



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

20 Aniversario

CEFP

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Estudio

30 de septiembre de 2018

El Sector Minero y su Importancia en las Finanzas Públicas de México, 2007-2017

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México.

CEFP / 034 / 2018

Índice

| | |
|---|----|
| Presentación | 2 |
| Introducción | 3 |
| 1. Aspectos generales..... | 5 |
| 2. Marco legal de la industria minera en México | 14 |
| 3. Aportación del sector minero a las finanzas públicas | 19 |
| 3.1. Impuesto sobre la renta | 23 |
| 3.2. Impuesto al Valor Agregado y Estímulos al IEPS..... | 26 |
| 3.3. Derechos mineros | 30 |
| 4. Comparación del sistema fiscal mexicano con respecto a los principales productores mundiales | 33 |
| Consideraciones finales | 38 |
| Anexo Estadístico | 40 |
| Fuentes de Información:..... | 42 |

Presentación

De conformidad con lo establecido en el Artículo 42, sección I, del Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en su carácter de órgano de apoyo técnico al trabajo legislativo, presenta el estudio: **El Sector Minero y su Importancia en las Finanzas Públicas de México, 2007-2017**; que tiene el objetivo principal de presentar un diagnóstico sobre el comportamiento de la recaudación asociada al sector de la minería. La realización del estudio tiene una doble motivación: por una parte, conocer el efecto de las reformas fiscales que se aplicaron a la industria a partir de 2013, en términos de su inversión sectorial y, por otra, cómo la evolución declinante de la actividad minero-metalúrgica, observada desde 2015, ha impactado en la recaudación fiscal.

Esta investigación se centró en el estudio del sector minero-metalúrgico excluyendo la exploración y explotación petrolera y de gas, que metodológicamente, se suele separar en los estudios del sector.

El documento está constituido por cuatro secciones, en la primera se exponen los aspectos generales de la industria minera, donde se presenta un panorama de las condiciones que tuvo este sector durante el periodo de estudio.

La segunda sección expone el marco normativo vigente para el cobro de impuestos en el sector, su fundamento legal y, por supuesto, las reformas más recientes aplicadas en dicho marco.

El tercer apartado analiza la aportación del sector minero a las finanzas públicas, mostrando el aporte de cada uno de los impuestos al ingreso público y como es que evolucionaron durante el periodo de estudio.

Finalmente en la última sección, con el fin de advertir la eficacia del sistema tributario en México para atraer inversión extranjera, se hace un comparativo internacional de la competitividad del sistema fiscal vigente con el de los cinco países mineros más importantes, en cuanto al grado de captación de la inversión a nivel mundial.

Introducción

La industria minera históricamente ha sido de gran importancia en el desarrollo económico del país, desde la época colonial hasta hoy día. La minería se caracteriza por tener elevadas tasas de retorno y efectos intersectoriales multiplicadores. Sin embargo, en años recientes su comportamiento ha sido errático, con una tendencia a la baja, debido a la disminución de los precios de los minerales, como resultado de la sobre oferta registrada ante la contracción de la demanda de algunos de los principales países consumidores¹; tanto como por la tendencia a una mayor regulación de la actividad, que busca incluir en los marcos normativos los costos de los riesgos medioambientales, y una mayor supervisión, así como una mayor participación en los beneficios de la industria, por parte de los países receptores de las inversiones.

En México, este entorno se ha reflejado en una bajo de desempeño de la actividad minero metalúrgica, entre septiembre de 2015 y junio de 2018 el Índice total de volumen físico de producción de la industria minero-metalúrgica pasó de 167.7 a 140.1 (base 2008=100), según reportes de Instituto Nacional de Estadística y Geografía². Lo que implica un descenso importante.

La actividad minera mundial vivió una fase de expansión desde principios de este siglo³, que involucró un aumento de la inversión y una competencia internacional por la atracción de esos capitales, en particular hacia los países de menor desarrollo con sectores mineros de importancia.

Estos hechos propiciaron que los gobiernos promovieron reformas fiscales con un doble propósito: atraer las inversiones y tener una mayor participación de la renta

¹ World Mining Data 2018, Disponible en: <http://www.wmc.org.pl/sites/default/files/WMD2018.pdf>

² Estadísticas de la Industria Minero metalúrgica, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=10300110#D10300110>

³ Lockwood, Keith, 2016. Analysis of Investment in Mining, TIPS Annual Forum June 2016, Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Keith_Lockwood_Analysis_of_Investment_in_Mining_TIPS_Forum_June_2016.pdf

sectorial. En esta tendencia se inscribió la reforma fiscal emprendida por México en el año 2013.

En este contexto, debe comprenderse la complejidad del sector, caracterizado por altos costos fijos, que implican similares niveles de inversión en capital requeridos para su operación, además de la incertidumbre propia de la exploración y explotación de los yacimientos minerales, de los que derivan sus altos costos variables⁴. Además, deben considerarse las exigencias sociales respecto a la afectación del medio ambiente, entre los que sobresale el uso abundante del agua y la descarga de los desechos de los materiales y sustancias empleados en la actividad. Por lo que legislar para realizar cambios en el sector y en su estructura tributaria también resulta complejo, pues deben satisfacerse los elementos citados sin que eso resulte en desincentivos a la inversión y en obstruir los beneficios sociales vinculados a esta actividad.

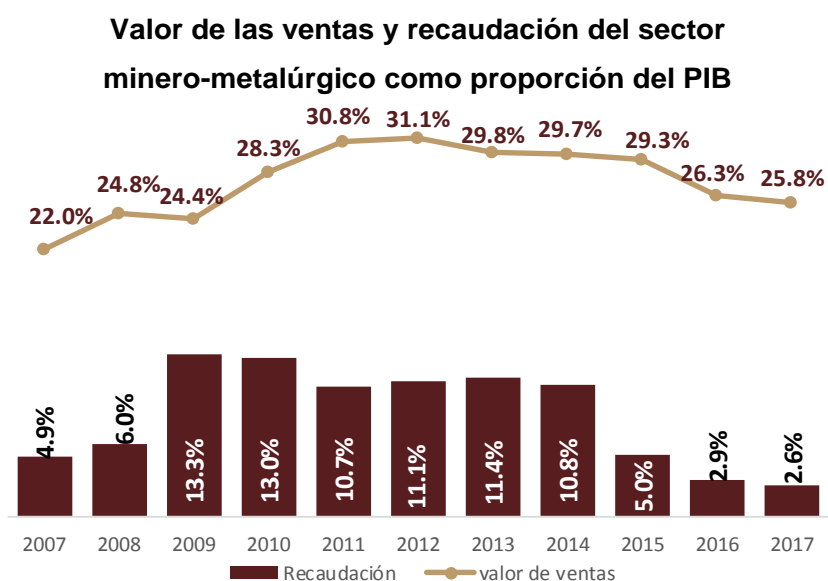
Este estudio, presenta la evolución reciente del sector y el efecto de su reforma fiscal sobre el comportamiento de la recaudación relacionada con la actividad minero metalúrgica, y se espera resulte de interés para las y los legisladores.

⁴ Baunsgaard T.2001. A primer on mineral taxation. FMI: Working paper. 1 (139). 1-35. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01139.pdf>

1. Aspectos generales

Entre 2007 y 2017, la industria minero-metalúrgica contribuyó en promedio con el 4.0 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y, a nivel sectorial, con 17.2 por ciento del PIB minero total (excluida como ya se acoto la producción de petróleo y gas. En 2017, el valor de la producción minero-metalúrgica fue de 226 mil 955.7 mdp, de los cuales, la industria metalúrgica aportó 212 mil 184.3 mdp, (93.5 por ciento) y el sector minero (no metalúrgico) aportó 14 mil 771.4 mdp (6.5 por ciento), valores que representaron 23.0 y 1.5 por ciento del PIB minero metalúrgico de 2017, respectivamente, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Gráfica 1



Fuente: SHCP, Informes al congreso

Si se analiza la evolución de la industria minero-metalúrgica entre el 2007 y 2017, se advierte que el valor de las ventas creció a una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 6.2 por ciento real, lo que significó 3.8 puntos porcentuales por encima del crecimiento medio anual del PIB minero-metalúrgico, de acuerdo con cifras del

INEGI⁵. La recaudación asociada con esta industria, por su parte, sufrió una caída real de 1.9 por ciento durante el mismo periodo, situación que se relaciona, por una parte, con las deducciones aprobadas en septiembre de 2014 para el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que favorecieron al sector; y de otra con la propia contracción de la industria a partir de 2015.

Esta segunda razón explica porque el efecto de las modificaciones fiscales no alcanzó a ser compensado con el pago recibido de los derechos que en el mismo ejercicio fiscal entraron en vigor, lo que provocó la reducción de la recaudación.

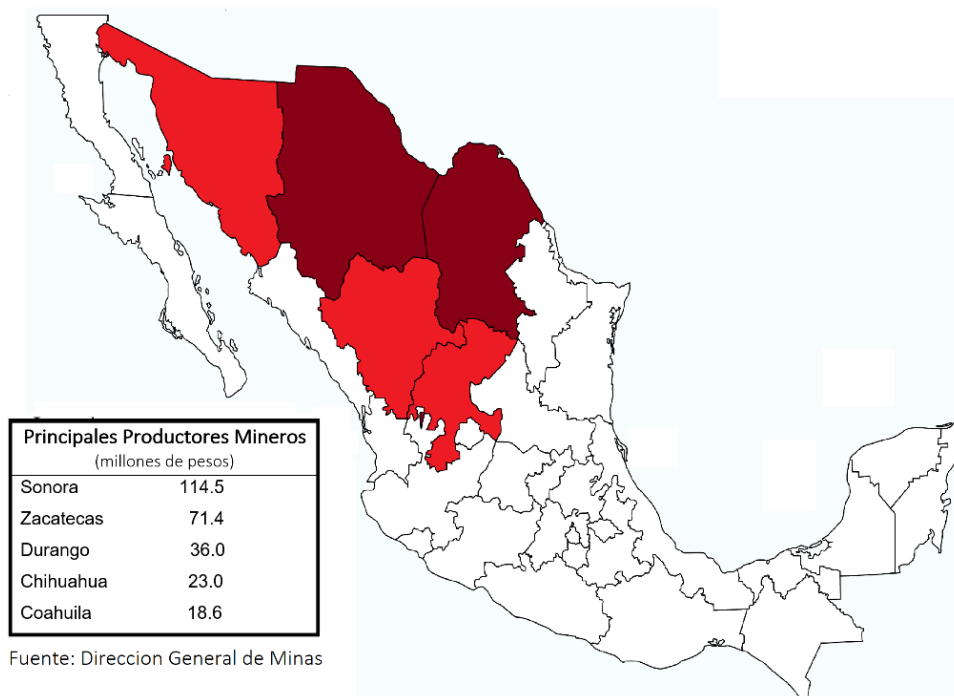
En materia de concesiones destaca que, para finales de 2007 se expidieron un total de 24 mil 442 títulos de concesión que abarcaban una superficie de 148.8 millones de hectáreas (mha); sin embargo, para finales de 2016 existían un mil 558 minas en operación, 19 plantas metalúrgicas y un mil 156 proyectos de exploración, así como 25 mil 652 concesiones aprobadas a nivel nacional, las cuales en conjunto ocupaban 25.1 mha de superficie, que representaban 11.3 por ciento del territorio nacional⁶.

En México las tres principales zonas mineras se encuentran en los estados de Sonora, con 4 mil 454 concesiones ubicadas en 3 millones 990 mil 494 ha, las cuales registraron durante 2017 una producción de 114.5 mdp; seguida de Zacatecas con 2 mil 311 concesiones, en un millón 685 mil 729 ha, que alcanzaron un valor de producción de 71.4 mdp; y Durango con 3 mil 603 concesiones, en 2 millones 25 mil 774 ha, y produjeron en ese año el equivalente a 36 mdp. (ver mapa 1).

⁵ INEGI, Banco de Información Económica, consultada el 4 de junio de 2018, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=103001100110#D103001100110>

⁶ Secretaría de Economía, 2008. Anuario Estadístico de la Minería Mexicana ampliada, 2007. Coordinación General de Minería. disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31739/anuario_2007.pdf y la Cámara Minera de México.

Mapa 1. Principales productores mineros



Durante 2017, este sector ha creado 371 mil 556 empleos directos⁷, monto superior en 4.8 por ciento si se compara con el personal ocupado el año previo. Al considerar el periodo de análisis completo, se observa un crecimiento medio anual de 2.4 por ciento en los empleos directos, en comparación con las 292 mil 993 personas ocupadas en el sector durante 2007.

Entre 2016 y 2017, se crearon un millón 724 mil 560 empleos indirectos⁸, derivados de la industria minero-metalúrgica, situándola como una de las industrias de mayor importancia a nivel nacional en este renglón.

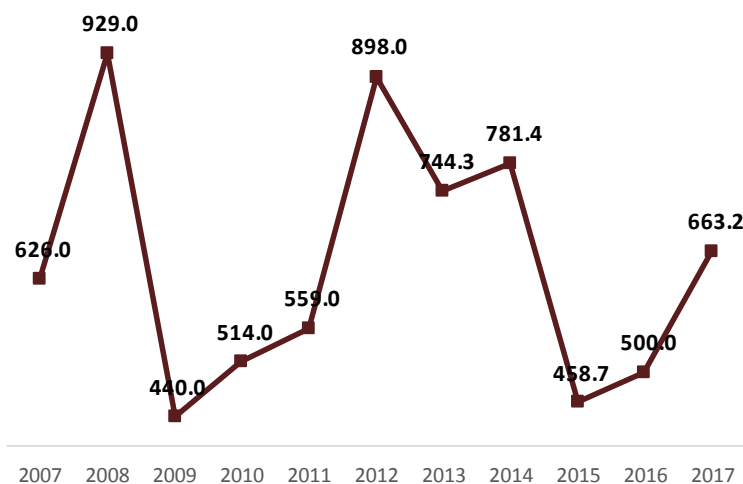
Por otro lado, la inversión total en este sector entre 2007 y 2017 tuvo una TMCA real de 2.6 por ciento, donde la inversión extranjera en este mismo periodo creció 0.6 por ciento, reportando para 2017 un monto de 663.2 mdp de 275 compañías, de

⁷ Secretaría de Economía. 2018. Prontuario: Industria minero metalúrgica, Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/292017/prontuario-2018.pdf>

⁸ Camimex, Anuario estadístico 2017, disponible en: https://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2016_Edicion_2017.pdf

las cuales 64.2 por ciento son de origen canadiense (176 compañías), 16.4 por son americanas (45 compañías) y 4.74 por ciento (13 compañías) son de origen chino.

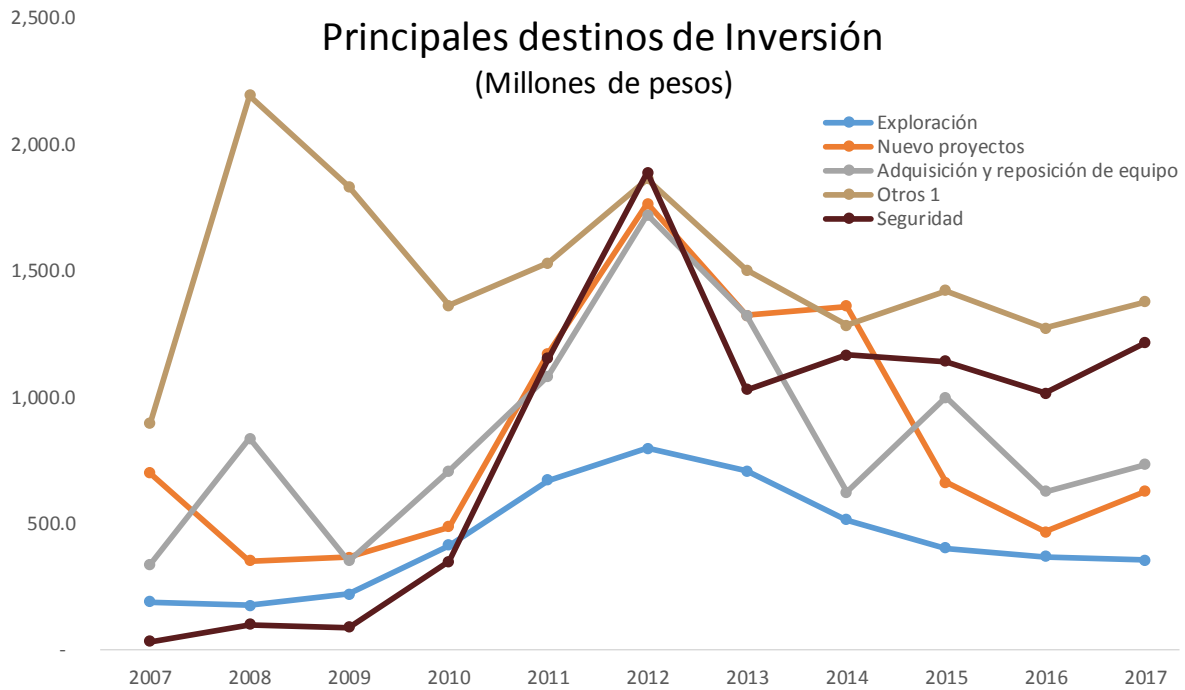
Gráfica 2
Inversión extranjera en el sector minero-metalúrgico
(millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFEP con datos del anuario estadístico sobre minería (2007-2017)

La inversión minera se centra en cuatro categorías principalmente: a) Exploración, b) Nuevos Proyectos, c) Adquisición y reposición de equipo, y d) Seguridad. Entre 2007 y 2017 destaca el incremento de la inversión en seguridad que ha tenido una TCMA de 37.3 por ciento, seguido muy atrás por la adquisición y reposición de equipo con una TCMA de 3.4 por ciento real que compensó la caída del crecimiento en la inversión en exploración que solo creció al 1.9 por ciento, y de nuevos proyectos, que decreció de manera significativa en 5.3 por ciento.

Gráfica 3



1/ Incluye el incremento de la capacidad y eficiencia de las operaciones, medio ambiente, seguridad y empresas no afiliadas a la Cámara Minera de México

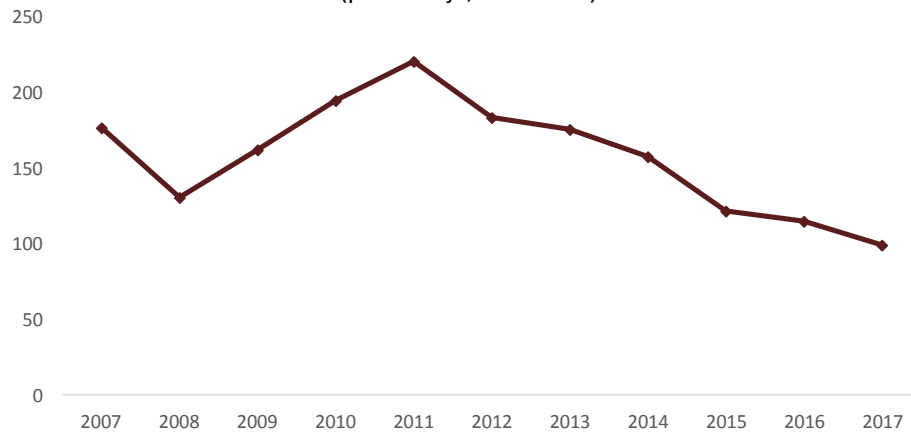
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Sexto Informe de Gobierno (2013-2018)

El bajo ritmo de crecimiento de la inversión en exploración observado entre 2007 y 2017 tiene dos etapas; la primera que se desarrolla entre 2007 y 2011 cuando el índice de precios de los metales a nivel mundial tuvo un rápido crecimiento derivado de la caída de la producción de los principales metales preciosos como el oro y la plata, que aumentó el valor de las ventas, la rentabilidad y la inversión⁹.

⁹ Camimex, Informe anual (2007-2011), disponible en:

http://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/O_Anuario_2012_Edicion%202013.pdf

Gráfica 4
Índice de Precios de los Metales
(porcentaje, 2017=100)



Fuente: CAMIMEX, Anuario estadístico de la minería mexicana ampliado (2007-2016) y FMI, Índices de precios (2017)

La segunda etapa, es a partir de 2012, cuando se puede ver una caída en el índice de precio de los metales, lo que se vincula al incremento de la producción de oro y plata que elevaron la oferta de metales en el mercado; lo que sumado a la reducción de la demanda derivado de la recuperación económica que disminuyó la utilización de los metales preciosos como medio de protección de inversiones, produjo una caída en la rentabilidad, lo que disminuyó las inversiones en exploración un año después y en cambio se mantuvo la inversión en seguridad y adquisición y reposición de equipo.

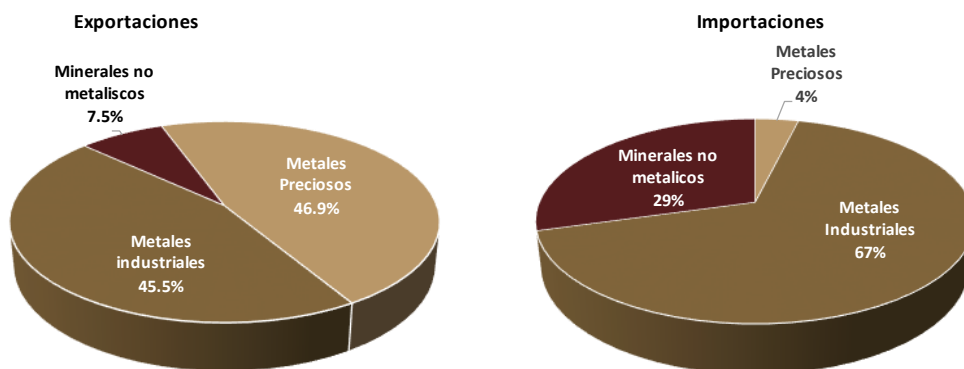
Si se analiza el comercio internacional, se observa que durante 2017 las exportaciones minero-metalúrgicas ascendieron a 17 mil 488.8 mdp¹⁰; a su interior, 46.9 por ciento, equivalente a 8 mil 205.2 mdp, corresponde a metales preciosos; 45.5 por ciento, es decir, 7 mil 963.7 mdp, a metales industriales y el 7.5 por ciento restante corresponde a la exportación de productos no metálicos, con ventas por un mil 319.9 mdp¹¹.

¹⁰ Cámara Minera de México (2017). Informe anual 2017. Cámara Minera de México LXXX Asamblea general ordinaria. Disponible en: <https://www.camimex.org.mx/files/2615/0092/9348/05-Info17.pdf>

¹¹ *Ibíd.*

Gráfica 5

Exportaciones e Importaciones de productos mineros, 2016

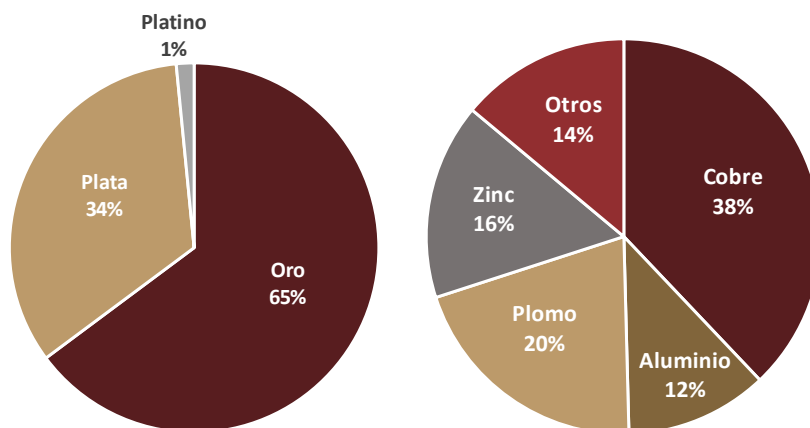


Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de CAMIMEX 2017

La importancia de la exportación de metales preciosos recae en el comercio de oro con 64.8 por ciento (5,318 mdp), seguido por el envío al mercado exterior de la plata que concentra el 33.6 por ciento, con un monto de 2 mil 759.1 mdp; por último, se encuentra el platino cuyo valor de las exportaciones alcanzan los 127.3 mdp, equivalentes al 1.6 por ciento, (Ver gráfico 6).

Gráfica 6

Principales exportaciones de metales preciosos e industriales



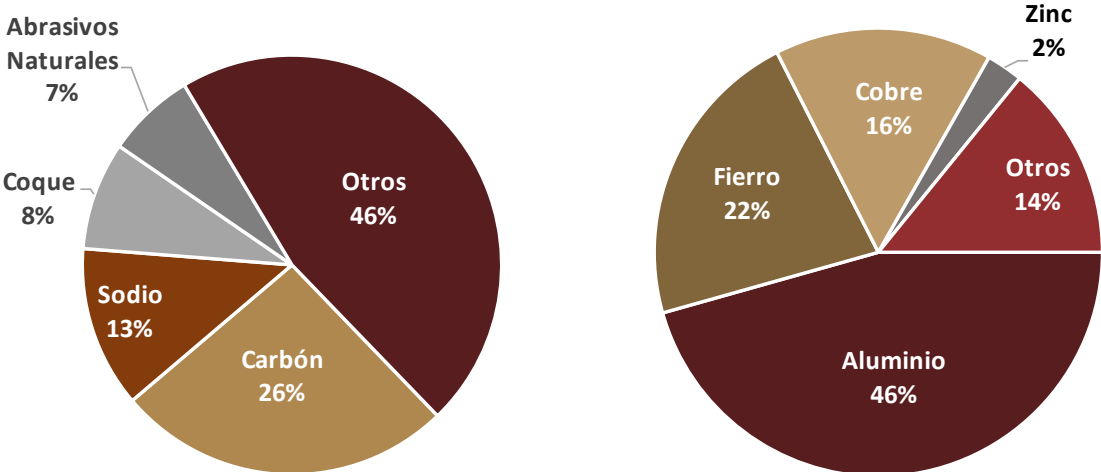
Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de CAMIMEX 2017

En el caso de los metales industriales el cobre contribuye con 38 por ciento de las exportaciones, con un valor de 2 mil 466.8 mdp: seguido por el plomo con una participación de 20 por ciento (un mil 600.5 mdp), y el Zinc con 16 por ciento, equivalente a un mil 78.2 mdp.

En contra parte, las importaciones mineras ascendieron a 7 mil 952.6 mdp. A su interior se observa que 5 mil 559.6 mdp, es decir, 67 por ciento, correspondió a la compra de productos metálicos industriales; 29 por ciento (2 mil 450.3 mdp) fueron no metálicos, mientras que los metales preciosos importados representaron 4 por ciento restante, con compras por 318 mdp.

Gráfica 7

Principales exportaciones de metales industriales y minerales no metálicos



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de CAMIMEX 2017

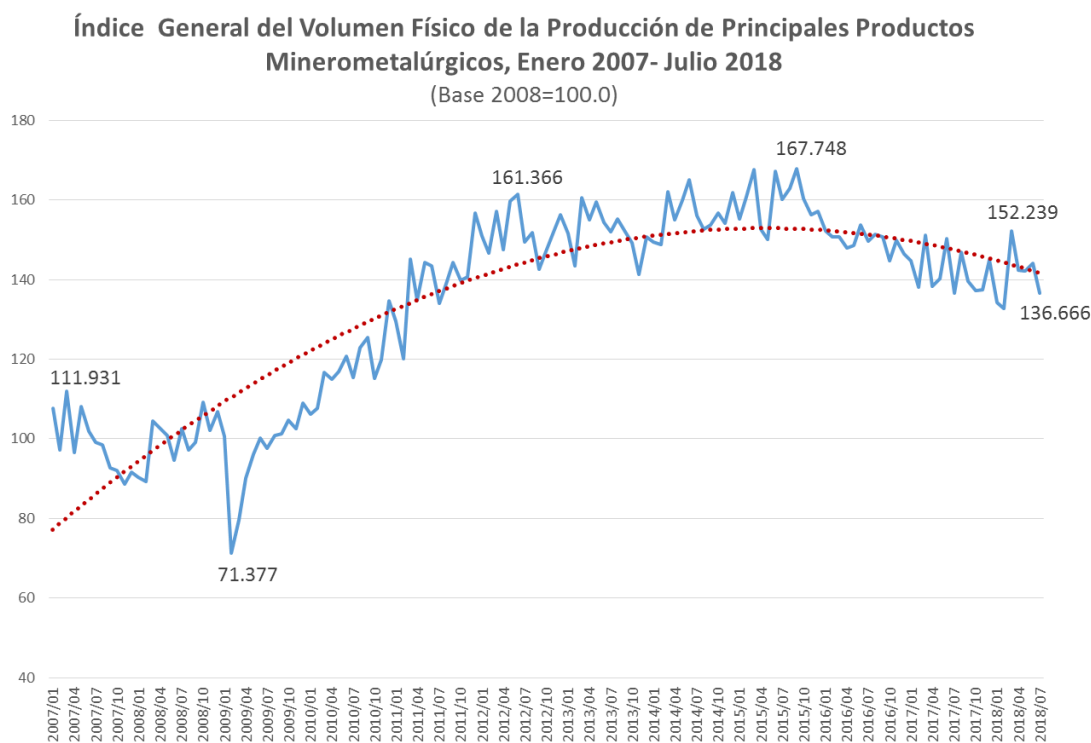
Los metales industriales que más se importan en México son: el aluminio, que se utiliza para soldaduras, herramientas y fabricación en general con 2 mil 537.4 mdp (46 por ciento); el Fierro que es un insumo para la obtención de aceros estructurales, fabricación de imanes, tintes y abrasivos con un mil 216.6 mdp (22 por ciento); el cobre, utilizado para utensilios domésticos, joyería, partes de equipo de cómputo,

entre otros, con 873.1 mdp (16 por ciento); y el Zinc con cerca de 2 por ciento de las importaciones.

Entre los minerales no metálicos más importados se tiene el carbón con 637.5 mdp (26 por ciento), seguido por el sodio con 305.0 mdp (13 por ciento), el coque con 204.2 mdp (8 por ciento) y los abrasivos naturales con el 7 por ciento, principalmente.

Por último, importa señalar que la producción minero metalúrgica, luego de su expansión observada entre enero de 2007 y septiembre de 2015, habida cuenta de la contracción observada en 2008-2009 como efecto de la crisis; inició una tendencia descendente (Gráfica 8), que impactó los niveles de recaudación, en 40% (véase Gráfico 1). Disminución en la que interactuaron tanto la adopción de cambios legislativos emprendidos en el sector, como la caída de los precios de los metales en el mercado mundial.

Gráfica 8



FUENTE: INEGI, BIE, disponible en:
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/VistaRapida.aspx?cveSerie=454138&idJeraquia=1030011000350002&title=Índice>

2. Marco legal de la industria minera en México

La legislación que regula las actividades mineras en México, establece sus bases en el artículo 27 constitucional¹², que vincula dos regímenes para la explotación de estos bienes: 1) para el caso del gas, el petróleo, los derivados industrializados de estos bienes y los materiales radioactivos; para los cuales señala que su explotación, transformación y comercialización se llevará a cabo a partir de un monopolio estatal; y, 2) para el carbón y los minerales distintos a los hidrocarburos y las sustancias radioactivas, para los que se estableció un régimen de concesiones a particulares.

Derivado de lo anterior, se desprenden la Ley Minera¹³, la cual se apoya y complementa, como marco jurídico normativo de la industria minero metalúrgica, con la Ley Agraria, la Ley Federal de Derechos¹⁴, el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Recursos Naturales, la Ley de Aguas Nacionales y la Ley Federal del Trabajo; así como diversos convenios internacionales de colaboración en materia minera con China, Corea y Cuba.

Las más importantes para la realización de esta actividad son: la Ley Minera, Ley de Derechos y la Ley Agraria, las cuales fueron diseñadas con el objeto de atraer la inversión extranjera al país, estableciendo condiciones óptimas, que buscan establecer trámites sencillos y expeditos, una baja recaudación fiscal y un marco regulatorio laxo. No obstante, pese al auge que tuvo la industria minera desde el año 2000, el marco legal vigente en esos años fue insuficiente, pues no permitió una recaudación a la par del desarrollo minero, por lo que se observó una reducción en la recaudación que impedía al Estado recolectar una proporción de las ganancias

¹² H. Congreso de la Unión. 1917. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

¹³ Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151_110814.pdf

¹⁴ Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/120801/LFD_2012.pdf

de esta lucrativa actividad, pues se creía que un incremento en las tasas impositivas o la creación de impuestos nuevos reduciría sustancialmente la inversión en exploración, pues restaría competitividad con respecto a otros productores mundiales.

Así, en un contexto de competitividad creciente por atraer inversiones entre los países para una actividad que mostraba una fase expansiva, en México se emprendieron diversas reformas al artículo 27 constitucional, destacando la última, publicada en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) el 11 de junio de 2013, que a la letra dice:

Artículo 27. (...) *el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes,(...) Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose (...) de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.*

En este sentido, es de destacar que el quinto párrafo del artículo 27 constitucional, determina que los recursos naturales y productos que de ellos emanen, pertenecen

a la nación, y solo pueden ser explorados y explotados con previa concesión otorgada por el Ejecutivo Federal. Estas concesiones se otorgarán solo a los mexicanos por nacimiento o naturalización y a las sociedades mexicanas o extranjeras, siempre que el acuerdo convenga a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

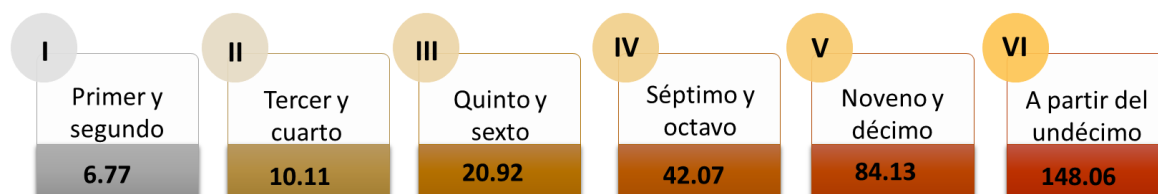
Por otro lado, la Ley Federal de Derechos, en su capítulo XIII también fue susceptible de reforma, pues a lo que ya establecía en la materia, según lo siguiente:

Artículo 262. *Están obligadas a pagar los derechos sobre minería que establece este capítulo todas las personas físicas o morales titulares de una concesión o que desarrollen trabajos relacionados con la exploración o explotación de sustancias o minerales sujetos a la aplicación de la Ley Minera. (Congreso de la Unión, Ley Federal de Derechos, artículos 262 al 292).*

De donde se desprendían las cuotas por el derecho de minería siguientes:

Esquema 1

Cuotas por Concesiones y asignaciones mineras¹
(Años de vigencia y cuotas por hectárea (pesos))



1. La determinación del pago del derecho cuando la concesión o asignación cubra periodos inferiores a un semestre, se hará considerando la parte proporcional que le corresponda con base en las mismas.

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la Ley Federal de Derechos.

A las cuales, en 2013, se adicionaron las correspondientes a tres nuevos derechos aplicables a la industria: el **derecho especial**; el **derecho adicional**; y el **derecho extraordinario**, a través de la modificación del artículo 268,269 y 270 de la Ley Federal de Derechos, los cuales en su nueva versión estatuyen lo siguiente:

En lo que respecta al **derecho especial** se determina mediante la aplicación de la tasa del 7.5 por ciento a la utilidad gravable generada por la actividad extractiva como dicta **el artículo 268** de la LFD y se limitará las deducciones en inversión, intereses, contribuciones y aprovechamientos y ajuste anual por inflación; salvo aquellas realizadas para la prospección y exploración y no se podrá considerar la posibilidad de disminuir pérdidas fiscales.

Por su parte el **derecho adicional**, previsto en el **artículo 269** de la LFD, que decreta el pago de un impuesto cuando no se lleven a cabo obras y trabajos de exploración o explotación a partir de dos años continuos, este impuesto considera que durante los primeros once años de concesión se pagarán al 50 por ciento de la cuota por hectárea concesionada¹⁵; mientras que a partir del doceavo año el pago será del 100 por ciento de la cuota por hectárea concesionada.

Finalmente, el **derecho extraordinario** tipificado en el **artículo 270** de la LFD menciona que se aplicará un impuesto por la venta de oro, plata y platino, a una tasa de 0.5 por ciento sobre los ingresos totales, a través de una contabilidad distinta en donde se identifican los ingresos anuales. El pago del impuesto se realizará a más tardar el último día hábil de marzo del año siguiente al que corresponda el pago.

Adicionalmente a estas reformas, se emiten actualizaciones periódicas del pago de derechos mediante la resolución miscelánea fiscal, la cual contempla variaciones en el nivel de precios y los estados cíclicos de la economía. Para 2018 se pueden encontrar estos ajustes en el anexo 19, publicado en el D.O.F. del 22 de diciembre de 2017.

Para el 11 de agosto de 2014, se reformó la Ley Minera que buscaba enfatizar la utilidad pública de los beneficios derivados de la exploración y extracción minera; por lo que se estableció lo siguiente:

¹⁵ Conforme al artículo 263. La cuota puede consultarse en el cuadro 1.

Artículo 6. *La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias (...) son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades(...) estas actividades, no tendrá efectos frente a las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como frente al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.*

La Secretaría, previo a expedir títulos de concesión, deberá solicitar información necesaria a las autoridades competentes, a fin de verificar si, dentro de la superficie en la que se solicita la concesión, se realiza alguna de las actividades de exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos o del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. En caso de que la información solicitada confirme la realización de alguna de las actividades (...) podrá negar la concesión minera u otorgarla excluyendo la superficie que comprendan las actividades preferentes, en la medida en que resulten incompatibles con la explotación minera.

Adicionalmente, a los derechos mencionados se debe pagar una prima por descubrimiento al Servicio Geológico Mexicano (SGM) durante la vigencia de la concesión y que será pagado por concurso.

3. Aportación del sector minero a las finanzas públicas

A pesar de que existen diversos estudios sobre la estructura fiscal de la industria minera a nivel internacional¹⁶, a nivel nacional los documentos de investigación sobre el peso del sector minero en las finanzas públicas son escasos, pues a pesar de que existe una investigación previa realizada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas¹⁷ en el cual se realizó un análisis teórico-práctico al respecto, esta investigación no se centró en exponer el panorama general de la industria en México y la importancia que tiene este sector para las finanzas públicas, sin embargo fue tomado como referencia para la realización de esta investigación, pues como se ha mencionado con anterioridad, una carga impositiva robusta, podría desincentivar la inversión minera, afectando a un importante sector para la economía del país; por lo que las medidas fiscales que se adopten deben buscar un equilibrio entre la atracción de capitales, la optimización de la recaudación fiscal, y la protección de los recursos naturales, la preservación del medio ambiente, dado que este sector extrae recursos no renovables; tanto como buscar la protección social de los trabajadores.

La manera en que el Estado busca cumplir con estos propósitos es a través del sistema fiscal, pues a través del cobro de impuestos puede redirigir parte de la rentabilidad de la riqueza natural minera, a diversos proyectos productivos de largo plazo, ya sea como inversión pública o créditos, además de procurar maximizar la

¹⁶ Parsons, Bob, 1998, Comparative Mining Tax Regime: A Summary of objectives, types and best practices, Global Energy & Mining Group, PricewaterhouseCoopers. Disponible en: https://www.commddev.org/userfiles/files/1395_file_comp_mining_tax_regime.pdf

O' Faircheallaigh, Ciaran, 1986, Mineral Taxation in Less Developed Countries: Papua New Guinea's Balanced System, American Journal of Economics and Sociology, Vol. 45, No. 3, pp. 291-295. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1536-7150.1986.tb02389.x>

Seaton, Paul. 2006. International Mining Tax Comparison, the 24th Alaska State Legislature.

¹⁷ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2008). Impuestos en el sector minero, un análisis teórico práctico. H. Congreso de la Unión. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp1092008.pdf>

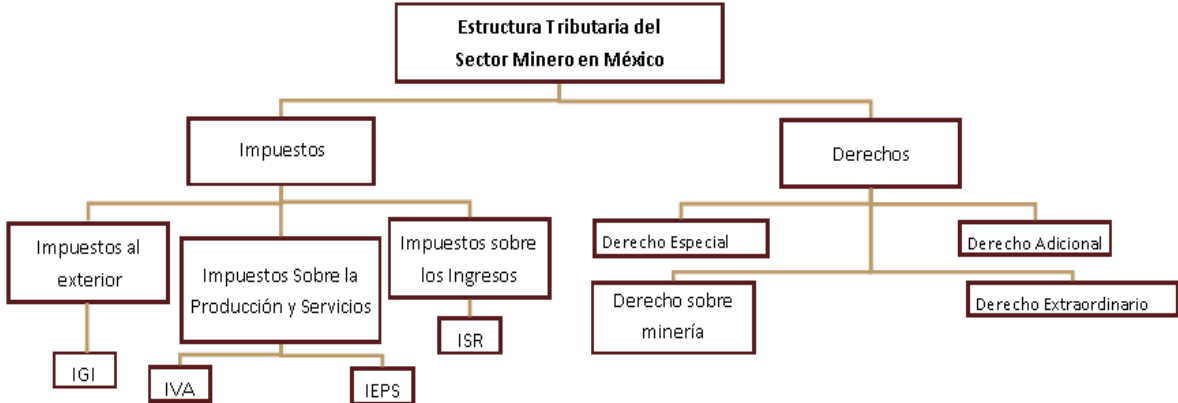
utilidad de los bienes naturales, creando reservas naturales y proyectos de sostenibles de explotación.

El régimen fiscal de la industria minera es un tema central para la toma de decisiones de inversión, pues para poder desarrollar un proyecto minero el retorno de la inversión debe cubrir: el costo de explotación, de capital, de producción, la prima de riesgo y el pago de impuestos, con un tiempo de explotación limitada por las reservas disponibles¹⁸.

Las contribuciones del sector minero a las finanzas públicas se pueden clasificar en: impuestos y derechos. Los impuestos generales aplicados a la industria minera más importantes son: IVA con una tasa general de 16 por ciento, el Impuesto Sobre la Renta (ISR) con una tasa de 30 por ciento y el Impuesto General a la Importación (IGI) que va del rango de 10 a 25 por ciento.

Además, la industria está sujeta al tratamiento fiscal corriente para todas las actividades económicas, en materia de impuestos sobre la renta, al valor agregado y el especial sobre la producción y servicios, por lo que el cobro se realiza con respecto a las especificaciones y normatividad de estos impuestos.

Esquema 2



Fuente: Elaboración propia

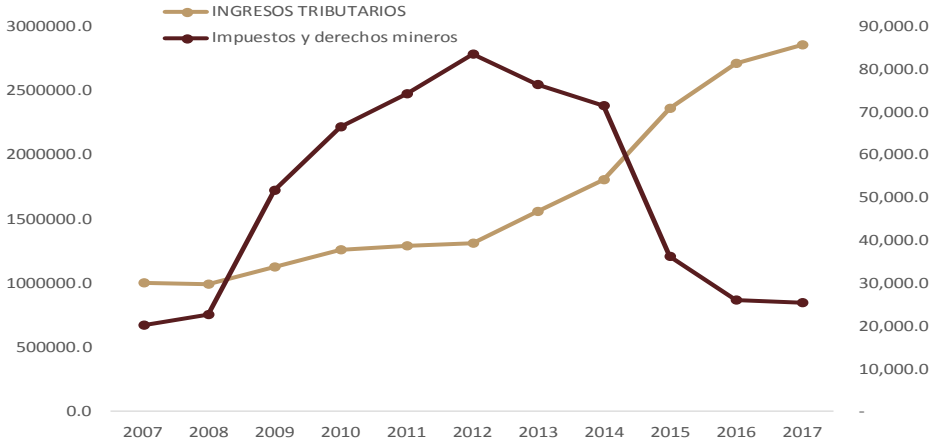
¹⁸ Las reservas disponibles son aquellos recursos identificados, que contienen las reservas básicas medidas e indicadas que el estudio de pre-factibilidad coloca en los grados de aprovechamiento pre-económico y pre-marginal.

Como se adelantó, una de las fuentes de ingreso de gran importancia son los Derechos que, aplicados específicamente para la Minería desde 2013, se clasifican en Derecho sobre Minería, Derecho Especial, Derecho Adicional y Derecho Extraordinario.

Durante 2007 la captación de ingresos totales derivados de la industria minera ascendió a 20 mil 208.9 mdp, monto que representó 2.0 por ciento de los ingresos tributarios totales, que durante ese año sumaron 998 mil 931.7 mdp. A partir de ese año y hasta 2017, la aportación de este sector a las finanzas públicas tuvo una caída real de 1.9 por ciento, cifra inferior al crecimiento medio anual de los ingresos tributarios que fue de 6.3 por ciento, pues para finales de 2017 se recaudaron del sector minero 25 mil 514.5 mdp, monto que represento el 0.9 por ciento de los ingresos tributarios totales (2 mil 855.0 mdp).

Gráfica 9

EVOLUCION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y LAS APORTACIONES DE LA MINERIA (MILLONES DE PESOS)



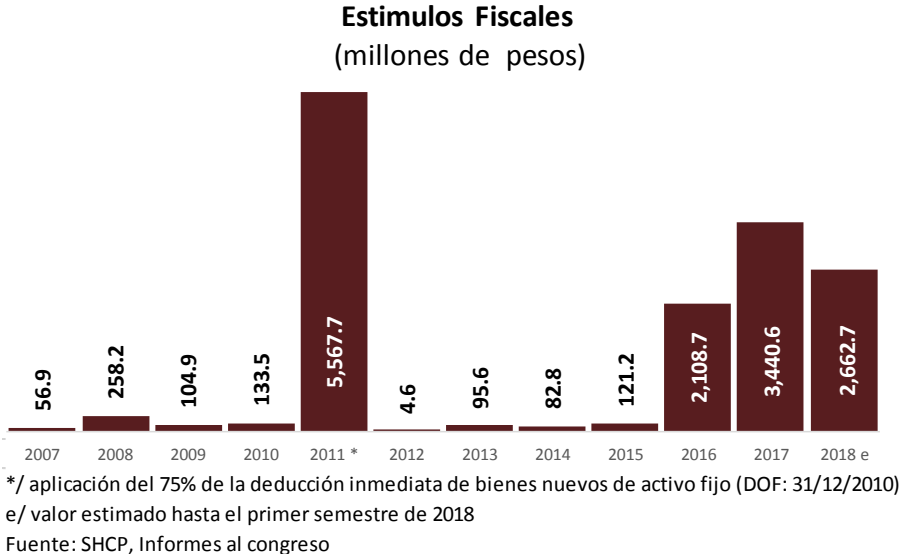
Fuente: SHCP, Cuenta Pública 2007-2017 e informes al congreso 2007-2017

Sin embargo, la recaudación minera durante este periodo tuvo diversas fluctuaciones, entre 2007 y 2011 la recaudación mostró un mayor incremento que el crecimiento de los ingresos tributarios, esto se debe, como veremos adelante, al incremento en la recaudación del IVA que deriva del cambio en la tasa impositiva y la posterior homologación de la misma, además de la recuperación del valor de la

producción que pasó de 24.4 a 31.1 por ciento del PIB. A partir del año 2012, la recaudación de este sector se redujo rápidamente debido a la reducción del valor de las ventas y la disminución de la demanda internacional de metales preciosos, sin embargo, como se verá, la caída fue más pronunciada tras la marcada caída de la recaudación del IVA en el sector.

En contraste, en el período 2007 - 2017 se observa un aumento en la concesión de estímulos fiscales a la minería¹⁹, con el fin de promover la actividad en regiones específicas, a través de mecanismos tales como disminución de tasas impositivas, exención de impuestos, aumento temporal de tasas de depreciación de activos, entre otros. Los estímulos fiscales tuvieron un crecimiento medio anual real de 44.3 por ciento, durante 2007 los estímulos a este sector representaban 56.9 mdp, mientras que para 2017 ascendieron a 3 mil 440.6 mdp. La SHCP estima que en 2018 se otorgará un estímulo fiscal para este sector por 2 mil 662.7 mdp, inferior al otorgado el año previo, pero que sigue la tendencia creciente del otorgamiento de estímulos a este sector, iniciada desde 2015.

Gráfica 10



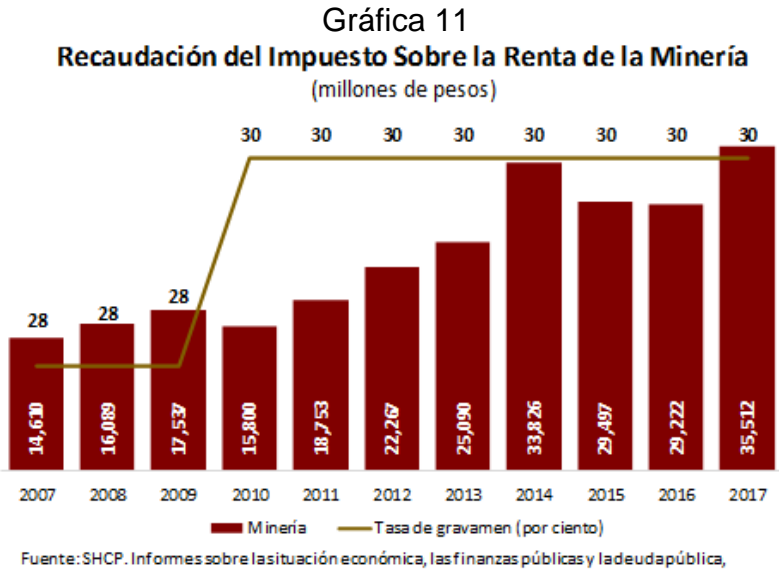
¹⁹ CEFPE, 2018. Glosario de Términos más usuales en materia de ingresos, gasto y deuda pública. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>

Cabe destacar que durante el periodo de estudio se observaron incrementos repentinos en el monto correspondiente a los estímulos fiscales, ejemplo de ello es el año 2011, cuando la ley permitió la deducción inmediata de bienes nuevos de activo fijo para la industria minera del 75 por ciento de inversión, con el objetivo de incentivar el crecimiento del sector durante ese año; esto elevó el monto de estímulos a 5 mil 567.7 mdp, monto superior al registrado los cuatro años previos. A partir de 2016, se volvió a observar un aumento considerable en los estímulos al sector, situación que se asoció, como veremos más adelante al IVA.

Para realizar un análisis a mayor detalle de la recaudación del sector se analizará, de manera individual, sus componentes más relevantes, así como los estímulos fiscales aplicados a estos impuestos, con el objetivo de identificar las fortalezas y debilidades del sistema fiscal vigente.

3.1. Impuesto sobre la renta

El impuesto de mayor importancia para la recaudación es el ISR, que registró un comportamiento favorable en el periodo de análisis, pues se observa que entre 2007 y 2009, cuando se aplicaba una tasa general de 28 por ciento; se obtuvieron del sector ingresos promedio por 16 mil 79 mdp, monto equivalente al 3.0 por ciento de la recaudación total del ISR.



Tras la reforma fiscal de 2010²⁰ se aprobó un incremento en la tasa de dos puntos porcentuales, lo que generó que a partir de 2010, la recaudación acelerara su crecimiento, pasando de una tasa media anual de 4.3 por ciento entre 2007 y 2009, a una del 7.6 por ciento entre 2010 y 2017. Este crecimiento de la recaudación, es evidente pues la captación de ISR pasó de 15 mil 800 mdp en 2010, a 35 mil 512 mdp para 2017. Es de destacar que, en 2010, tras el incremento de la tasa de ISR y como medida preventiva de una que disminución de la inversión, se mantuvieron los beneficios fiscales durante 2009²¹, que redujo la masa de recaudación, pero que fueron pagados en años posteriores, además de que se otorgó la deducción inmediata de bienes nuevos de activo fijo²², situación que permitió reducir los costos derivados de nuevos proyectos y exploración, sin embargo, estos beneficios fueron momentáneos, ya que ulteriormente se incrementó sustancialmente la recaudación. Fue a partir del año 2014 cuando el cobro del este impuesto logró su mayor recaudación, alcanzando una tasa de crecimiento con respecto al año previo en 3.4 por ciento, con una recaudación de 33 mil 826.4 mdp. Este incremento recaudatorio se originó principalmente por la eliminación de la deducción inmediata de bienes nuevos de activo fijo, el gravamen a los dividendos y la eliminación del régimen de consolidación fiscal, entre otros²³, situación que elevó el monto obtenido, respecto a lo captado en 2013, en 35 por ciento.

²⁰ Para consultar a detalle los cambios de la reforma fiscal puede consultar SHCP (2009): http://www.sat.gob.mx/fichas_tematicas/reforma_fiscal/Paginas/aspectos_reforma_2010.aspx

²¹ Diario Oficial de la Federación, 30/12/2009, disponible en:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrireDocReforma.aspx?q=IW9H/jFKI9uhRauug/YriVKhwOn+9pKvrY3a4EZDiDbj8pDzmx/nM8cHpxNJJ+yZ7PqfOS04+rNM8fjV+wxC7i1sg91WEdtrZsXHo7eplkE>

²² DOF 31/12/2010, disponible en:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrireDocReforma.aspx?q=IW9H/jFKI9uhRauug/YriVKhwOn+9pKvrY3a4EZDiDbxGmXYkGLDp2cgP28NQQN5mBqD8MawdaHgT4iUbXT8g9QOORbfgYQG9FUrs0oR2qU=>

²³ Entre los cambios realizados como parte de la Reforma Social y Hacendaria se incluyeron también, en materia de ISR a Personas Morales, la disminución de los montos de deducciones permitidas para reducir ciertos conceptos como el subsidio al empleo y las inversiones en automóviles; la homologación de la tasa del ISR para el sector primario; el impuesto a la distribución de dividendos; y la eliminación del régimen de consolidación fiscal. Mientras que, para las personas físicas, se aprobó la tasa del 32%, cuando se tienen ingresos mayores a 500,000 pesos anuales, que disminuyeron las deducciones totales, las cuales no podrán pasar del 10% de los ingresos o 2 salarios mínimos; se redujo la exención a la enajenación de casa habitación de 1,500,000 UDIS a 250,000 pesos; además de gravar las ganancias de capital por la enajenación de acciones con el 10%.

Durante 2017 se observó también un aumento importante en la recaudación, al pasar de 29 mil 221.7 a 35 mil 512.3 mdp, sin embargo, esta tendencia es consistente con el comportamiento favorable del ISR total.

En materia de estímulos fiscales, los relacionados con el ISR a personas morales, ascendieron en 2017 a 475 mdp, y se estiman para 2018 en 506 mdp. A su interior, las deducciones representan 52.8 por ciento, con un estimado de 267 mdp, los subsidios constituyen 24.1 por ciento con 122 mdp y los diferimientos significan 23.1 por ciento del total de los gastos fiscales, con un monto de 117 mdp.

Cuadro 1

Gastos fiscales en materia de ISR (millones de pesos)

| PERIODO | Deducciones | Diferimientos | Subsidios |
|---------|-------------|---------------|-----------|
| 2011 | 217 | 4,000 | 169 |
| 2012 | 208 | 2,401 | 91 |
| 2013 | 221 | 2,385 | 200 |
| 2014 | 269 | 50 | 223 |
| 2015 | 227 | 63 | 242 |
| 2016 | 243 | 100 | 132 |
| 2017 | 267 | 117 | 122 |
| 2018 | 238 | 4,763 | 123 |

Fuente: SHCP. Presupuesto de Gastos Fiscales 2007-2018

Cabe destacar que a partir de 2014 los diferimientos²⁴ disminuyeron sustancialmente, debido a los cambios realizados a la legislación del ISR en ese año, que modificaron la deducción inmediata, generando una reducción importante en dicho beneficio fiscal.

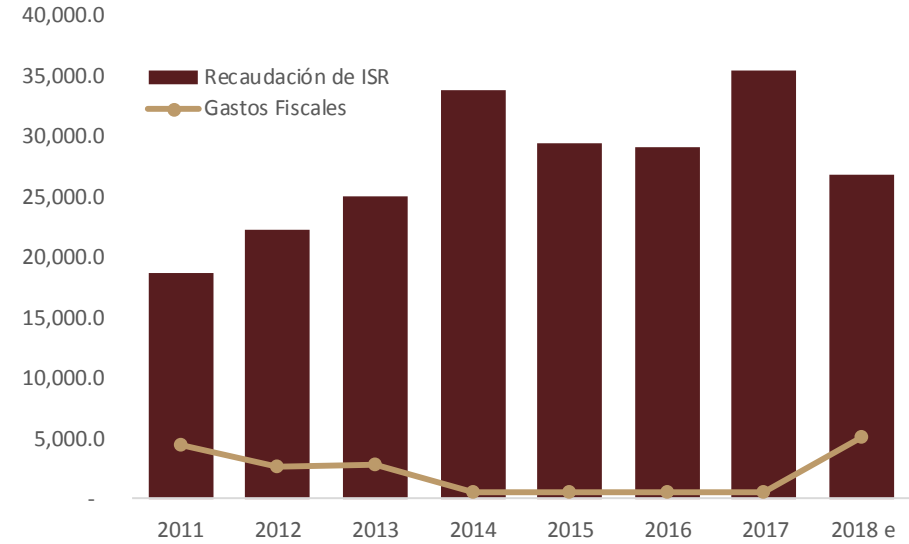
Si analizamos la recaudación de este impuesto en materia minera con respecto a los beneficios fiscales que recibe en deducciones, diferimientos y subsidios,

²⁴ El diferimiento es la diferencia entre el gasto que se devenga en un año fiscal, independiente de cuanto se paga, y el gasto que efectivamente se paga durante el año fiscal.

tenemos que desde 2011 (año a partir del cual tenemos datos de gastos fiscales) la recaudación ha tenido una tendencia al alza, pues se ha optimizado su recaudación, esto es coherente con la tendencia descendente de los gastos fiscales, que desde 2013 han venido cayendo como se muestra en el grafico siguiente.

Gráfica 12

Recaudación y Gastos Fiscales en ISR
(millones de pesos)



Fuente: SHCP, informes al congreso 2011-2018 y Presupuesto

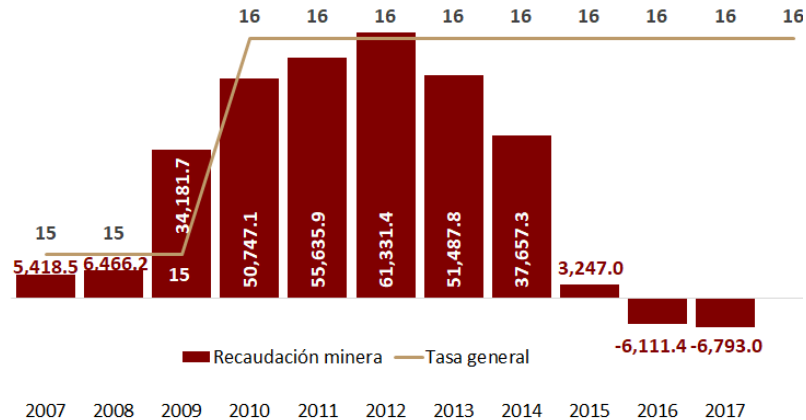
3.2. Impuesto al Valor Agregado y Estímulos al IEPS

Otra fuente importante de ingresos de origen minero se encuentra en los impuestos indirectos, por un lado, a través del IVA que se cobra a las personas físicas y morales que enajenan mercancías, prestan servicios independientes u otorgan el uso o goce temporal de productos e importación de bienes y servicios, como se refiere en el Artículo 1° de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), que dispone una tasa de 16 por ciento, con una diferenciación para las zonas fronterizas que fue eliminada en 2014.

Entre 2007 y 2014 la recaudación de IVA creció a una tasa media anual real de 26.4 por ciento, situación que derivó del aumento del valor de las ventas, principalmente.

Gráfica 13

Recaudación IVA Minero
(millones de pesos y porcentajes)



Fuente: SHCP, Informes al congreso (2007-2017)

Durante 2009 la recaudación registró un aumento considerable, al pasar de 6 mil 466.2 a 34 mil 181.7 mdp, lo que se asocia con el incremento del precio del oro que paso de menos de 900 dólares por onza (dpo) a casi 1,000 dpo; así como el incremento de 23 por ciento en la producción, respecto de la registrada en 2008, situación que marcó un record histórico, a pesar de la baja producción minero-metalúrgica general, que afecto a los minerales siderúrgicos y los no metálicos que tuvieron un año adverso²⁵.

De 2010 a 2013, la recuperación del valor de la producción y el incremento de la tasa impositiva, generaron buenos resultados en la captación de recursos, con un pico de recaudación de 61 mil 635.9 mdp durante 2012.

A partir de septiembre de 2014, se otorgó un estímulo fiscal a aquellos contribuyentes (personas físicas) que tributaban en el Régimen de Incorporación Fiscal, consistente en mecanismos que permitían a los contribuyentes realizar el cálculo de los impuestos, de manera más sencilla y clara, utilizando para ello,

²⁵ Camimex. Informe anual 2010, disponible en <https://www.camimex.org.mx/files/6814/3700/5364/2010.pdf>

información básica derivada del registro de sus ventas, respecto de las operaciones que estos contribuyentes realizan con el público en general (ya que éstas representan un porcentaje significativo de dichas operaciones); con ello se generó una menor carga administrativa y, por ende, un menor costo asociado al pago de impuestos que propicia un mejor cumplimiento fiscal.

Por otra parte, el estímulo fiscal otorgado consiste en determinar la base gravable de los impuestos a través del valor agregado y su relación con el nivel de ingresos por la venta de bienes o la prestación de servicios; por lo que con la tasa del impuesto al valor agregado o del impuesto especial sobre producción y servicios que corresponda (según la actividad o producto en su caso), lo que permite establecer un porcentaje que, al multiplicarse por los ingresos efectivamente cobrados, determinará el impuesto a pagar por las operaciones realizadas con el público en general.

Para el caso de la minería, el porcentaje que se deberá utilizar para la determinación del IVA es el 8 por ciento, y tendrá una vigencia de 10 años. De acuerdo con el estímulo fiscal al RIF, los contribuyentes deberán pagar a partir del segundo año de actividades, el 10 por ciento del impuesto determinado. Dicho porcentaje crecerá en 10 puntos porcentuales cada año hasta extinguir estímulo fiscal en el décimo año (véase cuadro siguiente) cuando se entere el 100 por ciento causado. Esto permitirá que la autoridad hacendaria incremente paulatinamente su recaudación de IVA.

Cuadro 2

Porcentaje correspondiente al estímulo fiscal por año.

| Años | Porcentaje |
|------|------------|
| 1 | 100 |
| 2 | 90 |
| 3 | 80 |
| 4 | 70 |
| 5 | 60 |
| 6 | 50 |
| 7 | 40 |
| 8 | 30 |
| 9 | 20 |
| 10 | 10 |

Fuente: Ley del Impuesto sobre la Renta

La SHCP no reporta los gastos fiscales en IVA por sector económico, por lo que, para obtener el monto estimado, se supuso una recaudación de 37 mil 657.3 para los siguientes años, se eliminó la influencia de la inflación y los efectos cíclicos y se estimó un monto aproximado de recaudación fija, para posteriormente sacar la diferencia entre el monto estimado y la recaudación real reportada por la SHCP.

Una vez realizada la estimación, se tiene que, a partir de 2015, los ingresos captados se redujeron sustancialmente en 34 mil 410.3 mdp²⁶ con respecto a lo obtenido en 2014, desde ese año y hasta 2017 la recaudación tuvo una fuerte caída y un gasto fiscal asociado a este impuesto que se estima en 116 mil 223.3 mdp. La mayor parte de este gasto fiscal fue dirigido a personas morales, cuyo número decreció, lo que propició un ahorro por concepto de este estímulo fiscal en 2016 2017; a diferencia de las personas físicas que se mantuvieron en la línea de tendencia.

Cuadro 3

Estímulo Fiscal en materia de IVA por contribuyente (millones de pesos)

| Año | Total | Personas morales | Personas Físicas |
|--------|----------|------------------|------------------|
| 2014 | 37,657.3 | 37,605.0 | 52.3 |
| 2015 | 3,247.0 | 3,202.1 | 44.9 |
| 2016 | -6,111.4 | - 6,143.7 | 32.3 |
| 2017 | -6,793.0 | - 6,832.8 | 39.8 |
| 2018 e | 2,581.4 | 2,549.5 | 31.9 |

e/ estimacion hasta el primer semestre de 2018

Fuente: SHCP, Informes al congreso

Por otra parte, a pesar de que no existe un impuesto especial en materia de IEPS a la minería, partir de 2015 como resultado del incremento al precio de las gasolinas, se consideró fortalecer la inversión de proyectos nuevos y de exploración en minería

²⁶ Monto estimado por el CEFEP, es ilustrativo dado que no están disponibles cifras oficiales.

(que en su mayoría utiliza gasolina para su maquinaria), por lo que se otorgó un estímulo fiscal en materia de IEPS a gasolina, pues durante 2015 se recaudó del sector minero 219.2 mdp; siempre y cuando no incluya medios de transporte. Durante el primer año de la aplicación de este beneficio fiscal se tuvo un gasto fiscal de un mil 762.2 mdp, que fue creciendo en años posteriores a una tasa media anual de 11.4 por ciento.

Cuadro 4
Estímulo Fiscal en
materia de IEPS a gasolina
(millones de pesos)

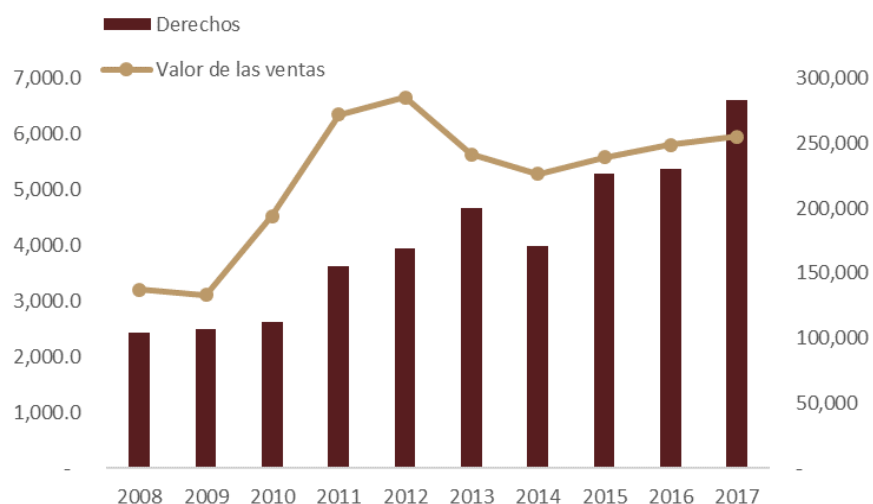
| Año | Total |
|------|----------|
| 2015 | 219.2 |
| 2016 | -1,762.2 |
| 2017 | -3,204.8 |
| 2018 | -2,186.2 |

Fuente: SHCP, Informes al congreso 2015-2018

3.3. Derechos mineros

Los derechos mineros entre 2008 y 2017 han tenido un crecimiento real anual de 12 por ciento, esto se debe a que como se mencionó anteriormente, estos tuvieron cambios sustanciales en la reforma hacendaria de 2014, pues se crearon los derechos especial, extraordinario y adicional; Como se puede ver en el gráfico siguiente, la incorporación de los nuevos derechos no redujo las ventas mineras como teóricamente se había pensado, dado que no existe un incremento sustancial de los costos productivos que tuviera un impactó la demanda de estos recursos a través de los precios y, en cambio, se puede observar un aumento de la recaudación en derechos que pasó de 2 mil 40.0 mdp en 2014 a 6 mil 613.0 mdp en 2017, lo que representa un incremento real de 18.4 por ciento, muy superior al crecimiento obtenido años previos y que a diferencia de periodos anteriores crece en línea al nivel de ventas.

Gráfica 14
Valor de las ventas y recaudación en materia de Derechos
(millones de pesos)



Fuente: SHCP, informes al congreso 2008-2017 e INEGI, banco de información económica

De los tres nuevos derechos, el derecho especial (que grava la utilidad) es el que ha tenido la mayor relevancia para la recaudación, pues desde su creación ha tenido un crecimiento medio anual real de 30.6 por ciento real, siendo incluso, para el año 2017, superior al derecho en minería especificado en el artículo 263 de la LFD.

Cuadro 5.
Recaudación por Derechos sobre Minería
(millones de pesos)

| Año | Total | Concesiones y asignaciones (art. 263 LFD) | Especial (art. 268) | Extraordinario (art. 270) | Adicional (art. 269) |
|------|-------|---|---------------------|---------------------------|----------------------|
| 2008 | 1,666 | 1,666 | N.A | N.A | N.A |
| 2009 | 1,782 | 1,782 | N.A | N.A | N.A |
| 2010 | 1,956 | 1,956 | N.A | N.A | N.A |
| 2011 | 2,858 | 2,858 | N.A | N.A | N.A |
| 2012 | 3,243 | 3,243 | N.A | N.A | N.A |
| 2013 | 3,886 | 3,886 | N.A | N.A | N.A |
| 2014 | 3,465 | 2,040 | 1425 | N.A | N.A |
| 2015 | 4,731 | 2,117 | 2176 | 436 | 2 |
| 2016 | 5,070 | 2,330 | 2142 | 595 | 4 |
| 2017 | 6,613 | 2,313 | 3650 | 611 | 39 |

N. A.: No aplica

1/ estimación realizada conforme al calendario de presupuesto autorizado por ramo

Fuente: SHCP, Servicio de Administración Tributaria.

El derecho extraordinario se han mantenido con un crecimiento poco significativo, pues su aplicación legal no permite que tenga una representación importante con respecto a los otros derechos; por ejemplo, el derecho extraordinario aplica a la venta de oro, plata y platino, (que como vimos en la primera sección tienen un monto significativo de las exportaciones totales de la industria), situación que lo ubica con un crecimiento similar de la industria y a la relevancia que ha cobrado para el mercado mundial desde el año 2010.

Por otro lado, el derecho adicional previsto en el artículo 269 de la LFD para el pago de impuestos cuando no hay operación de trabajos de exploración o explotación más de dos años seguidos, tiene una aplicación poco relevante para las finanzas públicas, pues a pesar de que su objetivo es maximizar la productividad potencial de los recursos mineros, el costo que representa no es considerable, por lo que no cumple su objetivo original y no contribuye sustancialmente a las finanzas públicas, sin embargo, es necesario mejorar los esfuerzos si se quiere mejorar la productividad de la industria.

4. Comparación del sistema fiscal mexicano con respecto a los principales productores mundiales

De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía, México ocupa el quinto lugar a nivel mundial en el ranking realizado por Behre Dolbear sobre los países más atractivos para invertir en el sector minero; por debajo de países como Estados Unidos, Canadá, Australia y Chile. Existen diversos factores que han colocado estos países como los principales productores mineros, pero los dos factores de mayor importancia es que son países con alta concentración de yacimientos mineros, que generan una expectativa de producción de largo plazo, y junto con la estructura tributaria, la hacen una industria muy atractiva para la inversión.

Para entender las condiciones fiscales, que nos separan de estos países, es de suma importancia exponer las diferencias de las políticas tributarias existentes y, de esa manera, poder analizar las ventajas competitivas de México. En el comparativo realizado se incluyó a China por ser el principal productor minero a nivel internacional, al concentrar 20.1 por ciento de la producción mundial.

Según la Secretaría de Economía, México atrae el 5.8 por ciento de la inversión en exploración a nivel mundial, muy por debajo de los cuatro principales países del ranking de atracción de inversión realizado por Behre Dolbear²⁷, pero en igualdad de condiciones que China que recibe el 5.7 por ciento, destacando su importancia. Canadá es el primer lugar en el ranking de atracción de inversión, pues recibe el 14.1 por ciento de las inversiones en exploración total, seguido por Australia, Estados Unidos y Chile con el 13.0, 7.3 y 6.4 por ciento, respectivamente.

Existen diversos factores determinantes para la atracción de inversión, sin embargo, Behre Dolbear destaca los siguientes:

²⁷ No existe actualmente una actualización de este ranking o similares que cumplan con las características metodológicas que permitan su comparación, por lo que supondremos igualdad de condiciones, al igual que los estudios realizados por la SE y la SEGOB.

1. El sistema político;
2. El sistema económico;
3. La estabilidad del tipo de cambio;
4. Problemas de licencia social;
5. Corrupción,
6. Facilidad de autorización; y
7. El sistema fiscal;

Los instrumentos de gravamen directo más comunes a nivel internacional son los impuestos sobre la renta corporativa, Impuestos a la retención de utilidades por dividendos y los impuestos por retención de utilidades por intereses. El impuesto sobre la renta corporativa (ISR) en los países de análisis se mantiene en un parámetro de entre el 25 y 30 por ciento, aunque varía mucho la forma de aplicación, pues existen casos donde este puede disminuirse sustancialmente. Cabe destacar que, de los países analizados, solo Estados Unidos contempla una tasa mayor que la aplicada en México (ver cuadro 6).

Canadá, contempla una tasa de ISR de entre 15 y 31 por ciento en las principales zonas de extracción; mientras que, a nivel estatal, registró una tasa con un parámetro de 10 a 16 por ciento; la tasa que se cobra depende de los tratados comerciales que se tiene con el país extractor. China por su parte, tiene una tasa de 25 por ciento, que puede reducirse a un mínimo de 15 por ciento a las empresas que participen en actividades mineras en la región occidental de 2011 a 2020.

Para el caso de Chile la tasa es de 27 por ciento, con la posibilidad de ser pagada total o parcialmente (65 por ciento acreditable) si se adopta el sistema tributario parcialmente integrado, que incluye el impuesto retenido sobre utilidades (ver cuadro 6).

**Cuadro 6.
Regímenes impositivos vigentes**

| País | Canadá | Australia | Estados Unidos | Chile | México | China |
|---|---------|---|--|--------------------------------|--|--|
| Ranking en atracción de inversión ¹ | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 21 |
| Inversión en exploración como proporción del total mundial ² | 14.1% | 13.0% | 7.3% | 6.4% | 5.8% | 5.7% |
| ISR (corporativa) | 15%-31% | 30% | 35% - 47% la tasa varía en los 50 estados | 27% ⁵ | 30% | 25% |
| Impuestos a las Retenciones de Utilidades | 25% | 0%-30% | 30% | 35%-44.45% | 10% | NO |
| Impuestos por Retención de Utilidades Derivado de Intereses | 25% | 0%-10% | 30% | 4%- 35% | 35%-40% | 10% ⁶ |
| IVA / IEPS | NO | NO | 4.4% ⁴ | NO | 16% (reembolsable) | 17% |
| Regalias | 25% | sistema dual: 5%-30% de las ventas brutas ³ y tasa fija por tonelada | 30% | 30% | 25% | 10% |
| Aranceles en importación | NO | 5% (excepción a equipo no disponible en el país) | 10 ⁷ y 25 ⁸ | 10% (deducible) | 0%-10% | NO |
| Aranceles en exportaciones | NO | NO | NO | NO | NO | NO. Aunque pueden existir restricciones en oro, cobre y platina |
| Derechos mineros / impuestos locales | NO | NO | NO | 8 dolares(USD) por hectárea | monto variante dependiendo el año de la mina (ver cuadro 1) | 14% - 12% ⁷ |

1/ Ranking realizado por Behre Dolbear 2015

3/ la tasa puede variar dependiendo el mineral y el precio de mercado

4/ Impuesto Especial en carbon

5/ Sujeta a aprobación

6/ No aplicable a distribuciones de utilidades sujetas a impuestos corporativos antes de 2014

7/ Tasa especial para el sector del acero

8/Tasa especial en el sector de aluminio

9/ Impuestos locales aplicado a diversos recursos mineros

Fuente:

PWC (2012). Corporate income taxes, mining royalties & other mining taxes

Behre Dolbear (2015) where to invest in mining.

SEGOB (2017) Estudio de la minería en México, un análisis comparado con Canadá.

SE (2018) Prontuario: industria minero metalurgica

Australia al igual que México tiene una tasa uniforme de 30 por ciento, aunque a diferencia de nuestro país existe una propuesta gubernamental para reducir la tasa a 25 por ciento en 2027.

Estados Unidos a diferencia de los demás países tiene un sistema diversificado, que depende de la legislación de cada uno de los cincuenta estados, aunque tiene un parámetro de ISR de 35 a 47 por ciento, muy por encima de la mayoría.

México a nivel internacional es de los países con Impuestos a las Retenciones de Utilidades (IRU) más bajo, con una tasa del 10 por ciento que puede reducirse dependiendo los tratados comerciales (ver cuadro siguiente); Canadá por su parte, aplica una tasa de 25 por ciento, con un cobro preferencial de 15 por ciento o menos para países con previo acuerdo. Cabe aclarar que China no cobra el IRU pues su política fiscal es muy flexible en los impuestos directos.

Estados Unidos tiene una tasa de IRU de 30 por ciento con cobro uniforme (ver cuadro 5), tasa muy similar a la cobrada por Australia que va de 30 por ciento para el gravamen general, con excepción para los dividendos franquados (dividendos pagados de ganancias gravadas) que no están sujetos al gravamen. Chile es el país con la tasa de IRU más alta entre los cinco países líderes del ranking, con 44.45 por ciento, dando preferencia a los países con tratados comerciales de doble tributación.

En el Impuestos por Retención de Utilidades Derivado de Intereses (IRUDI) México es el país con la tasa más elevada de los países analizados, pues tiene un parámetro de 35 a 40 por ciento que varía del destinatario del interés (bancos, proveedores, etc.), estableciendo la tasa máxima para paraísos fiscales. Su principal socio comercial, Estados Unidos, tiene una tasa de 30 por ciento, donde los intereses pagados a entidades extranjeras pueden ser limitados cuando la relación de la deuda en capital excede el cien por ciento.

Por su parte, Chile cobra una tasa de 35 por ciento, con posibilidad de reducción, siendo el mínimo de 4 por ciento si el préstamo es garantizado por bancos

extranjeros; Canadá tiene una tasa de 25 por ciento, fijando tasas preferenciales para países con acuerdos comerciales de 15, 10 y 5 por ciento.

Los países con la tasa más baja son China y Australia, donde el primero tiene una tasa de 10 por ciento, con posibilidad de reducirse dependiendo el tratado comercial; el segundo tiene una tasa similar de 10 por ciento, con posibilidad de ser deducible al cien por ciento dependiendo los acuerdos previamente realizados.

Los instrumentos de gravamen indirecto más populares a nivel internacional son: el Impuesto al Valor Agregado en maquinaria, Impuesto Especial sobre producción y servicio, impuesto por regalías, los Aranceles en Importación, los Aranceles en Exportación y el Pago de derechos de gravamen indirecto.

Por su parte, el IVA, se cobra regularmente en la compra de maquinaria e insumos que utiliza la industria; para el sector minero es un impuesto poco utilizado, pero que tiene gran relevancia en países donde se mantiene vigente. De los países analizados, solo dos utilizan este impuesto; China y México. El primero fija la tasa en 17 por ciento y el segundo en 16 por ciento con posibilidades de ser reembolsable. Cabe destacar que Estados Unidos no cobra IVA, pero grava la producción de carbón con un IEPS que está tasado en 4.4 por ciento.

Para el caso de los Impuestos a las Regalías (IR) México tiene una posición intermedia, pues tienen una tasa del 25 por ciento (ver cuadro anterior), la cual puede reducirse con los países en los que existe acuerdo comercial; esta tasa es similar a la utilizada por Canadá, con el mismo trato de disminución en países con tratados comerciales, a diferencia que esta puede ser reducida a 15, 10 y 5 por ciento como mínimo.

De los países analizados China tiene la tasa de IR más baja, con el 10 por ciento, negociable en los países con acuerdo; esta tasa es sumamente contrastante si lo contrastamos con el caso de Estados Unidos y Chile; donde el primero tiene una tasa de 30 por ciento con cobro uniforme con posibilidades de reducción a países con tratados comerciales. Cabe destacar el caso de Australia, que tiene un sistema

dual para regalías, pues tiene un cobro de 30 por ciento de las ventas brutas (la tasa puede variar dependiendo el mineral y el precio de mercado) y 5 por ciento como tasa fija por tonelada.

Los aranceles ha sido un impuesto que ha ido desapareciendo a la par de los tratados comerciales. De los países analizados, ninguno aplica los aranceles por exportación, aunque China restringe las exportaciones en oro, cobre y platina dependiendo de las condiciones del mercado y el volumen de producción.

Los aranceles por importación son aplicados por Australia, Chile y México; el primero tiene una tasa de 5 por ciento, que puede ser exenta en equipo no disponible en el país. Para los últimos dos países, la tasa es de 10 por ciento que puede ser deducida dependiendo del producto importado.

En relación con los derechos mineros, solo Chile y México tienen cuotas fijas por las concesiones obtenidas, donde México determina el cobro dependiendo el año de concesión de la mina (ver cuadro 6), mientras que según PWC (2018)²⁸ Chile cobra una cuota fija de 8 dólares por hectárea.

Consideraciones finales

Las reformas fiscales aplicables al sector minero no han sido suficientes para igualar el crecimiento de la industria con el de la recaudación de impuestos y derechos, pues desde 2012 esta se ha reducido sustancialmente como proporción del PIB.

La creación de los derechos especial, adicional y extraordinario, no tuvieron un impacto significativo en la industria minera, tal y como se mencionaba en algunas investigaciones teóricas previas, pues el incremento en la recaudación por derechos puede ser compensado con otros impuestos a pagar por las compañías mineras,

²⁸ Price Waterhouse Coopers. Global Data Base. Recuperado (el 08 de junio de 2018) de: <https://www.pwc.com/gx/en/industries/energy-utilities-resources/publications/compare-mining-taxes-data-tool.html>

además que la industria minera mexicana ha tenido un crecimiento sustancial en el mercado internacional, principalmente en el relacionado con la venta de metales preciosos como el oro y la plata.

No obstante, el régimen fiscal vigente es de los más competitivos a nivel mundial, pues el ranking en atracción de inversión realizado por Behre Dolbear posiciona a México en el quinto lugar a nivel mundial en atracción de inversión extranjera dado que la inversión en México representa el 5.8 por ciento del total mundial, con 663.2 mdp, monto superior a la inversión de países como China (principal productor minero a nivel mundial), y solo inferior de Canadá, Australia, Estados Unidos y Chile; por lo que existe un margen de maniobra considerable para mejorar la captación de recursos para el erario público.

Cabe destacar que parte del problema se debe a que los gastos fiscales han ido en aumento, pues a pesar de que se aprobaron reformas que abrogaron la deducción inmediata en 2014, esto no pudo compensar las deducciones en materia de IVA realizadas por personas morales a partir de 2016, elevando sustancialmente los gastos fiscales.

Es importante destacar que a pesar de que el IEPS a gasolinas y diésel no es un impuesto minero, se incluyó en el análisis la afectación que tuvo para esta industria, como para el resto de los consumidores, el incremento de los precios de dichos combustibles que permitieron que este impuesto dejara de ser negativo en 2014 y la implementación de un estímulo fiscal al diésel industrial que usa el sector minero para su operación.

Anexo Estadístico

Anexo 1

Recaudación del Impuesto Sobre la Renta de la Minería (millones de pesos)

| Año | Tasa de gravamen (por ciento) | Total | Minería | Porcentaje |
|--------|----------------------------------|-------------|----------|------------|
| 2007 | 28 | 511,259.0 | 14,610.4 | 2.9 |
| 2008 | 28 | 561,088.5 | 16,089.3 | 2.9 |
| 2009 | 28 | 536,730.9 | 17,537.3 | 3.3 |
| 2010 | 30 | 627,154.9 | 15,799.7 | 2.5 |
| 2011 | 30 | 721,565.2 | 18,753.2 | 2.6 |
| 2012 | 30 | 760,104.0 | 22,267.1 | 2.9 |
| 2013 | 30 | 906,848.3 | 25,089.9 | 2.8 |
| 2014 | 30 | 986,601.5 | 33,826.4 | 3.4 |
| 2015 | 30 | 1,232,863.0 | 29,497.0 | 2.4 |
| 2016 | 30 | 1,426,712.3 | 29,221.7 | 2.0 |
| 2017 | 30 | 1,571,204.8 | 35,512.3 | 2.3 |
| 2018 e | 30 | 877,421.3 | 26,903.0 | 3.1 |

e/ monto reportado hasta el primer semestre de 2018

Fuente: SHCP. Informe sobre la situación económica, anexos de Finanzas pública.

Anexo 2

Recaudación del Impuesto sobre el Valor Agregado de la Minería (millones de pesos)

| Año | Tasa de gravamen | | Total | Minería | Porcentaje |
|--------|------------------|----------|-----------|----------|------------|
| | General | Frontera | | | |
| 2007 | 15 | 10 | 409,012.5 | 5,418.5 | 1.3 |
| 2008 | 15 | 10 | 457,248.3 | 6,466.2 | 1.4 |
| 2009 | 15 | 10 | 407,795.1 | 34,181.7 | 8.4 |
| 2010 | 16 | 11 | 504,509.3 | 50,747.1 | 10.1 |
| 2011 | 16 | 11 | 537,142.5 | 55,635.9 | 10.4 |
| 2012 | 16 | 11 | 579,987.5 | 61,331.4 | 10.6 |
| 2013 | 16 | 11 | 556,793.9 | 51,487.8 | 9.2 |
| 2014 | 16 | 16 | 667,085.1 | 37,657.3 | 5.6 |
| 2015 | 16 | 16 | 707,212.8 | 3,247.0 | 0.5 |
| 2016 | 16 | 16 | 791,700.2 | 6,111.4 | -0.8 |
| 2017 | 16 | 16 | 816,039.1 | 6,793.0 | -0.8 |
| 2018 e | 16 | 16 | 460,854.3 | 2,581.4 | |

e/ monto reportado hasta el primer semestre de 2018

Fuente: SHCP. Informe sobre la situación económica, anexos de Finanzas pública

Fuentes de Información:

Baunsgaard T. “A primer on mineral taxation”. FMI, Working paper (2001): 1-35. Recuperado (el 26 de agosto de 2018) de:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01139.pdf>

Behre Dolbear. “Where to invest in mining 2015”, BD: Mineral Industry Advisors (2015). Recuperado (el 26 de agosto de 2018) de:
http://www.mining.com/wp-content/uploads/2015/08/WHERE_TO_INVEST_2015_08.pdf

Cámara Minera de México. “Informe anual 2017”. Cámara Minera de México LXXX Asamblea general ordinaria (2017). Recuperado (el 02 de agosto de 2018) de:
<https://www.camimex.org.mx/files/2615/0092/9348/05-Info17.pdf>

Camimex. “Informe anual 2010”, Camimex (2010), Recuperado (el 02 de agosto de 2018) de: <https://www.camimex.org.mx/files/6814/3700/5364/2010.pdf>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. “Impuestos en el sector minero, un análisis teórico práctico”. H. Congreso de la Unión (2008). Recuperado (el 26 de febrero de 2018) de:
<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp1092008.pdf>

_____. “Glosario de Términos más usuales en materia de ingresos, gasto y deuda pública”. H. Congreso de la Unión (2018) Disponible en:
<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>

Congreso de la Unión, “Ley Federal de Derechos”. DOF: 07/12/2017). Recuperado (el 26 de febrero de 2018):
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107_221217.pdf

Congreso de la Unión, “Ley Minera”. DOF: 11/08/2014. Recuperado (el 26 de febrero de 2018) de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151_110814.pdf
Diario Oficial de la Federación, “Decreto por el que se otorgan beneficios fiscales a quienes tributen en el Régimen de Incorporación Fiscal”. DOF: 10/09/2014, Recuperado (el 26 de febrero de 2018) de:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359611&fecha=10/09/2014

_____, “ACUERDO por el que se dan a conocer los porcentajes y los montos del estímulo fiscal, así como las cuotas disminuidas del impuesto especial sobre producción y servicios aplicables a los combustibles que se indican, correspondientes al periodo que se especifica”. DOF:15/09/2017. Recuperado (el 26 de febrero de 2018) de:

<https://www.onexpo.com.mx/COMUNICADOS/shcp--porcentajes-y-montos-del-estimulo-fiscal-asi-como-cuotas-disminu-10-20-14/archivos/shcp--porcentajes-y-montos-del-estimulo-fiscal-asi-como-cuotas-disminu-10-20-14.pdf>

González J. “Minería en México. Referencias generales, régimen fiscal, concesiones y propuestas legislativas”. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2011). Recuperado (el 02 de agosto de 2018) de:

http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/271334/837084/file/Miner%C3%ADa_en_mexico_docto121.pdf

INEGI, Banco de Información Económica, Recuperado (el 02 de agosto de 2018) de:

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=103001100110#D103001100110>

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=10300110#D10300110>

Lockwood, Keith (2016), Analysis of Investment in Mining, TIPS Annual Forum June 2016. Consultado el 28 de septiembre de 2018 en:

file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Keith_Lockwood_Analysis_of_Investment_in_Mining_TIPS_Forum_June_2016.pdf

Los 10 principales riesgos de la industria minera 2017–2018. Consultado el 28 de septiembre de 2018 en:

[https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-10-principales-industria-minera-2017-2018/\\$FILE/EY-10-principales-industria-minera-2017-2018.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-10-principales-industria-minera-2017-2018/$FILE/EY-10-principales-industria-minera-2017-2018.pdf)

Mining - Statistics & Facts, consultado el 28 de septiembre de 2018, en:

<https://www.statista.com/topics/1143/mining/>

<https://www.statista.com/statistics/379394/investing-activities-of-top-mining-companies/>

O' Faircheallaigh, Ciaran. "Mineral Taxation in Less Developed Countries: Papua New Guinea's Balanced System", American Journal of Economics and Sociology, Vol. 45, No. 3 (1986), pp. 291-295. Recuperado (el 02 de agosto de 2018) de:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1536-7150.1986.tb02389.x>

Parsons, Bob, 1998, "Comparative Mining Tax Regime: A Summary of objectives, types and best practices", Global Energy & Mining Group, PricewaterhouseCoopers. Recuperado (el 02 de agosto de 2018) de:

https://www.commddev.org/userfiles/files/1395_file_comp_mining_tax_regime.pdf

Price Waterhouse Coopers. Global Data Base. Recuperado (el 08 de agosto de 2018) de: <https://www.pwc.com/gx/en/industries/energy-utilities-resources/publications/compare-mining-taxes-data-tool.html>

Secretaría de Economía. "Anuario Estadístico de la Minería Mexicana ampliada, 2007". Coordinación General de Minería. (2008) Recuperado (el 08 de agosto de 2018) de:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31739/anuario_2007.pdf.

_____. "Anuario Estadístico de la Minería Mexicana ampliada, 2008". Coordinación General de Minería (2009). Recuperado (el 08 de agosto de 2018) de:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31735/anuario_2008.pdf

_____. "Anuario Estadístico de la Minería Mexicana ampliada, 2009". Coordinación General de Minería. (2010) Recuperado (el 08 de agosto de 2018) de:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31734/anuario_2009.pdf

_____. "Anuario Estadístico de la Minería Mexicana ampliada, 2010". Coordinación General de Minería (2011). Recuperado (el 08 de agosto de 2018) de:

http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/industria_comercio/informacionSectorial/minero/AnuarioEstadisticodelaMineriaMexicanaAmpliada2010.pdf

_____. “Anuario Estadístico de la Minería Mexicana ampliada, 2011”. Coordinación General de Minería (2012). Recuperado (el 08 de agosto de 2018) de:

http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/informacion_sectorial/mineria/anuario_estadistico_mineria_ampliada_2011.pdf

_____. “Anuario Estadístico de la Minería Mexicana ampliada, 2012”. Coordinación General de Minería (2013). Recuperado (el 08 de agosto de 2018) de:

http://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/O_Anuario_2012_Edicion%202013.pdf

_____. “Anuario Estadístico de la Minería Mexicana ampliada, 2013”. Coordinación General de Minería (2014). Recuperado (el 08 de agosto de 2018) de:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31736/anuario_2013.pdf

_____. Anuario Estadístico de la Minería Mexicana ampliada, 2014”. Coordinación General de Minería (2015). Recuperado (el 08 de agosto de 2018) de:

http://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2014_Edicion_2015.pdf

_____. Anuario Estadístico de la Minería Mexicana ampliada, 2015”. Coordinación General de Minería (2016). Recuperado (el 08 de agosto de 2018) de:

http://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2015_Edicion_2016.pdf

_____. Anuario Estadístico de la Minería Mexicana ampliada, 2016”. Coordinación General de Minería (2017). Recuperado (el 08 de agosto de 2018)

https://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2016_Edicion_2017.pdf

_____, 2018. “Prontuario: Industria minero metalúrgica, 2018”. Coordinación General de Minería (2018). Recuperado (el 02 de marzo de 2018) de:

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/292017/prontuario-2018.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Informe semanal del vocero del 14 al 18 de octubre de 2013”. Nota informativa (octubre, 2013). Recuperado (el 26 de agosto de 2018) de:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/21155/vocero_42_2013.pdf

Seaton, Paul. 2006. International Mining Tax Comparison, the 24th Alaska State Legislature.

Stedman A. y Kenneth P. 2018. Survey of mining companies, 2017. Fraser Institute Annual. Recuperado (el 26 de agosto de 2018):

<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/survey-of-mining-companies-2017.pdf>

World Mining Data 2018, recuperado el 28 de septiembre de 2018 en:

<http://www.wmc.org.pl/sites/default/files/WMD2018.pdf>



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas