24 de abril de 2015 Nº 273

Por qué no hay inversión minera en Bolivia

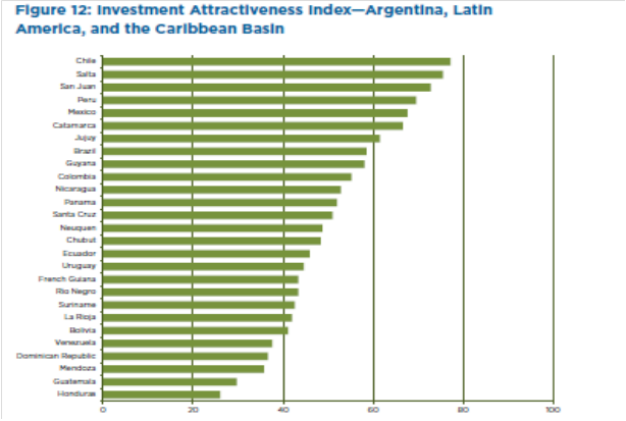
La respuesta podría estar en la última Encuesta Anual de Empresas Mineras 2014, que realiza el Instituto Fraser de Canadá; uno de los thin-tanks más distinguidos en estudios mineros. De la encuesta participan directivos y ejecutivos de cientos de empresas de muy diversos países y de otras muchas organizaciones relacionadas con la industria minera.

Desde hace varios años, Bolivia está a la zaga del ranking mundial de minería, elaborado por el Instituto Frazer. Y 2014 no ha sido la excepción.

Bolivia no es atractiva para la inversión

En la encuesta de 2014, Bolivia ocupa el puesto 95 en la tabla de 122 países evaluados, según el "Índice de Atractivo para la Inversión". El referido índice examina varios factores políticos que inciden en la decisión de las empresas mineras de hacer inversiones; tales como: las regulaciones que se aplican, las normas ambientales, el marco legal, el régimen fiscal, la situación de las áreas protegidas y los reclamos de tierras en disputa, la infraestructura, las demandas de las comunidades locales, las barreras comerciales, la estabilidad política, la calidad de los datos geológicos, la seguridad, la disponibilidad de mano de obra, la normativa laboral.

Dentro de América Latina, Bolivia se sitúa en la posición 22, entre 27 países y regiones valorados en la encuesta mundial, por su atractivo general para la inversión en minería. La clasificación regional está encabezada por Chile, Perú y México y dos provincias argentinas: Salta y San Juan. (Figura 129.



Por su parte, el Doing Business del Banco Mundial, que mide el ambiente económico y la facilidad de hacer negocios, en su edición anual 2014, ha colocado a Bolivia en el lugar 162 de 189 países; tan solo por encima de Haití (177) y de Venezuela (181) entre los latinoamericanos, y advierte que el país no ha encarado ninguna reforma para mejorar el clima de negocios.

Hay potencial minero, pero fallan las políticas

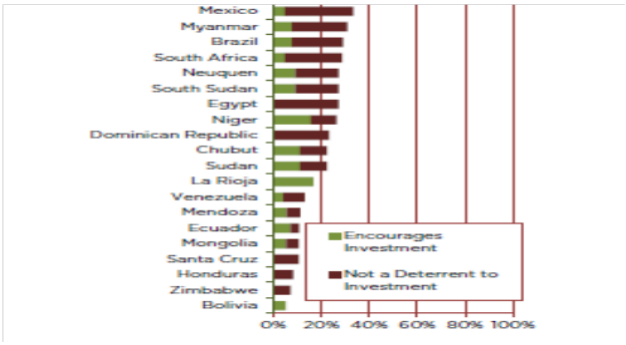
A pesar de su escaso atractivo para la inversión, Bolivia es mejor valorada por su potencial minero (geológico) "puro"; es decir, obviando las restricciones existentes, y asumiendo condiciones favorables (un ambiente regulatorio de clase mundial, tributación altamente competitiva, sin riesgo político o de incertidumbre, y un régimen minero totalmente estable). Esto es lo que refleja el "Índice de Potencial Minero con Mejores Prácticas", dentro del cual Bolivia ocupa el puesto 72; por encima de China y muchos otros países europeos, asiáticos y africanos.

No obstante, la percepción cambia sustancialmente en el "Índice de Potencial Minero Actual", que clasifica a Bolivia en el lugar 114, puesto que entonces reaparecen los problemas que reducen el atractivo real del país en cuanto a su dotación de recursos mineros.

De hecho, en las mediciones de cuestiones más específicas, Bolivia aparece con bajas calificaciones y formando parte de los países peor clasificados. Así, en el "Índice de Políticas Mineras" Bolivia está en el puesto 104; en "Incertidumbre sobre la Administración, Interpretación y Aplicación de la Legislación Vigente" (111); en "Barreras al Comercio" (99); en "Acuerdos socioeconómicos y condiciones de desarrollo Comunitario" (116) -una de las últimas posiciones en la cuestión de la conflictiva relación de la minería con las comunidades rurales.

Bolivia con el peor régimen tributario

Las empresas y los expertos mineros tienen muy claro lo determinante que puede llegar a ser el tema impositivo a la hora de proyectar inversiones. Y es justamente en esta cuestión en la que nuestro país tiene su peor calificación. En efecto, tal como se ve en la Figura 23, Bolivia ocupa nada menos que el último lugar entre 122 países de los cinco continentes. El índice de percepciones sobre el Régimen Tributario, incluye aspectos como los impuestos corporativos y al capital, entre otros, así como la complejidad de los procedimientos en el pago de tributos. El color verde de Bolivia significa que el régimen tributario disuade fuertemente la decisión de invertir.



Muchas veces se ha insistido en que Bolivia aplica, desde el año 2007, los impuestos más onerosos a la actividad empresarial minera. Considerando tanto el Impuesto sobre Utilidades (37.5 por ciento) como el Impuesto por Remesas de Dividendos (12.5 por ciento), las empresas deben pagar hasta un 45.3 por ciento, una proporción muy superior a lo que se paga en Perú (32.9 por ciento), Argentina (35 por ciento), Ecuador (37.3 por ciento), México (37 por ciento); Chile (44.4 por ciento) tras una reciente reforma tributaria. La participación total del Estado en los impuestos (government take) puede fluctuar entre el 55.8 por ciento (en operaciones con costos de 30 por ciento) y el 67.2 por ciento en operaciones con costos de 70 por ciento, siendo estas las más frecuentes; lo cual significa que dos de cada tres dólares que generan las empresas mineras van a manos del Estado. Véase el cuadro Impuestos: Participación del Estado.

Impuestos: Participación del Estado

Conceptos	Tasas	Operación Normal Costo 70%		Operación Extraordinaria Costo 30%	
		$	%	$	%
Ventas brutas		100.00		100.00	
Costos de operación		70.00		30.00	
Utilidad Operativa antes de Impuestos y Regalía		**30.00**	**100.00%**	70.00	100.00%
Regalía sobre ventas brutas	6.00%	6.00	20.00%	6.00	8.57%
Impuesto a las Utilidades (IUE-AA)	37.50%	9.00	30.00%	24.00	34.29%
Remesas	12.50%	1.88	6.25%	5.00	7.14%
Otros impuestos ITF, IT, IPVA etc.	2.00%	0.60	2.00%	1.40	2.00%
Participación del Estado sin Ajuste por Inflación		17.48	**58.25%**	36.40	**52.00%**
Impuestos Ajuste por Inflación (base inversión $M 100 variación de UFV 7.15% - promedio 2008 a 2010)	37.50%	2.68	8.94%	2.68	3.83%
Participación total del Estado		20.16	**67.19%**	39.08	**55.83%**

Compárese el government take en Bolivia con el de otros países: Chile (44.7 por ciento), Perú (38.2 por ciento), México (47 por ciento).

Pero eso no es todo. Véase el cuadro Regalías Mineras, que compara las regalías mineras, en seis países.

B. Regalias Mineras

	Porcentaje de Utilidades para conversion base Ventas	Regalia base Ventas			Regalia base Utilidades		
		Bolivia	Ecuador	Argentina	Chile	Peru	Mexico
10%	10%	5%-7%	5%-8%	10-13%	0,50%	0,30%	2,60%
20%	20%	5%-7%	5%-8%	10-13%	1,00%	0,77%	3,20%
30%	30%	5%-7%	5%-8%	10-13%	1,50%	1,48%	3,80%
50%	40%	5%-7%	5%-8%	10-13%	3,33%	3,57%	5,00%
70%	50%	5%-7%	5%-8%	10-13%	7,25%	6,59%	6,20%

En Bolivia, lo mismo que en Ecuador y Argentina, la regalía minera es sobre las ventas -un impuesto ciego que se paga independientemente de si la empresa gane o pierda dinero. Por el contrario, en Chile, Perú y México, la regalía se calcula sobre las utilidades, lo que es mucho más racional, ya que el porcentaje se mueve con el nivel de utilidad; si ésta sube, sube también la regalía. Y a la inversa, con la ventaja de que ante una caída de precios -como sucede hoy en día-, la producción está más protegida, las operaciones pueden seguir siendo rentables y las inversiones no dejan de fluir. En Bolivia ocurre todo lo contrario.

Recomendaciones: a superar la discrecionalidad e impulsar la institucionalidad

Desde mayo de 2014, Bolivia tiene una nueva Ley de Minería. No obstante, las limitaciones de esta norma son de tal naturaleza que no se augura un cambio sustancial en la situación de vulnerabilidad e incertidumbre de los derechos mineros, y por tanto en el clima de inseguridad que lastra la actividad minera. De hecho, los problemas proceden de la misma Constitución de 2009, que, para todo efecto práctico, es una camisa de fuerza a las inversiones mineras. Pero no solo que la ley minera no escapa a las restricciones constitucionales, sino que las refuerza, implantando una serie de mecanismos administrativos y burocráticos de control y tutela estatal sobre la actividad minera, los mismos que se anticipan engorrosos, agobiantes y proclives a la corrupción. Todo lo cual configura una forma de gestión de la industria minera, sumamente discrecional e hiperpolitizada.

Se entiende, entonces, por qué la percepción negativa con respecto a la legislación boliviana. En efecto, la medición referida al Sistema Legal (su equidad, transparencia, prontitud, eficiencia, ausencia de corrupción), ubica a Bolivia en el puesto 101 del ranking mundial de minería. La nueva ley minera no revierte el escepticismo y desconfianza de los empresarios mineros.

"Existe una constante amenaza de nacionalización, lo cual ha sido usado repetidamente en el pasado para solicitar apoyo "popular". Uno se siente como si la "espada" estuviese sobre tu cuello y nunca estás seguro si será usada, ni cuándo".

Testimonio de un ejecutivo de la minería boliviana, recogido en la Encuesta Anual de Empresas Mineras 2014, Instituto Fraser.

Pues bien, inmersos en el círculo vicioso de factores que atoran las inversiones, ¿hay algún camino para salir del mismo? Desgraciadamente no hay una respuesta fácil, sobre todo porque la minería es presa de un entorno político adverso y porque hay fantasmas y demonios que siguen dominando las emociones colectivas y las mismas decisiones de política minera. ¿Cómo atraer capitales si no hay seguridad jurídica y si se descree de la iniciativa privada y se reniega de la inversión extranjera?