción de los inversionistas ha sido muy positiva considerando que la inversión comprometida alcanzará a unos 11,644 millones de dólares en lo que resta de este siglo, lo que equivale al 38.5 % de la inversión minera mundial.

I. ORIENTACION DE LAS REFORMAS

La mayoría de los países mineros de la región emprendió en este decenio reformas para promover la inversión y acelerar la puesta en operación de nuevos yacimientos, incrementar y diversificar las exportaciones mineras y elevar por tanto, su participación en el mercado mundial.^{1/}

Estas han incidido en la modernización y liberalización de los regímenes de concesiones, en la reducción de la actividad empresarial del Estado y en la privatización de empresas públicas, en contraposición con el acentuado nacionalismo que tuvo vigencia en la década de los setenta.

Las reformas consideran que debe existir libre acceso a la explotación de los recursos, garantizando la sustentabilidad del patrimonio natural y la soberanía nacional, reafirmando el principio de que el dominio originario del Estado sobre las minas es permanente. Las pertenencias mineras constituyen, dentro de este marco, una forma particular de propiedad que difiere de la propiedad común al estar sujeta a condicionalidades vinculadas al interés nacional.

Dentro de este marco conceptual, se ha tendido a delimitar con mayor precisión las atribuciones de las autoridades mineras, reduciendo los grados de discrecionalidad y haciendo más transparentes los procedimientos para el otorgamiento de las concesiones. Así, la clara delimitación de los derechos y obligaciones de los titulares y sobre todo la seguridad jurídica de las concesiones mineras, constituyen un aspecto fundamental para promover la inversión.

La mayoría de las reformas se sustentan en el principio de neutralidad de la legislación. Esta se aplica a todos por igual, al margen del tipo o nacionalidad de las empresas, tamaño de las operaciones o de la zona o región en que se realizan.

Se considera que los eventuales tratamientos preferenciales deberían ser transitorios y lo más directos posibles cuando puedan justificarse por objetivos de descentralización económica o para atender problemas sociales.

^{1/} Julio Vildósola, El dominio y soberanía de los recursos mineros y los regímenes actuales de concesiones en los países de América Latina y el Caribe y sus tendencias. CEPAL, Santiago, Chile, abril 1996.

Recuadro 1

Derechos y Obligaciones de los concesionarios mineros

I. Derechos**A. Cateo, prospección y exploración**

Libre acceso a las áreas en que se encuentran los recursos y/o que se presume geológicamente que puedan contenerlos.

B. Explotación y procesamiento

Libertad para realizar todos los trabajos, obras y labores que permitan desarrollar las concesiones y extraer los recursos en armonía con el medio ambiente. Derecho de propiedad sobre las sustancias mineras obtenidas en las áreas de concesión.

C. Comercialización

Libre comercialización interna y externa de los productos objeto de la concesión.

D. Otros derechos

1. Derecho a la información de los organismos públicos competentes y al cumplimiento del debido procedimiento. Respecto de los procedimientos en algunos países se aplica el principio de presunción de veracidad.

2. Exclusividad del derecho minero sin más límites que los que señala la ley. Protección jurídica frente a la superposición de concesiones. Sólo se admiten petitorios en áreas libres.

3. Pleno ejercicio y sin ningún tipo de interferencias o limitaciones de los derechos mineros.

4. Solicitar y obtener "servidumbres" para usar y ocupar superficies vinculadas a las actividades de prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte y comercialización.

5. Facultad para solicitar y obtener otros derechos necesarios para el manejo de las operaciones mineras (derechos de agua).

II. Obligaciones

Los titulares de derechos mineros de exploración, explotación, beneficio y procesamiento deben desarrollar efectivamente las labores inherentes al objeto de la concesión.

El titular debe efectuar las inversiones requeridas y cumplir los programas de desarrollo de las concesiones. El incumplimiento genera la caducidad de la concesión y por ende del título minero.

En la mayoría de los países tiene vigencia el principio de "amparo por el trabajo" que, en algunos casos se incluye como norma constitucional.

El control de las obligaciones ha sido generalmente un problema ya que muchas veces estuvo sujeto a la discrecionalidad de los funcionarios.

En la reforma minera peruana se considera el pago de una patente o derecho de vigencia de carácter progresivo que incluye penalidades por incumplimiento de los programas de desarrollo de las concesiones. En Chile, la mecánica es diferente y guarda relación con los criterios jurídicos que informan la titulación minera.

En este caso, la única obligación para amparar la vigencia y validez de la concesión, es el pago de una patente anual según la extensión territorial.

Asimismo, con la promulgación de Códigos del Medio Ambiente se han introducido nuevas obligaciones para garantizar que las explotaciones sean sustentables.

Fuente: Julio Vildósola, El dominio y soberanía de los recursos mineros y los regímenes actuales de concesiones en los países de América Latina y el Caribe y sus tendencias, CEPAL, abril, 1996.

Recuadro 2

Jurisdicción Minera

Las reformas han tendido a delimitar claramente la jurisdicción minera evitando interferencias y superposición de funciones y atribuciones, propendiendo a que los procedimientos sean lo mas transparentes posibles y descartando la discrecionalidad de las autoridades mineras.

La jurisdicción minera comprende, entre otras, las siguientes atribuciones y funciones que pueden concentrarse en una o más instituciones.

I. Administración

- Calificación de titulares de actividades mineras, tramitación de denuncios y petitorios, otorgamiento de concesiones, resolución de recursos de queja, apelación y/o revisión, declaración de caducidad de las concesiones.
- Definición de la última instancia administrativa para la resolución de problemas o conflictos.

II. Catastro y registro de derechos mineros

- Elaboración de catastros mineros para evitar conflictos por superposición de concesiones.
- Delimitación de las concesiones bajo unidades de medición aceptadas internacionalmente.
- Determinación de la instancia de registro de los derechos mineros con atribuciones para resolver los conflictos.

III. Fiscalización

Supervisión de obligaciones y compromisos de los concesionarios, de la calidad de las operaciones mineras y de los impactos sobre el medio ambiente

IV. Prospección e investigación

Constitución de instancias para evaluar los recursos disponibles (mapas, cartas geológicas etc), promover una mayor difusión e incorporación del progreso técnico y orientar a los inversionistas.

Fuente: Julio Vildósola, El dominio y soberanía de los recursos mineros y los regímenes actuales de concesiones en los países de América Latina y el Caribe y sus tendencias, CEPAL, abril de 1996.

II. LAS REFORMAS Y LOS DESAFIOS DE LA GLOBALIZACION

Las reformas mineras se encuadran dentro del proceso de liberalización de las economías, que es concordante con el predominio de un modelo económico de vigencia y proyecciones mundiales y que apunta a profundizar la interconexión de los mercados acelerando el proceso de globalización. Dicho fenómeno induce a la armonización de las políticas económicas condicionando la distribución de los beneficios a la capacidad de generar ventajas competitivas cada vez más dinámicas y sustentables en el largo plazo.

La globalización supone un estado de relación entre las economías en el que tienden a reducirse la intervención pública y a predominar las estrategias de las empresas. Ello se ve facilitado

por la acelerada incorporación y difusión del progreso técnico, que implica a su vez una compleja interconexión de ventajas competitivas mediante diversas formas de contratación y asociación.

Las ventajas competitivas son relativas y por ende variables en el tiempo, siendo objeto de constante interpelación. Esto supone cambios continuos en las cuotas de participación en los mercados mundiales y en los aportes nacionales a las cadenas de valor constituidas por las empresas.

El progreso técnico otorga a las ventajas naturales un carácter más dinámico que absoluto. Estas se identifican, sustituyen y cancelan según su grado de funcionalidad con las economías y empresas que lideran el cambio tecnológico. El "cómo hacer" y los mecanismos para difundir los conocimientos son cada vez más "transables". Quienes lideran el cambio tecnológico no solamente definen la "vida útil" de los procesos de explotación sino también, abren nuevas posibilidades de manejo de los procesos naturales, lo que tiende a relativizar las ventajas comparativas.

Dentro de este contexto, la cuestión ambiental ha devenido en un problema que supera las fronteras de las naciones. En este contexto se aboga en favor de una normatividad internacional que podría tener repercusiones muy significativas en la explotación de los recursos mineros.

El proceso tiende a discriminar entre espacios nacionales de inversión (riesgo-país) vis a vis la acelerada movilidad internacional de los capitales. La competitividad no está sólo en función de las ventajas naturales sino también, del ambiente, más o menos favorable, que exista para la inversión.

En suma, el proceso de globalización constituye un factor de creciente presión sobre el margen de maniobra de los estados nacionales, en concordancia con el nuevo paradigma económico de vigencia y proyecciones mundiales. Los beneficios dependerán de la capacidad de asociarse a los espacios más dinámicos del mercado mundial.

A. Minería y globalización

La globalización no es un fenómeno reciente en el caso de la minería. El mercado mundial presenta características muy particulares que facilitan el desarrollo de estrategias globales dentro de las que pueden mencionarse la vigencia de instituciones y prácticas de contratación comercial que son aceptadas internacionalmente.

Los productores son "tomadores de precios internacionales" por lo que su eficiencia se define en función de su capacidad para manejar costos y no precios. Lo que caracteriza las estrategias

globales de las grandes empresas mineras es la selección, a nivel mundial, de opciones de abastecimiento y procesamiento para optimizar los márgenes entre los precios internacionales y los costos de producción.

La movilidad y flexibilidad para cambiar sus posiciones de abastecimiento caracteriza sus operaciones, a diferencia de la mayoría de las empresas públicas que se crean para explotar, exclusivamente, recursos nacionales.

B. Dinámica del mercado

La dinámica del mercado se ve influida, entre otros factores, por los ciclos de la economía mundial y específicamente por el comportamiento y cambios tecnológicos que se producen en las industrias usuarias. Sin embargo, los cambios tecnológicos de las últimas décadas han determinado que los ciclos de la economía mundial no tengan los mismos "efectos de arrastre" que en las décadas anteriores debido a los efectos de sustitución y miniaturización.

Lo primero implica que el consumo de algunos metales se ve afectado por los cambios en los precios relativos vis a vis la aparición de nuevos materiales mientras lo segundo supone la reducción del peso de los componentes metálicos en los productos manufacturados.

Como la estructura del consumo varía según el grado de desarrollo de la estructura productiva de los países consumidores, los efectos mencionados tienen mayor incidencia en los países desarrollados, constatándose que en los países de reciente industrialización (NICs) el consumo de metales registra un mayor dinamismo.

El escenario internacional se caracteriza además, por el menor dinamismo de las economías de los países desarrollados estimándose que la demanda minera continuará experimentando un mayor ritmo de crecimiento en el mercado de Asia Pacífico y que persistirán las presiones recesivas en las economías en transición al capitalismo. Todo ello en el contexto de una gran movilidad internacional de capitales; fuerte erosión y cambio en las ventajas naturales; y de una significativa caducidad y surgimiento de nuevas ventajas competitivas.

C. Movilidad dentro de las cadenas de valor

La mayoría de las proyecciones indican que los márgenes entre los costos de producción y los precios propenderán a ser más estrechos en el futuro, aunque ello dependerá de los cambios que experimente la incorporación del progreso técnico.

La explotación de nuevos yacimientos privilegiará los de mayor dimensión, mejor calidad y costos más reducidos de desarrollo y operación. Sin embargo, la existencia de ventajas naturales será una condición necesaria pero no suficiente para atraer inversiones.

La atracción de capitales dependerá, en gran medida, del grado de estabilidad política y económica y de las modalidades de inserción financiera internacional de los países que cuenten con ventajas naturales, así como de impulsores gubernamentales que estimulen la reducción del costo de los factores productivos; la ampliación, operatividad y óptimo costo de la infraestructura física disponible; la formación de recursos humanos calificados, todo lo cual determina, en última instancia, la vigencia efectiva de ventajas competitivas.

III. POLITICAS PARA PROMOVER LA INVERSION

En concordancia con los desafíos del proceso de globalización los países de América Latina han venido adoptando acciones simultáneas para promover la inversión minera que apuntan a los siguientes propósitos:

- 1) Incrementar la información y conocimientos sobre el potencial minero existente.
- 2) Garantizar la estabilidad jurídica de las concesiones mineras.
- 3) Captar una mayor proporción de los flujos internos y externos de capital para poner en producción las reservas económicamente factibles.
- 4) Reducir los costos de producción y neutralizar los eventuales sesgos anti-exportadores de la política económica.
- 5) Promover la constitución de sistemas de innovación favoreciendo la mayor difusión e incorporación del progreso técnico.
- 6) Ampliar y operar a costos internacionales la infraestructura disponible (puertos, carreteras, energía, etc.)

Para estos efectos se han puesto en marcha una serie de acciones de política dirigidas a perfeccionar la gestión del potencial minero y a elevar los márgenes entre los costos de producción y los precios internacionales.

A. Políticas vinculadas a la gestión del potencial minero

Estas acciones están orientadas a identificar y desarrollar las potencialidades mineras poniendo especial atención en aspectos tales como los siguientes:

1) Fortalecimiento de las instituciones

Se considera que, al margen de sus intenciones, los resultados de las políticas mineras dependen, en gran medida, de las atribuciones y capacidad técnica y administrativa de los organismos públicos encargados de ejecutarlas.

En este sentido se ha propendido a centralizar el trato con los potenciales inversionistas, evitando la dispersión y duplicación de funciones así como a perfeccionar y hacer lo más transparente posible la información sobre el potencial minero.

Se han producido avances significativos en lo que se refiere a los servicios geológicos (elaboración de cartas geológicas, cartas metalogénicas, mapas geológicos, cartas magnéticas, cartas hidrogeológicas etc.); mineros (catastros y registro de los derechos mineros) y los vinculados a los servicios de investigación y desarrollo (centros de investigación minera y metalúrgica).

Estos servicios son fundamentales para constituir una capacidad endógena que permita una mayor acumulación y difusión del progreso técnico, una mejor administración del potencial existente y una eficaz orientación a los inversionistas.

2) Modernización de los regímenes de concesiones

Los regímenes de concesiones son objeto de perfeccionamiento tanto en sus aspectos institucionales como operativos, a fin de garantizar la seguridad de los derechos. Se están haciendo esfuerzos importantes para superar las ineficiencias relacionadas, por ejemplo, con trámites complejos y engorrosos así como para lograr un mejor registro de los derechos mineros.

Como se concluyó en el encuentro sobre la modernización de la legislación minera, organizado por la CEPAL, a fines de 1994, la modernización de los regímenes de concesiones debería propender a poner en vigencia principios tales como los siguientes ^{2/} :

a) "Independencia" que implica entregar la concesión por vía gubernativa, administrativa o judicial según la realidad de cada país, evitando actos arbitrarios o discrecionales en su otorgamiento.

b) "Celeridad" sustentado en la fijación de plazos específicos, presunción de veracidad y en la máxima simplificación y transparencia de los procedimientos administrativos.

^{2/} Véase Informe del Seminario sobre Modernización de la Legislación Minera en América Latina y el Caribe. CEPAL, LC/R.1500, Santiago, Chile, febrero 1995.

- c) "Preferencia" para proteger los derechos del descubridor.
- d) "Exclusividad" para garantizar que en cada área de concesión exista un solo título minero.
- e) "Publicidad" que implica la máxima difusión del título otorgado al concesionario.
- f) "Asistencia técnica" al procedimiento de constitución para asegurar la invariabilidad de la concesión.

3) Eliminación de las barreras de entrada

Las políticas de promoción de las inversiones han tendido a eliminar tanto la exclusividad del Estado en la explotación de algunos productos mineros como el mantenimiento de áreas de reserva o derechos especiales en manos de empresas públicas, considerando que ello desalentó la inversión privada y retrasó la puesta en operación de nuevos yacimientos.

La mayoría de los países de la región evitan cualquier forma de discriminación entre los inversionistas sean públicos o privados, nacionales o extranjeros. En algunos casos (Chile y Venezuela por ejemplo) se han mantenido los derechos preferentes de las empresas públicas pero se han promovido "alianzas estratégicas" y diversas modalidades de contratación y asociación con empresas privadas.

La tendencia ha sido eliminar las barreras de entrada al cateo, prospección, exploración y explotación minera en sus diferentes fases de procesamiento. La comercialización, interna y externa, está también libre de restricciones, salvo en circunstancias muy excepcionales que podrían comprometer aspectos vinculados a la seguridad nacional

4) Disponibilidad y uso de recursos conexos y de infraestructura

Las políticas se orientan a mejorar la competitividad física de los espacios nacionales para hacer más atractiva la localización de inversiones. Así, se busca facilitar el acceso a los recursos estimulando la inversión pública y privada, en obras de infraestructura (puertos, carreteras, energía) para mejorar el acondicionamiento del territorio, a la vez que evitar distorsiones derivadas del manejo de precios y tarifas que afecten los costos de producción.

De otro lado, se tiende a la instauración de mecanismos más expeditivos para el otorgamiento de servidumbres y uso de otros recursos requeridos por la explotación minera (hídricos p.e.).

5) Acciones preventivas y de fiscalización para la protección del medio ambiente

Existe consenso en que la promoción de la inversión privada no puede sustentarse en el "relajamiento" de las normas de protección, considerando que la cuestión ambiental tiende a internacionalizarse y que, sobre todo, los inversionistas extranjeros deberán enfrentar presiones cada vez más intensas en sus países de origen.

Se asume además, que la protección del medio ambiente requiere de un entorno económico que permita una mayor eficiencia productiva, única garantía real para que las empresas puedan disponer de recursos para que sus operaciones sean sustentables.

Se han producido avances importantes en lo que se refiere a la fijación de normas y estándares de calidad del ambiente, de acuerdo a la realidad de cada uno de los países de la región, diferenciando, en algunos casos, entre las nuevas actividades y las existentes, siendo más exigentes con las primeras y otorgando plazos de adaptación para las segundas.

Se estima que para la definición de las normas ambientales debe contarse con la más amplia participación de los productores, ya que su objetivo es anticiparse a los problemas o resolverlos, evitando que la cuestión ambiental sea fuente de controversias.

Se aprecia, sin embargo, que se requiere perfeccionar los mecanismos de prevención y fiscalización, descentralizando la gestión ambiental, contando para ello con personal calificado y una mayor eficiencia en la asignación de los recursos financieros.

B. Políticas vinculadas a la gestión macroeconómica

El grado de estabilidad económica y el manejo de los instrumentos comerciales, cambiarios, tributarios y financieros de la política económica resulta fundamental para crear un entorno favorable a la inversión minera, que sólo puede alcanzarse cuando éstos impactan favorablemente sobre los costos de producción, considerando que la minería es una actividad "tomadora de precios internacionales". ^{3/}

Las diferencias de costos entre los países que detentan los recursos mineros constituyen un factor fundamental en la elección de alternativas de localización, por cuanto los inversionistas tenderán a concentrar sus proyectos en los países de más bajo costo

^{3/} Costos de mano de obra, precios de la energía, tarifas portuarias, tributos al margen de los resultados del ejercicio económico, prohibiciones y aranceles elevados, depresión del tipo de cambio, discriminación cambiaria etc.

y de mayores destrezas adquiridas, ya que de ello depende el sostenimiento de las ventajas competitivas de los operadores mineros.

La eficacia de los instrumentos de la política económica respecto de la minería podría medirse respondiendo a interrogantes como las siguientes :

i) ¿Responden las estrategias de inversión de las empresas a los factores de competitividad derivados del manejo de los instrumentos de la política económica?

ii) ¿Son sostenibles los factores de costos para aumentar o en todo caso, al menos mantener la participación en el mercado mundial?

iii) ¿Ocupan las empresas una posición cada vez más privilegiada en las cadenas internacionales de valor?

iv) ¿Se han incrementado los gastos locales de las empresas mineras y se propende a alcanzar una mayor articulación productiva interna?

v) ¿Estimulan los factores económicos la especialización así como una mayor difusión e incorporación de progreso técnico en armonía con el medio ambiente?

Es en última instancia el cumplimiento de estas condiciones lo que permitirá un mejor reparto de los beneficios entre el Estado como soberano de los recursos y los inversionistas privados.

a) Política comercial

El manejo de la política comercial ha mostrado, en lo que va de este decenio, un comportamiento favorable a la actividad minera. La mayoría de los países de la región ha tendido a evitar la dispersión y discriminación arancelaria y a eliminar las restricciones no arancelarias para que los márgenes de protección estimulen la competencia y por ende, la eficiencia de los proveedores locales.

Predominan además, criterios de neutralidad por lo que la minería no tiene un tratamiento ni más ni menos favorable que otras actividades, ya que se requiere que la minería pueda abastecerse de insumos y bienes de capital a precios competitivos.

b) Política cambiaria

La mayoría de los países de la región considera que la aplicación de normas cambiarias restrictivas y la aplicación de tipos de cambio discriminatorios no sólo desalientan las inversiones sino que distorsionan la asignación de recursos.

Recuadro 3

Impacto de la reducción de aranceles en la minería peruana.

En el Perú, un buen número de los abastecedores de la industria minera disfrutaban de condiciones de monopolio. Cuando los aranceles se redujeron de 70% a 15% en 1991 muchas empresas dejaron de ser competitivas y las empresas mineras pudieron abastecerse del exterior. La apertura comercial fue muy favorable para la minería porque los proveedores que resistieron tuvieron que reducir sus precios.

Así por ejemplo, los fabricantes de barrenos tenían precios de US\$130 cuando en el mercado mundial podían obtenerse a sólo US\$25. En un primer momento, los proveedores de "accesorios de voladura" se vieron obligados a reducir el precio del fulminante de US\$4.30 a US\$1.80 y cuando

aparecieron en el mercado peruano productos chilenos a US\$1.50, tuvieron que reducirlos a US\$1.30.

El mayor productor nacional de bolas de molino las ofrecía a los mineros locales a US\$1300. Después de la rebaja de aranceles redujo su precio a US\$700 precio que todavía resultaba elevado si se consideraba que participaba en licitaciones de Codelco cotizándolas a sólo US\$500. Actualmente la mayoría de las empresas mineras están importando bolas de los Estados Unidos a precios aún más bajos.

El nitrato de amonio se vendía a casi US\$1000/ton. Cuando se redujeron los aranceles el monopolio estatal que lo fabricaba tuvo que competir con precios de US\$500/ton.

Fuente: CEPAL, en base a información proporcionada por las empresas

Subsisten, sin embargo, algunos problemas que tienen relación con los factores que determinan la sobrevaloración de las monedas nacionales. Las empresas mineras deben reestructurarse para enfrentar los bajos niveles de precios que se proyectan a futuro, pero en algunos países su competitividad está siendo afectada por el "atraso cambiario".

La promoción de la inversión minera requiere un tipo de cambio estable que refleje la canasta monetaria correspondiente al comercio exterior del país en cuestión, que se mueva con relativa independencia de la coyuntura y que no se distorsione por el ingreso de capitales de corto plazo.

La inestabilidad cambiaria reduce la competitividad de las empresas y si éstas consideran que puede prolongarse por un largo período pone en riesgo la realización de nuevas inversiones. En este sentido, la experiencia del decenio de los ochenta fue muy negativa por cuanto la inestabilidad cambiaria se asoció con la aplicación de tipos de cambio discriminatorios, una baja credibilidad de las políticas comerciales y un inadecuado manejo de las variables monetarias y fiscales.

Recuadro 4

Retraso cambiario en América Latina

Las tendencias al retraso cambiario continúan en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, lo que repercute sobre la competitividad de las exportaciones.

En una muestra de 18 países de la región, a fines de 1995, se pudo apreciar que en 13 el índice del tipo de cambio real efectivo de las exportaciones mostró un claro deterioro con respecto a 1990.

Dicho índice corresponde al promedio del tipo de cambio (oficial y principal) real de las monedas con respecto a las de los países que tienen una mayor significación en el intercambio comercial de los países de la región, ponderado por la importancia relativa de las exportaciones hacia dichos países en el período 1989-93.

Entre los países mineros, Brasil experimentó el atraso cambiario más significativo junto con Venezuela y Colombia. El índice de Colombia y Venezuela, en cada caso, fue 26 % más bajo que en 1990, mientras que el retraso cambiario se acentuó Brasil. A fines de 1995, el tipo de cambio real efectivo de las exportaciones de este país cayó en 29 % como resultado del nuevo programa económico.

En Argentina y Perú el retraso fue 13 % y 14 % respectivamente mientras que en Chile el índice arrojó un deterioro de 17 %.

Entre los países de significación minera sólo Bolivia y México registraron una mejora equivalente a 27 % y 20 % respectivamente mientras que República Dominicana el deterioro fue de sólo 6 %.

Fuente: CEPAL, Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1995, cuadro A.7 Pag.55. Santiago, Chile.

c) Política tributaria

Un buen número de países de la región han puesto en marcha reformas tributarias con el objeto de mejorar la recaudación fiscal y promover la inversión.

En este campo se observan diferencias en el manejo de los instrumentos tributarios, pero se ha tendido a reducir las tasas impositivas sobre los resultados del ejercicio económico.

Desde el punto de vista de los inversionistas mineros la política tributaria debería sustentarse en criterios tales como los siguientes:

i) Estabilidad tributaria garantizando que sólo serán aplicables los impuestos vigentes al momento de realizar las inversiones.

Recuadro 5

Reformas arancelarias en algunos países de la región

1) Argentina

La reforma arancelaria se inició en 1989. De un arancel máximo de 63 % se pasó a uno de sólo 30 % a fines de 1993. En este lapso, el arancel promedio se redujo de 39 % a 15 %, fijándose sólo 3 tramos.

2) Bolivia

El programa de reforma se inició en 1986. De un arancel máximo de 150 % se llegó a uno de 10 % en 1993. En este año habían sólo 2 tramos y el arancel promedio bajó de 12 % a 7 %.

3) Brasil

El proceso se inició en 1988. De un máximo de 105 % se llegó a uno de 35 % en 1993. Los tramos se redujeron de 29 a 7 en dicho lapso y el arancel medio se redujo de 51 % a 14 %.

4) Colombia

La reforma se inició en 1990. De un arancel máximo de 100 % se pasó a uno de 20 % en 1993. Los tramos disminuyeron de 14 a 4 y el arancel promedio se redujo de 44 % a 12 %.

5) Chile

La reforma arancelaria se inició en 1973. De un máximo de 220 % se llegó a uno de 10 % a fines de 1993. De 57 tramos se llegó a un arancel plano y el promedio se redujo de 94 % a 10 %.

6) México

La reestructuración arancelaria se inició en 1985. De 10 tramos se llegó a sólo 3 en 1993. El arancel promedio se redujo de 24 % a sólo 12 %.

7) Perú

La reforma arancelaria se inició en 1990. De un arancel máximo de 108 % se llegó a uno de 25 %. El arancel promedio bajó de 66 % a 18 % y los tramos se redujeron de 56 a sólo 2.

8) Venezuela

La reforma arancelaria se inició en 1989. De un arancel máximo de 135 % se llegó a sólo 20 %. El arancel promedio se redujo de 35 % a 10 %, entre 1989 y fines de 1993 mientras que el número de tramos se redujo de 41 a sólo 4.

Fuente: CEPAL, Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Cuadro V.1, pag. 106.LC/G.1800, Santiago, Chile, 2 de marzo de 1994.

ii) Agilidad, flexibilidad y derecho al debido procedimiento.

iii) Eliminación de impuestos discriminatorios garantizando la neutralidad de la tributación.

iv) Reducción del número de impuestos, especialmente locales o dirigidos, que involucran a las operaciones mineras en procedimientos tributarios engorrosos.

v) Eliminación de impuestos o sobre-tasas vinculadas a situaciones coyunturales.

vi) Eliminación de cánones sobre el valor bruto de las ventas e impuestos a la exportación.

Recuadro 6

Perú: Régimen de estabilidad tributaria en la minería

La Ley de Minería establece que los titulares mineros que inicien operaciones, acrediten programas de inversión para ampliar sus actividades o que inviertan en empresas del Estado tienen derecho a suscribir contratos de estabilidad que garantizan los siguientes beneficios:

1) Aplicación del régimen tributario vigente a la fecha de aprobación del programa de inversión, no siendo imputable ningún tributo que se cree con posterioridad.

No son de aplicación los cambios en la determinación y pago de tributos salvo que el beneficiario opte por éstos. Tampoco les serán imputables la compra obligatoria de bonos u otros títulos similares ni los adelantos de impuestos o los préstamos en favor del Estado.

2) Libre disposición de las divisas generadas por las exportaciones, en el país o en el extranjero.

3) No discriminación cambiaria, entendiéndose que deberá otorgarse el mejor tipo de cambio si existiera algún tipo de control o cambio diferencial.

4) Libre comercialización de los productos.

5) Estabilidad de los regímenes especiales cuando ellos se otorguen, por devolución de impuestos, admisión temporal y otros similares.

6) La no modificación unilateral de las garantías incluidas dentro del contrato.

Los convenios se aplican en tres casos:

- Cuando se compromete una producción de hasta 5,000 ton con una inversión no menor a 2 millones de dólares.

- Cuando se compromete una producción diaria de 5,000 ton con una inversión no menor a 20 millones de dólares.

- Cuando se compromete una inversión no menor a 50 millones de dólares.

A fines de agosto de 1995, el Gobierno del Perú había firmado 23 contratos de estabilidad tributaria que permitirán materializar inversiones por unos 750 millones de dólares.

Los principales contratos y los montos de inversión comprometida, en millones de dólares, son los siguientes:

- Magma Tintaya	330.00
- Yanacocha (Maqui Maqui).....	55.45
- Yanacocha(Carachugo Sur).....	36.61
- Sociedad Minera de Zinc.....	50.00

Se incluyen también convenios que involucran a las empresas San Ignacio de Morococha, Aurífera Inambari y Centromín, que en conjunto tienen compromisos de inversión por 330 millones de dólares.

En rangos de inversión de entre 2.26 y 39.77 millones de dólares se incluyen también, convenios con empresas de la gran minería como Southern Perú, Minera Cerro Verde y Shougang Hierro Perú.

vii) Devolución de impuestos abonados en el proceso productivo (draw back), para evitar que los costos mineros incluyan impuestos a las transacciones internas o al valor agregado.

vii) Pago de tributos sobre las utilidades distribuidas para estimular la reinversión.

Las políticas tributarias juegan un papel muy importante en las decisiones de inversión de las empresas mineras, ya que los diferenciales existentes entre las tasas impositivas afectan sus márgenes de operación induciendo a cambios en la localización de sus inversiones.

d) Políticas financieras

Las políticas de apertura de los mercados financieros especialmente en lo que se refiere a la eliminación de las restricciones para la concertación de créditos del exterior y para utilizar el crédito interno, en el caso de empresas extranjeras, así como la suspensión de los límites a las remesas de utilidades, han mejorado significativamente las condiciones para la inversión minera.

Si bien los países de la región han venido adoptando medidas para dinamizar sus mercados de capitales, subsisten algunas restricciones vinculadas al carácter cerrado de algunas sociedades mineras y a la reducida participación de los títulos mineros en las transacciones bursátiles, así como algunas limitaciones para la participación de inversionistas institucionales (administradoras de fondos de pensiones p.e.) debido al riesgo que conllevan las operaciones mineras.

La flexibilización de las restricciones para emisión de títulos/valores (ADRS p.e.) en los mercados internacionales de capitales ha ampliado las posibilidades de financiamiento de la minería, aunque todavía son muy pocas las empresas regionales que han incursionado en dichos mercados.

IV. REACCION DE LOS INVERSIONISTAS

Las nuevas orientaciones de la política económica que se han explicado en la sección anterior y las leyes marco para la regulación de la inversión así como los cambios que han experimentado los regímenes de tratamiento al capital extranjero, están estimulando un nuevo ciclo de inversiones en la minería de América Latina y el Caribe.

Los avances respecto de la estabilización de la economía, la consolidación de los regímenes democráticos, las privatizaciones, la menor intervención del Estado, el otorgamiento de plenas

garantías a los derechos mineros y el consenso respecto a que la inversión extranjera es fundamental para captar los beneficios del progreso técnico, han configurado un ambiente muy favorable.

La reacción de los inversionistas ha sido muy positiva considerando que la inversión comprometida alcanzará a unos 11,644 millones de dólares en lo que resta de este siglo, según una encuesta de los principales proyectos elaborada a comienzos de 1996.^{4/}

Se estima que la inversión comprometida, a nivel mundial, alcanzará a 30,220 millones de dólares, de los cuales la región captará el 38.5%. Estas cifras permitirían afirmar que estamos frente a un nuevo ciclo de incremento de las inversiones mineras, que posibilitará ampliar significativamente la oferta exportable de la región.

^{4/} Las cifras corresponden a una muestra realizada por el Engineering & Mining Journal a enero de 1996. Estas cifras son sólo referenciales pero dan una idea bastante aproximada de lo que significa la participación de la región en la inversión minera mundial.

Recuadro 7

La tributación en algunos países mineros

1) Impuesto a la renta

Las tasas a los inversionistas nacionales fluctúan entre un mínimo de 15 % en Chile y un máximo de 35 % en México. En Bolivia es de 32.5 %, en Brasil de 25 % mientras que en Perú y Venezuela son del 30 %. Sin embargo, en Chile los accionistas y socios están sujetos a una tasa adicional del 35 %. En este caso el 15 % se considera como crédito siendo la tasa efectiva es de 35 %. Además, en Brasil existe una sobretasa del 10 % sustentada en la progresividad de la renta.

Chile aplica una tasa a los inversionistas extranjeros del 42% que es la más elevada de los países considerados. En efecto, en Bolivia, Brasil, México, Perú y Venezuela las tasas para dichos inversionistas son iguales a las que se imputan a los nacionales. No obstante, en Brasil los no residentes están sujetos a un impuesto federal de 25 % y a una sobretasa de 10 %.

2) Impuesto a remesas al extranjero

Bolivia y Perú aplican las tasas más bajas a los dividendos. Estas son de 10 % y 13 % respectivamente. En Chile se aplica un 35 % y en Brasil 25 % pero en este caso se aplica sólo a los no residentes sin compromisos contractuales.

En el caso de las regalías Bolivia y Perú aplican 10 % y 13 % mientras que Venezuela acota entre 20 % y 30 % que se aplican sobre el 90 % de los ingresos por uso de marcas, 50 % del ingreso de patentes y 30 % de los ingresos por asistencia técnica. En Brasil y Chile las tasas a regalías son de 25 % y 20 % respectivamente.

Las remesas de intereses son gravadas con 25 % en Brasil y 13 % en Bolivia y con 4 % y 5 % en Chile y Venezuela.

3) Impuesto a rentas de sucursales extranjeras

Las tasas más elevadas son de 35 % en Chile y de 32.5 % en Bolivia. En Venezuela son de 30 %, en Brasil de 25 % y en Perú de sólo 10 %. Sin embargo, en Brasil se aplica sólo 15 % cuando se reinvierten utilidades en ampliación de la capacidad instalada.

4) Otros impuestos

Los impuestos al valor agregado son de 18 % en Chile y Perú y de 13 % y 15 % en Bolivia y Brasil. En ninguno de los países considerados se aplican impuestos al patrimonio. En Perú existen contratos de estabilidad tributaria para la minería y el impuesto a la renta se paga sobre las utilidades distribuidas.

Fuente: CEPAL, en base a información oficial. Las tasas se muestran sólo con sentido referencial ya que pueden haberse producido cambios recientes en alguno de los países considerados en esta muestra.

Recuadro 8

Privatizaciones mineras en el Perú

En 1992 el Perú inició un amplio proceso de privatizaciones mineras. Este proceso se sustenta en la reforma que se puso en vigencia con la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero (D.L. 708 del 6 de noviembre de 1991), así como en dispositivos orientados a estimular la inversión privada y a normar las modalidades de privatización.

Las principales privatizaciones realizadas son las siguientes:

1) **Cía Minera Condestable** por 1.3 millones de dólares, adquirida por el grupo nacional SERFIN.

2) **Minero Perú Comercial** por 4.1 millones de dólares adquirida por la empresa brasileña INGA.

3) **Hierro - Perú** vendida en 120 millones de dólares a Shougang Corp. de China Popular con un compromiso de inversión adicional por 150 millones de dólares.

4) **Yacimiento cuprífero de Quellaveco**, comprado por 12 millones de dólares por Mantos Blancos, empresa chilena subsidiaria de Anglo American que considera una inversión de 562 millones de dólares.

5) **Yacimientos de oro de Canariaco y Jahuamarca**, adquiridos por Placer Dome en 5 millones de dólares más un pago de 2.15 millones de dólares en los tres años de vigencia de la opción.

6) **Las Huaquillas**, proyecto de oro con un contrato de opción de compra a tres años con el grupo nacional VEGSA/Andescorp.

7) **Refinería de Cobre de Ilo**, adquirida por Southern Perú Copper Corp. en 68.9 millones de dólares.

8) **Empresa Minera Tintaya**, adquirida por Magma Copper en 218 millones de dólares en efectivo más 55 millones en títulos de deuda y con un compromiso de inversión de 85 millones de dólares.

9) **Yacimiento de cobre La Granja**, adquirido por Cambior en 1 millón de dólares y con una inversión en desarrollo prevista en 771 millones.

10) **Yacimiento de oro Mishki** vendido al grupo Zubillaga de Venezuela en 600,000 dólares.

11) **Yacimientos de oro de Colpar, Hualatán y Pallacocha** vendidos a Minera San José de Chile, subsidiaria de Lac Minerals, en 1.75 millones de dólares y con un compromiso de inversión de 4.68 millones.

12) **Yacimientos auríferos de San Antonio** adquiridos por 8.5 millones de dólares por el grupo peruano VEGSA/Andes Corp.

13) **Cerro Verde**, empresa cuprífera adquirida por Cyprus Minerals en 37 millones de dólares con un compromiso de inversión por 485 millones.

14) **Refinería de zinc de Cajamarquilla**, adquirida en 193 millones de dólares por un consorcio integrado por COMINCO y Marubeni, con un compromiso de inversión adicional de 20 millones de dólares.

15) **Yacimiento de Berenguela**, adquirido por Kappes Cassiday Ass. de Estados Unidos por 750 mil dólares.

A estos se sumará próximamente **CENTROMIN**, empresa polimetálica que opera varias minas y el complejo metalúrgico de La Oroya.

Fuente: CEPAL, en base a informaciones oficiales.

Cuadro 1

REFORMAS ECONOMICAS EN AMERICA LATINA

	REFORMA COMERCIAL	REFORMA FINANCIERA			REFORMAS DEL SECTOR PUBLICO				REFORMA LABORAL
		MERCADO CAPITALES	SISTEMA FINANCIERO	REFORMA TRIBUTARIA	REFORMA ADMINISTRAT.	SEGURIDAD SOCIAL	EMPRESA PUBLICA		
Argentina	Inicio Proceso Profundización	1976 radical+ inestable 1990 ->	1977 radical 1987 ->	1976 gradual + inestable 1990 ->	1980 gradual, en proceso 1990 ->	1994 en proceso 1994 ->	1990 radical + acelerado 1990 ->	1991 gradual 1991 ->	
Bolivia	Inicio Proceso Profundización	1986 radical 1988 ->	1986 radical 1988 ->	1986 radical 1986 ->	1985 radical 1994 ->		1986 gradual 1992 ->	1985 radical 1985 ->	
Brasil	Inicio Proceso Profundización	1987 gradual y parcial --	1988 parcial --	1965 inestable + contrarreforma			1991 gradual + parcial 1995 ->	1988 parcial	
Colombia	Inicio Proceso Profundización	1990 parcial + acelerado 1990 ->	1990 gradual	1974 profundiz. gradual 1983, 1986, 1990, 1992	1981 profundiz. gradual 1981-1991	1994 gradual 1994 ->	1991 gradual	1990 gradual selectivo en proceso	
Costa Rica	Inicio Proceso Profundización	1986 gradual 1987-1990	1988 radical + parcial	1987 parcial 1992			1982 gradual 1985-1990		
Chile	Inicio Proceso Profundización	1974 radical 1984-91	1975 radical 1983-87	1974 gradual parcial 1984	1974 radical 1982-89	1980 radical no varía	1974 radical 1985	1974 radical 1979-81	
Jamaica	Inicio Proceso Profundización	1986 radical 1991-1992	1984 gradual 1990 ->	1986 radical			1981-1984 gradual 1991 ->		
México	Inicio Proceso Profundización	1989 radical 1992-1994	1982 gradual + repriv. 1992-1994	1970 gradual + parcial 1978-82, 87-89			1984 gradual 1989 ->		

		REFORMA FINANCIERA		REFORMAS DEL SECTOR PUBLICO					REFORMA LABORAL
		REFORMA COMERCIAL	MERCADO CAPITALES	SISTEMA FINANCIERO	REFORMA TRIBUTARIA	REFORMA ADMINISTRAT.	SEGURIDAD SOCIAL	EMPRESA PUBLICA	
Perú	Inicio Proceso Profundización	1979 reversión 1990 ->	1991 radical se mantiene	1991 gradual en proceso	1991 gradual 1994 ->		1993 gradual + parcial en proceso	1992 radical en proceso	1990 radical en proceso
Uruguay	Inicio Proceso Profundización	1974 gradual 1986 ->	1974 radical se mantiene	1974 radical se mantiene					
Venezuela	Inicio Proceso Profundización	1989 radical 1993 interrup- ción			1994 gradual en proceso			1989 gradual en proceso	

Fuente: CEPAL, Reformas económicas en América Latina: Una síntesis de la experiencia en 11 países. Documento elaborado por Graciela Moguillansky. División de Desarrollo Económico, LC/R.1606, Diciembre 1995.

Cuadro 2

INDICADORES ECONOMICOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Indicadores (% de variación)	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ^a
I. PIB POR HABITANTE	-1.6	1.4	0.9	1.1	2.7	-1.1
II. EVOLUCION DEL PIB	0.3	3.3	2.8	3.0	4.6	0.6
III. PRECIOS AL CONSUMIDOR	1 191.7	199.7	418.9	887.6	337.3	25.0
IV. DESEMPLEO URBANO	5.8	5.8	6.2	6.1	6.7 ^b	...
V. EXPORTACIONES						
Valor	9.8	-0.8	5.2	7.0	16.4	22.7
Valor unitario	3.1	-17.8	11.6	-0.2	6.6	11.1
Quantum	6.4	5.1	8.3	7.3	9.2	10.5
VI. IMPORTACIONES						
Valor	10.5	16.2	19.7	9.7	18.5	12.1
Valor unitario	4.7	1.7	2.7	-0.1	3.6	9.1
Quantum	10.4	16.3	19.7	9.9	14.3	2.8
VII. Poder de compra de las exportaciones (1980=100)						
Indice	129.8	127.7	149.0	160.0	180.0	202.0
% de variación	5	-1.6	4.7	7.1	12.4	12.7
VIII. Deficit cuenta corriente sobre exportaciones (%)	2.9	15.5	25.3	29.5	27.5	15.4
IX. Intereses/exportaciones (%)	25.1	23.0	18.7	18.1	16.6	16.4
X. Sector externo (miles de millones de dólares)						
Exportaciones	121.8	136.8	146.0	156.4	182.0	223.4
Importaciones	94.6	124.0	151.6	166.5	197.2	221.1
Saldo comercio de bienes	27.3	12.8	-5.6	-10.1	-15.2	2.3
Saldo de utilidades e intereses	-33.1	-31.4	-31.0	-32.9	-33.4	-39.9
Saldo cuenta corriente	-3.6	-18.8	-36.9	-46.1	-50.0	-34.5
Saldo cuenta de capitales	17.7	37.9	61.6	66.9	44.9	22.4
Balance global	14.1	19.2	24.6	20.8	-5.1	-12.1
Deuda externa total	441.5	449.1	466.0	507.4	533.4	573.7
Transferencia neta de recursos	-16.7	6.8	31.6	33.9	11.5	-17.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

a/ Cifras preliminares

b/ No incluye Costa Rica, Guatemala y Honduras.