

La necesidad de poner en debate

Las ganancias extraordinarias del sector minero

Elaborado por: Programa de Vigilancia Ciudadana
Gustavo Ávila

El tema de las ganancias mineras se ha colocado en el centro de la agenda electoral. Las propuestas sobre la aplicación de un impuesto a las ganancias extraordinarias, incrementar la tasa de impuesto a la renta o aumentar la tasa de las regalías mineras forman parte del debate electoral. Dicho debate ha colocado por un lado, las voces de los que ven con buenos ojos incrementar la participación del Estado en cuanto a la renta que proviene del sector extractivo en general, y en particular el minero¹, y en el otro lado de aquellos que mencionan que todo intento mencionado no haría más que retraer la inversión y pondría en peligro la actividad minera².

Debemos de recordar que este debate no es nuevo, pues hace cinco años se discutía la magnitud del aporte del sector minero, llegando incluso a ser materia de debate electoral, cuando los candidatos que llegaron a la segunda vuelta mostraron una posición a favor de aplicar un impuesto a las ganancias extraordinarias.

¹ Es importante tener en cuenta que diversos partidos políticos hicieron eco de dicha discusión a los largo de la campaña por la presidencia a inicios del 2011. Así, tanto Perú Posible, como Gana Perú, en incluso Alianza por el Gran Cambio, a través de sus voceros han señalado la posibilidad de aplicar un impuesto a las ganancias extraordinarias mineras. Kurt Burneo, jefe del plan económico de Perú Posible, señaló que en un eventual gobierno de Alejandro Toledo se gravarán estas "ganancias excepcionales". La República 21 Enero 2011. Félix Jiménez, jefe del plan de gobierno de Gana Perú, señaló ... categóricamente que en un eventual gobierno de Ollanta Humala sí aplicarán un impuesto a las sobreganancias de las mineras. La República 21 Enero 2011. El candidato presidencial por Alianza para el Gran Cambio, Pedro Pablo Kuczynski, no descartó una eventual aplicación de un impuesto a las sobreganancias mineras en caso llegue al Gobierno, aunque dijo que lo preferible es mantener las regalías. Diario Gestión 28 diciembre 2011.

² http://www.snmpe.org.pe/0/snmpe/NOT_DetallarNoticia.aspx?id=80801&JER=81

Sin embargo, recordemos que Alan García, ya como presidente, prefirió negociar un *Aporte Voluntario* por cinco años, sobre el cual a la fecha no existe mayor información que de cuenta que haya sido la mejor decisión³.

A pesar de lo anterior, el debate al respecto no se ha detenido y más bien la información al respecto se ha reproducido, llegando incluso a plasmarse en iniciativas legislativas⁴. Diversas son las posiciones esbozadas en los diversos documentos como:

- El **estudio de Waldo Mendoza**⁵ en el marco del CIES, donde se justifica un tratamiento diferencial al sector minería e hidrocarburos por su particularidad de explotar un recurso no renovable y de propiedad del Estado.
- La **investigación de ESAN**⁶ el cual da cuenta de que la normatividad peruana para el sector minería e hidrocarburos ofrece cierta ventaja con respecto a la chilena, sobre todo en el caso de los inversionistas extranjeros, debido a la tasa diferenciada de impuesto a la renta, que es mayor para dichos inversionistas.
- El **estudio del IPE**⁷, elaborado por encargo de la SNMPE, por su parte señala que la carga tributaria al sector minero en el Perú está por encima del promedio de sus países competidores por inversión minera.

En este contexto el Grupo Propuesta Ciudadana, considera importante que todo debate al respecto debe contener la mayor información posible, con el fin de que la discusión pueda llevarnos a la mejor opción posible. Al respecto, queremos dar cuenta de lo siguiente de la dinámica que ha presentado el sector minero en los últimos años.

La dinámica de la producción y los precios

Es conocido que en los últimos años el sector minero ha obtenido importantes utilidades, explicadas en buena parte por el incremento de los precios de los minerales en el mercado internacional, y no por mejoras en el volumen de producción.

Así, como muestra el gráfico a continuación, los precios de los principales minerales, a pesar de la crisis internacional de mediados del 2008, han mostrado una tendencia creciente, siendo actualmente – a mayo 2011 - los precios más de cuatro veces los registrados en el 2003.

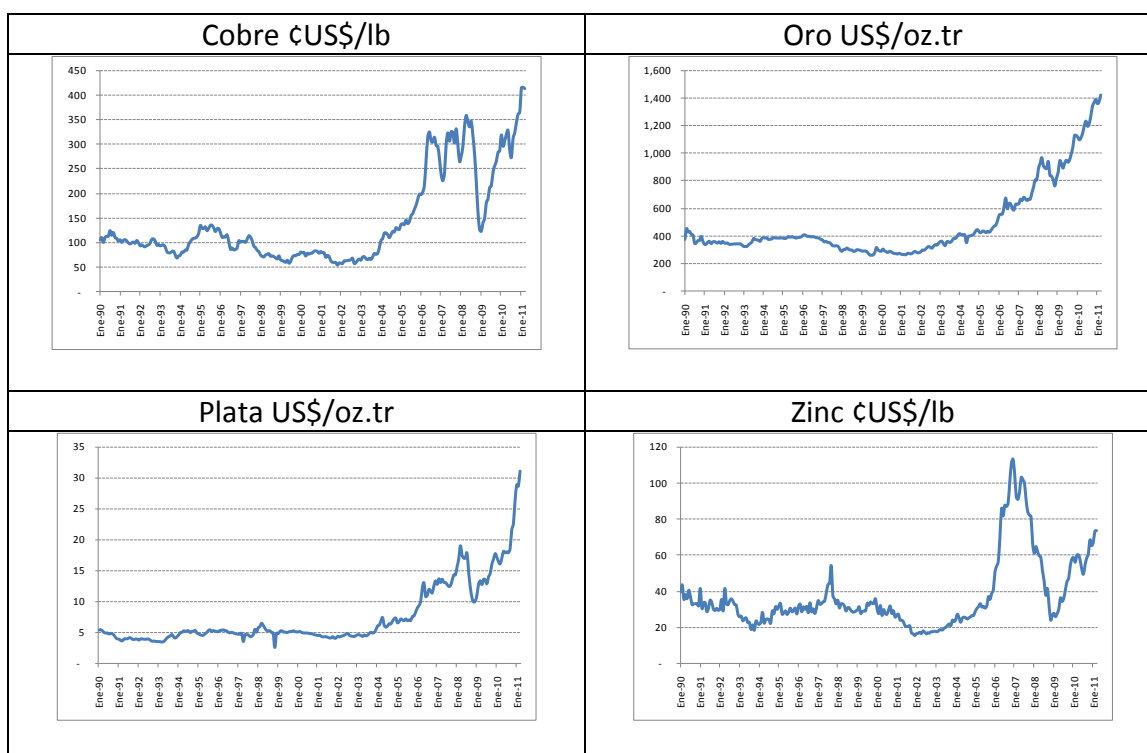
³ Para mayor detalle mirar http://www.descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/nia1_2001.pdf

⁴ Se han identificado hasta 3 propuestas: PL 04143 – Ley que crea el Impuesto a las Ganancias Extraordinaria en la Minería. PL 02632 – Propone crear el impuesto a las ganancias extraordinarias de la minería. PL 00074 - Propone crear impuesto a las sobreganancias mineras.

⁵ La política impositiva aplicable al sector de minería e hidrocarburos: Teoría, Experiencias y Propuesta de política para el Perú. CIES. Enero 2011.

⁶ Marco normativo y generación de valor en empresas mineras Análisis comparativo entre el Perú y Chile. ESAN. 2010.

⁷ La Tributación Minera en el Perú: Contribución, Carga Tributaria y Fundamentos Conceptuales. IPE. Enero 2011.



Fuente: BCRP

Elaboración: Propia

Sin embargo, como mencionamos la producción del sector no ha registrado el mismo ritmo de crecimiento, siendo más bien irregular. Aunque al respecto, se pueden esbozar diferentes hipótesis del porque de la dinámica mostrada, es claro que en los últimos tres años el sector no ha logrado expandir su producción sino más bien para los principales minerales muestra un retroceso. En el cuadro a continuación observamos el crecimiento que ha registrado el sector entre los años 2003 – 2010.

Volumen de producción de los principales minerales, 2001 – 2010 En miles de toneladas

Mineral	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variación 2010 / 2003
Cobre	722	845	843	1,036	1,010	1,048	1,190	1,268	1,275	1,247	48%
Estaño	38	39	40	42	42	38	39	39	38	34	-15%
Hierro	3,038	3,056	3,485	4,247	4,565	4,785	5,104	5,161	4,419	6,043	73%
Molibdeno	9.5	8.6	9.6	14.2	17.3	17.2	16.8	16.7	12.3	17	77%
Plomo	290	306	309	306	319	313	329	345	302	262	-15%
Zinc	1,057	1,233	1,374	1,209	1,202	1,203	1,444	1,603	1,509	1,471	7%
Oro (TM)	139	158	173	173	208	203	170	180	182	163	-6%
Plata (TM)	2,571	2,870	2,924	3,060	3,206	3,471	3,494	3,686	3,854	3,637	24%

Fuente: MEM

Elaboración: Propia

¿Cuál es la magnitud del aporte del sector minero a la tributación?

Antes de pasar a mirar las utilidades que obtiene el sector minero, queremos conocer cuál es la magnitud de su aporte a los tributos nacionales. De acuerdo a la Nota Semanal de la SUNAT⁸ del total de tributos recaudados entre 1998 - 2010, considerando tributos internos y aduaneros⁹, el sector minero ha representado en promedio el 8.3%, mostrando un promedio entre 1998 – 2004 de 3.1% y entre 2005 – 2010 de 12.8%. Dicho incremento es explicado en buena parte por el aumento de las cotizaciones internacionales de los minerales, y a pesar de que entre 2005 - 2010 y de acuerdo también a la SUNAT, el nivel del volumen exportado de minerales como oro, molibdeno, estaño y plata registraron importantes reducciones. En suma, si bien el aporte del sector se ha incrementado de manera importante en los últimos años, aun está lejos de sectores como Servicios (38%). Manufactura (25%) o Comercio (13.3%), y es explicado en buena parte por factores externos.

¿A cuánto ascienden las utilidades de las empresas mineras?

Para tener una idea de la magnitud de las ganancias que vienen obteniendo las empresas del sector, miremos las cifras que proporciona la CONASEV. Según dicho portal, las empresas mineras que allí cotizan, en promedio registran un ratio utilidad neta / ventas netas de 41% en el 2010, mayor al 37% obtenido en el 2009, pero algo menor a lo registrado en el 2007 y en el 2006, cuando se ubicó en 42% y 46% respectivamente. El cuadro a continuación da cuenta que en promedio son las empresas grandes las que obtienen mejor retorno sobre las rentas.

⁸ <http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/index.html>

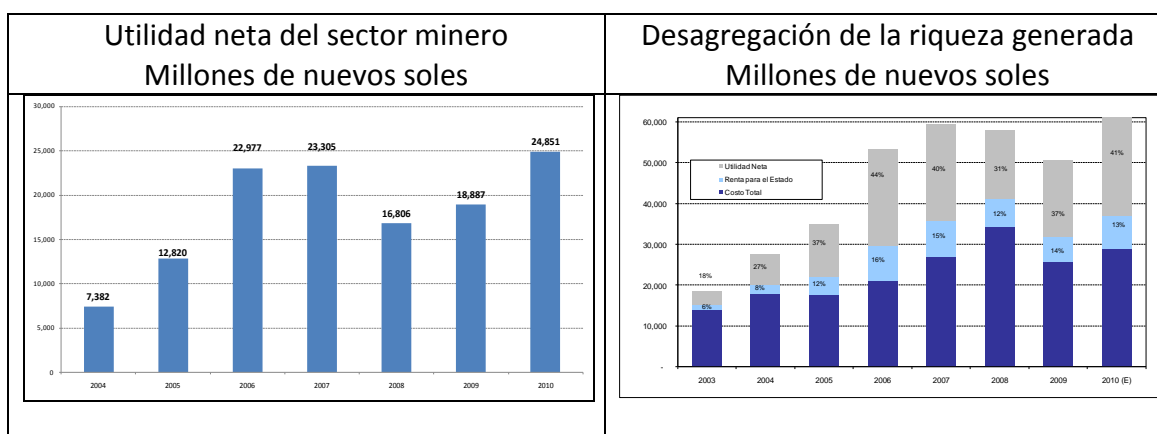
⁹ Debemos de recordar que el sector minero cuenta con beneficios de retorno del pago de IGV, y que su aporte a los tributos aduaneros termina siendo a su favor.

Rentabilidad de principales empresas

Empresa		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grandes	Southern Perú	39%	42%	45%	44%	40%	32%	38%
	Minsur	46%	48%	48%	50%	42%	49%	45%
	Cerro Verde	34%	65%	67%	45%	39%	40%	45%
	Shougang	14%	29%	24%	29%	31%	17%	42%
	Buenaventura	99%	140%	144%	59%	28%	99%	82%
	Barrick	61%	35%	44%	45%	48%	49%	52%
	Yanacocha	31%	35%	35%	22%	29%	34%	32%
	Gold Fields	0%	0%	0%	0%	0%	28%	33%
	Volcan	11%	8%	41%	44%	37%	34%	41%
Medianas y Pequeñas	Milpo	24%	22%	50%	44%	15%	24%	34%
	Castrovirreyna	2%	3%	14%	16%	11%	2%	56%
	Poderosa	15%	8%	16%	13%	17%	19%	20%
	El Brocal	7%	19%	47%	47%	31%	36%	33%
	Raura	8%	13%	30%	31%	11%	12%	20%
	Corona	11%	28%	29%	40%	32%	33%	40%
	Atacocha	21%	24%	37%	37%	-45%	-24%	18%
	Santa Luisa	13%	26%	28%	23%	-9%	4%	8%
	Los Quenuales	20%	20%	41%	41%	-1%	-6%	12%
	Perubar	-5%	20%	54%	89%	-21%	-157%	134%
	Morococha	4%	10%	46%	19%	-12%	-49%	5%

Fuente: CONASEV
Elaboración: Propia

Estimando a partir de dicho portal, la utilidad neta del sector ha pasado de estar por debajo de los S/. 15,000 millones entre los años 2004 – 2005, ha sobrepasar dicho promedio – en algunos años largamente - a partir del 2006. Pero además, comparando de manera conjunta las utilidades netas de las empresas mineras y la renta que obtiene el Estado con la riqueza generada (aproximada a partir del valor de producción del sector), podemos observar que el sector captura en promedio en los últimos cinco años captura entre el 35% y 40% del valor de la producción, y que más bien la participación del Estado bordea el 13%.



Fuente: MINEM, CONASEV, BCRP
Elaboración: Propia

¿Las empresas mineras siguen contando con beneficios tributarios?

Antes de pasar a establecer si existe margen de que el Estado pueda capturar mayor renta es importante considerar que a pesar de que muchos beneficios tributarios han sido derogados, existen empresas que aun cuentan con dichos beneficios. Si bien no se tiene un aproximado de cuál es el costo de dichos beneficios para el Estado, estimamos que sólo por regalías mineras no recaudadas se ha dejado de percibir mas de S/. 2,400 millones ente los años 2005 – 2010, esto a pesar de que existe un fallo del Tribunal Constitucional sobre el pago universal de regalías mineras. No hay que olvidar de que en el mismo periodo las empresas y el Estado, acordaron un aporte extraordinario, voluntario y temporal, conocido como Aporte Voluntario, donde las primeras acordaban destinar S/. 2,500 millones para proyectos de lucha contra la pobreza. Este convenio fue resultado de las discusiones entre empresas y estado para que las primeras compartan las buenas utilidades que obtenían en dichos años. Sobre el impacto de dichos proyectos poco o nada se sabe, aunque dicho convenio fue visto como una salida de las empresas para evitar que se aplique un impuesto a las sobreganancias.

¿Puede el Estado obtener una mayor renta que proviene del sector minero?

Esta es la pregunta central del actual debate que hemos mencionado líneas arriba. Hasta aquí hemos visto que buena parte del incremento de las utilidades netas de las empresas mineras son explicadas por el aumento de los precios, lo cual se ha traducido en mayores aportes tributarios, aunque debe de quedar claro que dicho aporte aun está muy lejos de lo registrado por otros sectores. Aquí queremos hacer un breve paréntesis, para señalar que para medir el tamaño del aporte de un sector se debe considerar el total de tributos – internos y aduaneros – y no sólo uno o algunos, como erróneamente suele considerarse¹⁰.

Antes de pasar a responder la pregunta anterior nos debemos plantear lo siguiente ¿A cuánto asciende la carga tributaria de las empresas mineras? El cálculo debe considerar el pago de impuesto a la renta (IR), las regalías mineras, la participación de los trabajadores y el impuesto sobre los dividendos. Como vemos, estos conceptos tienen diferentes bases de estimación pues, el IR y la participación se calcula sobre la utilidad, las regalías sobre las ventas y el impuesto a los dividendos sobre la utilidad neta.

Para conocer dicha carga, otra vez acudimos a la información que proporciona el portal de CONASEV, donde las empresas presentan allí diversa información financiera. Así,

¹⁰ Regularmente se suele comparar el aporte del sector minero con el de otros sectores como base de referencia sólo al impuesto a la renta, cuando la medida más adecuada debe de ser el total de tributos.

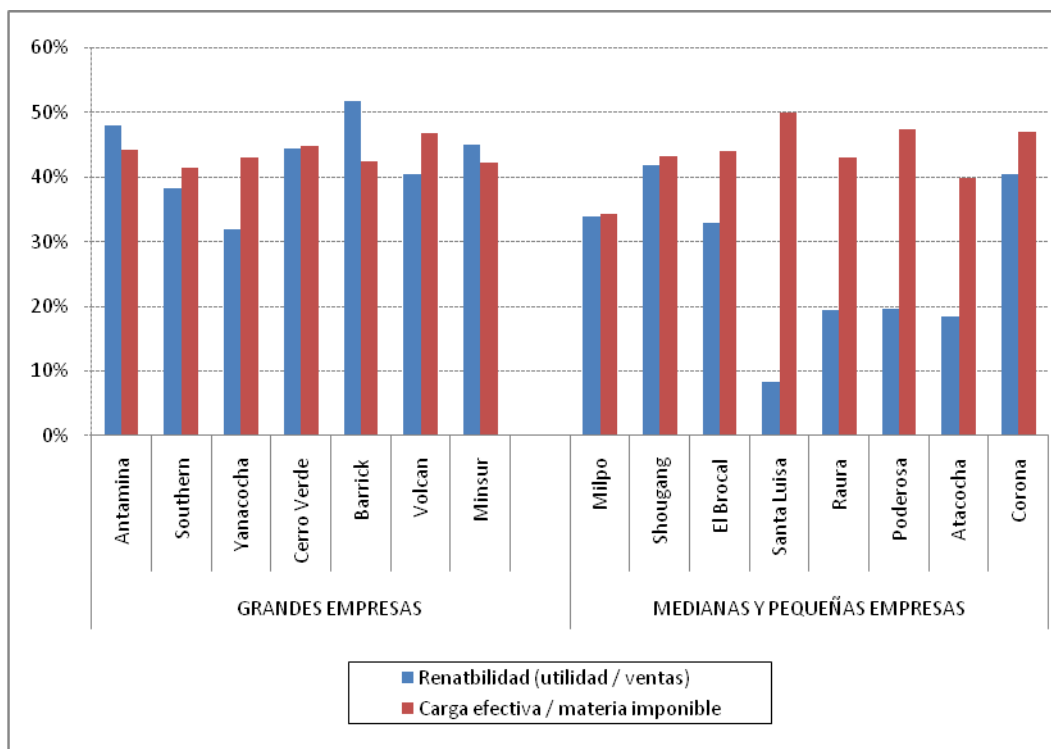
nos ha sido posible, a través de las notas a los estados financieros, obtener información de dichos conceptos.

La **renta imponible** es la principal información que ofrecen dichas notas, pues este dato no es sino la base para estimar el **impuesto a la renta**, es decir la utilidad antes de impuestos y participaciones, después de realizar las sumas y restas correspondiente a beneficios y deducciones. Asimismo, también se puede obtener información de las **regalías mineras**, la **participación de trabajadores** y utilidad neta. El último dato, nos ayuda a estimar el **impuesto a los dividendos** que es el 4.1% de la utilidad neta. Así, el impuesto a la renta, las regalías mineras, la participación de trabajadores y el impuesto a los dividendos son los conceptos considerados para estimar la carga tributaria, o efectiva, sobre la renta imponible.

Así, a partir de ésta información se construye el ratio carga tributaria versus materia imponible. Esta información es obtenida de CONASEV para 14 empresas que representan el 56% del valor total de la producción minera, y además para el caso de una empresa, por su importancia – como lo es Minera Antamina, ha sido estimada a partir de información que publica en su portal web. Así, esta muestra representa el 71% de toda la dinámica del sector, la cual consideramos una muestra bastante importante.

De esta manera encontramos que para el 2010, dichas cargas representan un promedio que va entre 42% y 44% de la materia imponible, sin marcar alguna diferencia entre grandes empresas o medianas y pequeñas. Sin embargo, cuando agregamos la información de la rentabilidad de las empresas, expresada como utilidad neta entre ventas netas, encontramos que si existe cierta diferencia entre grandes empresas o medianas y pequeñas, pues para el primer caso, dicho ratio promedia el 43%, mientras que para el segundo es de 27%. Un último dato para mencionar es que de acuerdo a un estudio de Luis A. Arias, la carga efectiva sobre la utilidad antes de impuesto en Chile promedio el 50%.

Rentabilidad y carga efectiva principales empresas 2010



Fuente: CONASEV
Elaboración: Propia

En suma con la información anterior, podemos decir que si bien la carga efectiva es bastante similar entre las diversas empresas, más bien la rentabilidad si lo es, a favor de las empresas grandes del sector, y teniendo en cuenta que la carga efectiva para el caso de las empresas chilenas promedia el 50%, consideramos que existe un margen para poder ampliar la carga al sector, aunque dicho esquema debe ser progresivo, toda vez que en el caso de las empresas medianas y pequeñas la rentabilidad puede verse afectada.

¿Participar de una mayor renta de las extractivas es sólo un debate nacional?

En diversos países, donde el peso de la industria extractiva es mayor que en el Perú, se buscan o se han establecido mecanismos para que el Estado capture una mayor renta proveniente del sector, sin que eso signifique un quiebre inmediato o retroceso a la dinámica del mismo. En enero del presente año el gobierno de Israel aprobó elevar los impuestos a la explotación de petróleo y gas natural del 20 al 50%, en el mismo mes en Chile se aprobó que al finalizar los contratos de estabilidad tributaria con las empresas mineras las regalías se elevarán del 5 al 14% de la utilidad operativa, en el 2010 en Australia se impulsó el “super tax” con el fin de gravar las ganancias extraordinarias.

Estos son algunos casos donde la discusión ha devenido en la implementación de medidas para capturar más renta.

En suma, consideramos que existen diversos motivos por los que las empresas y el Estado discutan algún mecanismo que le permita al segundo obtener una mayor participación de la renta que proviene de la explotación de sus recursos naturales. Recordemos que no sólo son recursos no renovables los que están en juego, sino que además el propietario de los mismos es el Estado, y a pesar de los contratos de estabilidad jurídica y tributaria firmados, no se debe de perder de vista la necesidad de un debate al respecto.