

El impuesto a las sobreganancias mineras: ¿Es posible su implementación en el Perú?

Por Froilán Lazo Flores*

RESUMEN

La economía peruana depende crucialmente de la actividad minera y de la exportación de los minerales especialmente el cobre y el oro que representan más del 80% del valor de las exportaciones mineras, lo que genera mayores ingresos de divisas al país, mayor recaudación fiscal, generación de empleo directo e indirecto y otros beneficios colaterales. En el contexto internacional, el Perú cuenta con una diversificada producción de metales, a nivel latinoamericano ocupa el primer lugar en oro, plata, plomo y zinc y segundo puesto en cobre y estaño. Por otra parte, el crecimiento de la economía mundial y especialmente de los países emergentes como China e India, generó el aumento espectacular de los precios internacionales de los productos mineros. Y como consecuencia de ello, desde el año 2003, las exportaciones de la minería metálica iniciaron una expansión sin precedentes en la historia reciente del país, que se mantuvo hasta 2012, con un breve aletargamiento durante 2009, como consecuencia de la crisis financiera internacional y luego de algunos años los precios internacionales del cobre y del oro subieron otra vez los que se mantienen en la actualidad, haciendo que las compañías mineras obtuvieran ganancias extraordinarias. Por ello, surge el debate en torno a la creación de un impuesto a las sobreganancias mineras en el Perú como lo hacen otros países. Su implementación implica una revisión de los Contratos de Estabilidad Tributaria firmados entre las empresas y el Estado peruano.

Palabras clave: sobreganancias mineras, boom minero, impuesto extraordinario, óvulo minero, empresas mineras.

*Profesor principal de la Facultad de Ingeniería Económica de la Universidad Nacional del Altiplano- Puno

The tax on mining overprofits: Is its implementation possible in Peru?

SUMMARY

The Peruvian economy depends crucially on mining activity and the export of minerals, especially copper and gold, which represent more than 80% of the value of mining exports, which generates greater foreign exchange earnings to the country, higher tax collection, generation of direct and indirect employment and other collateral benefits. In the international context, Peru has a diversified production of metals, in Latin America it occupies the first place in gold, silver, lead and zinc and second place in copper and tin. On the other hand, the growth of the world economy and especially of emerging countries such as China and India, generated the spectacular increase in international prices of mining products. And as a result, since 2003, metal mining exports began an unprecedented expansion in the recent history of the country, which was maintained until 2012, with a brief lethargy during 2009, as a result of the international financial crisis and after a few years the international prices of copper and gold were again those that remain today, making mining companies make windfall profits. Therefore, the debate arises around the creation of a tax on mining overprofits in Peru as other countries do. Its implementation implies a review of the Tax Stability Contracts signed between companies and the Peruvian State.

Keywords: mining overprofits, mining boom, extraordinary tax, mining oxide, mining companies.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Es indudable que el Perú es rico en recursos naturales (especialmente en recursos mineros) y a lo largo de nuestra historia, cada cierto tiempo se presentan los *booms* o las bonanzas económicas, entre los que podemos destacar los siguientes: El boom del Guano y del Salitre (1840-1880); El *boom* de caucho (1880-1912); el boom pesquero (1950-1973) y más recientemente el *boom* minero, la primera es el súper ciclo (2003-2012) y el segundo (2018-2022). En todas esas bonanzas, el Perú tuvo enormes flujos de ingresos por la explotación y exportación de esos recursos, y por tanto, tuvo grandes oportunidades de desarrollo, pero los gobernantes de entonces despilfarraron el dinero, creando una falsa sensación de prosperidad.

La bonanza minera se produjo por cuestiones exógenas, especialmente por el crecimiento económico de los países emergentes como China e India, generó el aumento espectacular de los precios internacionales de los productos mineros. Y como consecuencia de ello, desde el año 2003, las exportaciones de la minería metálica iniciaron una expansión sin precedentes en la historia reciente del país, pero más que todo las empresas mineras obtuvieron grandes utilidades, por encima de sus expectativas.

Dado ese contexto macroeconómico, a mediados de la primera década del presente siglo se acentuó el debate en torno a la creación de un impuesto a las sobreganancias mineras. Su implementación hubiese implicado una revisión de los Contratos de Estabilidad Tributaria firmados entre las empresas y el Estado peruano. Este escenario fue evitado en la práctica por el gobierno de Alan García (2006-2011), caracterizado por su posición extremadamente favorable hacia las empresas mineras. Una vez que el *boom* minero llegó a su fin en el año 2012, luego de algunos años de caída de los precios, nuevamente desde el 2018 el precio internacional del cobre, está en su punto más alto de los últimos 25 años, en US\$ 4.42/libra, algo similar ha ocurrido con el precio del oro. Esto ha permitido que las empresas mineras estén obteniendo altas ganancias y por tanto, la discusión es si el Estado peruano debería renegociar con las empresas mineras a fin que éstas aporten al fisco nacional parte de sus ganancias.

ANTECEDENTES

Humberto Campodónico (2022) en un artículo intitulado “Sobreganancias mineras: segunda oportunidad” (Diario La República, enero 2022). Según Campodónico los llamados “windfall profits”. El término hace alusión a las ganancias inesperadas o sobreganancias y calza perfecto a las empresas que explotan recursos naturales en el sector minero y de hidrocarburos.

Estos “windfall profits” no tienen que ver con innovaciones tecnológicas o mejoras en la productividad que hayan realizado las empresas, sino con hechos exógenos, como una gran alza de precios. Cuando estas se producen, los gobiernos discuten la mejor forma por la cual el Estado puede participar de estas, como ha sido el caso en Inglaterra, EE. UU. y Australia.

En el debate sobre el cobro de las sobreganancias “Algunos dirán ¿pero si ya hay impuesto a la renta y también regalías e impuestos especiales, para qué un tributo o gravamen a las sobreganancias? ¿No se va a afectar la competitividad del Perú? Ante el nuevo escenario de precios altos de los minerales, el **Poder Ejecutivo** solicitó facultades legislativas al **Congreso** para mejorar la recaudación a la renta e impuestos especiales a la minería. Pero el Congreso se las denegó. Se argumentó que el Perú perdería competitividad frente a otros países”.

Gloria Ramos (2010) en su libro titulado “Impuestos a Ganancias Extraordinarias en la Minería” manifiesta que en el Perú no ha habido voluntad política de debatirlo y aprobarlo y esto generado pérdidas durante la época del boom minero, especialmente en el periodo 2003-2010. Durante el gobierno de García, el precio de los metales y las ganancias extraordinarias de las empresas mineras alcanzaron los niveles más altos de todo el periodo de bonanza. Sin embargo, no se planteó la necesidad de alcanzar una “progresividad fiscal”, mediante la introducción de instrumentos fiscales que permitiesen una mayor apropiación por parte del Estado de las ganancias mineras. Las empresas con Contratos de Estabilidad Tributaria (CET) continuaron sin pagar las regalías.

Ramos también sostiene que “el gobierno se conformó con el llamado ‘óbolo minero’ equivalente a 500 millones de soles por año, pese a que las grandes

empresas mineras se beneficiaban con el alza de los precios de los minerales a nivel internacional, no por su esfuerzo, sino por la fuerte demanda, especialmente de China y la India”. También refirió que otros países como Canadá, Rusia, Australia, Papúa-Nueva Guinea, Ghana, Tanzania, Madagascar, Namibia, Zimbabwe, entre otros aplican impuestos a las ganancias extraordinarias.

José de Echave (2010): en el artículo “Un Aporte Necesario” sostiene que muchos países con actividad minera en el mundo, optan por gravar a sus empresas para aumentar la recaudación en un contexto en el que las empresas mineras obtienen ganancias más allá de sus expectativas para obtener utilidades durante el tiempo que dure la actividad minera. Algunos ejemplos recientes son los países tales como Australia, Rusia y Chile que renegociaron con las empresas para cobrar más impuestos. También pone el ejemplo de los Estados Unidos se aprobó en 1980 un impuesto a las sobreganancias a las compañías petroleras (*crude oil windfall profit tax*), en una coyuntura caracterizada por el incremento en el precio del petróleo. Este impuesto permitió recaudar US\$ 80 mil millones de dólares en menos de 10 años. El Perú es uno de los pocos países con una actividad minera importante que mantiene su política tributaria, sin afectar los enormes ingresos que vienen obteniendo las compañías mineras.

Chávez, Noelia (2016), en su estudio referido a las sobreganancias mineras, señala que durante la campaña presidencial 2011 Ollanta Humala transmitió a la población la posibilidad de mejorar estas herramientas incluyendo a todos en los beneficios del crecimiento económico. Una de sus propuestas centrales fue impulsar el impuesto a las sobreganancias mineras debido al veloz incremento de los precios de los minerales en el mercado internacional. De esta manera sería posible financiar, desde el Estado, numerosos programas sociales en beneficio de la población en situación de pobreza. Dos meses después de que Humala asumiera la presidencia se aprobó un nuevo régimen tributario a la actividad minera que no contemplaba el impuesto a las sobreganancias pero sí un nuevo gravamen con una serie de modificaciones adicionales. Ellas anunciaban una recaudación de 3 mil millones de soles anuales (15 mil millones a lo largo del gobierno), un gran avance en

comparación con los 2500 millones recaudados a través de “óbolo minero” (aporte voluntario) durante todo el gobierno de García.

Gamboa César (2010): “Impuesto a la Sobre ganancia y su justificación ambiental” Considera que la actividad minera es un sector extractivo por lo que es importante entender que en nuestro país es una tarea pendiente no solo la distribución de la riqueza que se obtiene por el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, sino también el uso de este posible impuesto a las sobre ganancias mineras. Muchos países utilizan este mecanismo jurídico para la mejor distribución de los beneficios de las industrias extractivas. Es más, este mecanismo debe ser acompañado con cambios para mejorar la transparencia de las ganancias y su uso eficiente por parte de la autoridades nacionales como los regionales y locales, pues en muchos casos los recursos han sido mal utilizados.

Mendoza, Armando y José de Echave (2016) en su libro titulado “¿Pagaron lo justo? Política Fiscal peruana en tiempos del *boom* minero” . Según los autores “Las ganancias extraordinarias se lograron fundamentalmente por un efecto precio, es decir, por el alza sostenida de la cotización internacional de los metales, que comenzó hacia fines de 2002 en el caso del oro, y alcanzó sus máximos niveles en cuatro años distintos según el tipo de metal: año 2006 en el caso del zinc; 2007 en los casos del plomo y el níquel; 2011 para metales, entre los que se encuentran aquellos que representan la mayor parte de nuestras exportaciones mineras: cobre, oro, plata y estaño”.

HIPÓTESIS

Para el cobro de impuesto a la sobreganancia minera, el Estado peruano tiene razones suficientes puede renegociar los contratos de estabilidad tributaria con las compañías mineras, cuando los precios internacionales de los minerales son elevados y además teniendo en cuenta que los recursos extraídos son no renovables y generalmente contaminan el medio ambiente y recursos naturales.

OBJETIVO GENERAL

Analizar y determinar la posibilidad de renegociar los contratos de estabilidad tributaria con las compañías mineras cuando los precios internacionales de los minerales de exportación sean elevadas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Determinar los montos que el Estado peruano dejó de cobrar por impuesto a las sobreganancias mineras durante las bonanzas de los precios internacionales.
- b) Proponer una metodología para el cobro de impuestos a las ganancias extraordinarias, cuando los precios de los minerales sean altos.

REFERENCIAS

Campodónico, Humberto (2010. 2011): “Perú: Sobreganancias mineras y argumentos vulgares” Diario La República. Lima.

Flores, C., Quiñones, C., Baca, E. y De Echave, J. (2017): “Recaudación Fiscal y Beneficios Tributarios en el Sector Minero: A la luz los casos Las Bambas y Cerro Verde”. CooperAccionPeru. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima.

García, Alan (2006): Mensaje a la Nación del 28 de julio del 2006 en el Congreso de la República.

Gamboa César (2010): “Impuesto a la Sobre ganancia y su justificación ambiental”

Chávez Noelia (2012) “¿Qué pasó con el impuesto a las sobreganancias mineras?”

Instituto Peruano de Economía (2011): “La tributación minera en el Perú: contribución, carga tributaria y fundamentos conceptuales”. Lima.

Mendoza, A. y J. De Echave (2016): “¿Pagaron lo justo? Política Fiscal peruana en tiempos del boom minero” en CooperAcción: Acción Solidaria para el Desarrollo.

Orihuela, José Carlos (2016): ¿Cómo Aprenden los Estados Mineros? Chile y Perú en Perspectiva Comparada. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

Mendoza, Waldo (2017): “Salvo el cobre, todo es ilusión” Diario El Comercio. Lima

Ministerio de Economía y Finanzas (2019), Marco Macroeconómico Multianual 2023-2025 Lima.

Chávez Noelia (2012) “¿Qué pasó con el impuesto a las sobreganancias mineras?”

Ramos Gloria (2011): Impuesto a las ganancias extraordinarias en la minería. Congreso de la República. Lima

Localización

El estudio abarca todo el territorio nacional, puesto que las compañías mineras operan en las diferentes regiones del Perú.

Presupuesto en soles

El Presupuesto estimado asciende a la suma de 4 500 soles, que será asumido íntegramente por el investigador.

Fecha de inicio: 01/01/2023

Fecha de fin: 31/12/2023