

**IGF**

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development



MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

Documento de consulta pública

Delimitación fiscal de los ingresos de la minería:

Herramientas para las administraciones tributarias y los responsables de políticas públicas

Se invita a las partes interesadas a que envíen sus comentarios hasta el 7 de febrero de 2025, como fecha límite, por correo electrónico tax@iisd.org en formato Word (para facilitar su distribución a los funcionarios públicos). Todos los comentarios deberían dirigirse a la Iniciativa Mundial al de Tributación Minera del Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF).

Téngase presente que todos los comentarios que se viertan sobre este documento de consulta pública se harán públicos. Los comentarios remitidos en nombre de una «agrupación» o «coalición», o por cualquier persona, en nombre de otra persona o grupo de personas deberán identificar a todas las empresas o particulares que formen parte de dicho colectivo, o a la persona o personas en cuyo nombre estén actuando las personas que realizan los comentarios.



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development



OCDE

MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

Delimitación fiscal de los ingresos de la minería

Herramientas para las administraciones tributarias y los
responsables de políticas públicas

DOCUMENTO DE CONSULTA PÚBLICA



Secretaría organizada por



Secretaría financiada por

Canada



Kingdom of the Netherlands



© 2024 El Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Publicado por el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible

Esta nota práctica se ha elaborado en el marco de un programa de cooperación entre la Secretaría del Centro de Política y Administración Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF), como parte de un esfuerzo más amplio para abordar los desafíos a los que se enfrentan los países en desarrollo a la hora de recaudar ingresos de sus sectores mineros, especialmente en lo que respecta a la determinación del precio de los minerales. Viene a complementar las actuaciones de la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria y otros organismos para elaborar notas prácticas sobre cuestiones tributarias prioritarias a las que se enfrentan los países en desarrollo.

Pone de manifiesto un amplio consenso entre la Secretaría de la OCDE y el IGF, pero no debería considerarse como una opinión respaldada de manera oficial por ninguna de estas organizaciones ni ninguno de sus países miembros.

El trabajo de la OCDE en esta publicación fue cofinanciado por los Gobiernos de Alemania, España, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Reino Unido, Suecia, Suiza y la Unión Europea. El trabajo del IGF en esta publicación fue financiado por la Oficina de Asuntos Exteriores, Commonwealth y Desarrollo del Gobierno del Reino Unido. Su contenido es responsabilidad exclusiva del IGF y la OCDE, y no refleja necesariamente las opiniones de los Gobiernos que financian la publicación ni de la Unión Europea.

Autores

Tomas Balco, asesor sénior del Equipo de Construcción de Capacidades BEPS de la División de Relaciones Globales y Desarrollo de la OCDE

Jaqueline Taquiri, asesora de políticas públicas, Tributación e Industrias Extractivas del IGF

Agradecimientos

Los autores desean agradecer las contribuciones realizadas por los Gobiernos de Kenia, Liberia, Papúa Nueva Guinea, Sudáfrica, Tanzania, el Reino Unido y Zambia, así como de Thomas Baunsgaard del FMI y el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM). Los autores han recibido en su labor de investigación la ayuda experta de miembros de la Iniciativa Global de Impuestos a la Minería del IGF, entre otros de Kudzai Mataba, Alexandra Readhead y Ekpen Omonbude, así como de colegas de la OCDE, entre ellos de Andrew Viola.

OCDE: www.oecd.org/en/about/programmes/beps-in-mining

IGF: www.igfmining.org/financial-benefits/



ÍNDICE

1.0 Introducción.....	1
2.0 Fundamentos de la delimitación fiscal.....	5
3.0 Ventajas y riesgos de la delimitación fiscal	12
4.0 Cuándo es un límite o cerco fiscal una respuesta adecuada en materia de políticas	23
5.0 Diseño de las normas de delimitación fiscal	26
6.0 La aplicación de las normas de delimitación fiscal.....	53
7.0 Conclusión	70
Referencias.....	71



Siglas

BEPS Erosión de la base imponible y traslado de beneficios

IGF Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible



1.0 Introducción

En la mayoría de los sectores económicos, el impuesto de sociedades se aplica al nivel de la entidad empresarial. Esto significa que los ingresos obtenidos de varios proyectos o actividades comerciales emprendidos por una única entidad empresarial se fusionan o consolidan en una única base imponible, un sistema que suele denominarse consolidación de la base imponible de un contribuyente.

En el sector de la minería, una empresa puede llevar a cabo diversos proyectos o actividades varias a lo largo de la cadena de valor de su actividad extractiva o participar en otro tipo de actividades, distintas de la minería, como el transporte, la manufactura o incluso actividades de inversión financiera complejas. En esos casos, cuando existen normas de consolidación, la empresa puede utilizar los costes incurridos en un proyecto (por ejemplo, durante la exploración) o una actividad (por ejemplo, al llevar a cabo actividades de manufactura) para compensar los beneficios obtenidos en otro.

Este tipo de consolidación resulta fiscalmente atractiva para los contribuyentes del sector extractivo, porque les permite ahorrar impuestos, al deducir costos relacionados con un proyecto o actividad de los ingresos generados por otro. Estos ahorros reducen los costos de las inversiones después de impuestos y también pueden animar a las empresas mineras a invertir en exploraciones y mantener otras actividades extractivas y no extractivas, ya que pueden recuperar sus costos con mayor rapidez y mejorar así sus flujos de efectivo.

Sin embargo, en el caso de los gobiernos, este tipo de consolidación puede comportar un aplazamiento de la recaudación de ingresos por parte del Estado. Al compensar los costes o las pérdidas con ingresos de minas en producción, las empresas pueden diferir el pago del impuesto de sociedades, en ocasiones durante un período realmente amplio o con carácter indefinido. La consolidación también puede ocasionar una pérdida de ingresos, si los proyectos de exploración resultan infructuosos o cuando un inversor en el sector minero realiza actividades no extractivas, tales como inversiones financieras especulativas y de alto riesgo. Por otra parte, si los inversores del sector minero incurren en prácticas de erosión de la base imponible y traslado de los beneficios (BEPS), la consolidación podría ocasionar pérdidas permanentes de ingresos tributarios en la jurisdicción del país receptor.

En los países en desarrollo, el aplazamiento del pago de impuestos o la pérdida permanente de ingresos tributarios podrían mermar el gasto que ha de realizar el Gobierno para financiar necesidades públicas. La presión a la que están sometidas los gobiernos para incrementar los ingresos es aún mayor en los países ricos en recursos mineros que ofrecen incentivos fiscales demasiado generosos, específicos para este sector –por ejemplo, la deducción inmediata de los costos de exploración o desarrollo, con independencia de si las operaciones extractivas de las que se trate llegan a dar frutos y generar ingresos–.



Los funcionarios de los gobiernos ricos en recursos extractivos podrían responder a estos riesgos y presiones planteando un régimen tributario que limite ese tipo de consolidación por parte de los operadores del sector minero, una práctica que se conoce como delimitación fiscal o establecimiento de un límite o cerco fiscal (*ring-fencing*). Esta delimitación fiscal es lo contrario a la consolidación, pues limita la capacidad de los inversores del sector minero para compensar gastos e ingresos de diferentes proyectos y actividades, lo que agiliza la recaudación de los impuestos correspondientes procedentes de la minería por parte del Estado y protege la base imponible de las actividades extractivas contra pérdidas de ingresos permanentes. Además, puede contribuir a equiparar las condiciones en las que operan los inversores nuevos y los ya existentes. Pese a no constituir una solución a todas las prácticas de BEPS, un límite o cerco fiscal puede disuadir a los inversores de estructurar acuerdos de erosión de la base imponible, inflando artificialmente los gastos de exploración o desarrollo, o de abusar de incentivos fiscales específicos.

Aunque también tiene sus desventajas, ya que demora o pospone posibles ahorros de impuestos que pueden obtenerse con la consolidación, lo que puede desincentivar la inversión en el sector minero, en particular en yacimientos minerales de carácter secundario, es decir, en proyectos que rozan el límite mínimo de la viabilidad comercial. Dependiendo de cómo se configure, un límite o cerco fiscal puede incrementar la carga administrativa de las autoridades tributarias y elevar el costo de cumplimiento de las obligaciones fiscales. La aplicación de estas normas también puede constituir un reto, por ejemplo, si deben asignarse los ingresos y los gastos generales e indirectos entre las diferentes minas o actividades.

Los límites o cercos fiscales son una peculiaridad habitual de la mayoría de regímenes tributarios que emplean un sistema cedular, aquel en el que distintas categorías de ingresos se gravan con diferentes impuestos. En la presente nota se revisa y analiza esta práctica predominante y se destacan las ventajas y los riesgos que comporta, así como las condiciones que han de darse para que sean más sus ventajas que sus desventajas. Asimismo, se examinan el diseño de este tipo de sistemas y las consideraciones desde el punto de vista de las administraciones tributarias. Esta nota podría inspirar a los países que se están planteando cómo mejorar e incrementar la eficiencia del uso de un límite o cerco fiscal como respuesta en materia de política tributaria para abordar el aplazamiento de la recaudación de impuestos y posibles prácticas BEPS, así como a aquellos que estén tratando de mejorar y ampliar normas existentes de este tipo. La delimitación fiscal podría no ser una opción en materia de políticas que resulte adecuada para todos los países ricos en recursos mineros. Cada jurisdicción tendrá que plantearse cuáles son las condiciones que han de darse para que funcione, además de considerar los aspectos positivos y negativos de un posible régimen de ese tipo antes de su introducción.

1.1 Acerca de esta nota práctica

La presente nota práctica tiene por objeto aclarar las implicaciones de la delimitación fiscal en el sector de la minería, las ventajas que comportan ese tipo de normas cuando se cumplen



determinadas condiciones y cómo mitigar posibles dificultades mediante un acertado diseño de la política tributaria y prácticas efectivas por parte de las administraciones tributarias. Así, describe y evalúa las diferentes opciones de diseño del límite o cerco fiscal, basándose en la experiencia de países ricos en recursos mineros, y destaca los principales problemas surgidos en materia de aplicación a raíz de cada una de ellas. Esta nota ayudará a las administraciones tributarias de los países en desarrollo ricos en recursos a decidir si son necesarias normas de delimitación fiscal y, en tal caso, cómo diseñarlas para velar por una adecuada periodicidad de la recaudación de impuestos por parte del Estado en el sector de la minería.

1.2 ¿A quién va dirigida esta nota práctica?

Esta nota práctica va dirigida de forma primordial a los responsables de las políticas públicas de países en desarrollo ricos en recursos mineros que estén planteándose introducir normas de delimitación fiscal en su sector minero o las Administraciones Tributarias que deseen mejorar el diseño y la aplicación de sus normas actuales en la materia. El objetivo es generar decisiones informadas y bien fundamentadas, en particular con respecto a la inclusión de un límite o cerco fiscal en los regímenes tributarios que se aplican al sector minero, y sobre el diseño de las normas en dicha materia, identificando las ventajas y los riesgos que comporta, y la manera de abordarlos. Asimismo, los funcionarios de las administraciones tributarias también pueden utilizar esta publicación para mejorar la aplicación y la administración de las normas de delimitación fiscal. Por último, la nota práctica puede ayudar a las organizaciones internacionales a asesorar a los países en desarrollo ricos en recursos mineros con el diseño y la aplicación de normas de delimitación fiscal y permitir que los grupos de la sociedad civil examinen las normas en vigor para reforzar la rendición de cuentas por parte del sector y del Estado.

1.3 ¿Qué necesidad cubre esta nota práctica?

Esta nota práctica tiene por objeto cubrir una doble necesidad. Por una parte, la falta de unas directrices integrales para los funcionarios de países en desarrollo ricos en recursos mineros sobre el diseño y la aplicación de normas de delimitación fiscal al sector minero. Por otra, la falta de información sobre los desafíos en materia de aplicación que encaran los países ricos en recursos mineros que disponen de normas de delimitación fiscal para la minería, información que podría ayudar a otras administraciones tributarias a evitar casos similares¹.

Esta nota práctica analiza los regímenes fiscales del sector de la minería y los contratos de las industrias extractivas que incluyen normas de delimitación fiscal, para ofrecer ejemplos

¹ Existen ciertas directrices sobre el propósito de las normas de delimitación fiscal en el sector de la minería y sobre sus ventajas y desventajas. Los lectores deberían consultar las siguientes publicaciones: *International Taxation and the Extractive Industries* (FMI, 2017); *Manual sobre administración de regímenes fiscales para industrias extractivas* (FMI, 2014); *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice* (IMF, 2010); y *Report on the Mining Taxation in Developing Countries* (Otto, 2000).

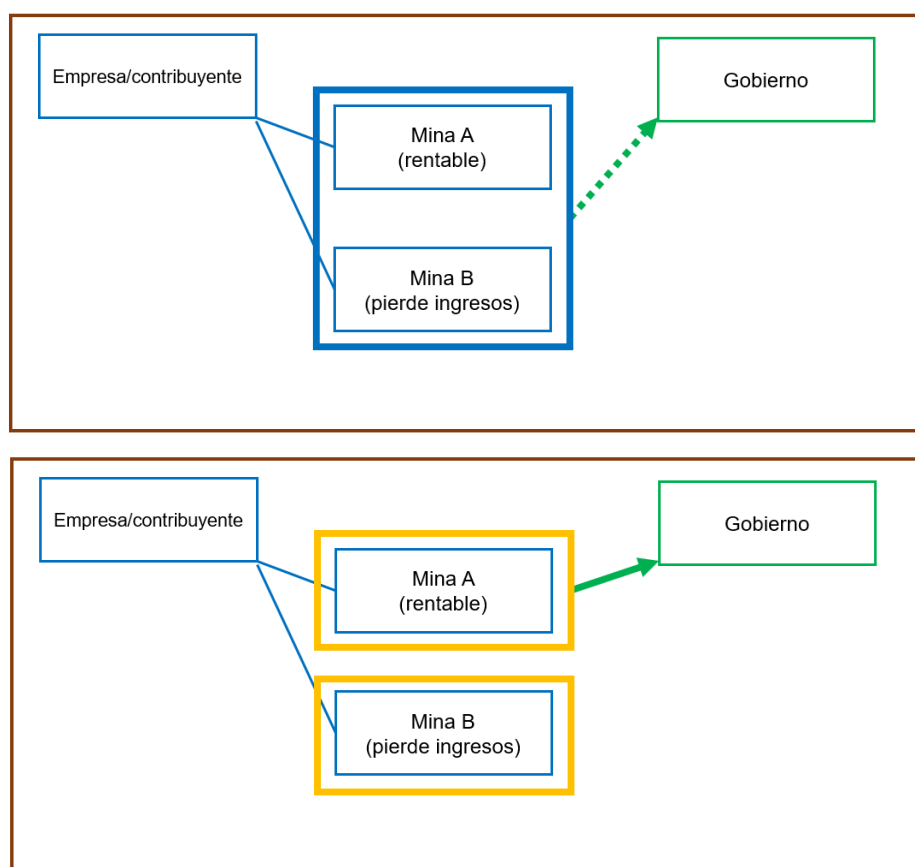


concretos que puedan arrojar luz para los países en desarrollo ricos en recursos mineros. La publicación se basa en investigaciones documentales combinados con entrevistas que identificaron los desafíos de rutina a los que se enfrentan los funcionarios públicos al aplicar las normas de delimitación fiscal.

2.0 Fundamentos de la delimitación fiscal

En el sector de la minería, es habitual que los países establezcan un límite o cerco fiscal para los ingresos de las actividades extractivas. El Fondo Monetario Internacional (FMI) define este límite o cerco fiscal (*ring-fencing*) como «una limitación a la consolidación de los ingresos y las deducciones a efectos fiscales entre diferentes actividades o proyectos llevados a cabo por el mismo contribuyente» (FMI, 2010a). En otras palabras, cuando existen y se aplican normas de delimitación fiscal, los Estados gravan al sector minero en relación con una base imponible determinada al nivel de un proyecto o de una actividad individual y no al nivel de la empresa o de una filial. Todos los costos fiscalmente deducibles vinculados a un proyecto o actividad determinados deben deducirse de los ingresos derivados de dicho proyecto o actividad, y no de otros proyectos ni actividades llevados a cabo por el mismo contribuyente.

Gráfico 1. Cómo funciona un límite o cerco fiscal



Nota: Si no existe un límite o cerco fiscal (parte superior), los beneficios de la Mina A pueden compensarse con las pérdidas de la Mina B, de modo que se reducen los ingresos fiscales del Estado. Si existe un límite o cerco fiscal (parte inferior), no se podrían compensar los beneficios de la Mina A con el impuesto pagadero por dicha operación de ese modo.



Fuente: Elaboración propia.

2.1 La fuente de las normas de delimitación fiscal

Lo habitual es que encontremos las normas de delimitación fiscal o bien en el código tributario general, que puede incluir disposiciones especiales relativas a la tributación de las actividades extractivas, o bien en la legislación aplicable al sector minero. Algunos países que negocian condiciones fiscales específicas para cada proyecto también pueden tratar de negociar normas de delimitación fiscal que trasciendan el Derecho primario (véase el ejemplo de Sierra Leona del Recuadro 1). Guinea² y Papúa Nueva Guinea³ también incluyen un límite o cerco fiscal específico en sus contratos de minería. Esta práctica podría ser especialmente pertinente cuando el Derecho primario no disponga sobre la delimitación fiscal o presente únicamente disposiciones escasas al respecto, aunque también es pertinente si un proyecto concreto comporta riesgos fiscales específicos que podrían abordarse o gestionarse mediante normas de delimitación fiscal bien diseñadas.

Recuadro 1. Delimitación fiscal en los contratos de minería: El caso de Sierra Leona

Sierra Leona introdujo normas de delimitación fiscal para el sector de la minería en 2009, que se aplican por licencia minera: «los ingresos imponibles de cualquier ejercicio económico del titular de una licencia para la extracción de minerales a gran escala se calcularán de forma separada para cada licencia de este tipo. Los titulares mantendrán balances de situación, estados y libros de cuentas separados en relación con cada licencia que posean y en virtud de la cual realicen operaciones de extracción»⁴.

Este país también negoció normas de delimitación fiscal en algunos contratos de minería, aparte de las normas de aplicación general. En el marco de la concesión de SierraMin Bauxite Limited en 2017 y la concesión de Tonguma Limited en 2012, la administración negoció un nuevo nivel operativo adicional de delimitación fiscal. Toda actividad llevada a cabo por la empresa minera que esté separada de las operaciones de minería contempladas en los contratos se considerará «una actividad ajena al proyecto». Estas actividades distintas a la minería se contabilizarán por separado, como si las llevase a cabo una entidad jurídica diferente, y se someterán a la ley de aplicación general.

² [ResourceContracts.org](https://www.resourcecontracts.org/) - Winning Consortium Simandou SAU, Exploitation License, 2020.

³ [ResourceContracts.org](https://www.resourcecontracts.org/) - Ramu Nickel Limited, Orogen Minerals (Ramu) Limited, JVA, 2000.

⁴ Art. 155 (1) de la [Ley de minas y minerales de Sierra Leona](#) de 2009.



2.2 El predominio de las normas de delimitación fiscal en los sectores extractivos

Las normas de delimitación fiscal se encuentran muy extendidas a nivel mundial y predominan de forma particular en el sector minero de los países en desarrollo. Las conclusiones que figuran en el Recuadro 2 se basan en una encuesta sobre normas de delimitación fiscal llevada a cabo por el Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF).

Recuadro 2. Análisis realizado por el IGF de las normas de delimitación fiscal en el sector minero: Determinación de la práctica de delimitación fiscal

El análisis y las directrices de los apartados 3 a 5 de esta nota se basan en una encuesta sobre las normas de delimitación fiscal existentes, llevada a cabo por los autores de las presentes herramientas.

Los países encuestados fueron seleccionados por su dependencia económica de los ingresos de la minería según el Índice de contribución minera del Consejo Internacional de Minas y Metales. Como jurisdicciones de muestra iniciales, se seleccionaron los 25 países con mayores rentas mineras como porcentaje del PIB y posteriormente se sumaron otras 13 mediante un estudio adicional. De acuerdo con un estudio documental, se tuvieron en cuenta las leyes y regulaciones de 38 jurisdicciones ricas en recursos y se identificaron las normas de delimitación fiscal para el sector de la minería en 25 de ellos (véase el Gráfico 1). La encuesta identificó además cinco contratos de minería de tres países ricos en recursos que incluyen disposiciones sobre delimitación fiscal. Tras la identificación de ese tipo de normas, se analizó su texto para identificar los objetivos de las políticas, el diseño legislativo y las implicaciones en materia de políticas. La metodología comportó estudios puramente documentales complementados por medio de entrevistas con funcionarios públicos cuando se detectaron normas de delimitación fiscal.

Una comparación de las normas de delimitación fiscal de estos 25 países reveló que los países ricos en recursos aplicaban los diseños legislativos más habituales de límites o cercos fiscales⁵. La mayoría de las jurisdicciones de la muestra introdujeron normas de este tipo

⁵ En esta nota práctica se han incluido algunos estudios de casos específicos de países para poner ejemplos prácticos de los efectos económicos que tiene la aplicación de normas de delimitación fiscal. Estos estudios ofrecen una base empírica sólida para que otros países ricos en recursos consideren opciones similares cuando decidan si aplicar o no normas de delimitación fiscal.



después del año 2000⁶. Papúa Nueva Guinea, Sudáfrica y Tanzania llevan más de 40 años aplicando todos ellos normas de delimitación fiscal al sector de la minería.

Por último, hemos observado e identificado que, en el sector del petróleo y el gas, se utilizan con frecuencia normas de delimitación fiscal. Para estudiar el predominio de la delimitación fiscal en el sector del petróleo y el gas, se empleó la publicación [Global Oil and Gas Tax Guide](#) de Ernst and Young de 2019, que resume los regímenes tributarios empresariales aplicados en 86 países a las empresas del sector del petróleo y el gas. Usando dicho informe y otros estudios, se identificaron normas de delimitación fiscal del sector del petróleo y el gas en 34 jurisdicciones. Esto indica que, en ese sector, existen problemas y factores similares, que se pueden considerar una fuente de inspiración de la que el sector minero puede extraer lecciones muy útiles.

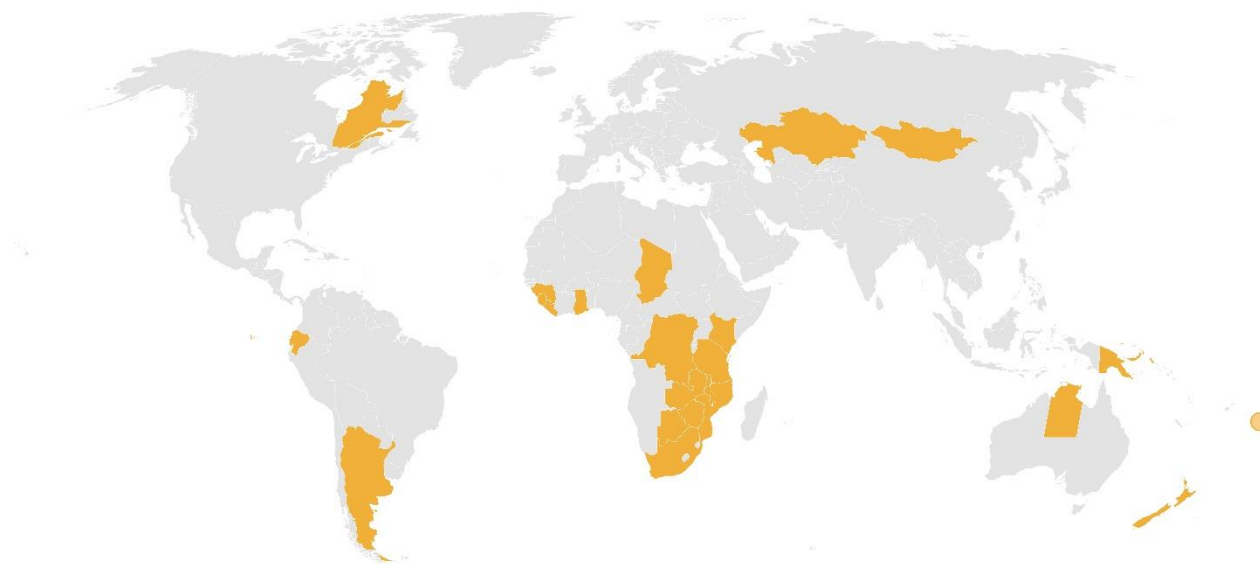
2.2.1 La delimitación fiscal a nivel mundial: distribución geográfica

A partir de la encuesta, se concluyó que las normas de delimitación fiscal para la minería eran más habituales en África que en el continente americano y la región de Asia y el Pacífico. De las jurisdicciones que conforman la muestra con normas de delimitación fiscal para el sector de la minería, un 64 % se encuentra en África. Este dato no resulta sorprendente, habida cuenta de la importancia que tiene el sector minero para muchas economías africanas y del impulso que supone para movilizar más ingresos internos. Ecuador y Argentina son los únicos países del continente americano en los que se han identificado normas de delimitación fiscal, aunque la República Dominicana tiene intención de introducir este tipo de normas fiscales en su nuevo Código de minería⁷. Grandes países mineros, como Perú, Chile, Brasil y varias provincias y estados de Canadá y Australia respectivamente, no poseen normas de delimitación fiscal.

⁶ El uso de incentivos fiscales a la minería alcanzó su punto álgido en la década de los noventa. Durante la década de los 2000, la experiencia con la concesión de incentivos fiscales fue heterogénea, ya que las jurisdicciones decidieron acelerar la obtención de ingresos de las industrias extractivas usando diferentes medidas tributarias, entre ellas normas de delimitación fiscal.

⁷ Artículos 101 y 102 del [Proyecto de Ley de Minería Nacional del 10 de junio de 2019](#).

Gráfico 2. Jurisdicciones en las que existen normas de delimitación fiscal para el sector de la minería



Jurisdicciones en las que existen normas de delimitación fiscal para el sector de la minería

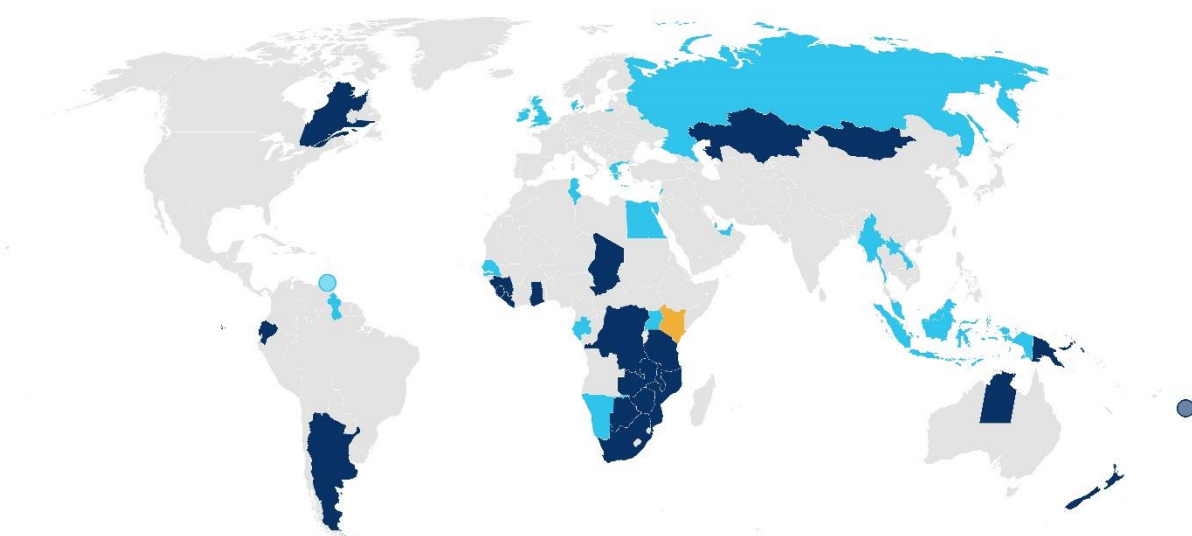


Fuente: Los autores, a partir de los datos de la encuesta del IGF.

2.2.2 Delimitación fiscal en el sector del petróleo y el gas y el de la minería

Las normas de delimitación fiscal son más habituales en el sector del petróleo y el gas que en el de la minería. En el caso del primero, este tipo de instrumentos suele limitar la consolidación de los ingresos y los gastos entre los diferentes pozos, campos o actividades. Varios países cuentan con normas de delimitación fiscal para ambos sectores y otros solo las aplican al sector del petróleo y el gas. Kenia es un país rico en recursos extractivos que solo aplica normas de delimitación fiscal al sector de la minería (véase el Gráfico 3).

Gráfico 3. Jurisdicciones en las que existen normas de delimitación fiscal



Jurisdicciones en las que existen normas de delimitación fiscal

Solo minería	Solo petróleo y gas	Minería y también petróleo y gas
Kenia	Dinamarca	Argentina
Grecia	Egipto	Australia (Territorio meridional)
Irlanda	Guyana	Botsuana
Malasia	República Democrática Popular de Lao	Islas Cook
Qatar	Myanmar	Ghana
Trinidad y Tobago	Senegal	Liberia
Túnez	Rusia	Mozambique
Reino Unido	Uganda	Sierra Leona
	Gabán	Zambia
	Indonesia	Timor Leste
	Libano	Tailandia
	Namibia	Emiratos Árabes Unidos
	Guinea	Sudáfrica
	Malawi	Zimbabue
	República Democrática del Congo	
	Kazajstán	
	Mongolia	
	Papúa Nueva Guinea	
	Chad	
	Ecuador	
	Nueva Zelanda	
	Tanzania	

Fuente: Los autores, a partir de los datos de la encuesta del IGF.

Pueden existir varios motivos por los que los límites o cercos fiscales sean más habituales en el sector del petróleo y el gas, tales como los siguientes:

- Este sector ha presentado normalmente una mayor integración vertical que el sector de la minería. A los países podría preocuparles prevenir que las sociedades del sector del petróleo y el gas consoliden ingresos entre distintas fases de la cadena de valor, en particular cuando dichas fases están sujetas a diferentes tasas impositivas (por ejemplo, mayores impuestos a las actividades *upstream* o primarias; menos impuestos para actividades *downstream* o secundarias).
- Los acuerdos de reparto de la producción son el tipo de acuerdo contractual más habitual para actividades de exploración y desarrollo de la industria petrolera. Este tipo de acuerdos abarca yacimientos o proyectos individuales (Bindeman, 1999). La



obligación fiscal se determina posteriormente en relación con contratos específicos, lo que genera un resultado de delimitación fiscal *de facto*. Podría percibirse que la carga que supone aplicar las normas de delimitación fiscal es menor debido a este enfoque basado en cada contrato individual que adopta la administración tributaria con respecto a los proyectos petrolíferos. La recuperación de los costos suele delimitarse fiscalmente, tal como se explica en el Recuadro 3.

- En el sector de la minería, no han arraigado los contratos de reparto de la producción. Este es un tema que se examina en el manual *The Future of Resource Taxation* (Readhead *et al.*, 2023).

Recuadro 3. Delimitación fiscal y contratos de reparto de la producción

Los contratos de reparto de la producción suelen concebirse de tal manera que incluyen instrumentos de reparto de la producción y de recuperación de los costos. El reparto de los ingresos entre la administración receptora y el inversor suele venir determinada por los pactos relativos a los porcentajes asignados de volúmenes de producción. La obligación de pagar el impuesto de sociedades y otros tributos puede recaer en el inversor o en una sociedad de propiedad estatal, en nombre del inversor. La recuperación de los costos suele limitarse en relación con la licencia de exploración y/o desarrollo dentro de la zona de un contrato, lo que significa que los costos de exploración y/o desarrollos vinculados a una licencia concreta deben recuperarse con cargo a los ingresos generados por dicho bloque o licencia (Nakhle, 2010)⁸. En otras palabras, si existen normas de delimitación fiscal para licencias diferentes abarcadas por un contrato de reparto de la producción, un inversor no debería poder consolidar los ingresos y las pérdidas derivados de varias licencias diferentes amparadas por un contrato de ese tipo⁹

En resumen, en el caso de la mayoría de los sectores de la economía, la base imponible de la empresa se determina al nivel de la filial o la sucursal, y no al nivel del proyecto o la actividad. Sin embargo, en el sector de la minería, los gobiernos suelen delimitar los proyectos de extracción de minerales o los ingresos de la minería, de manera que se separan de otras fuentes de ingresos. De ese modo pueden administrar el régimen tributario específico de cada proyecto o actividad minera de manera separada de otras actividades comerciales, lo que agiliza la obtención de ingresos fiscales por parte del Estado y protege la base imponible. La aplicación de las normas de delimitación fiscal no es exclusiva de los sectores extractivos. Algunos países

⁸ Nakhle, C. (2010) 'Petroleum Fiscal Regimes: Evolution and Challenges', en Daniel, P., Keen, M., & McPherson, C. (eds), *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, FIM, Washington.

⁹ En Guyana, se ha producido un debate sobre la delimitación fiscal de los contratos de reparto de la producción en relación con el contrato de este tipo de Stabroek. Ram, C., 2019, "Why Ring-fencing matters and why it does not", Stabroek News, Guyana. Puede consultarse este caso en <https://www.stabroeknews.com/2019/07/05/features/the-road-to-first-oil/why-ring-fencing-matters-and-why-it-does-not/>, último acceso del 26/04/2024.



también aplican este tipo de normas al sector financiero¹⁰ y al energético¹¹. Al decidir si las normas de delimitación fiscal son adecuadas para el régimen tributario que aplican a la minería, los gobiernos de países ricos en recursos deberían ser conscientes de las ventajas y los desafíos que plantean este tipo de normas y la forma en que encajarían en la estructura global del marco impositivo, así como de las condiciones previas que deberían darse para que las ventajas de la delimitación fiscal sean superiores a sus costos.

3.0 Ventajas y riesgos de la delimitación fiscal

Los países en desarrollo ricos en recursos mineros deberían sopesar las ventajas y los desafíos que plantea introducir normas de delimitación fiscal y considerar atentamente las formas de mitigar posibles riesgos, tal como se explica a continuación.

3.1 Ventajas

3.1.1 La delimitación fiscal acelera la obtención de los ingresos fiscales por parte del Estado

En un proyecto de minería habitual, se incurre en costos iniciales considerables cuando se explora y desarrolla una nueva mina antes de que se inicie la producción. Una vez que comienza la producción, estos costos se recuperarán mediante una explotación fructífera de la mina. Si no existen normas de delimitación fiscal, una empresa que lleve a cabo dos o más proyectos de minería en el país receptor puede compensar los costos de exploración y desarrollo de una mina con los beneficios de otra, que podría estar generando ya ingresos sujetos a impuestos, lo que acelera el ahorro fiscal, al tiempo que difiere el pago de impuestos a una fase posterior. Esta diferencia en la periodificación puede llegar a ser de varios años o incluso de décadas. El diferimiento del pago de los impuestos a un período posterior genera una ventaja adicional para el inversor –el valor temporal del dinero–, ya que puede reinvertir el dinero que, de otro modo, tendría que pagar en concepto de impuestos, lo que genera unos ingresos adicionales. Cuanto más importante sea el aplazamiento que se consigue, mayor será el efecto en cuanto a valor del dinero en términos de valor actual neto.

Un límite o cerco fiscal reduce las oportunidades de aplazar el pago de impuestos y anticipa el pago de los impuestos de proyectos que generan beneficios, lo que garantiza la oportuna

¹⁰ El Reino Unido obliga a los bancos que tengan más de 25.000 millones de GBP en depósitos a separar sus operaciones de banca minorista internas de operaciones de banca de inversión y mayoristas más arriesgadas. Se hace así para aislar los servicios centrales de la banca, tales como la recepción de depósitos, de los efectos que podría tener una futura crisis económica mundial.

¹¹ Australia aplica límites o cercos fiscales al sector energético; de este modo se garantiza la separación financiera de las actividades de venta al por menor y distribución de gas y electricidad. El objetivo de los límites o cercos fiscales es facilitar una competencia efectiva en ventas minoristas, evitando el ejercicio de apalancamiento por parte del proveedor de servicios del sector que ejerza el monopolio (Regulador australiano del sector de la energía, 2023).



obtención por parte del Estado de unos ingresos que son especialmente importantes para los países en desarrollo con recursos limitados (véase el Recuadro 4).

Recuadro 4. Ejemplo de obtención oportuna de ingresos fiscales por parte del Estado gracias a la delimitación fiscal

En el ejemplo simplificado que figura a continuación, un inversor del sector de la minería posee dos minas en producción que están dando resultados. En la fila 1 de la Tabla 1 figuran los ingresos que recaudaría el gobierno si el inversor pudiera consolidar los ingresos y las pérdidas de estas dos minas. En la fila 2 figuran los ingresos del gobierno cuando se aplican normas de delimitación fiscal¹².

Cuando se aplican normas de delimitación fiscal, la administración recibe sus primeros ingresos en concepto del impuesto de sociedades en el año 8, en oposición al año 11, si se permite que el inversor consolide ambas minas.

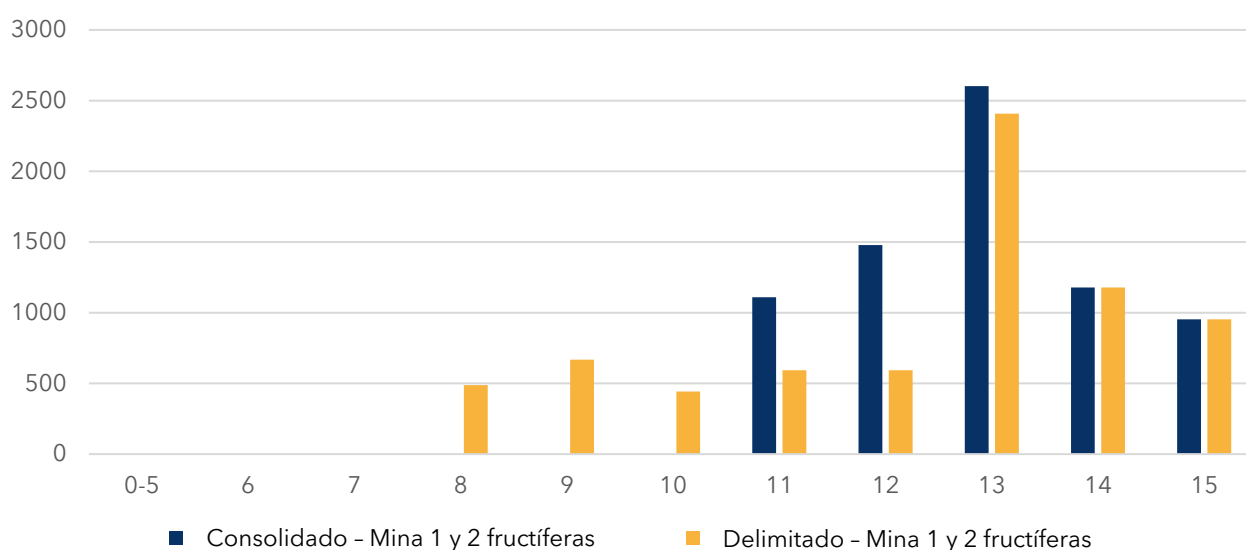
¹² Pueden obtenerse datos adicionales sobre las cuestiones económicas de los proyectos previa petición.

Tabla 1. Ingresos fiscales del Estado durante la vida útil de las minas (en millones)

Año	0-5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Total
Consolidación	0	0	0	0	0	0	1.110	1.478	2.603	1.178	953	7.320
Delimitación fiscal	0	0	0	488	668	443	593	593	2.408	1.178	953	7.320

Fuente: Elaboración de los autores.

Gráfico 4. Periodificación de la obtención de los ingresos fiscales por parte del Estado



Fuente: Elaboración de los autores.

3.1.2 Un límite o cerco fiscal protege la base imponible de las actividades mineras

3.1.2.1 Contra pérdidas permanentes derivadas de proyectos infructuosos

Un inversor del sector de la minería que posee dos licencias (una para exploración y otra para extracción de minerales) puede compensar los costos de un proyecto de exploración infructuosos con los beneficios de una mina en producción. Si el proyecto de exploración no ha obtenido resultados satisfactorios, la pérdida habría sido provisional porque los costos se recuperarán una vez iniciada la producción. Un proyecto infructuoso puede provocar una pérdida permanente a los gobiernos, porque los costos no serán recuperables a menos que existan normas de delimitación fiscal (véase el Recuadro 5). Aunque este resultado, consistente en proteger la base imponible contra pérdidas permanentes, sea atractivo desde la perspectiva de la política de recaudación de impuestos, podría entrar en conflicto con la intención de atraer



inversión en actividades de exploración. Pueden plantearse normas especiales encaminadas a buscar una solución intermedia (véase la disertación del siguiente apartado 3.2.3).

Recuadro 5. Cómo protege un límite o cerco fiscal la base imponible contra pérdidas permanentes derivadas de minas infructuosas

En el ejemplo simplificado que figura a continuación, un inversor del sector de la minería posee una mina en producción que resulta infructuosa y un proyecto de exploración. En la fila 1 de la Tabla 2 figuran los ingresos que recaudaría el gobierno si no se aplicasen normas de delimitación fiscal y, en la fila 2, la situación contraria.

Si se aplican normas de delimitación fiscal, los ingresos totales del gobierno ascienden a 2.685 millones de USD; por el contrario, si se aplica una consolidación, serían de 2.130 millones de USD. En dicha situación, se pierden de forma permanente 555 millones USD de ingresos fiscales del Estado potenciales.

Tabla 2. Ingresos fiscales del Estado durante la vida útil de las minas (en millones)

Año	0-5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Total
Consolidación	0	0	0	0	0	0	1.110	1.478	2.603	1.178	953	7.320
Delimitación fiscal	0	0	0	488	668	443	593	593	2.408	1.178	953	7.320

Fuente: Elaboración de los autores.

3.1.2.2 Contra la manifestación de riesgos en otras actividades comerciales diferentes de la minería

De no existir normas de delimitación fiscal, un inversor del sector minero que controle toda la cadena de valor desde las actividades *upstream* (exploración, desarrollo y explotación) a las actividades *downstream* (transformación, transporte y comercialización) o que participe también en actividades diferentes de la minería (por ejemplo, la construcción de edificios o la realización de inversiones en estudios farmacéuticos innovadores) puede compensar ingresos y pérdidas de diferentes etapas de la cadena de valor o de otras actividades comerciales. Cada actividad comercial comporta la asunción de varios riesgos para aprovechar posibles oportunidades empresariales. Las oportunidades empresariales que no resulten según lo previsto o en las que se materialicen riesgos subyacentes asociados pueden ocasionar pérdidas y costos significativos.



Puede darse un resultado similar si el inversor en el sector minero participa en la negociación especulativa de instrumentos financieros (es decir, la compraventa de diversos instrumentos financieros o transacciones con derivados financieros, con el objetivo de obtener ingresos a partir de la fluctuación del precio de mercado). Si bien la negociación especulativa con instrumentos financieros puede ser una actividad de inversión legítima, debido a que su resultado es impredecible y a los riesgos que comporta esa estrategia de inversión, a menos que esta actividad se delimite fiscalmente, erosiona la base imponible de una empresa minera, en ocasiones llegando a provocar pérdidas acumuladas significativas que se traspasan para su compensación con futuros beneficios de las actividades mineras.

En el caso de no delimitarse la base imponible de las actividades mineras, de manera que se separe de otras actividades comerciales del mismo contribuyente, existe el riesgo de que los costos o las pérdidas de la actividad diferente a la minería erosionen la base imponible de las actividades mineras. Esto podría tener además consecuencias negativas para la administración de otros impuestos especiales aplicables a las actividades mineras, en especial las *upstream*. Las normas de delimitación fiscal protegerán la base imponible de las actividades mineras contra ese tipo de pérdidas permanentes.

3.1.2.3 Contra prácticas BEPS

Algunos contribuyentes podrían incurrir en prácticas BEPS abusivas generando costos y/o pérdidas de forma intencionada. Por ejemplo, un inversor puede aprovechar incentivos fiscales que se encuentren disponibles de manera exclusiva para las actividades mineras (entre ellos, cuantiosas desgravaciones sobre bienes de capital) generando y compensando pagos de erosión de la base imponible realizados de forma intencionada con ingresos no procedentes de la minería. Los inversores pueden aprovechar además incentivos fiscales disponibles únicamente para actividades de transformación y desviar los beneficios de las operaciones mineras a las operaciones de transformación.

El uso de varios instrumentos financieros estructurados también puede dar lugar a prácticas BEPS abusivas, si los costos y/o las pérdidas se generan de forma intencionada con el contribuyente dedicado a la minería y las ganancias son contabilizadas por el beneficiario efectivo o por una sociedad controlada suya (véase el Recuadro 6).



Recuadro 6. Ejemplo de erosión de la base imponible en contratos con derivados financieros

La Sociedad A es una empresa minera del País A, que ha suscrito un contrato de instrumentos financieros derivados con un Banco de inversión Z independiente con sede en el extranjero:

- Si el precio de mercado de la materia prima extraída por la Sociedad A cae por debajo de un precio establecido de 100 USD, el Banco de inversión Z pagará a la Sociedad A la diferencia entre el precio establecido (100 USD) y el precio de mercado real.
- Si el precio de mercado de la materia prima sube por encima del precio establecido, la Sociedad A paga la diferencia al Banco de inversión Z.

Según los datos de este caso, se fijó un precio de 100 USD, pese a que las tendencias sobre demanda del mercado y los pronósticos a largo plazo indicaban que lo más probable era que el precio de la materia prima siguiese subiendo durante los próximos 5 años, hasta los 120 USD, 130 USD, 150 USD, 170 USD y 200 USD respectivamente, con un riesgo muy bajo de que el precio cayese por debajo de los 100 USD. Como consecuencia de este acuerdo, se pagan al Banco de inversión Z independiente la mayoría de los beneficios obtenidos a lo largo del período de 5 años.

Durante la auditoría, se llevó a cabo un ejercicio de intercambio de información, durante el cual se detectó que el Banco de inversión Z había suscrito un acuerdo idéntico, pero a la inversa, con la Sociedad B, controlada por el beneficiario efectivo de la Sociedad A. Como consecuencia de este acuerdo, se pagó a la Sociedad B la mayor parte del beneficio – menos la comisión de administración anual que se queda el banco—. El Banco de inversión Z actuaba por lo tanto como mero intermediario en lo que era, en realidad, un acuerdo BEPS entre partes vinculadas, las Sociedades A y B.

Las normas de delimitación fiscal podrían evitar este tipo de situaciones, al delimitar fiscalmente los resultados de esos acuerdos con instrumentos derivados en bases imponibles diferentes que no permitirían a la Sociedad A compensar los gastos resultantes de los derivados, a menos que la ganancia se obtuviese mediante una transacción con esos derivados. De este modo, aunque no exista o no se detecte un acuerdo BEPS de ese tipo, la base imponible está protegida. Las normas de delimitación fiscal no permiten que la Sociedad A compense pérdidas derivadas de estos tipos de transacciones con ingresos de la minería. Esta peculiaridad de este tipo de normas de delimitación fiscal tiene especial relevancia para los países en desarrollo con escasa capacidad, que pueden carecer de las herramientas y la infraestructura para detectar este tipo de acuerdos abusivos.

Nota: También es posible una estructura de este tipo directamente entre las Sociedades vinculadas A y B sin que intervenga el Banco de inversión Z.



Este tipo de prácticas BEPS genera además pérdidas de ingresos permanentes al gobierno receptor de la inversión. Cuando se delimitan fiscalmente los costos o las pérdidas derivadas de esas prácticas BEPS, para separarlas de la base imponible de la actividad minera, ese límite o cerco fiscal puede contribuir a proteger la base imponible contra pérdidas de ingresos permanentes.

3.1.2.4 Contra la sobreestimación de los gastos de exploración y desarrollo

La consolidación de ingresos y gastos entre proyectos de un único inversor en minería puede aumentar el riesgo de que las empresas inflen los gastos de exploración y desarrollo de las minas, que solo se auditan una vez que la mina comienza la producción y suelen recibir un tratamiento fiscal preferente (tal como la amortización anticipada o deducciones de inversiones o bonificaciones fiscales), para reducir la presión tributaria general sobre las operaciones que dan beneficios¹³. Esto es especialmente habitual en jurisdicciones con una escasa capacidad para realizar el seguimiento.

La sobreestimación de los gastos plantea la necesidad de financiación adicional y, por lo tanto, de los costos asociados, como las deducciones de intereses, si el inversor financia esos costos «sobrestimados» adicionales con deuda. Esta financiación mediante deuda adicional suelen aportarla partes vinculadas, lo que tiene un nuevo efecto negativo en la base imponible – además de los costos sobrestimados– porque existe una deducción adicional de los costos de financiación en relación con la financiación de la deuda de la parte vinculada. El cerco o límite fiscal puede reducir este riesgo limitando la consolidación de los ingresos con pérdidas derivadas de áreas de exploración o desarrollo.

Las prácticas BEPS podrían tener que abordarse en todo el conjunto de normas y otras medidas sobre precios de transferencia. No obstante, el efecto que tienen los límites o cercos fiscales podría disuadir, en cierto modo, de incurrir en ese tipo de prácticas. Este efecto disuasorio se consigue, de manera especial, cuando tanto los gastos sobrestimados como los costos de financiación se imputan a la actividad delimitada (véase el apartado 5).

3.1.3 Un límite o cerco fiscal fomenta la entrada de nuevos operadores en el sector minero

La actividad minera conlleva elevados gastos iniciales y amplios plazos de ejecución antes de que se obtengan ingresos. Si no existen normas de delimitación fiscal, un inversor que tenga minas en producción puede obtener una deducción impositiva para compensar costos de

¹³ La mayoría de los regímenes tributarios ofrecen un tratamiento fiscal preferente para la exploración minera, con el objetivo de mitigar los elevados riesgos y costos en los que se incurre en esta fase. Este tratamiento ocasiona diversas complejidades de auditoría a los funcionarios públicos de las administraciones tributarias, entre otras asegurarse de que los gastos son deducibles, cómo tratar los gastos indirectos y controlar el riesgo de que se transfieran gastos entre diferentes operaciones (Wilcox, 2013).



exploración y desarrollo de nuevos proyectos en el mismo país con sus ingresos existentes dentro de ese país, lo que genera ahorros de impuestos y del flujo de efectivo. Un nuevo operador, que no realice ya actividades dentro del país, no tiene acceso a esa deducción impositiva, por lo tanto, los operadores establecidos tendrán una ventaja frente a los recién llegados. Dichas deducciones impositivas para los operadores que ya están asentados pueden ser considerables. Los límites o cercos fiscales eliminan dicha ventaja, al generar condiciones más igualitarias para los recién llegados, y podrían incrementar la diversificación de los inversores. Esta ventaja podría entrar en conflicto con el objetivo de un país de ampliar la inversión.

3.2 Riesgos

3.2.1 Un límite o cerco fiscal puede disuadir a los inversores actuales de realizar futuras inversiones en el sector de la minería

Un límite o cerco fiscal podría disuadir a algunas empresas de realizar nuevas inversiones o incrementar las que ya tienen en el país receptor –un aspecto especialmente fundamental en yacimientos mineros secundarios que resultan muy costosos–¹⁴. Debe evaluarse si la consolidación contribuye a la realización de inversiones nuevas o de inversiones en yacimientos secundarios de acuerdo con las ventajas que se obtengan en cada caso concreto. Esta desventaja de las normas de delimitación fiscal solo se da en casos de inversores que pueden beneficiarse realmente del efecto de la consolidación. Es importante tener en cuenta que todo impacto en la inversión podría verse restringido por la naturaleza específica del lugar en el que se encuentren los recursos minerales, lo que reduce la movilidad de los inversores con respecto a otros sectores.

Algunos países ricos en recursos han considerado necesario relajar sus normas de delimitación fiscal para atraer más inversión. Países ricos en recursos como Papúa Nueva Guinea y Sudáfrica llevan ya tiempo aplicando normas de delimitación fiscal. Dichas administraciones consideraron en algún momento la necesidad de relajar sus estrictas normas en la materia para atraer más inversión en un contexto en el que los precios de las materias primas eran bajos (Véase el Recuadro 7). Por otra parte, países tales como Kenia, Papúa Nueva Guinea y las Islas Cook han introducido una exención a la aplicación de las normas de delimitación fiscal en los casos en los que un inversor en el sector de la minería que posea más de una mina incurra en gastos de exploraciones infructuosas. Al parecer, el objetivo que persigue la política con esta exención es conciliar diferentes metas, a saber: por un lado, obtener ingresos fiscales oportunamente y, por

¹⁴ [The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, problems and practice \(international-arbitration-attorney.com\)](http://international-arbitration-attorney.com) (p. 394)



otro, atraer inversiones en exploraciones a su jurisdicción. Consúltense más información en el apartado 4.

Recuadro 7. Relajación de las normas de delimitación fiscal en Papúa Nueva Guinea y Sudáfrica

Sudáfrica

A principios de la década de los ochenta, en Sudáfrica se construyeron muchas minas. Si una empresa poseía más de una mina, el gasto de capital no amortizado de una de ellas podía deducirse de los ingresos de otra. Algunas fusiones y absorciones empresariales importantes provocaron que las autoridades públicas manifestasen su preocupación por el hecho de que los ingentes gastos de capital nuevo pudieran erosionar de manera importante la base imponible del sector minero. En consecuencia, Sudáfrica introdujo normas de delimitación fiscal por mina y distinguió entre actividades de minería y otras diferentes¹⁵.

Tras un marcado descenso de la inversión nueva en el sector minero, Sudáfrica anunció una relajación parcial de las normas de delimitación fiscal en el caso de las «minas nuevas» (las abiertas después del 14 de marzo de 1990)¹⁶. Esto supuso que las «minas antiguas» de la misma entidad tendrían acceso al gasto de capital no amortizado de la «mina nueva», pero limitándose al 25 % de los ingresos imponibles remanentes de las «minas antiguas», después de que hubieran agotado su gasto de capital aplicable íntegro durante un ejercicio económico determinado»¹⁷. Pese a que se consideraba que las normas de delimitación fiscal anteriores restringían la inversión nueva, también podrían haber influido otros factores, como la falta de nuevos hallazgos de minerales importantes, el declive de la industria mundial del oro y la inestabilidad política que precedió a la independencia de Sudáfrica.

Papúa Nueva Guinea

En 2002, cuando los precios de los minerales rozaron mínimos históricos, se revisó el régimen fiscal para la minería de Papúa Nueva Guinea con la intención de atraer inversiones. Se modificó la Ley del impuesto sobre la renta del país para relajar las normas de delimitación fiscal. En concreto, Papúa Nueva Guinea permitió una deducción fiscal de hasta un 25 % de los gastos de exploración deducibles incurridos fuera de la mina en

¹⁵ [20171113 Second and final hard-rock mining report on website.pdf \(taxcom.org.za\)](#) p. 50.

¹⁶ Leger, J. & Nicol, M., (1992). [South Africa's Gold Mining Crisis: Challenges for Restructuring](#), *Transformation Journal*, Volumen 20.

¹⁷ The Davis Tax Committee, (2014). [First Interim Report on Mining for the Minister of Finance](#), última consulta del 26/04/2024.



producción¹⁸. Otros cambios incluyen acuerdos de amortización anticipada más atractivos y la eliminación de los límites de tiempo para el traslado de las pérdidas¹⁹.

Ni Sudáfrica ni Papúa Nueva Guinea consideraron oportuno suspender sus normas de delimitación fiscal. En cambio, sí que las modificaron para reequilibrar los objetivos de la política, consistentes en garantizar la obtención puntual de ingresos fiscales, proteger su base imponible por una parte y atraer y mantener inversiones en el sector minero, por otra.

3.2.2 Un límite o cerco fiscal puede dificultar la atracción de capital de los inversores

La minería es un sector con una gran densidad de capital. Como tal, durante las fases de exploración y desarrollo se necesita importante financiación inicial y también financiación adicional a lo largo de la vida útil de la mina, para mantener las operaciones y financiar las ampliaciones. Los inversores en el sector minero podrían tratar de obtener fondos a través de deuda o de capital, según la etapa y el perfil de riesgo del proyecto, así como de la solvencia del contribuyente²⁰.

Una adecuada posición en cuanto a flujo de efectivo y menores costos fiscales pueden aumentar la rentabilidad después de impuestos –y, por ende, la solvencia– de un proyecto específico y también pueden aumentar su atractivo para la inversión de capital. Las normas de delimitación fiscal pueden tener un impacto negativo en esta capacidad de recaudación de fondos, ya que pueden acelerar los pagos de impuestos.

3.2.3 Con un límite o cerco fiscal, los inversores en el sector minero podrían registrar pérdidas permanentes

La minería suele comportar unos gastos iniciales importantes durante las fases de exploración y desarrollo, así como inversiones adicionales a lo largo de la vida útil de la mina, para mantener las operaciones y financiar ampliaciones²¹. Los gastos de exploración y desarrollo, que incluyen los de inversiones adicionales, pueden ser elevados. Solo un reducido porcentaje de los proyectos de exploración salen adelante: «Hacen falta entre 500 y 1.000 nuevos proyectos de exploración para identificar 100 objetivos de exploración avanzada, que a su vez den lugar a 10 proyectos de desarrollo, uno de los cuales se transformará en una mina rentable»²². La existencia

¹⁸ Véase, por ejemplo, el manual *Petroleum Policy Handbook*, (2005). Departamento de Petróleo y Energía de la División de Petróleo del Gobierno de Papúa Nueva Guinea.

¹⁹ Hogan, L. & Goldsworthy, B., (2010). *International mineral taxation: experience and issues*, in *The Taxation of Petroleum and Minerals*, capítulo 5, Routledge.

²⁰ IGF y OCDE, (2017). [Limiting the Impact of Excessive Interest Deductions on Mining Revenue \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/tax/energy/limiting-the-impact-of-excessive-interest-deductions-on-mining-revenue/).

²¹ IGF y OCDE, (2017). [The Hidden Cost of Tax Incentives in Mining \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/tax/energy/the-hidden-cost-of-tax-incentives-in-mining/). p.17.

²² Eggert, R. G., *Mineral exploration and development: Risk and reward*, Colorado School of Mines, 2010. Citado en la reciente publicación *Australia Future Critical: Future-Critical_Meeting-the-minerals-investment-challenge_2023.pdf*.



de un límite o cerco fiscal podría disuadir a los inversores de embarcarse en proyectos de exploración arriesgados, ya que no podrán recuperar esas pérdidas a efectos fiscales, a menos que se haya diseñado con características especiales que lo hagan posible.

Los países ricos en recursos podrían considerar características específicas de diseño en sus regímenes tributarios para la minería, en aras de abordar el desafío que plantean estas pérdidas permanentes para las actividades de exploración. Esta cuestión se explica en el apartado 5 de esta nota práctica.

3.2.4 Un cerco o límite fiscal incrementa los costos de cumplimiento y administrativos

Las normas de delimitación fiscal pueden incidir en los costos de cumplimiento y la administración del régimen tributario de la minería. Por ejemplo, los contribuyentes tendrán que poner un empeño adicional en vincular los costos pertinentes con los correspondientes proyectos de minería o en separar los resultados de las actividades no mineras de la base imponible de las actividades mineras²³.

Por otra parte, un límite o cerco fiscal por zona de licencia minera incrementará el número de declaraciones o cálculos diferenciados de la base imponible que recibe la autoridad tributaria en comparación con una situación en la que se recibe una declaración o un cálculo único por empresa. Tendrán que auditarse múltiples transacciones, lo que incluirá la verificación de un desglose correcto de los ingresos y los costos de cada zona de licencia minera. Las autoridades tributarias tendrán que auditar diversas operaciones nacionales vinculadas entre proyectos, así como las actividades llevadas a cabo dentro de las unidades operativas de una sola entidad a efectos de precios de transferencia.

Es importante que los países tengan en cuenta las ventajas y los riesgos de las normas de delimitación fiscal antes de decidir adoptarlas. Existen condiciones previas que indicarán cuándo podría resultar esencial un límite o cerco fiscal para garantizar que se materialicen las ventajas que conlleva. Dichas condiciones se analizarán en el apartado 4.

²³ Calder, J., (2014). *Administering fiscal regimes for extractive industries: a handbook*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C. p. 84.



4.0 Cuándo es un límite o cerco fiscal una respuesta adecuada en materia de políticas

Un límite o cerco fiscal es la opción preferida en materia de políticas cuando se dan ciertas condiciones. En el apartado 3 se señalan los riesgos de este tipo de regímenes fiscales. Por ejemplo, un límite o cerco fiscal podría suponer costos de cumplimiento y administrativos, y puede frenar la inversión. Esto significa que solo puede constituir la opción acertada en materia de políticas si concurren circunstancias específicas. En este apartado se señalan condiciones previas importantes necesarias para que las ventajas de un límite o cerco fiscal superen sus costos.

Tabla 3. Lista de comprobación de las condiciones previas para decidir si un límite o cerco fiscal resulta adecuado

Condición previa	Descripción
Que exista una diferencia entre las tasas impositivas de las actividades mineras y no mineras	La minería presenta características que la distinguen de otros sectores de la economía, lo que ha provocado el uso de regímenes fiscales dedicados. Algunos países aplican una tasa superior al sector minero o tienen un impuesto adicional de orientación específica de las rentas (tasa interna de rentabilidad, impuesto sobre los beneficios adicionales) ante la posibilidad de que existan rentas económicas específicas en una ubicación. Un límite o cerco fiscal por actividades mineras debería aplicarse a la determinación de los ingresos imponibles (es decir, sin deducir los costos de las operaciones de otras actividades), ya que, de lo contrario, los países corren el riesgo de no gravar rentas económicas que debían estar sujetas a una tasa más alta o a un impuesto de orientación específica hacia las rentas adicionales.
Que exista una preferencia en materia de políticas por la recaudación oportuna de los impuestos, frente a la obtención de ingresos posiblemente adicionales mediante la atracción de mayor inversión	Algunas administraciones valoran más recibir los ingresos de manera oportuna durante la vida útil del proyecto, mientras que otras desean maximizar su cuantía. En este caso, resulta atractivo para las administraciones establecer un límite o cerco fiscal porque los ingresos se recaudan antes. Podrían existir otros instrumentos fiscales que podrían lograr un resultado similar. Por ejemplo, las regalías pueden ofrecer ingresos oportunos desde el inicio de la producción, son relativamente fáciles de administrar y existen menos posibilidades de evasión que con instrumentos basados en los beneficios. Una forma más sencilla de recaudar los impuestos puntualmente podría ser aumentar la tasa de las regalías. No obstante, la desventaja de las regalías es que no tienen en cuenta los costos de extracción, lo que incrementa los costos marginales de la producción. Esto puede alterar las decisiones sobre inversión y producción ²⁴ .
Que una preferencia en materia de políticas ofrezca un equilibrio	Los regímenes de tributación de la minería suelen incluir características específicas que ponen de manifiesto la naturaleza de las operaciones

²⁴ Benninger, T., Devlin, D., Godinez, E. C., & Vernon-Lin, N., (2024). Cash Flow Analysis of Fiscal Regimes for Extractive Industries. Documento de trabajo WP/24/89, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.



<p>entre las diferentes características y los objetivos de un régimen tributario de la minería, es decir, incentivos fiscales a la minería basados en los costos</p>	<p>extractivas (a saber, presentan plazos de ejecución amplios, precisan gran cantidad de capital y comportan una considerable incertidumbre). Los incentivos fiscales son una de ellas. La amortización anticipada, la ampliación de los plazos para el traslado de las pérdidas y las desgravaciones de inversiones son todas características habituales de algunos regímenes fiscales del sector minero. Por otra parte, estos incentivos basados en los costos ayudan a reducir el costo de capital de las inversiones del sector minero. Sin embargo, un desafío que se plantea es que, cuando se ejerce la aplicación de esas deducciones de los costos de capital de una inversión específica a otras actividades que generan ingresos y otros proyectos de minería, se puede aplazar la liquidación de los impuestos, aunque esos otros proyectos sean rentables. Las normas de delimitación fiscal restringen la deducción de los costos de los proyectos específicos y las actividades con las que están relacionados, por lo que se anticipa la recaudación de ingresos de los proyectos rentables, en lugar de aplazarse.</p> <p>Además, ciertas respuestas conductuales de los contribuyentes aprovechan estos incentivos fiscales basados en los costos para incurrir en prácticas de erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS) –por ejemplo, los inversores que participan en la sobreestimación de algunos de esos gastos, ya sea a través de la adquisición a partes vinculadas, de transacciones de financiación o de acuerdos de derivados financieros abusivos–. Cuando no existen normas de delimitación fiscal, dichos gastos se pueden compensar rápidamente con cargo a la base imponible generada por otros proyectos que dan beneficios, lo que posteriormente puede retrasar de manera considerable el pago de impuestos o provocar la pérdida permanente de ingresos fiscales. Un límite o cerco fiscal puede incidir de forma importante en minimizar el riesgo de erosión de la base imponible y traslado de beneficios cuando existen incentivos fiscales a la minería.</p>
<p>Si hay una preferencia en materia de políticas por alinear el tratamiento fiscal con las estructuras comerciales</p>	<p>Los gobiernos han de ser pragmáticas con respecto a cómo se aplican las normas en sus jurisdicciones, incluidas las leyes tributarias y sobre minería. Si definen un proyecto de minería como un proyecto integrado con extracción de minerales y una instalación de transformación aparte, tal vez prefieran delimitar por proyecto de minería, que englobaría la instalación de transformación.</p>
<p>Si hay una preferencia en materia de políticas por reforzar los conceptos de devengo y conciliación que existen en la contabilidad financiera</p>	<p>Los conceptos de devengo y conciliación exigirán normalmente que los costes se concilien con los ingresos correspondientes y, para ello, en ocasiones, se necesita que los costos incurridos a los efectos de obtener futuros ingresos se capitalicen en el balance general para lograr dichos objetivos. Las normas de delimitación fiscal refuerzan estos conceptos en la práctica tributaria cuando la legislación en la materia podría no reflejar siempre plenamente estos principios o cuando estos se vean afectados por características específicas del sistema tributario, tales como la amortización anticipada o incentivos fiscales similares.</p>

Fuente: Elaboración de los autores.



Los gobiernos que cumplen las condiciones previas antes mencionadas en sus jurisdicciones podrían plantearse establecer un límite o cerco fiscal como una herramienta para lograr todas las ventajas que se describen en el apartado 2.



5.0 Diseño de las normas de delimitación fiscal

En este apartado se ofrecen directrices para las administraciones sobre cómo diseñar normas de delimitación fiscal para la minería, teniendo en cuenta los diversos objetivos en materia de políticas y los desafíos señalados en el apartado 3. Abarca cinco aspectos principales de su diseño:

- ¿Qué debería delimitarse (a saber, la zona que abarca la mina, la actividad minera, etc.)?
- ¿Qué impuestos deberían delimitarse (a saber, los basados en ingresos, las regalías, etc.)?
- ¿A quién deberían aplicarse las normas de delimitación fiscal (a saber, a los titulares de las licencias, a los subcontratistas, etc.)?
- ¿Resulta razonable considerar ciertas exenciones a las normas de delimitación fiscal?
- ¿Cómo tratar las pérdidas permanentes?

Los países han adoptado diferentes enfoques de diseño de las normas de delimitación fiscal, tal como muestra la Tabla 4. A continuación, se examinan las ventajas y desventajas de cada uno de ellos.

Tabla 4. Prácticas identificadas entre 25 países ricos en recursos

Característica del diseño	Práctica entre los países ricos en recursos
¿Qué debería delimitarse?	<ul style="list-style-type: none">• Por zona minera, expresada<ul style="list-style-type: none">▪ mina por mina▪ por proyecto de minería▪ por operación minera separada▪ por zona de la licencia minera• Diferenciar actividades mineras de no mineras• Diferenciar actividades <i>upstream</i> de <i>downstream</i>
¿Qué impuestos deberían delimitarse?	<ul style="list-style-type: none">• Impuesto de sociedades• Impuesto sobre las rentas de los recursos• Impuesto sobre los beneficios adicionales
¿A quién deberían aplicarse las normas de delimitación fiscal?	<ul style="list-style-type: none">• A los titulares de las licencias de minería• A los titulares de las licencias de minería y los subcontratistas que actúen como operadores de minas• A los subcontratistas que presten servicios de alto valor añadido a las empresas mineras
¿Resulta razonable considerar ciertas	<ul style="list-style-type: none">• Sin exenciones• Ciertas exenciones, por ejemplo si<ul style="list-style-type: none">▪ dos o más minas producen el mismo recurso,



exenciones a las normas de delimitación fiscal?	<ul style="list-style-type: none">▪ dos o más minas son limítrofes y▪ dos o más minas son considerablemente interdependientes▪ los gastos de exploración se incurrieron en una de las minas propiedad de la empresa minera▪ hay gastos de exploraciones infructuosas incurridos en una de las minas propiedad de la empresa minera.
¿Cómo tratar las pérdidas permanentes?	<ul style="list-style-type: none">• Las pérdidas permanentes no son recuperables• Se permite una compensación gradual de las pérdidas permanentes

Fuente: Elaboración de los autores.

5.1 ¿Qué aspecto de las operaciones de minería debería delimitarse?

5.1.1 Límite o cerco fiscal por zona minera

Todos los países que aplican normas de delimitación fiscal al sector minero lo hacen rigiéndose principalmente por la zona de explotación minera. Los países pueden articular esto de manera diferente –por ejemplo, por zona de la licencia minera, operación minera separada, proyecto de minería²⁵ o mina– pero el objetivo de la política es el mismo: evitar que los inversores consoliden los ingresos entre dos o más actividades mineras (o exploración) realizadas por un mismo contribuyente.

De estas variantes, la zona de la licencia minera es probablemente la más fácil de administrar porque está vinculada a una ubicación geográfica específica, definida de manera clara en la licencia, y el tratamiento fiscal está alineado con el tratamiento normativo de la minería (véanse dos ejemplos en el Recuadro 8).

²⁵ Por ejemplo, Malawi, Kazajstán, Liberia y Botsuana.



Recuadro 8. Prácticas seleccionadas de delimitación fiscal²⁶ con las que los países limitan por zona de la licencia minera

Etiopía

«Durante un ejercicio económico, solo se permitirá deducir un gasto de los ingresos empresariales obtenidos por el licenciatario con las operaciones de minería realizadas en la zona abarcada por la licencia durante ese ejercicio en la medida en que dicho gasto haya sido incurrido por el licenciatario al llevar a cabo operaciones de minería en la zona abarcada por la licencia.»

Fuente: Artículo 38 (1) de la Proclamación relativa al Impuesto Federal sobre la Renta. Proc. N.º 979-2016.

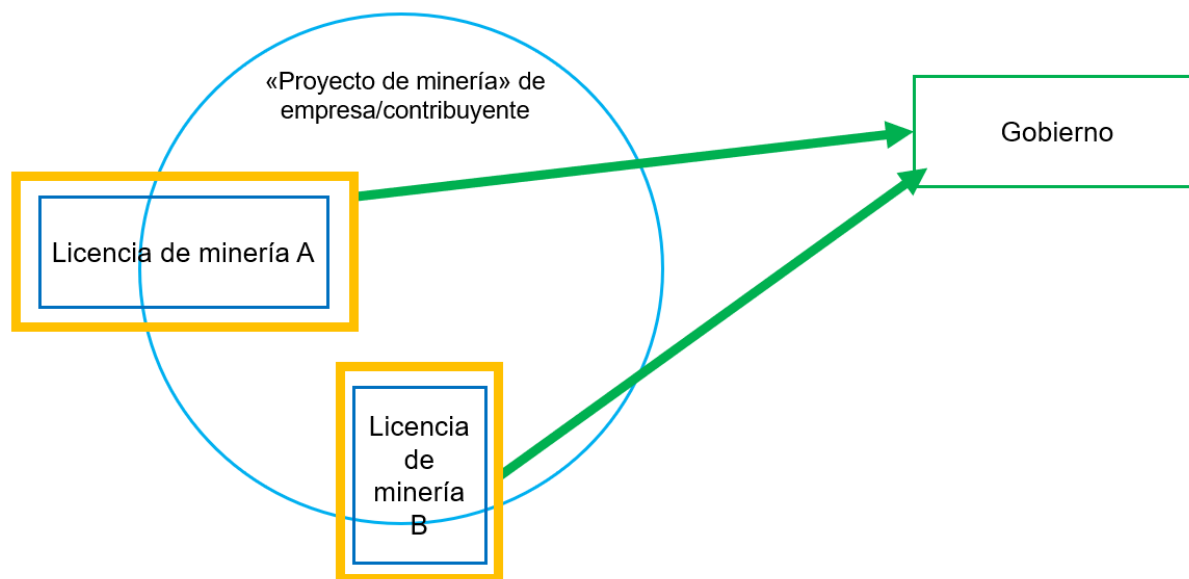
Liberia

«Se podrán deducir todos los gastos en los que se haya incurrido durante el período económico de manera íntegra, exclusiva y necesaria en relación con operaciones del proyecto (lo que incluye los costos operativos diferentes de los costos del capital, aunque excluyendo los costos de capital en la medida de la deducción anual por amortización). El término «proyecto de minería en producción» se refiere a actividades de desarrollo y extracción de minerales u otras relacionadas llevadas a cabo por el productor de un proyecto de minería dentro de una zona que tenga licencia para realizar ese tipo de actividades.»

Fuente: Artículo 705. Determinación de los ingresos imponibles de proyectos de minería en virtud del Código tributario de Liberia de 2000 modificado por la versión consolidada de la ley de enmiendas tributarias de 25 de octubre de 2011.

²⁶ Los ejemplos de legislación que hemos considerado a lo largo de esta nota práctica no tienen por objeto mostrar las «mejores prácticas», sino que constituyen meros ejemplos de los países.

Gráfico 5. Límite o cerco fiscal por zona de la licencia minera



Nota: En algunos casos, los límites o cercos fiscales deberían aplicarse a la zona delimitada por una licencia minera en oposición a las zonas del «proyecto», que pueden tener una definición menos precisa.
Fuente: Elaboración de los autores.

Los países que no delimitan por zona de la licencia permiten que el contribuyente o la administración tributaria determinen subjetivamente qué actividades o proyectos deberían delimitarse.

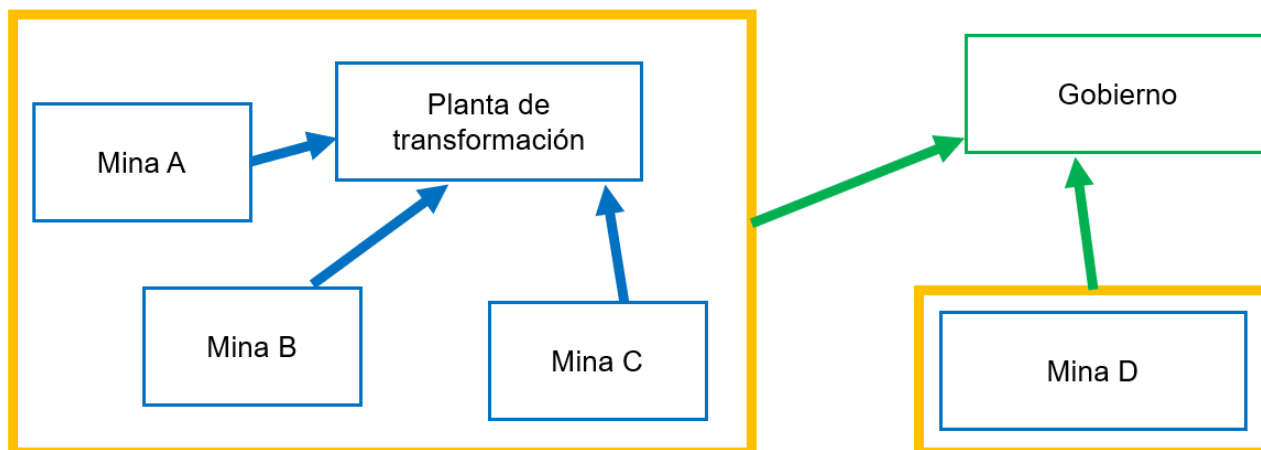
Sea cual sea la terminología utilizada por los países para denominar una «zona minera», no debería ser ambigua y debería resultar fácil de aplicar. La definición debería abarcar el lugar en el que se extraiga el mineral, la zona minera, así como la totalidad de los edificios, las estructuras, la maquinaria, las reservas estratégicas residuales, las vías de acceso o los objetos situados dentro de la zona que se esté usando o se vaya a usar en relación con la extracción del recurso mineral. Los países ricos en recursos deberían tener la precaución de determinar los límites vinculándonos a la norma en la máxima medida posible, a fin de simplificar la administración y potenciar el cumplimiento.

5.1.2 Límite o cerco fiscal por instalación de transformación compartida

Algunos países podrían considerar que la zona de la licencia de minería es un criterio de delimitación demasiado rígido, en especial cuando las empresas poseen varias minas que abastecen una instalación de transformación compartida. Por ejemplo, Ghana permite que los contribuyentes con varias minas que comparten una instalación de transformación las agrupen

como una única entidad a los efectos de calcular los ingresos imposables²⁷. Los contribuyentes con varias operaciones de minería que no tengan una instalación de transformación compartida deben delimitar igualmente por zona de licencia minera.

Gráfico 6. Límite o cerco fiscal por instalación de transformación compartida



Nota: En algunos casos, podría resultar adecuado delimitar los proyectos de minería conjuntamente con su instalación de transformación compartida. En otros, podrían delimitarse fiscalmente solo las minas individuales.

Fuente: Elaboración de los autores.

La ventaja que ofrece este enfoque es que los contribuyentes esquivan la dificultad que podría presentar imputar de manera precisa los ingresos y los costos de la instalación de transformación compartida a cada zona de licencia minera. Sin embargo, la adopción de este enfoque podría plantear tres desafíos:

- Podría diferir la recaudación de impuestos por parte del Estado si las minas se encuentran en diferentes etapas de desarrollo, ya que frustra el objetivo principal de los límites o cercos fiscales basados en la zona de licencia minera.
- Podría dificultar la determinación de las minas vinculadas a una instalación de transformación específica, en especial si hay más de una instalación de transformación compartida. Esto podría resultar más complicado si la instalación de transformación recibe mineral de minas vinculadas y de terceros (a saber, acuerdos de trabajos por encargo). Para abordar este reto, los gobiernos deberían exigir que los contribuyentes identifiquen y justifiquen de manera clara cuáles de sus minas utilizan una instalación de transformación compartida. También deberían exigir un desglose pormenorizado de las

²⁷ Autoridad Tributaria de Ghana, <http://gra.gov.gh/wp-content/uploads/2020/09/Practice-Note-on-Separate-Petroleum-Operation.pdf>), Mineral Royalties Tax, disponible en línea a través de <https://gra.gov.gh/portfolio/mineral-royalties-tax/>, último acceso del 26/04/2024.



cantidades y las cualidades de los materiales recibidos por mina, que se justifique con acuerdos contractuales.

- Podría fomentar que se aprovechen fundiciones que normalmente se encuentran en zonas de procesamiento de exportaciones, las cuales suelen estar sujetas a regímenes fiscales preferentes. En ocasiones, se otorga la condición de zona de procesamiento de exportaciones a las operaciones de transformación de minerales de una empresa, lo que puede ser un factor importante para fomentar que se añada valor y la industrialización de la jurisdicción minera. Con frecuencia, una zona de procesamiento de exportaciones ofrece moratorias fiscales, tasas impositivas más bajas o exportaciones e importaciones libres de impuestos. La mina en producción fuera de esa zona de procesamiento de exportaciones estaría obligada normalmente a pagar impuestos sobre los beneficios, así como regalías mineras. Por lo tanto, la empresa tiene un incentivo para desviar los beneficios de la mina a la instalación de transformación para reducir su factura fiscal total. Las normas de delimitación fiscal que no se basan en una zona de licencia sino en la instalación de transformación compartida intensificarán el incentivo para que las empresas trasladen los beneficios de diferentes minas a la instalación de transformación compartida.

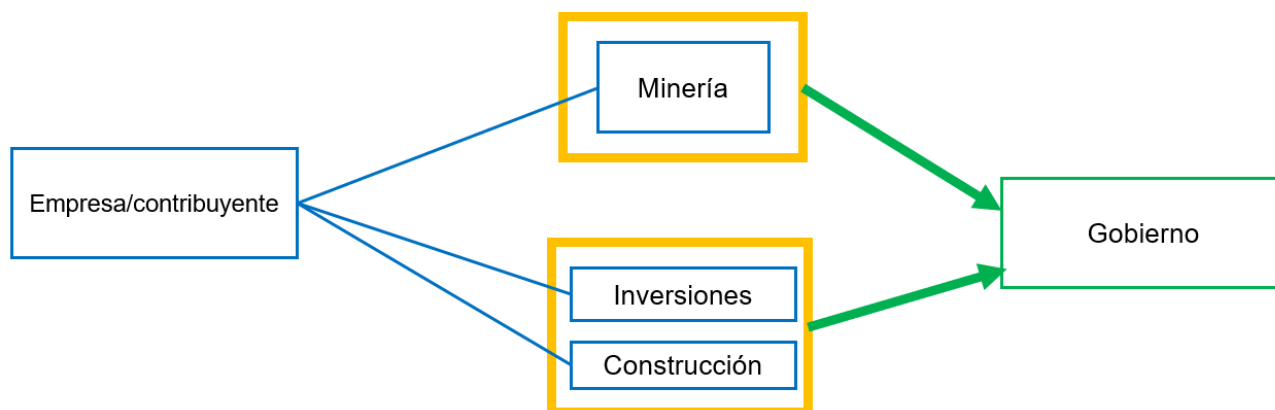
Cuando no resulte adecuado para los países un límite o cerco fiscal relacionado con la instalación de transformación, por los desafíos enumerados, las autoridades tributarias podrían optar por lo siguiente:

- delimitar fiscalmente la zona de la licencia minera, tratando las actividades relacionadas con la instalación de transformación como una actividad diferente a la minería y separándola de las actividades mineras o
- delimitar fiscalmente la zona de la licencia minera e imputar los gastos de capital y operativos (CAPEX y OPEX) de la instalación de transformación a las minas pertinentes abarcadas por la licencia minera que se beneficien de ella. En este caso, deberían existir unas directrices, con normas de prorrateo, para distribuir los costos entre las diferentes minas.

5.1.3 Límite o cerco fiscal por tipo de actividad

Algunos países han elegido expresamente delimitar fiscalmente las actividades *upstream*, para separarlas de las *downstream*, o las actividades mineras frente a otro tipo de actividades (o aplican ambas opciones). El motivo principal es evitar que los ingresos de la minería, que suelen gravarse a una tasa superior (debido a las rentas específicas de un lugar que se derivan de la extracción de minerales) se reduzcan mediante costos incurridos en las etapas *downstream* o a través de otras actividades empresariales no relacionadas.

Gráfico 7. Límite o cerco fiscal por actividad



Nota: En algunos casos, se pueden usar límites o cercos fiscales para evitar la consolidación de ingresos procedentes de la minería (gravados normalmente a niveles altos) con actividades de otro tipo, diferentes de la minería, que podrían disfrutar de tipos impositivos inferiores.

Fuente: Elaboración de los autores.

Por ejemplo, el Reino Unido aplica impuestos especiales de la industria extractiva a las actividades *upstream* del sector del petróleo y gas, que se gravan a una tasa superior, del 30 %, mientras que la tasa impositiva general del impuesto de sociedades es del 19 %. Esto puede provocar que las empresas compensen los costos de las actividades *downstream* con ingresos de actividades *upstream* para reducir su factura fiscal total en el Reino Unido. El Reino Unido ha mitigado este riesgo delimitando de manera expresa los ingresos de actividades *upstream*, para separarlos de los de las actividades *downstream* llevadas a cabo en este sector²⁸.

Sin embargo, aunque se haga esta delimitación, las empresas pueden seguir tratando de trasladar elementos de los beneficios (ingresos y costos) entre las actividades delimitadas manipulando el precio de «transferencia» interno de sus acuerdos internos dentro de la misma entidad responsable de las actividades *downstream*, no mineras, para reducir los ingresos de la mina mediante los costos de las actividades no mineras o *upstream*. Los países pueden mitigar este riesgo ampliando la aplicación de las normas sobre precios de transferencia a estos acuerdos internos, además de a las operaciones de partes vinculadas nacionales y transfronterizas, implantando sistemas efectivos de seguimiento y limitando los incentivos fiscales (véase el apartado 6 sobre Aplicación).

²⁸ La [Autoridad de Transición del Mar del Norte](#) ofrece un resumen útil del régimen tributario de la Plataforma Continental del Reino Unido.



5.1.4 Límite o cerco fiscal para las actividades *upstream* y *downstream*

Algunos países ricos en recursos han elegido expresamente delimitar fiscalmente las actividades *upstream* para separarlas de las actividades *downstream*. Con esta opción, se establece un cerco o límite fiscal en torno a determinadas actividades a lo largo de la cadena de valor de la minería. Los países podrán recaudar impuestos de las actividades *upstream* (a saber, la minería) con independencia de los costos (por ejemplo, los costos de desarrollo de la infraestructura *downstream*) o las pérdidas incurridas en la etapa *downstream* (es decir, los riesgos que surjan durante la transformación, la fundición, el refinado o el transporte), o viceversa. Tal como se ha explicado anteriormente, podría haber una motivación para compensar gastos de actividades *downstream* con ingresos de actividades *upstream* si estas últimas están sujetas a una tasa impositiva superior. Tanzania y el Reino Unido incluyen este tipo de límite o cerco fiscal en su legislación (véase el Recuadro 9). Los países que tienen un sector minero muy integrado y que aplican tasas impositivas diferenciales tal vez deseen tener en cuenta esta variante.

Recuadro 9. Prácticas seleccionadas de delimitación fiscal en países que delimitan actividades *upstream* y *downstream*

Reino Unido

Las actividades relacionadas con el petróleo se tratan como una operación comercial aparte.

«Si una empresa lleva a cabo actividades relacionadas con el petróleo como parte de una operación comercial, dichas actividades se tratan, a los efectos de aplicar el impuesto de sociedades sobre los ingresos, como una operación aparte, diferente de todas las demás actividades llevadas a cabo por la empresa como parte de la operación comercial.»

Fuente: Capítulo 3, artículo 279: Oil-Related Activities Deemed as Separate Trade (Consideración de las actividades relacionadas con el petróleo como operaciones comerciales aparte). [Corporation Tax Act \(Ley del impuesto de sociedades\) de 2010.](#)

Tanzania

- «Las pérdidas derivadas de operaciones de minería separadas pueden deducirse únicamente al calcular futuros ingresos de esa operación, pero no los ingresos de ninguna otra actividad, ya sea una operación de minería en el marco de un derecho minero diferente, actividad de *transformación*, *fundición*, *refinado* o no minera de otro tipo.
- No se podrán deducir de los ingresos procedentes de las operaciones de minería separadas las pérdidas derivadas de cualquier otra actividad, ya sea una operación de minería en el marco de derechos mineros diferentes, una actividad de *transformación*, *fundición* o *refinado* o no minera de otro tipo».

Fuente: Artículo 65F (1)a y 1(b) del Capítulo 332, [Ley del impuesto sobre la renta](#) (rev. 2019).



5.2 Límite o cerco fiscal para las actividades mineras y no mineras

Las empresas con operaciones mineras podrían realizar otras actividades empresariales no relacionadas con la minería (por ejemplo, actividades de inversión especulativas o alquiler de equipamiento a otras empresas mineras o de construcción). De no existir límites o cercos fiscales, el titular de la licencia podría tratar de compensar gastos o pérdidas incurridos en estas otras actividades empresariales con ingresos de la minería. Si los costos o las pérdidas de actividades diferentes a la minería se compensan con ingresos de la minería, reducen estos últimos. Por esos motivos, algunos países delimitan de manera expresa las actividades mineras, para separarlas del resto, e incluso tratan una operación de cobertura como una categoría de actividad diferente delimitada. Entre esos países están Kenia, Zambia, Zimbabue, Tanzania, Ghana, Sudáfrica y las Islas Cook (véase el Recuadro 10).

Recuadro 10. Prácticas seleccionadas de delimitación fiscal en países que delimitan las actividades mineras y no mineras

Zimbabue

«Si una persona obtiene ingresos de operaciones mineras e ingresos de otra actividad comercial y de inversiones, cualquier importe que se pueda deducir en el marco de este artículo se aplicará exclusivamente con respecto a los ingresos con los que esté relacionado.»

Fuente: Artículo 15, párrafo 1, subapartado c, [Ley del impuesto sobre la renta](#).

Kenia

«Sin perjuicio de nada de lo contenido en la presente Ley,

- las ganancias o los beneficios de una persona derivados de una de las siete fuentes de ingresos especificadas respectivamente en el apartado (e) de este subapartado (y denominadas en este subapartado «fuentes especificadas») se calcularán de manera separada de las ganancias o los beneficios de esa persona que se hayan derivado de cualquier otra de las fuentes especificadas y de manera separada de cualquier otro ingreso de esa persona;
- cuando el cálculo de las ganancias o los beneficios de una persona durante un ejercicio económico que se deriven de una fuente especificada arroje una pérdida, esa pérdida solo podrá deducirse de ganancias o beneficios de dicha persona obtenidos de la misma fuente especificada durante el siguiente ejercicio y, en la medida en que la pérdida no se haya deducido ya de este modo, en posteriores ejercicios económicos;
- las fuentes especificadas de ingresos son las siguientes:



- (ivB) ingresos de un licenciario procedentes de una zona cubierta por la licencia o de un contratista de una zona sujeta al contrato, según se determine conforme al Anexo Noveno;
- (v) otras fuentes de ingresos sujetos a impuestos en virtud del artículo 3(2)(a), que no se encuadren en el ámbito de aplicación del subpárrafo (i), (ii), (iii) o (iv) de este párrafo» (pp. 45-46).

Fuente: Artículo 15, párrafo 7 de la [Ley del impuesto sobre la renta de Kenia](#) (rev. 2021).

19. (1) Con sujeción al subpárrafo (2), las operaciones de cobertura suscritas por un licenciario o contratista se considerarán una fuente especificada de ingresos a los efectos del artículo 15(7).

(2) El subpárrafo (1) no se aplica a una operación de cobertura aprobada suscrita por un licenciario o contratista que tenga una facturación anual inferior a diez millones de chelines, tal como se exige para obtener financiación para proyectos y con la aprobación del Comisionado.

(3) En este párrafo, «operación de cobertura» se refiere a una transacción suscrita por un licenciario o contratista para gestionar el riesgo del precio de las materias primas.

Fuente: Anexo 9 - Operaciones de cobertura, [Ley del impuesto sobre la renta de Kenia](#).

Sudáfrica

«Si se llevan a cabo operaciones mineras separadas y diferentes en minas que no sean limítrofes, la deducción de la amortización del gasto de capital se calculará de forma separada.»

Fuente: Artículo 36(10) y 36 (7E) de la [Ley del impuesto sobre la renta](#).

Las definiciones son importantes para los dos tipos adicionales de normas de delimitación fiscal.

Los términos *upstream* y *dowstream* se utilizan con más frecuencia en el sector del petróleo y el gas que en minería. Las actividades *upstream* están relacionadas normalmente con procesos de extracción y producción, mientras que las *dowstream* están relacionadas con el refinado, el transporte y el suministro a consumidores de productos finales²⁹. Esta separación suele verse reforzada por leyes diferentes para la exploración, la producción y el refinado de petróleo. Trazar una línea entre las actividades *upstream* y *downstream* en el sector minero puede ser más complejo, según el tipo de mineral y el proceso de transformación. En general, la legislación debería seguir la práctica industrial, definiendo actividades mineras *upstream* como la

²⁹ Cameron, P. D, & Stanley M. C., (2017). [Oil, Gas, and Mining: A Sourcebook for Understanding the Extractives Industries](#), Banco Mundial. p. 49.



exploración, el desarrollo y la producción, y actividades mineras *downstream* como la transformación, el refinado, el transporte y la comercialización.

De manera similar, en algunos casos, podría resultar difícil distinguir entre actividades mineras y de otro tipo. Diferenciar entre operaciones mineras y actividades de manufactura que pueden estar conectadas o interrelacionadas con operaciones de minería es un ejemplo de ello. Los países podrían tener normas diferentes e incluso incentivos, que podrían aplicar según si las actividades se consideran de minería o de manufactura.

Por otra parte, la minería comporta la recuperación de los minerales que ya están en el terreno, mientras que la manufactura produce un nuevo elemento diferente de los materiales o componentes que se destinaron a su fabricación. Además, el proceso de refinado de las materias primas para obtener productos terminados, considerablemente diferentes del mineral, podría considerarse fabricación y dichas actividades podrían estar sujetas a tratamientos fiscales diferentes. Estas distinciones y las definiciones pertinentes deberían considerarse atentamente, debido a las posibles implicaciones en el cálculo de la base imponible. En Sudáfrica, los órganos judiciales han formulado interpretaciones sobre si la fabricación es una actividad minera o no. En el asunto entre CSAR y Foskor, el Tribunal de Apelación sudafricano concluyó que las operaciones mineras terminan cuando se extrae el mineral del suelo y toda transformación posterior a su extracción constituye una actividad de fabricación (véase el Recuadro 11).

Recuadro 11. Minería y fabricación

En el asunto entre CSAR y Foskor, el Tribunal Supremo de Apelación (SCA) de Sudáfrica tuvo que decidir si la naturaleza de las actividades de Foskor era de carácter minero o de fabricación. Como parte de las operaciones empresariales de Foskor, el mineral con contenido de fosfato era triturado inicialmente y más tarde, se molía antes de que se separasen los minerales de importancia económica a través de una serie de procesos de separación metalúrgica. Los productos finales eran concentrados que contenían fosfatos que se secaban y vendían a fabricantes de fertilizantes.

El caso fue relevante por varias razones. La administración tributaria (South African Revenue Service [Servicio Tributario Sudafricano o SARS]) adujo que las actividades de transformación del mineral extraído ya constituían un proceso separado de las actividades mineras y, por lo tanto, debería aplicarse el tratamiento fiscal relativo a actividades de manufactura. El contribuyente argumentaba que la actividad de transformación de minerales seguía formando parte de la actividad minera y no debería considerarse un proceso de fabricación aparte.

El segundo elemento significativo de este asunto tiene que ver con el tratamiento del CAPEX. En el caso de las actividades mineras, los inversores pueden deducir el 100% de los gastos de capital (CAPEX) de los ingresos de la minería en el ejercicio en el que se



devengan y trasladar cualquier excedente a ejercicios futuros, mientras que, en las actividades de manufactura, los contribuyentes solo pueden deducir gastos de capital durante un período de cuatro años (una desgravación anual del 25 %).

El tercer elemento significativo de este asunto es que también tuvo implicaciones en materia de delimitación fiscal, ya que los resultados de las actividades mineras se determinarán y gravarán de forma separada de los resultados de las actividades de manufactura.

El tribunal de primera instancia concluyó que el objetivo de la operación de Foskor era la extracción o explotación de fosfatos y que posteriormente no se obtenía ningún producto terminado diferente. Los fosfatos vendidos por Foskor se generaban de manera natural en el terreno y no se pueden fabricar, al igual que «el oro o los diamantes no pueden fabricarse sino únicamente extraerse». Por lo tanto, el mineral no se extrajo hasta que se llevaron a cabo procesos de triturado, molienda y separación de amplio alcance. Por ello, el tribunal de primera instancia concluyó que Foskor realizaba operaciones de minería.

En oposición al tribunal de primera instancia, el SCA concluyó que Foskor realizaba operaciones de fabricación. Para este órgano judicial, alegar que los fosfatos se producían de manera natural en el terreno y, por ello, no se podían fabricar era una afirmación demasiado simplista, porque ignoraba la complejidad de los procesos a los que tenía que someterse el mineral para poder acceder a los fosfatos. El SCA tuvo en cuenta además el hecho de que, durante el proceso de separación, se separaban y vendían de manera independiente varios minerales diferentes a los fosfatos. Por último, consideró que el mineral no se podía vender antes del complejo proceso de separación. El SCA concluyó, por lo tanto, que los productos finales resultantes eran considerablemente diferentes del mineral en bruto y, por ello, las operaciones de Foskor incluían la fabricación. En este asunto, se consideró que las operaciones mineras terminan cuando se extrae el mineral del suelo y toda transformación posterior a su extracción constituye una fabricación.

Fuente: [Southern African Legal Information Institute](#).

Para no mezclar los ingresos procedentes de la minería y los obtenidos con otras actividades, los países ricos en recursos deberían aportar definiciones claras de lo que constituyen actividades mineras. Existe un argumento para alinear el tratamiento en la legislación fiscal mediante definiciones normativas y su aplicación en la Ley sobre minería. El regulador del sector se encuentra mejor posicionado que las autoridades tributarias para decidir cuál es el tratamiento adecuado.

Sudáfrica (artículo 1 de la Ley del impuesto sobre la renta) define la minería como «todo método o proceso mediante el cual se obtiene cualquier mineral del suelo o a partir de cualquier sustancia o constituyente de este.» Debería establecerse una distinción clara entre el proceso de transformación de un mineral y la fabricación para obtener un producto final. Esta distinción



podría no resultar tan fundamental, si las dos actividades están sujetas al mismo nivel de tributación, pero la necesidad de una delineación clara aumenta conforme crece el diferencial impositivo, ya que genera un arbitraje tributario y, por lo tanto, un motivo para trasladar los beneficios o las pérdidas entre las diferentes actividades. Las actividades que cabe resaltar como diferentes de la minería serían aquellas de naturaleza y carácter diferente y también podrían utilizarse con más probabilidad para generar pérdidas impredecibles –por ejemplo, participar en actividades de inversión financiera u operaciones comerciales especulativas con derivados o incluso actividades de cobertura (véase el ejemplo de Zambia en el Recuadro 12)–.

Otros países enumeran ingresos específicos no derivados de la minería –por ejemplo, la reforma tributaria de Zambia de 2012 separa los ingresos de las actividades de cobertura de otros ingresos de la minería (véase el Recuadro 12)–. Esto significa que las pérdidas ocasionadas por las actividades de cobertura no podrían seguir usándose para compensar beneficios imposables obtenidos con operaciones de minería.

Recuadro 12. Zambia: Ejemplo de un país que clasifica los ingresos obtenidos con actividades de cobertura de manera diferente a los ingresos de la minería

Artículo 2: Definiciones

«Actividad empresarial» engloba:

- toda profesión, oficio o actividad comercial;
- toda iniciativa o interés de carácter comercial, ya sea singular o de otro tipo;
- fabricación;
- explotación agrícola;
- transformación de productos agrícolas; y
- cobertura.

«Operaciones de minería» se refiere a una operación llevada a cabo en el marco de un derecho de explotación de minerales, excluyendo una operación emprendida de manera exclusiva en el marco de una licencia de transformación de minerales o una licencia de exploración.

Fuente: Parte 1: Observaciones preliminares, 2. Interpretación. Ley de desarrollo de minas y minerales de 2015. [Instituto de Información Jurídica de Zambia](#).

Si bien puede parecer que existe una necesidad menos práctica de delimitar fiscalmente las actividades estrechamente relacionadas con la minería –tales como la adquisición de acciones de otras sociedades o la inversión en derivados financieros–, una valoración en gran medida impredecible y la ocasional opacidad de los mercados pueden hacer que surjan oportunidades



de estructurar estas transacciones para que causen pérdidas al operador de la mina pero tengan un resultado positivo para otra entidad vinculada, registrada en una jurisdicción extranjera con menor presión fiscal, que sea la otra parte de una transacción de este tipo³⁰.

5.3 ¿Qué impuestos deberían delimitarse?

Los regímenes fiscales de la minería engloban numerosos instrumentos fiscales diferentes. Algunos de ellos son específicos del sector minero, por ejemplo las regalías de la minería, los impuestos sobre las rentas de los recursos o los impuestos sobre los beneficios adicionales. El diseño de cada uno de estos instrumentos fiscales –con independencia de que se delimite o no– incidirá en la recaudación tributaria. Los gobiernos deben tener en cuenta si deberían delimitarse todos los impuestos que se aplican a la minería o solo una parte de ellos.

Los países ricos en recursos delimitarán normalmente el impuesto de sociedades³¹, así como el impuesto sobre las rentas de los recursos y los impuestos sobre los beneficios adicionales (impuestos basados en los beneficios), en el sector minero. A continuación, explicamos los motivos.

- El impuesto de sociedades, así como el impuesto sobre las rentas de los recursos y el impuesto sobre los beneficios adicionales, puede diferirse y la base imponible podría erosionarse por completo mediante el traslado de ingresos o beneficios o de gastos o pérdidas entre dos minas o dos actividades diferentes que estén sujetas a normas tributarias diferentes. Estos impuestos se calculan con referencia a los ingresos netos (ingresos menos deducciones). Los impuestos calculados sobre los ingresos brutos (por ejemplo, las regalías de los minerales) son menos proclives a este tipo de riesgo, puesto que no se ven afectadas por deducciones, pero sí podrían verse influidas por los precios o la valoración del mineral extraído de una mina específica.
- Cabe esperar que el impuesto de sociedades aporte el porcentaje más importante de la recaudación del sector de la minería. Algunos países ricos en recursos aplican una tasa superior del impuesto de sociedades a la minería³² para hacerse con un mayor porcentaje de la renta económica generada por dicha actividad³³. De no existir un límite

³⁰ Estas transacciones pueden estructurarse además mediante intermediarios independientes, por ejemplo, bancos, como operaciones de negociación extrabursátiles.

³¹ Algunos países solo delimitan un aspecto del cálculo de los ingresos imposables. Por ejemplo, el límite o cerco fiscal de Sudáfrica para la minería, que contempla su Ley del impuesto sobre la renta, solo se aplica a las inversiones (CAPEX). Esto significa que el CAPEX que se puede deducir de una mina no puede consolidarse con los ingresos imposables de otra.

³² Ghana, por ejemplo, aplica una tasa impositiva del 35 %, mientras que la tasa impositiva general es del 25 %. En Liberia, el impuesto general aplicado es del 25 % y del 30 % en el caso de las empresas del sector minero. En Guinea, la tasa impositiva del impuesto de sociedades es del 25 %, aunque en el caso de la minería asciende al 30 %. Pueden consultarse ejemplos de diversos países en los [Resúmenes sobre impuestos mundiales de PwC disponibles en línea](#).

³³ La renta de los recursos o renta económica se ha definido como «el exceso de valor durante la vigencia total del proyecto obtenido con la exploración de un depósito por encima de todos los costos de explotación, entre ellos la



o cerco fiscal, los inversores tienen la oportunidad de participar en un arbitraje fiscal en el caso de actividades sujetas a diferentes tipos impositivos, de manera que la base imponible se somete a un tipo impositivo superior, a riesgo de que se produzca un aplazamiento o una erosión, mediante prácticas de erosión de la base imponible y traslado de beneficios. Cuando existe un límite o cerco fiscal, esta recaudación tributaria basada en los beneficios se obtiene de manera puntual y, en algunos casos, queda protegida contra ese tipo de prácticas BEPS.

- Los impuestos basados en los beneficios, como los impuestos sobre las rentas de los recursos o los impuestos sobre los beneficios adicionales, son exclusivos de las industrias extractivas y su objetivo es gravar el exceso de rentas económicas generado por la explotación de un recurso finito y no renovable, una justificación adicional para un tratamiento tributario diferente del aplicado a otras actividades empresariales (véase el Recuadro 13).

retribución de todos los factores de producción». Véase la p. 5 de [Resource Rent Taxation: Theory and Experience](#), documento elaborado por Land, B. C., para la Conferencia del FMI sobre la tributación de los recursos naturales - Nuevos desafíos y nuevas perspectivas, celebrada entre el 25 y el 27 de septiembre de 2008.



Recuadro 13. Delimitación fiscal e impuestos basados en los beneficios de las industrias extractivas distintos del impuesto de sociedades

Los impuestos basados en los beneficios adicionales, tales como un impuesto sobre las rentas de los recursos o un impuesto sobre los beneficios adicionales, pueden aplicarse de manera efectiva en el marco de un límite o cerco fiscal. Por ese motivo, Sierra Leona, el Chad y Mozambique delimitan de manera explícita los impuestos sobre las rentas de los recursos y las Islas Cook, Kazajstán, la República Democrática del Congo y Zimbabue delimitan un impuesto sobre los beneficios adicionales, de acuerdo con un estudio de IGF. Estos impuestos, que suelen basarse en un cierto nivel de beneficios excedentes, tienen por objeto hacerse con un porcentaje de ingresos cada vez más elevado conforme aumenta la rentabilidad, pero corren el riesgo de generar problemas de periodificación y erosión de la base imponible similares a los del impuesto de sociedades. Si los impuestos sobre las rentas de los recursos y los impuestos sobre los beneficios adicionales se han diseñado para que su pago se realice una vez que el inversor ha alcanzado una tasa de retorno interna límite, la consolidación de la base imponible derivada de una falta de normas de delimitación fiscal podría retrasar el momento en el que se alcance dicho umbral. Este umbral se calcula en relación con varios proyectos de un contribuyente, por lo que puede verse afectado por las pérdidas de otros proyectos o incluso de actividades diferentes de la minería, en lugar de calcularse por separado para cada proyecto específico.

Desde una perspectiva administrativa, no delimitar dichos impuestos puede dar lugar a una complejidad innecesaria para las autoridades tributarias, que de otro modo tendrían que administrar y auditar cada impuesto basado en los beneficios por separado y de forma diferente, según si se establece un límite o cerco fiscal o no³⁴. La incidencia en los ingresos que tendrá la delimitación de dichos impuestos, de diseñarse de este modo, puede ser importante, ya que dichos impuestos se pagarán cuando se alcance el umbral de tasa de retorno interna en relación con cualquier proyecto individual. Sin embargo, un resultado de este tipo es congruente con los objetivos de política tributaria de los impuestos sobre las rentas de los recursos y los impuestos sobre los beneficios adicionales. En resumen, para poder aplicarlos de manera efectiva, estos dos tipos de impuestos tendrán que delimitarse.

La cuestión es si los países ricos en recursos deberían delimitar el impuesto de sociedades. Si el impuesto sobre las rentas de los recursos o el impuesto sobre los beneficios adicionales se calcula sobre la base de una tasa de retorno interna después de impuestos, el impuesto de

³⁴ La mayoría de estos países ricos en recursos imponen dichos instrumentos fiscales junto con el impuesto de sociedades general. En algunos casos, tanto el impuesto sobre las rentas de los recursos como el impuesto de sociedades se aplican a nivel de proyecto. Sin embargo, en ocasiones, el impuesto sobre las rentas de los recursos se aplica a nivel de proyecto mientras que el impuesto de sociedades se aplica a los ingresos totales de la empresa.



sociedades tendría que delimitarse. Así se optimizarán las labores de administración y cumplimiento, además de lograr el efecto positivo de las normas de delimitación fiscal en relación con todos los impuestos basados en los beneficios. Por otra parte, si el impuesto sobre las rentas de los recursos o el impuesto sobre los beneficios adicionales se aplica sobre una tasa de retorno interna antes de impuestos, el límite o cerco fiscal no será necesario y los países podrían plantearse la consolidación del impuesto de sociedades.

Aunque los países suelen aplicar las normas de delimitación fiscal para fines impositivos directos, pueden darse situaciones en las que interactúen de forma no intencionada con las normas relativas al impuesto sobre el valor agregado/impuesto sobre las ventas (IVA/ISV) que deberían tener en cuenta, en particular las destinadas a abordar los desafíos que tienen las empresas mineras para recuperar el IVA soportado³⁵. Por ejemplo, la aplicación de un enfoque de delimitación fiscal al nivel del proyecto cuando la legislación nacional (IVA/ISV) establece que se puede deducir fiscalmente el IVA soportado de otras obligaciones tributarias (por ejemplo, el impuesto de sociedades, los impuestos a cuenta o las regalías) o mediante la solicitud de un régimen de agrupación a efectos de IVA/ISV (es decir, según el cual una entidad cuya declaración de IVA/ISV le dé a devolver pueda usar el resultado positivo de la declaración de IVA/ISV de otra entidad y recuperar el impuesto soportado).

5.4 ¿A quién deberían aplicarse las normas de delimitación fiscal?

Las normas de delimitación fiscal suelen aplicarse a los titulares de las licencias de minería. En general, el titular de una licencia es toda persona que lleve a cabo actividades de exploración, extracción, transformación, transporte o comercialización de minerales al amparo de una licencia otorgada conforme a la legislación en materia de minería u otras leyes pertinentes. El motivo principal de someter a los titulares de licencias de minería a normas de delimitación fiscal es que los ingresos que generan están directamente relacionados con la extracción de recursos minerales finitos y no renovables (en la mayoría de los casos de propiedad pública). Por lo tanto, los gobiernos pueden imponer medidas para acelerar el pago de impuestos por parte de los titulares de las licencias. Además, las actividades de los titulares de licencias plantean el riesgo de que la recaudación se aplase o se pierda, si se tienen en cuenta las características habituales del sector minero (es decir, la volatilidad de precios, el nivel de producción, los amplios plazos de ejecución para generar beneficios, etc.).

Otros agentes del sector minero, tales como los subcontratistas, no están sujetos generalmente a límites o cercos fiscales por diversas razones prácticas y conceptuales. Desde el punto de vista conceptual, los subcontratistas suelen obtener sus ingresos mediante la prestación de servicios a titulares de licencias de minería, en lugar de mediante la extracción del propio recurso, y no asumen los riesgos ni disfrutan de las ventajas que se asocian a las empresas de minería



habituales. Además, suelen recibir sus pagos por los servicios prestados, con independencia de que un proyecto de minería concreto salga o no adelante. Por lo tanto, pueden considerarse como cualquier otra empresa que no se beneficia directamente de la renta económica obtenida con la explotación del recurso mineral. En la práctica, los subcontratistas suelen obtener su remuneración en función de un costo más un margen y es probable que repercutan cualquier costo vinculado a la tributación de su actividad, incluido el efecto tributario del límite o cerco fiscal, al titular de la licencia. Otro aspecto práctico que debe tenerse en cuenta es que aplicar normas de delimitación fiscal a los subcontratistas puede resultar difícil. La auditoría de los subcontratistas para garantizar el cumplimiento de las normas de delimitación fiscal comportará un amplio trabajo administrativo, desde verificaciones físicas de bienes muebles al valor de intangibles complejos. Este ejercicio comporta un enorme costo y requiere gran cantidad de tiempo, por lo que suele ser necesario que tanto la autoridad tributaria como el contribuyente tengan conocimientos especiales.

Podrían darse casos en los que los subcontratistas asuman los papeles, las funciones e incluso los riesgos de las empresas mineras, lo que incide en la naturaleza de la remuneración que reciben. Este caso se aplicaría a modelos fiscales de la industria extractiva en los que las empresas prestan servicios a las administraciones receptoras para explorar, desarrollar e incluso explotar reservas de minerales como una empresa de servicios. Esta práctica es más habitual en el sector del petróleo y el gas. Cuando se presentan dichas singularidades, las cuestiones relacionadas con el examen de la delimitación fiscal de una empresa minera adquirirán relevancia para los subcontratistas que presten dichos servicios y asuman tales funciones ampliadas y los riesgos inherentes, además de beneficiarse también de rentabilidades asociadas.

En algunas jurisdicciones, tales como Sudáfrica, también se han observado ejemplos de este tipo de enfoques. Pese a que la obligación de los subcontratistas de establecer un límite o cerco fiscal no está reflejada en la legislación de Sudáfrica, el órgano judicial ha facilitado interpretaciones en dichas líneas de manera proactiva³⁵.

En Reino Unido se identificó otro ejemplo de un enfoque de este tipo. Además de la delimitación del impuesto de sociedades aplicable a los licenciarios del sector del petróleo³⁶, el Reino Unido aplica normas de delimitación fiscal a todos los subcontratistas de ese sector³⁷

³⁵ Véase [Southern African Legal Information Institute](#).

³⁶ Los beneficios de la producción *upstream* se gravan en el Reino Unido a una tasa superior, desde la exploración a la retirada del servicio. Se trata de un impuesto basado en la entidad, que combina todos los yacimientos y excluye las actividades *midstream* y *downstream*, así como de inversión y comercialización del petróleo. Consúltense con la [Autoridad de Transición del Mar del Norte](#) un resumen útil del régimen tributario de la Plataforma Continental del Reino Unido.

³⁷ Aunque la ley utiliza el término contratistas (*contractors*), hemos usado el término "subcontratistas" (*subcontractors*) en aras de la claridad, para que no se confunda con las empresas petroleras, que en el Reino Unido suelen llamarse también contratistas (*contractors*).



que prestan servicios en mar abierto en relación con la exploración o la explotación del fondo marino y del subsuelo en una zona de mar adentro³⁸.

Hacer extensiva de forma automática la aplicación de normas de delimitación fiscal a los subcontratistas, con independencia de las funciones que desempeñen y de la remuneración que perciban y también de si son partes vinculadas, podría generar un nivel de complejidad y controversia que no tenga utilidad desde la perspectiva de los ingresos. Los costos adicionales de cumplimiento fiscal derivados de este tipo de enfoque se trasladarán al titular de la licencia, en especial en el caso de transacciones entre partes no vinculadas.

En resumen, cuando proceda, los gobiernos podrían plantearse también la aplicación de límites o cercos fiscales a los subcontratistas, en particular cuando estos subcontratistas realicen actividades de minería, que se compensen en función del valor del mineral extraído o de un pago en especie y, por lo tanto, se beneficien también de rentas económicas dependientes de variaciones en los precios de los minerales.

5.5 ¿Resulta razonable considerar ciertas exenciones a las normas de delimitación fiscal?

Algunos países ricos en recursos han optado por ofrecer exenciones a las normas de delimitación fiscal en casos específicos. En la Tabla 5 se resumen cinco casos en los que las normas de delimitación fiscal implantadas incluyen exenciones específicas. Dichas exenciones pueden estar motivadas por varias consideraciones en materia de política tributaria que tienen por objeto abordar algunos de los desafíos que plantean estas normas, identificados en el

³⁸ Para obtener más información, consúltese [OT50000 - Oil contractors ring fence: contents - HMRC internal manual - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#). El cerco fiscal para los contratistas del sector petrolero del Reino Unido se introdujo en 2014, como parte del paquete para luchar contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, junto con medidas que restringen la deducción a la que pueden acogerse determinados pagos de arrendamientos intragrupo. La preocupación era que algunos contratistas dedicados a la perforación y el alojamiento en alta mar son los propietarios legales de su activo principal (por ejemplo, las plataformas móviles de perforación o los buques de alojamiento) en jurisdicciones con una baja presión fiscal mientras lo explotan comercialmente en el Reino Unido. Las entidades del Reino Unido que explotan esos activos prestando servicios de gran valor a empresas petroleras podían hacer pagos de arrendamientos intragrupo deducibles para el uso de dicho activo, lo cual supuso que un importante porcentaje de los beneficios de la explotación se trasladaron al extranjero. Desde el 1 de abril de 2014, las deducciones fiscales de determinados pagos de arrendamientos se han limitado al 7,5 % del costo del activo. Al mismo tiempo, se introdujo el cerco fiscal para los contratistas del sector petrolero con el fin de proteger los beneficios adicionales derivados de esta media, para evitar que se trasladasen al extranjero o que se erosionasen por otros medios. Los beneficios dentro de este nuevo límite o cerco fiscal solo se gravan a los tipos habituales del impuesto de sociedades (frente a los tipos más elevados que se aplican a productores de petróleo y gas), aunque no pueden reducirse mediante otras deducciones o desgravaciones fiscales derivadas de actividades realizadas fuera de la Plataforma Continental del Reino Unido. Determinar si actividades específicas pueden considerarse o no «actividades de contratistas del sector petrolero» puede resultar difícil. Véase el caso entre [Wilhunter \(UK\) LTD y HRMC \(2021\)](#).



apartado 3. Sin embargo, también existen diversos argumentos en contra del establecimiento de ese tipo de exenciones. La concesión de exenciones con un diseño deficiente podría invalidar las normas de delimitación fiscal, además de incrementar también la carga administrativa de los funcionarios de las administraciones tributarias que tienen que distinguir entre contribuyentes o actividades de minería que están sujetas a un cerco fiscal y los que no. En algunas jurisdicciones, las excepciones a las normas de delimitación fiscal son discrecionales, por lo que, si no existen directrices claras, puede dar lugar a resultados subjetivos que desequilibren las condiciones de competencia y generar mayor incertidumbre para autoridades tributarias y contribuyentes. Los contribuyentes pueden aprovechar además las exenciones para evadir la aplicación del límite o cerco fiscal. Por último, podrían darse ciertas dificultades de interpretación que pueden aumentar las controversias entre las autoridades tributarias y los contribuyentes.

Tabla 5. Exenciones habituales a las normas de delimitación fiscal

Se aplica una exención cuando	Países que aplican esta exención	Análisis
Dos o más minas son limítrofes	Mongolia, Zambia, Kenia y Sierra Leona. Zambia ha definido una mina no contigua/no limítrofe como «aquella que no es una sola pese a tocarse o compartir un linde común» ³⁹	Esta exención aborda el desafío que plantea que, debido a las normas de delimitación fiscal, los inversores podrían ser reacios a realizar inversiones adicionales para explorar o desarrollar nuevas minas limítrofes, lo que de otro modo podría no resultar económico si se considera un proyecto separado. Es más probable que las minas limítrofes compartan un mismo yacimiento mineral, instalaciones de transformación, equipo de extracción, personal, etc., y en consecuencia, el límite o cerco fiscal podría ser más difícil de aplicar. La dificultad reside en definir cuándo una explotación minera es una mina limítrofe. Por ejemplo, podría existir una masa de agua entre dos minas sin que estas pierdan su carácter limítrofe.
Dos o más minas producen el mismo recurso	Mongolia, en combinación con la siguiente exención: que dos o más minas sean limítrofes.	Esta exención aborda el reto que plantea que, debido a las normas de delimitación fiscal, los inversores puedan ser reacios a seguir invirtiendo en explorar o desarrollar nuevas minas. Las minas que producen el mismo tipo de producto mineral tienen más probabilidades de ser interdependientes (por ejemplo, con instalaciones de transformación compartidas), lo cual dificulta la imputación de los ingresos y de los gastos a cada zona de licencia. Sin embargo, podría resultar difícil determinar qué puede calificarse como un mismo producto mineral

³⁹ Artículo 15 (C) Modificación del anexo noveno. [ACT-2018-8.pdf \(zambialaws.com\)](#).



		(por ejemplo, es el mismo mineral dominante, categoría y calidad, nivel de transformación, etc.).
Dos o más minas son considerablemente interdependientes	Zimbabue	La justificación es la misma que en el caso anterior. La dificultad reside en que las autoridades tributarias y los contribuyentes pueden hacer una interpretación en sentido amplio. Por ejemplo, la interpretación puede ser tan amplia como considerar que la interdependencia se refiere a que las minas nuevas solo puedan existir si pueden compensar los costos con las minas existentes.
Hay gastos de exploraciones incurridos en una de las minas propiedad de la empresa minera	Sierra Leona permite la consolidación de los gastos de exploración de una mina con los beneficios de otra mina (solo se establece un cerco fiscal para los costos de desarrollo).	El objetivo en materia de políticas es fomentar la inversión en la minería, en especial las inversiones en emplazamientos mineros más antiguos y abandonados. Sin esta exención, se considera que se habría impedido la producción de los recursos existentes en dichos lugares. Sin embargo, esta exención podría poner en riesgo la posibilidad de recaudar los impuestos por parte del Estado a su debido tiempo, un objetivo esencial que persiguen las normas de delimitación fiscal. Esto se debe a que los inversores podrían compensar los gastos de exploración con ingresos mineros de minas en producción.
Hay gastos de exploraciones infructuosas incurridos en una de las minas propiedad de la empresa minera	Papúa Nueva Guinea, Kenia y las Islas Cook exigen a los inversores mineros con actividades de exploración infructuosas del cumplimiento de las normas de delimitación fiscal (véase el Recuadro 16).	El objetivo en materia de políticas de esta exención es promover las inversiones en exploración y superar la dificultad que plantean los límites o cercos fiscales, lo que podría ocasionar que no se contabilizasen en absoluto dichos costos a efectos fiscales. Esta exención permite deducir los costos de esas exploraciones infructuosas, pero con limitaciones. Esta exención podría ser una buena opción política si el contribuyente está obligado a demostrar la existencia de una actividad de exploración infructuosa y los motivos por los que



		dichas operaciones no han tenido éxito, además de someter esos gastos a una inspección fiscal.
--	--	--

Fuente: Elaboración de los autores basándose en las normativas y leyes correspondientes de los países mencionados.

Recuadro 16. Ejemplos de exenciones en el caso de costos de exploraciones infructuosas

Kenia, las Islas Cook y Papúa Nueva Guinea ofrecen una exención a la aplicación de normas de delimitación fiscal cuando un titular de una licencia minera deja de trabajar en una zona minera y sigue teniendo pérdidas sin amortizar al respecto. El titular de la licencia minera puede optar por utilizar esas pérdidas en relación con otra zona con licencia minera en la que lleve a cabo operaciones de minería.

Kenia y las Islas Cook

Tanto las leyes de Kenia⁴⁰ como las de las Islas Cook⁴¹ establecen que si el titular de una licencia de minería deja de trabajar en una zona minera abarcada por la licencia y sigue teniendo pérdidas que podría haber trasladado al siguiente ejercicio fiscal, puede optar por hacer uso de dichas pérdidas en relación con otra zona minera sobre la que ostente derechos y en la que realice operaciones de minería, siempre que la superficie abarcada por esa segunda zona minera se encuentre íntegramente dentro de una zona abarcada por la primera zona minera sobre la que ostente derechos. Si no fuera así, el contribuyente puede hacer uso de las pérdidas con respecto a otra zona minera de la que sea titular.

⁴⁰ [Artículo 3, Ley del impuesto sobre la renta.](#)

⁴¹ [Artículo 143E, Ley de modificación del impuesto sobre la renta. https://parliament.gov.ck/wp-content/uploads/2022/06/Income-Tax-Amdt-No.-7.pdf](https://parliament.gov.ck/wp-content/uploads/2022/06/Income-Tax-Amdt-No.-7.pdf)



Papúa Nueva Guinea

Papúa Nueva Guinea⁴² ofrece una exención a la aplicación de las normas de delimitación fiscal cuando un contribuyente incurre en gastos de exploración fuera de la zona de un proyecto de producción. El contribuyente tiene la opción de incluir un gasto de exploración tal en un fondo que puede deducir de los ingresos de proyectos de producción en curso o inminentes. Un contribuyente puede optar por transferir el saldo no utilizado de los gastos de exploración a la nueva licencia de desarrollo, si opta por sumar dichos costos a un fondo general y posteriormente se concede una licencia de desarrollo de recursos en relación con la zona de exploración en la que se han incurrido los costos. En consecuencia, el importe transferido se considerará un gasto de exploración autorizado para este nuevo proyecto.

Los objetivos en materia de políticas de las exenciones aplicadas en Kenia, Papúa Nueva Guinea y las Islas Cook no se han definido claramente en los documentos de las políticas públicas. Sin embargo, podemos suponer que estos países ricos en recursos están intentando conciliar diferentes objetivos en materia de políticas: proporcionar ingresos fiscales al Estado oportunamente y también atraer inversiones de exploración a su jurisdicción.

5.6 Cómo tratar las pérdidas permanentes cuando existen límites o cercos fiscales

La mayoría de los países ricos en recursos que tienen implantadas normas de delimitación fiscal las aplican con independencia de que existan proyectos de exploración infructuosos. Esto significa que un inversor en el sector de la minería que posea una mina en producción y otra en fase de exploración, cuyas actividades podrían resultar infructuosas, no podrá compensar las pérdidas permanentes derivadas del proyecto de exploración fallido. Desde la perspectiva de un inversor, este es uno de los desafíos principales relacionados con las normas de delimitación fiscal, que podría disuadir de la realización de actividades de exploración (véase más información en el apartado 3).

Sin embargo, existen algunos países que permiten a los inversores una utilización gradual de estas pérdidas permanentes derivadas de proyectos de exploración infructuosos a lo largo de una serie de años (véanse los ejemplos de Sudáfrica y Papúa Nueva Guinea en el Recuadro 7). El objetivo de estas respuestas en materia de política tributaria es afrontar la expectativa legítima de los inversores de que no debería denegarse de forma íntegra y permanente la deducción de los gastos incurridos en relación con la exploración, aunque esta resulte infructuosa. Para

⁴² Véase el resumen de impuestos de PwC.



conciliar los diversos objetivos en materia de políticas (recaudación de impuestos frente a promoción de inversiones en exploración) podría diseñarse una norma especial que permita la recuperación íntegra fiscalmente de los costos de exploraciones fallidas. En el sector de la minería, es una realidad comercial que solo un reducido porcentaje de los proyectos de exploración dan frutos.

Otra versión de esta norma especial podría permitir una cierta recuperación fiscal limitada de los costos de exploraciones fallidas, permitiendo la recuperación gradual de las pérdidas a lo largo del tiempo y garantizando así que se sigan obteniendo ingresos fiscales. Esta norma especial podría estipular que la cantidad de pérdidas permanentes que se pueda recuperar se establezca como una ratio fija de la base imponible (por ejemplo, los gastos de proyectos fallidos pueden deducirse de la base imponible pero sin superar el 10 % de esta con carácter anual). De este modo, el inversor podría beneficiarse gradualmente de ahorros fiscales derivados de los gastos de esas exploraciones fallidas, compensando gastos con beneficios de minas en producción, pero sin erosionar por completo la base imponible durante ningún ejercicio individual. El inversor debería encontrarse en posición de demostrar, a través de un proceso de auditoría fiscal, que esos gastos de exploración son legítimos y no están afectados por prácticas BEPS, tales como la sobreestimación de dichos costos, y que no se hayan inflado con costos de financiación adicionales en fondos procedentes de partes vinculadas.

Recomendaciones

¿Qué debería delimitarse (a saber, la zona que abarca la mina, las actividades mineras, etc.)?

- Los países ricos en recursos que deseen delimitar fiscalmente los ingresos de la minería, de manera que se separen los de diferentes minas o proyectos, deberían hacerlo tomando como referencia la zona de una licencia minera. La licencia está ligada a una zona geográfica concreta, lo cual simplifica la aplicación de la norma.
- Si existen instalaciones de transformación compartidas, los gobiernos pueden plantearse si delimitan dichas actividades de transformación. Cuando no resulte adecuado para los países establecer el límite o cerco fiscal en torno a la instalación de transformación, las autoridades tributarias podrían recurrir a las siguientes opciones:
 - Delimitar la zona de la licencia minera y tratar las actividades relacionadas con la instalación de transformación como una actividad diferente a la minería y separarla de las actividades mineras.
 - Delimitar la zona de licencia minera e imputar el CAPEX y el OPEX de la instalación de transformación a las minas pertinentes abarcadas por la licencia minera que se beneficien de ella. En este caso, deberían existir unas directrices con normas de prorrateo para imputar los costos entre las diferentes minas.



- Los países ricos en recursos con sectores mineros muy integrados, que presenten diferentes tasas impositivas o diferentes regímenes tributarios, incluidas las concesiones o los incentivos para diferentes partes de la cadena de valor de la minería, tal vez deseen también delimitar de manera explícita los ingresos de actividades *upstream* y separarlos de los de las actividades *downstream*. En tales casos, será importante ofrecer directrices claras para delinear las actividades o definiciones de esos dos tipos de actividades y potencialmente, directrices para los contribuyentes sobre la aplicación de la norma.
- Los países ricos en recursos que apliquen diferentes tasas impositivas a distintos tipos de actividades (mineras y no mineras) podrían desear delimitar de forma explícita los ingresos de la minería y los de otras actividades diferentes. También es fundamental aportar definiciones claras y posibles directrices para los contribuyentes sobre la aplicación de la norma. Este nivel adicional de delimitación fiscal es especialmente pertinente para mitigar los riesgos de BEPS que se derivan de que los inversores realicen actividades de inversión especulativa o estructuren transacciones financieras complejas de manera paralela a las actividades mineras.



¿Qué impuestos deberían delimitarse (a saber, impuestos basados en ingresos, regalías, etc.)?

- Para poder aplicarlos de manera efectiva, el impuesto sobre las rentas de los recursos y el impuesto sobre los beneficios adicionales deberían delimitarse. Esto incidirá de manera importante en la recaudación porque la base imponible del impuesto o la tasa de retorno interna pertinente no se verá afectada por los resultados ni por la tasa de retorno interna de otros proyectos.
- El impuesto de sociedades debería delimitarse junto con el impuesto a las rentas de los recursos o el impuesto sobre los beneficios adicionales, si este último se calcula sobre la base de la tasa de retorno interna después de impuestos. Los países ricos en recursos se beneficiarán de la delimitación fiscal de todos los impuestos sobre beneficios, porque logran una ventaja fiscal del mismo nivel y la protección de todos los impuestos basados en los beneficios, además de optimizar el cumplimiento fiscal y los esfuerzos de administración.

¿A quién deberían aplicarse las normas de delimitación fiscal (a saber, a los titulares de las licencias, a los subcontratistas, etc.)?

- Las normas de delimitación fiscal deberían aplicarse a los titulares de las licencias. Los ingresos generados por los titulares de las licencias están directamente relacionados con la extracción de recursos minerales no renovables de propiedad pública y suelen tener asociadas rentas económicas con precios de los minerales que fluctúan, lo que justifica un tratamiento fiscal diferente. Debería definirse con claridad el término «titular de licencia» en la legislación sobre minería, para que no haya interpretaciones incorrectas ni controversias con los contribuyentes.
- En oposición a los titulares de licencias de minería, los ingresos de los subcontratistas no suelen estar directamente relacionados con la extracción de recursos finitos, no renovables por lo que, para empezar, no deberían aplicárseles las normas de delimitación fiscal a menos que existan motivos en contrario, por ejemplo:
 - que los tipos de funciones que desempeñen sean similares a los de las empresas mineras;
 - el tipo de remuneración que perciben y la forma en la que se determina; o
 - si existen riesgos BEPS que puedan gestionarse de manera efectiva usando normas de delimitación fiscal, tal como se demuestra en el ejemplo sobre ese tipo de normas en el Reino Unido en el caso de los subcontratistas.

Si se aplican normas de delimitación fiscal a los subcontratistas, debería estipularse de forma clara en la legislación para minimizar las controversias y motivar a los subcontratistas a que cumplan voluntariamente esas normas.



¿Resulta razonable considerar ciertas exenciones a las normas de delimitación fiscal?

- No deberían establecerse exenciones a la aplicación de las normas de delimitación fiscal entre actividades mineras y de otro tipo, puesto que esto expondría los beneficios de las actividades mineras a pagos que erosionan la base imponible derivados de actividades diferentes a la minería.
- Si un país rico en recursos considera que son esenciales las exenciones al cumplimiento de las normas de delimitación fiscal basadas en la zona abarcada por la licencia minera, deberá prestarse gran atención a su diseño, para que sean efectivas, y deberán incluirse en la legislación. Debería existir un equilibrio entre las exenciones y la repercusión en el objetivo principal en materia de políticas que persiguen las normas de delimitación fiscal, a saber, acelerar la recepción de ingresos fiscales por parte del Estado, y también las consideraciones secundarias de las administraciones tributarias y su consiguiente complejidad.
- Una exención para el uso de los gastos de exploraciones infructuosas debido a la falta de reservas suficientes podría servir, de administrarse correctamente, para superar algunos de los desafíos que plantean las normas de delimitación fiscal, por ejemplo las pérdidas no recuperables de las actividades de exploración. En el caso de introducirse esta exención, el contribuyente estaría obligado a demostrar la existencia de una actividad de exploración infructuosa, someterse a una auditoría de dichos gastos con independencia de las normas en materia de prescripción y explicar los motivos por los que dicha operación no dio frutos.

Cómo tratar las pérdidas permanentes derivadas de proyectos de exploración infructuosos cuando existen normas de delimitación fiscal

- Unas normas especiales podrían permitir una recuperación fiscal total o limitada de los costos de exploraciones fallidas haciendo posible la recuperación gradual de esas pérdidas a lo largo del tiempo y garantizando además que se siguen obteniendo ingresos fiscales.
- La regulación del importe y del mecanismo de recuperación de dichas pérdidas debería realizarse con cautela, de manera que esta norma no se convierta en una herramienta de BEPS, sino que sea un recurso en caso de resultados de pérdidas no recuperables pero legítimas y auditadas.



6.0 La aplicación de las normas de delimitación fiscal

En este apartado se abordan las diversas consideraciones en cuanto a la aplicación y las dificultades que pueden encarar las autoridades tributarias y los contribuyentes al aplicar las normas de delimitación fiscal. Abarca cuatro esferas principales, basándose en entrevistas con funcionarios públicos que aplicaron y administraron normas de delimitación fiscal al sector de la minería:

- ¿Cómo deberían introducirse las normas de delimitación fiscal en el marco jurídico aplicable?
- ¿Cómo debería realizarse la imputación de los ingresos y de los gastos?
- ¿Cómo puede mitigarse el riesgo de abuso de los precios de transferencia nacionales en el contexto de la delimitación fiscal?
- ¿Cómo deberían diseñarse las obligaciones de cumplimiento de los contribuyentes?

6.1 Introducción de las normas de delimitación fiscal en el marco jurídico aplicable

Cuando un país receptor concluye que procede emplear normas de delimitación fiscal para aumentar la integridad del régimen aplicable a las actividades de minería, son pertinentes varias consideraciones importantes para introducir esas normas en el marco jurídico aplicable.

6.1.1 Introducción de las normas de delimitación fiscal en los contratos o en la legislación tributaria general

Tal como se mencionó en el apartado 2, las normas de delimitación fiscal podrían introducirse a través de leyes o de contratos. Es preferible introducir normas de delimitación fiscal para la minería en la legislación, que tiene carácter público y se somete a revisión legislativa, en lugar de hacerlo mediante contratos, que suelen ser discrecionales y confidenciales, con negociaciones que podrían ser objeto de corrupción. La principal desventaja de esto es el proceso legislativo, de duración relativamente amplia, al que ha de someterse una ley. Por lo tanto, los países ricos en recursos podrían desear usar los contratos para garantizar unas normas de delimitación fiscal para un proyecto específico –por ejemplo, si la legislación carece de normas sobre límites o cercos fiscales o si las normas existentes en la legislación no fueran suficientes–.

6.1.2 Límite o cerco fiscal *de facto* debido a los requisitos de licencia

En algunas jurisdicciones, la legislación en materia de licencias exige que cada entidad jurídica posea únicamente una licencia minera. Esto significa que debe constituirse una entidad jurídica



diferente para cada proyecto de minería. Este requisito regulatorio elimina de manera efectiva la necesidad de normas de delimitación fiscal basadas en la zona que abarca la licencia minera. Sin embargo, un límite o cerco fiscal basado en una distinción entre actividades mineras y no mineras o entre actividades *upstream* y *downstream* podría seguir siendo pertinente, también en esas jurisdicciones, debido a las consideraciones que hemos examinado anteriormente.

6.1.3 Contabilidad separada obligatoria por proyecto

Algunos países ricos en recursos exigen que los inversores en el sector de la minería lleven una contabilidad separada por proyecto. En ocasiones, esta obligación puede implicar que además deba pagarse el impuesto en función de cada proyecto individual, en particular si las normas contables son el criterio elegido para aplicar la legislación tributaria. Sin embargo, cuando no existe tal interacción entre las normas tributarias y las contables, solo con la norma que exige contabilidades separadas no se conseguirán resultados de delimitación fiscal a efectos fiscales (consúltese en el Recuadro 18 la experiencia de Perú).

Sin embargo, cuando las leyes tributarias imponen normas de delimitación fiscal, también resulta necesaria una contabilidad separada –al menos a efectos tributarios (contabilidad fiscal)– para facilitar su cumplimiento y administración. Muchas jurisdicciones que aplican normas de delimitación fiscal exigen contabilidades separadas de todas las actividades sujetas al cerco fiscal –es decir, una contabilidad tributaria aparte para cada proyecto y también para otras actividades diferentes de la minería–.

Recuadro 18. La experiencia de Perú

El artículo 22 del Reglamento de la Ley General de Minería de Perú⁴³ garantiza la estabilización de las normas fiscales por proyecto minero para los inversores en minería. Un inversor de este sector que posea más de un proyecto debe, según el artículo 22, «llevar cuentas independientes y reflejarlas en resultados separados». Durante años, debido a esta norma, existía la impresión de que en Perú se aplicaba un cerco fiscal a la minería. Esta disposición se interpreta como una necesidad práctica de cumplimiento y para administrar la estabilidad fiscal, ya que exige que los resultados de cada proyecto dependan de la norma tributaria aplicable en el momento en el que se inicie el proyecto

En 2012, la Autoridad Tributaria de Perú, la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria, concluyó que la interpretación del artículo 22 no debería ser la existencia de normas de delimitación fiscal para la minería. Aunque la empresa minera debe llevar cuentas independientes y reflejar resultados separados por cada concesión, el

⁴³ [LIBRO.pmd \(fao.org\)](http://LIBRO.pmd(fao.org)).



contribuyente tiene derecho a compensar las pérdidas y los beneficios de proyectos diferentes⁴⁴.

6.1.4 Obligación de disponer de números de identificación fiscal diferentes en relación con cada derecho de explotación minera

Algunos países ricos en recursos (por ejemplo, Mozambique) han decidido que se aplique un límite o cerco fiscal de acuerdo con el significado del derecho de explotación minera y en relación con cada licencia de prospección y exploración, certificado de minería o concesión minera. En Mozambique, cada contribuyente debe obtener un número de identificación fiscal único por cada derecho de explotación minera y llevar una contabilidad separada de cada proyecto o licencia. Cada proyecto se identifica mediante un número de identificación fiscal diferente, lo cual significa que un contribuyente podría tener varios. Esto puede generar complejidades administrativas que han de tenerse debidamente en cuenta y gestionarse.

6.1.5 Aclaración de la fecha de entrada en vigor

Los países ricos en recursos que decidan introducir normas de delimitación fiscal deberían dejar claro qué proyectos abarcarán las normas. No es aconsejable –y, en la mayoría de los casos se consideraría contrario a la ley– aplicar normas de delimitación fiscal con carácter retroactivo, porque de ese modo se modificarán también las consecuencias tributarias en relación con el período pasado, algo que no estará permitido en la mayoría de los países en virtud de los principios constitucionales. Si bien las normas de delimitación fiscal recién establecidas podrían aplicarse también a los proyectos existentes (a menos que exista una cláusula de estabilidad que lo impida), dicho enfoque ha sido adoptado únicamente por un reducido número de países porque también plantea una importante carga en materia de cumplimiento, así como desafíos administrativos. Por lo tanto, las normas de delimitación fiscal de este tipo solo deberían aplicarse preferiblemente a nuevas licencias o proyectos que se otorguen después del año de entrada en vigor, a menos que existan motivos imperiosos en materia de políticas en contrario. Estas consideraciones relativas a la entrada en vigor y la efectividad de las normas deberían sopesarse atentamente y reflejarse en la legislación. Sería útil contar con directrices administrativas para tratar las cuestiones transitorias y determinar cuándo deberían aplicarse las normas de delimitación fiscal a los proyectos existentes.

6.1.6 Estabilización de normas de delimitación fiscal en los acuerdos de inversión

Algunos países ricos en recursos han suscrito contratos de minería con inversores que incluyen cláusulas fiscales específicas para garantizar la estabilización de las disposiciones en materia

⁴⁴ [A490-D12 INF Mineras Perdidas cambiocriterio PAC IGV web final \(sunat.gob.pe\)](#).



fiscal (a través de cláusulas de estabilización), lo que significa que se fijan una serie de condiciones fiscales en el momento de suscribir el contrato, las cuales se aplicarán a un proyecto específico hasta su finalización, con independencia de posteriores cambios legislativos. La forma y alcance de estas cláusulas de estabilización puede variar considerablemente. Algunas son muy específicas sobre determinados tipos de impuestos, entre ellos el impuesto de sociedades y las regalías, los impuestos a cuenta o el IVA, o se aplican sencillamente a «todos los impuestos o las normas tributarias» que se impongan al proyecto, así como a las obligaciones aduaneras y fiscales de otra índole. Podría ser necesario plantear si la introducción de normas de delimitación fiscal para los proyectos existentes contravendría una cláusula de estabilización específica. El resultado de un análisis de este tipo dependerá de la forma en que se haya formulado la disposición al respecto. Si en el futuro se contempla la introducción de normas de ese tipo, se recomienda que las normas de delimitación fiscal queden fuera del alcance de las disposiciones sobre estabilización, a fin de evitar futuras controversias.

Además, el principio VIII de las Herramientas de la OCDE para la formulación de políticas de desarrollo que constituyen los *Principios rectores de los contratos duraderos en el sector extractivo* afirma:

«La adopción de medidas de buena fe de lucha contra la evasión fiscal o la interpretación de la legislación vigente por los gobiernos para proteger su base fiscal de la erosión y los traslados de beneficios (por ejemplo, limitación de la deducción de intereses y precios de transferencia), de conformidad con las prácticas fiscales reconocidas internacionalmente, no deben considerarse un cambio en la legislación limitado por las cláusulas de estabilización.» (OCDE, 2020, p. 20)

6.1.7 Interacción de las normas de delimitación fiscal con las tasas progresivas del impuesto de sociedades y los límites de deducciones

Existen dos características de un sistema tributario, que interactúan con las normas de delimitación fiscal y podrían generar dificultades prácticas a la hora de aplicarlo, que tienen que considerarse con atención cuando se diseñen e introduzcan en la legislación ese tipo de normas:

- Los países ricos en recursos podrían incluir tasas progresivas del impuesto de sociedades para diferentes niveles de rentabilidad (a saber, el 10 % y el 25 %). Cuando se aplican tasas impositivas progresivas como estas, un régimen tributario especial concebido de manera deficiente podría generar en realidad una reducción de la obligación tributaria. Esto sería un problema, en particular si los umbrales de progresividad pertinentes son elevados y tanto la base imponible como la obligación tributaria total –es decir, también la tasa impositiva– se determinan además en relación con cada proyecto de manera separada. En tal situación, debería hacerse una redacción clara de la ley para garantizar que, aunque la base imponible se determine de manera separada en relación con cada proyecto, a los efectos de aplicación de los tipos progresivos del impuesto de



sociedades, deberían agregarse los resultados positivos de la base imponible de cada proyecto al nivel del contribuyente (es decir, de manera consolidada), con independencia del número de proyectos que posea un inversor.

- Otras dificultades de aplicación similares podrían estar relacionadas con la posibilidad de deducir ciertos costos –por ejemplo, límites a la deducibilidad de algunos gastos, tales como obsequios y donativos a instituciones benéficas o normas sobre la limitación de los intereses basadas en las recomendaciones BEPS Acción 4 (OCDE, 2015)–. La pregunta fundamental que se plantea es si el inversor debería determinar el carácter deducible de estos gastos a nivel de cada proyecto o actividad, por separado, o si dicha limitación debería calcularse al nivel de la base imponible consolidada. Es posible que algunos de esos gastos solo estén relacionados con un proyecto específico –por ejemplo, el préstamo con el que se financia el CAPEX en un proyecto de minería específico solo está relacionado con dicho proyecto–, por lo que la limitación de los intereses podría tener que determinarse en relación con los resultados de dicho proyecto, en lugar de reducir la base imponible de otros proyectos que no requieran financiación. En el caso de otros tipos de gastos no relacionados con las actividades de un proyecto específico sino, más bien, con las actividades u operaciones del contribuyente, en su conjunto, es posible que los límites de deducción tengan que calcularse en relación con los resultados globales del contribuyente. Teniendo en cuenta la complejidad de estas cuestiones, es aconsejable que se estipule de manera explícita la metodología pertinente en la legislación primaria o secundaria.

6.2 ¿Cómo debería realizarse la imputación de los ingresos y de los gastos?

En el caso de una empresa de minería que lleve a cabo múltiples operaciones y realice diferentes actividades, la imputación de los ingresos y los gastos al proyecto o la actividad correctos reviste suma importancia. Esto se debe a que hay ingresos y gastos indirectos (por ejemplo, gastos administrativos generales) que han de imputarse a las actividades diferentes delimitadas relacionadas con varias zonas de licencia o actividades empresariales (actividades *upstream* frente a actividades *downstream* o mineras y no mineras). Si no fuera viable o factible efectuar una imputación directa, podría ser necesario realizar una imputación entre las diferentes actividades y zonas de licencia. Por ejemplo, en el caso de utilizarse una torre de perforación para varios proyectos, esto plantea la pregunta de qué proyecto tiene derecho a aplicar sus gastos de amortización. ¿Deberían imputarse los gastos relacionados con el uso de la torre de perforación a todos los proyectos del contribuyente o solo a aquellos que se benefician realmente de su exploración y de manera proporcional a su uso real?

Desde la perspectiva de la contabilidad de gestión, a los inversores en el sector de la minería les interesa dar seguimiento a los ingresos y gastos por actividad o proyecto de minería mediante sofisticados procesos contables de gestión y una infraestructura de llevanza de registros.



Asimismo, el inversor tratará de dar atento seguimiento al rendimiento y la rentabilidad de cada mina y cada etapa de la cadena de valor y a dar seguimiento a los gastos realizando un control de costos pormenorizado en relación con las diversas actividades realizadas. Estas prácticas ofrecen información muy útil para imputar los ingresos y los gastos a las actividades pertinentes, que además podrían estar sujetas a un límite o cerco fiscal. Cabe señalar que, aunque un enfoque de contabilidad de gestión con frecuencia podría resultar fiable y ofrecer información útil, podría no ser siempre un enfoque adecuado a los efectos de determinar la base imponible, ya que puede tender a que se optimice la base imponible. Todo enfoque de contabilidad de gestión tal debería prever una revisión de auditoría tributaria y una justificación de cómo se han asignado los costos pertinentes a los diferentes proyectos.

Pueden utilizarse varios métodos para imputar los ingresos y los gastos a proyectos específicos. Los métodos de asignación diferirán según los criterios de imputación que se utilicen. Diferentes criterios de imputación darán lugar a resultados diferentes. Por lo tanto, algunos criterios de imputación podrían ser más adecuados que otros. Por ejemplo, si los gastos generales de la explotación se van a asignar en función de los ingresos, este enfoque imputará los costos generales únicamente a los proyectos de minería que ya hayan generado ingresos, en lugar de asignar dichos gastos basándose en el uso real y los beneficios del gasto en relación con un proyecto particular.

De no existir directrices específicas, los contribuyentes podrían considerar los métodos de asignación más favorables desde la perspectiva de las obligaciones tributarias. Si las administraciones tributarias no están de acuerdo con el enfoque adoptado por los contribuyentes, esto podría generar controversias e incertidumbre. Para mitigar ese tipo de problemas, las autoridades tributarias podrían plantearse publicar directrices para los contribuyentes sobre cómo asignar ingresos y gastos compartidos directos, indirectos y generales a efectos de delimitación fiscal. Esto debería incluir definiciones claras de los ingresos y los gastos, así como un método para la asignación y criterios de imputación pertinentes. Si se plantea la elaboración de dichas directrices, en el apartado siguiente se ofrece información práctica.

6.2.1 Definición, directo, indirecto y general

A efectos de asignación, los ingresos y los gastos suelen clasificarse de acuerdo con su naturaleza en directos, indirectos y generales. Esta clasificación normalmente tendrá implicaciones en el método de imputación de esos ingresos y gastos, así como los criterios de imputación pertinentes necesarios para lograr resultados razonables que sean congruentes con los objetivos subyacentes de las normas de delimitación fiscal.

- Los ingresos y gastos «directos» se pueden imputar de manera directa y exclusiva a una actividad empresarial o licencia específica.



- Los ingresos y gastos «indirectos» guardan relación con una actividad empresarial o licencia específica, así como con otras actividades empresariales o licencias.
- Los ingresos y gastos «generales» son aquellos que no guardan relación con la actividad empresarial o licencia específica, sino que se trata de ingresos y costos compartidos, relativos a licencias y otras actividades varias de la empresa como conjunto.

Antes de que se imputen los costos a las diferentes categorías usando los métodos que se señalan a continuación, también puede que sea importante determinar si el tipo concreto de costos pertenece realmente a la categoría específica y puede imputarse a la actividad empresarial o zona de la licencia minera en cuestión. Por ejemplo, si un país aplica un límite o cerco fiscal para separar las actividades mineras de las de otro tipo, los gastos no relacionados con las actividades mineras (por ejemplo, los relacionados con actividades de inversión especulativa) no deberían incluirse en ninguna de las categorías mencionadas anteriormente, cuando los ingresos o gastos de dichas actividades estén sujetos al régimen de delimitación fiscal.

Tabla 6. Ejemplos de ingresos y gastos directos, indirectos y generales

	Ingresos	Gastos
Directos	Ingresos de actividades mineras derivadas de la venta de minerales extraídos de un proyecto de minería	Los gastos de prospección, exploración y desarrollo se atribuyen claramente a un proyecto de minería específico. Por ejemplo, la amortización vinculada a una torre de perforación utilizada exclusivamente para un proyecto de minería específico.
Indirectos	Ingresos de la venta de una torre de perforación empleada previamente para más de una mina.	Continuando con el ejemplo de la perforación y partiendo del supuesto de que la torre de perforación se utilice durante el ejercicio fiscal en relación con dos o más zonas de licencia, los costos tendrán que imputarse a más de una zona de licencia en la que se utilice realmente.
Generales	Ingresos obtenidos por intereses sobre depósitos bancarios en cuentas corrientes.	Los gastos de gestión y administración, los gastos de recursos humanos, los gastos relacionados con el funcionamiento de sistemas internos de tecnología de la información, costos administrativos generales.

Fuente: Elaboración de los autores.



6.2.2 Método para imputar todos los ingresos y gastos indirectos y generales

Los ingresos y gastos directos deberían atribuirse íntegramente a las actividades empresariales o la zona de licencia concreta con las que estén relacionados. Sin embargo, los ingresos y gastos indirectos y generales no se atribuyen directamente a la zona de una licencia específica o podrían estar relacionados con actividades empresariales diferentes desempeñadas por la misma empresa, lo que genera dificultades de asignación. Por ejemplo, puede ser difícil asignar

- ingresos derivados de minerales procedentes de diferentes zonas de licencias en las que se mezclen durante la etapa de transformación hasta la producción de un producto;
- ingresos derivados de materias primas frente a productos transformados o ingresos de actividades de minería frente a otras de fabricación;
- gastos relacionados con personal que participe en más de una actividad empresarial o zona de licencia;
- gastos relacionados con equipamiento usado para diferentes minas o actividades empresariales; y
- costos de financiación incurridos durante la contratación de préstamos para ampliar actividades empresariales o proyectos de minería diferentes.

Se utilizan diferentes métodos de asignación para la imputación de los ingresos y los gastos generales e indirectos. Se podrían aplicar métodos directos e indirectos según la materialidad de los ingresos y los gastos. Se podría considerar la importancia y la materialidad de los gastos pertinentes al establecer requisitos específicos de seguimiento o trazabilidad, en lugar de ampararse en métodos de simplificación basados en una norma de asignación representativa, por ejemplo, el gasto de CAPEX mencionado anteriormente.

6.2.3 Métodos directos

Estos métodos emplean el beneficio o uso real como medida representativa. Por ejemplo, el costo de la torre de perforación utilizada durante el ejercicio fiscal en relación con dos o más licencias debería asignarse tomando como base el tiempo/número de días que se haya usado durante el ejercicio económico en una zona de licencia concreta. Este sistema arrojaría el resultado más razonable –en lugar de imputar un gasto tan importante de acuerdo con algún criterio de imputación más indirecto– como los gastos CAPEX totales de las diferentes zonas mineras incurridos durante el ejercicio. En el caso de gastos importantes de este tipo, podría ser razonable que se exija dar seguimiento al uso real.



6.2.4 Métodos indirectos

En el caso de gastos menos importantes, tal vez resulte más pragmático usar criterios de imputación que puedan servir como medidas representativas razonables, sin imponer al contribuyente una excesiva carga de cumplimiento. Existen diferentes métodos indirectos para asignar los ingresos y los gastos generales e indirectos basándonos en la producción, los ingresos directos y el gasto de capital. Los países ricos en recursos podrían plantearse utilizar estos métodos en casos concretos, es decir, para gastos e ingresos generales e indirectos materiales.

Producción

Con este método, la asignación se basa en la contribución de cada actividad empresarial o zona de licencia a los volúmenes de producción.

Ventaja: Resulta relativamente sencillo de aplicar si se hace un seguimiento de los volúmenes de producción por mina.

Desventajas:

- En el caso de los gastos, socava directamente uno de los objetivos en materia de políticas de las normas de delimitación fiscal, que es evitar el aplazamiento del cobro de los impuestos cuando un contribuyente tiene una mina en producción y otra en una fase de exploración o desarrollo. En esencia, un inversor en el sector minero tendrá que imputar la totalidad de los costos indirectos y generales a la mina que esté produciendo y generando beneficios. No se asignará ninguno de los costos a la mina en exploración, ni siquiera, aunque se beneficie presuntamente de los mismos servicios compartidos. El resultado es que el cobro de los impuestos correspondientes a la mina en producción se demora considerablemente en comparación con los casos en los que parte de los costos se imputan a la licencia de exploración (véase el caso de Mongolia en el Recuadro 19).
- En relación con los ingresos, las minas pueden producir diferentes productos minerales que no sean fáciles de agregar. Por ejemplo, un inversor posee una mina que produce concentrado de oro y otra mina que produce concentrado de cobre. Los precios se expresan en unidades diferentes (por ejemplo, onzas en el caso del oro y toneladas en el caso del cobre) e incluso cuando se realiza una conversión a las mismas unidades, los valores de los minerales son muy diferentes. El resultado sería que se imputarían más ingresos por proporción de producción a la mina de cobre de los que están justificados.

Ingresos directos

Con este método, la asignación se basa en la contribución de cada actividad empresarial o zona de licencia a los ingresos totales procedentes de las actividades mineras, suponiendo que se delimiten fiscalmente los ingresos de la minería y los de otras actividades.



Ventaja: Resulta sencillo de aplicar si se da seguimiento a los volúmenes de producción por mina.

Desventaja: También requiere un proceso de seguimiento del precio del mineral, además de hacerlo de los volúmenes de producción. Por otra parte, existe una desconexión entre los ingresos directos y los costos indirectos de exploración y desarrollo. Además, provocaría una compensación de los gastos con minas que generan beneficios, tal como se ha explicado en el punto a, por lo que frustra también los objetivos del límite o cerco fiscal.

CAPEX

Con este método, la asignación se basa en la contribución de cada actividad empresarial o zona de licencia al CAPEX total por proyecto.

Ventajas:

- En el caso de los gastos, preserva el objetivo en materia de políticas de las normas de delimitación fiscal, que es evitar el aplazamiento del cobro de los impuestos cuando existe una mina en producción y otra en una fase de exploración o desarrollo. En esencia, un inversor en el sector minero tendrá que imputar un porcentaje de los costos indirectos y generales a todos los proyectos, con independencia de que uno de ellos esté produciendo y generando beneficios. Algunos de los costos se imputan a la mina en las fases de exploración o desarrollo, ya que presuntamente también se beneficia de los mismos servicios y costos compartidos. El resultado es que el cobro de los impuestos correspondientes a la mina en producción no se demora considerablemente en comparación con una situación en la que se emplea la producción como medida representativa. Refleja la idea de gravar el factor subyacente que genera beneficios.
- En relación con los ingresos, considera que, en teoría, una empresa que ingresa más gasta más, lo que contribuye a los costos totales (una base razonable para asignar los ingresos).

Desventaja: La dificultad residiría en definir qué es el CAPEX a efectos de delimitación fiscal y auditar si el contribuyente ha tenido en cuenta los componentes adecuados al aplicar el método. Los países podrían querer utilizar los principios de contabilidad generalmente aceptados (GAAP) en relación con el CAPEX, según los cuales se trata de una partida que tiene una vida útil superior a un año.

Recuadro 19. Asignación de los gastos de gestión, las ventas y los gastos de administración en Mongolia

La legislación de Mongolia relativa al impuesto de sociedades incluye unas directrices sobre cómo asignar un tipo específico de gastos generales: de gestión, ventas y administración. Según el artículo 6.7 de la norma de ese país, «los gastos de gestión, ventas y



administración deberían asignarse de manera proporcional al importe de la producción, de acuerdo con las NIC».

Según el método actual, un contribuyente que posea dos minas (una en producción y otra en fase de exploración o desarrollo) deberá asignar el 100 % de los costos de gestión, ventas y administración a la mina en producción. No se asignará ninguno de los costos a la mina en exploración o desarrollo, ni siquiera aunque se beneficie presuntamente de los mismos gastos de gestión y administración. El resultado es que se deducen de la base imponible de la mina el 100% de los gastos, lo cual podría beneficiar por igual a ambas minas y, en consecuencia, el impuesto que se pagará podría demorarse considerablemente en comparación con cuando parte de los costos se imputan a la licencia de exploración o desarrollo. El método de asignación, que toma como criterio de imputación la producción, socava el objetivo en materia de políticas de las normas de delimitación fiscal, que es evitar el aplazamiento del pago de impuestos. Sin embargo, esto ofrece una ventaja a los contribuyentes, lo que podría estimular la inversión. En lugar de esto, Mongolia podría plantearse separar los gastos de gestión y administración de los de venta y asignarlos en función de su naturaleza.

Los gastos de venta podrían seguir asignándose en función de los volúmenes de producción, pero los gastos de gestión y administración podrían imputarse de mejor manera con un método que utilice el CAPEX como criterio de imputación, ya que de ese modo se repartirían mejor estos gastos entre los dos proyectos de minería que se benefician de ellos.

Los países ricos en recursos deberían usar un método adecuado para asignar los ingresos y los gastos indirectos y generales. Un posible enfoque para hacerlo sería el siguiente:

- En el caso de gastos importantes que superen un umbral de materialidad establecido – por ejemplo, que superen en más de un 5 % los costos anuales totales– los contribuyentes deberían aplicar criterios de imputación más directos, por ejemplo dar seguimiento al uso real de la torre de perforación en los diferentes proyectos, tal como se ha explicado anteriormente. Estos gastos se asignarían posteriormente usando los criterios de imputación directa y aproximando los resultados de acuerdo con el método de imputación directa.
- En el caso de la mayoría de los tipos de gastos por debajo de un umbral determinado, un método basado en el CAPEX arrojará, por lo general, un resultado razonable. Además, preserva el objetivo en materia de políticas de las normas de delimitación fiscal, que es evitar el aplazamiento del cobro de los impuestos cuando hay varios proyectos de minería en diferentes etapas, por ejemplo, una mina en producción y otra en una fase de exploración o desarrollo.



- En relación con los ingresos, un método basado en la contribución de cada zona de licencia a los ingresos totales procedentes de las actividades mineras resultaría adecuado. Con frecuencia, los ingresos generales e indirectos pueden vincularse a los ingresos de la minería. Por ejemplo, los ingresos obtenidos en concepto de intereses bancarios se generarán normalmente por el exceso de efectivo conseguido con la venta de los minerales.

6.3 Cómo mitigar el riesgo de abuso de los precios de transferencia nacionales en el contexto de la delimitación fiscal

Los inversores en el sector minero podrían inflar los gastos imputados a proyectos de minería maduros o actividades rentables para reducir los beneficios de dichos proyectos o actividades. De igual manera, podrían darse casos en los que los inversores del sector trasladen los beneficios de proyectos rentables a proyectos que registran pérdidas o a actividades diferentes a la minería sujetas a una presión impositiva inferior. Este riesgo existente en materia de precios de transferencia puede observarse entre entidades jurídicas separadas, pero puede manifestarse igualmente cuando diferentes partes de una misma entidad se tratan como si fueran contribuyentes separados debido a la aplicación de normas de delimitación fiscal.

Para superar esta dificultad y gestionar esos riesgos de valoración o precios de transferencia, los países ricos en recursos suelen aplicar normas sobre precios de transferencia basadas en un principio de plena competencia, no solo a las operaciones transfronterizas sino también a operaciones entre diferentes entidades jurídicas que operan en la misma jurisdicción (operaciones nacionales). Si se emplea un límite o cerco fiscal y las diferentes partes de la misma entidad jurídica están sujetas a un tratamiento fiscal diferente o si existe un riesgo de traslado de beneficios entre actividades sujetas a dicho límite o cerco, las normas relativas a precios de transferencia deberían aplicarse también a dichas operaciones (que podrían denominarse mejor como «acuerdos») nacionales entre partes diferentes de la misma entidad jurídica. De este modo, las jurisdicciones pueden garantizar que los beneficios pertinentes reconocidos al nivel de cada licencia o actividad representen el verdadero valor económico generado por la licencia o actividad específica, considerado *de facto* un contribuyente distinto, que con frecuencia realiza incluso una declaración de impuestos aparte. La dificultad de este enfoque reside en que resulta complejo aplicar las normas sobre precios de transferencia y requiere gran cantidad de tiempo. Si se aplican a todas las operaciones internas dentro de la misma entidad jurídica, esto puede aumentar los costos de cumplimiento fiscal y generar complicaciones tanto para administraciones tributarias como para contribuyentes. Tanzania y Mozambique, sin embargo, aplican normas sobre precios de transferencia a ese tipo de «pactos» y «acuerdos» internos de las empresas mineras. El Reino Unido lo hace centrándose en las operaciones petroleras (véase el Recuadro 20). Tal como se demuestra en dichos ejemplos, cuando el objetivo en materia de políticas es que las normas de precios de transferencia se apliquen a estos acuerdos internos,



debe estar claramente estipulado en la legislación y deberían tenerse debidamente en cuenta las implicaciones en materia de cumplimiento.

Recuadro 20. Los casos de Tanzania, Mozambique y el Reino Unido

Tanzania

En Tanzania, las normas sobre precios de transferencia se aplican a acuerdos entre operaciones de petróleo y gas o de minería independientes y cualesquiera otras actividades de la persona que lleva a cabo esas operaciones, incluidas aquellas que se realizan al amparo de derechos de extracción de minerales diferentes o de sus propias operaciones de transformación, fundición o refinado.

Fuente: Art. 33 de la Ley del impuesto sobre la renta de Tanzania, leído en combinación con el art. 65B(5), [Ley del impuesto sobre la renta de Tanzania](#).

Mozambique

En Mozambique, las operaciones entre diferentes concesiones o licencias de las que sea titular el contribuyente, las operaciones entre proyectos desarrollados por el mismo contribuyente o las transacciones entre partes vinculadas se consideran transacciones realizadas por partes independientes, por lo que se aplicarán las normas sobre precios de transferencia.

Fuente: Ley n.º 23/2014, art. 25, de Mozambique



Reino Unido

En el Reino Unido, cualesquiera operaciones múltiples sujetas a un límite o cerco fiscal que se produzcan dentro de una única empresa recibirán el mismo trato que las transacciones entre asociadas, por lo que se someterán a las normas sobre precios de transferencia nacionales. Si el petróleo se transfiere o vende entre entidades *upstream* y *downstream* delimitadas, se aplica a la operación un precio legal.

Fuente: Artículo 205 de la [Taxation \(International and Other Provisions\) Act \(Ley de tributación \[disposiciones internacionales y de otra índole\]\)](#), 2010.

6.4 Cómo diseñar las obligaciones de cumplimiento de los contribuyentes

Cabe esperar que un contribuyente del sector minero que posea o explote más de dos actividades o zonas abarcadas por una licencia aplique y cumpla correctamente las normas de delimitación fiscal. Unas directrices y normas claras con respecto a las obligaciones formales en relación con la aplicación de dichas normas motivarán el cumplimiento voluntario y también reducirán posibles controversias.

6.4.1 Presentación de declaraciones de impuestos separadas

Las normas de delimitación fiscal crean «contribuyentes independientes» *de facto* a efectos de cálculo de las obligaciones tributarias y, en ocasiones, también a efectos de declaración de impuestos. Existen distintas formas en las que las administraciones tributarias pueden tratar con este fenómeno desde la perspectiva de la declaración de impuestos. Los países pueden solicitar que el contribuyente presente una sola declaración de impuestos que incluya cálculos separados de la base imponible de cada zona delimitada, ya sea como parte de su declaración de impuestos o como anexo especial a esta. La otra posibilidad es exigir que se cumplimente una declaración de impuestos aparte en relación con cada actividad o zona delimitada. Esto significa que el mismo contribuyente puede presentar varias declaraciones de impuestos relativas al mismo período económico con respecto a cada actividad delimitada y una o más declaraciones de impuestos adicionales en relación con actividades diferentes de la minería.

Para justificar las declaraciones, el titular de la licencia tendrá que mantener todos los registros y documentos contables necesarios como justificantes de la realización de las declaraciones de impuestos pertinentes.

La declaración de impuestos o un anexo especial debería incluir la información necesaria para el análisis de riesgos preliminar, por ejemplo los ingresos y los gastos por partida delimitada. Un titular de licencia debe presentar generalmente las declaraciones de impuestos (ya sea por medios electrónicos o en formato físico) a la autoridad tributaria en un modelo creado



específicamente y autorizado al efecto. Los modelos especiales de declaraciones de impuestos o sus anexos se pueden diseñar de modo que simplifiquen el proceso de declaración y al mismo tiempo garanticen que se recaba la información fundamental necesaria para la evaluación de riesgos y se incluye una revisión de alto nivel.

6.4.2 Mantenimiento de todos los registros y documentos justificativos necesarios

En caso de necesidad o auditoría fiscal, la autoridad tributaria podría solicitar los documentos principales y otra documentación pertinente cuando reciba las declaraciones de impuestos. En ese caso, el contribuyente del sector minero debería encontrarse en posición de establecer y demostrar cómo se han calculado los ingresos y los gastos pertinentes e imputado correctamente a las licencias específicas u otras actividades empresariales delimitadas, a ser posible basándose en métodos de asignación establecidos en unas directrices publicadas por la autoridad tributaria para los contribuyentes. Para ello, el contribuyente debería mantener todos los registros y documentos necesarios que justifiquen sus argumentos por si la autoridad tributaria les pide dicha demostración.

Recomendaciones

¿Cómo deberían introducirse las normas de delimitación fiscal en el marco jurídico aplicable?

- Es preferible introducir normas de delimitación fiscal para la minería en la legislación, que tiene carácter público y se somete a revisión legislativa, en lugar de hacerlo mediante contratos, que suelen ser discrecionales y confidenciales y podrían ser objeto de corrupción.
- Cuando la legislación en materia de licencias exige que cada entidad jurídica posea únicamente una licencia minera, se establece un límite o cerco fiscal *de facto*. En esos casos, los países deberían considerar igualmente delimitar por actividad, para separar las de actividades de carácter minero de las de otro tipo.
- Los países podrían plantearse solicitar al inversor en minería que llevase contabilidades separadas por proyecto. Sin embargo, dicha obligación no dará lugar a la obtención de resultados de delimitación a efectos fiscales, a menos que el criterio para la aplicación de la legislación tributaria sean las normas contables.
- Si los países se están planteando exigir la obtención de números de identificación fiscal separados para cada concesión minera a efectos de delimitación fiscal, deberían tener en cuenta las dificultades de administración, entre ellas gestionar un contribuyente con varios números de identificación.
- Las normas de delimitación fiscal deberían aplicarse preferiblemente a nuevas licencias o proyectos que se otorguen después del año de entrada en vigor de la legislación en



dicha materia, a menos que existan motivos imperiosos en materia de políticas en contrario.

- Las normas de delimitación fiscal deberían quedar fuera del alcance de las disposiciones de estabilización.
- Se debería prestar especial atención al diseño del régimen de delimitación fiscal, si el sistema tributario incluye tasas impositivas progresivas o limitaciones de gasto especiales.

¿Cómo debería realizarse la asignación de los ingresos y de los gastos?

- Los países ricos en recursos deberían establecer definiciones claras de ingresos y gastos directos, indirectos y generales.
- Los ingresos y gastos directos deberían atribuirse íntegramente a las actividades empresariales o la zona abarcada por la licencia concreta con las que estén relacionadas.
- Los países ricos en recursos deberían usar los criterios de imputación más directos y adecuados en relación con los gastos importantes, que superen un umbral de materialidad establecido. Estos criterios de imputación deberían aproximar el método de imputación de manera más directa al uso real y el beneficio derivado de cada proyecto. En el caso de los gastos menos importantes, el uso del CAPEX es un criterio de imputación pertinente para asignar gastos indirectos y generales. Además, los ingresos de la minería son un criterio de imputación adecuado para repartir los ingresos indirectos y generales.
- Los países ricos en recursos deberían emitir directrices disponibles públicamente en las que se definan los ingresos y los gastos directos, indirectos y generales, entre otros el método de imputación preferido y el criterio de asignación de cada categoría, cuando sea necesaria la asignación. De este modo, se conseguirá una coherencia, que será importante para el cumplimiento y la aplicación. Para ello, los países ricos en recursos deberían crear modelos de declaración con el fin de exigir a las empresas que declaren de acuerdo con las diferentes categorías.

¿Cómo mitigar el riesgo de abuso de los precios de transferencia nacionales en el contexto de la delimitación fiscal?

- Los países ricos en recursos podrían abordar el abuso de los precios de transferencia nacionales aplicando normas sobre precios de transferencia a los acuerdos internos.

¿Cómo deberían diseñarse las obligaciones de cumplimiento de los contribuyentes?

- Existen diferentes maneras de que los contribuyentes cumplan las normas de delimitación fiscal. Los países pueden optar por solicitar que el contribuyente presente una sola declaración de impuestos que incluya cálculos separados de la base imponible de cada zona delimitada o bien la presentación de una declaración de impuestos aparte



para cada actividad o zona delimitada. Sea cual sea la opción que elijan, los contribuyentes deberían mantener todos los registros y documentos contables necesarios como justificantes de la realización de las declaraciones de impuestos pertinentes.



7.0 Conclusión

Muchos gobiernos que cuentan con normas sobre consolidación están buscando maneras de prevenir pérdidas, en caso de que sus proyectos de exploración no den frutos, o de reducir situaciones BEPS, aparte de recaudar los impuestos oportunamente. Estas preocupaciones son legítimas, habida cuenta de la necesidad de financiar las necesidades públicas como consecuencia del COVID-19 y la presencia de incentivos fiscales perjudiciales para la minería que pueden erosionar la base imponible.

Los gobiernos son conscientes de que se necesitan normas de delimitación fiscal, pero también de que la consolidación de los ingresos puede fomentar la exploración e inversiones que pueden incrementar la base imponible en el futuro. Las lecciones aprendidas de países con normas de delimitación fiscal para los sectores de la minería son que los países deberían tener en cuenta diferentes criterios al diseñar y elegir si aplican o no ese tipo de normas.

Existen diferentes opciones de delimitación, cada una de las cuales ofrece diferentes compensaciones y niveles de restricción. Podría haber excepciones a la delimitación o simplemente normas con un diseño especial que flexibilicen la delimitación –por ejemplo, para gestionar las pérdidas permanentes y promover la inversión–.

Con independencia de la opción de delimitación que se elija y de la forma en que se diseñe, debe definirse de manera clara en la legislación. Resulta fundamental disponer de normas claras sobre cómo aplicar la delimitación fiscal a la minería –incluidos los métodos para asignar los ingresos y los gastos y cómo tratar las situaciones de precios de transferencia internos–. Deben establecerse criterios claros para permitir una aplicación efectiva tanto por parte de las empresas como de los gobiernos.



Referencias

- Autoridad reguladora de la energía de Australia. (2023). *Ring-fencing*. <https://www.aer.gov.au/industry/networks/ring-fencing>.
- Bindeman, K. (1999, octubre). *Production-sharing agreements: An economic analysis*. Oxford Institute for Energy Studies. <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2010/11/WPM25-ProductionSharingAgreementsAnEconomicAnalysis-KBindemann-1999.pdf>.
- Eggert, R. G. (2010). *Mineral exploration and development: Risk and reward*. Colorado School of Mines, 2010. Citado en la reciente publicación Australia Future Critical: [Future-Critical Meeting-the-minerals-investment-challenge_2023.pdf](#).
- Ernst and Young. (2019). *Global oil and gas tax guide*. https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/tax/hc-alert/ey-global-oil-and-gas-tax-guide-2019.pdf.
- Fondo Monetario Internacional. (2010a). International tax issues for the resources sector. En *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems and practice*.
- Fondo Monetario Internacional. (2010b). *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems and practice*.
- Fondo Monetario Internacional. (2014). *Administering fiscal regimes for extractive industries: A handbook*.
- Fondo Monetario Internacional. (2017). *International taxation and the extractive industries*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2008) *Report on the attribution of profits to permanent establishments*. <https://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/41031455.pdf>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). *Limiting base erosion involving interest deductions and other financial payments, Action 4 - 2015 final report*. <https://www.oecd.org/tax/limiting-base-erosion-involving-interest-deductions-and-other-financial-payments-action-4-2015-final-report-9789264241176-en.htm>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *Principios rectores de los contratos duraderos en el sector extractivo* (Herramientas de la OCDE para la formulación de políticas de desarrollo). Publicaciones de la OCDE. <https://doi.org/10.1787/5e816b32-es>.
- Otto, J. M. (2000). Report on the mining taxation in developing countries. <https://congomines.org/system/attachments/assets/000/000/649/original/Otto-UNCTAD-paper-2000-Mining-Taxation-in-Developing-Countries.pdf?1430929506>.
- Ram, C. (9 de julio de 2019). *Why ring-fencing matters and why it does not*. Stabroek News. <https://www.stabroeknews.com/2019/07/05/features/the-road-to-first-oil/why-ring-fencing-matters-and-why-it-does-not/>.



Readhead, A., Tarus, V., Lassourd, T., Madzivanyika, E., & Schlenther, B. (23 de junio de 2023). El futuro de la tributación de los recursos naturales: 10 ideas de política fiscal para movilizar los ingresos provenientes de la minería. El Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible y el Foro Africano de Administración Tributaria. [El futuro de la tributación de los recursos naturales: 10 ideas de política fiscal para movilizar los ingresos provenientes de la minería.](#)

Thuronyi, V. (1998). *Taxation of income from business and investment. En Tax law design and drafting, volume 2.* Fondo Monetario Internacional.
[https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2016/12/30/Tax-Law-Design-and-Drafting-Volume-2-2651.](https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2016/12/30/Tax-Law-Design-and-Drafting-Volume-2-2651)

Wilcox, S. (2013). Auditoría del sector minero. En Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, *Prevención y control de la evasión tributaria: Procedimientos de la Conferencia Técnica del CIAT.*
[https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/2013/Espanol/2013_kenia_e-book_es.pdf.](https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/2013/Espanol/2013_kenia_e-book_es.pdf)



IGF

**INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development**

123 Slater Street, Suite 1001,
Ottawa, Ontario (Canadá)
K1P 5G4

El IGF apoya a más de 80 naciones comprometidas con el aprovechamiento de la minería para el desarrollo sostenible, a fin de garantizar que se limiten los impactos negativos y se compartan los beneficios económicos.

Se dedica a optimizar los beneficios de la minería para lograr la reducción de la pobreza, el crecimiento inclusivo, el desarrollo social y la protección ambiental. El Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible lleva desde octubre de 2015 actuando como Secretaría del IGF. La financiación básica la aportan los Gobiernos del Canadá y los Países Bajos.

Para obtener más información sobre el IGF, sírvase contactar con la

Secretaría:



© 2024 El Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible
Publicado por el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible

Esta publicación se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons
Reconocimiento-[NonCommercialShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) internacional.

Secretariat
hosted by



Secretariat
funded by



Kingdom of the Netherlands