

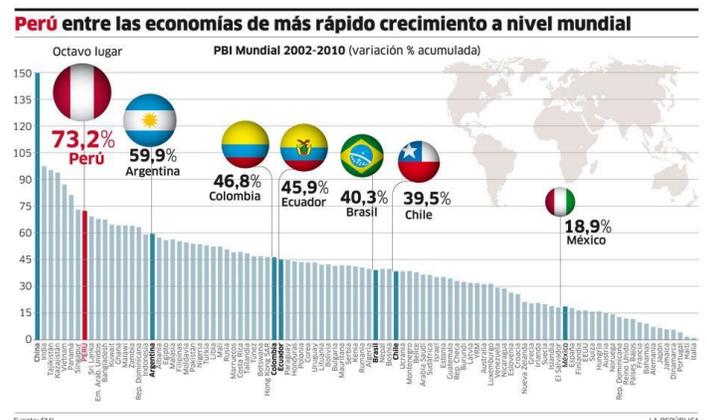


A nadie le queda duda que el Perú mantiene un crecimiento económico continuo y de largo aliento desde hace aproximadamente una década (ver gráfico 1). En consecuencia, los reclamos por mejorar los mecanismos de redistribución han aumentado. Durante la campaña presidencial 2011 Ollanta Humala transmitió a la población la posibilidad de mejorar estas herramientas incluyendo a todos en los beneficios del crecimiento. 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 “óbolos” durante todo el gobierno de García. Esa ventaja asumida como victoria hizo que no se discutiera mucho las consecuencias de no tener un impuesto a las sobreganancias, como se había prometido. En el presente artículo, se busca comparar ambas modalidades viendo sus ventajas y desventajas, así como las consecuencias de las reformas realizadas durante el primer año del gobierno de Humala.

Gráfico 1



Fuente: La República (2012)

### ¿Cómo se encontraba la relación Minería – Estado?

Se dice que el Perú es un país minero porque la minería contribuye con el 50% de sus

\*Estudiante de 9º ciclo de sociología

divisas<sup>2</sup> (15 mil millones USD), un crecimiento económico anual promedio de 5%, y porque se trata de un sector con una inversión estimada de 35 mil millones de USD para los próximos 10 años<sup>3</sup>. Sin embargo, no hay que olvidar que además de los cuantiosos ingresos al Estado, entre el 2011 y 2012 el total de territorio peruano concesionado a mineras ha pasado del 18.91% al 20.3% (Portal Aidesep<sup>4</sup>), y porque es el segundo sector más productivo del país, a pesar de sólo emplear a menos del 2% de la PEA nacional (Encinas y Flor, 2012: 8).

¿Mediante qué figuras aportaban las mineras al Estado? Antes de que Humala asumiera la presidencia, las empresas mineras compartían sus ganancias con los peruanos a través del **Impuesto a la Renta**<sup>5</sup> (30%), la mitad se dirigían al gobierno central, y el otro 50% a los gobiernos regionales y locales como canon minero. Además, estaba el **óbolo minero** impulsado por García en el 2006, en el que las empresas ofrecían *un aporte voluntario* (500 millones de soles anuales) al Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, subdividido en más de 100 fondos regionales y locales con sus propias Comisiones Técnicas de Coordinación integradas por representantes de las empresas, sociedad civil y autoridades locales para elegir proyectos de inversión. Por último, se encontraban las contribuciones por concepto de **Regalías** que oscilaban entre el 1 y 3% del valor bruto de la venta (Krehoff,

2011). Las regalías mineras son una contraprestación económica mediante la cual los titulares y cesionarios de concesiones mineras están obligados a pagar mensualmente al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos (Portal SUNAT).

### **El impuesto a las sobreganancias y el cambio en el sistema**

Los tres mecanismos de recaudación del Estado no parecen poca cosa. Sin embargo, éstos no contemplaban las ganancias extraordinarias que las empresas mineras han percibido desde el 2004, cuando los precios de los minerales se dispararon a raíz del mayor desarrollo de países como China e India. Esto quiere decir que las empresas mineras comenzaron a ganar más sin incrementar su producción, productividad, o a haber aumentado la inversión en el país, sino debido a la subida de los precios de los metales en el mercado financiero internacional (Windfall Profit). Félix Jiménez<sup>6</sup>, economista, profesor de la PUCP y jefe del plan de gobierno de Ollanta Humala, define sobreganancia como aquella ganancia que proviene de un precio de los metales que no es normal (RPP, 2011). El gráfico 2 refleja el gran aumento en el precio de la bolsa de Oro desde el 2003 al 2011.

---

<sup>2</sup> Por divisas entendemos todas las monedas extranjeras, extendiéndose también a cualquier otro instrumento de pago nominado en una moneda extranjera (Diccionario Financiero)

<sup>3</sup> Ver Plan de gobierno La Gran Transformación. Pp. 135

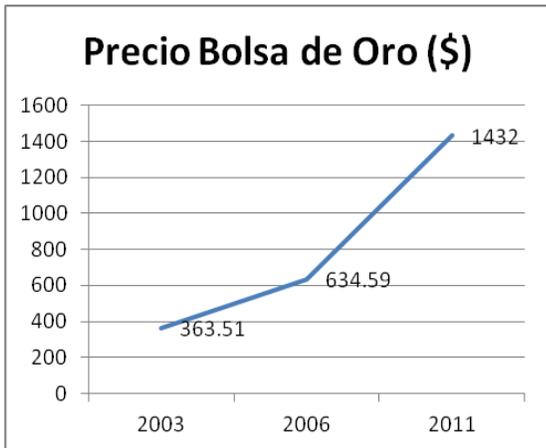
<sup>4</sup> AIDSESEP es la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. La fuente de AIDSESEP son los datos estatales de INGEMMET.

<sup>5</sup> El Impuesto a la Renta grava las rentas que provengan del capital, del trabajo y de la aplicación conjunta de ambos factores, entendiéndose como tales a aquéllas que provengan de una fuente durable y susceptible de generar ingresos periódicos.

---

<sup>6</sup> Félix Jiménez es profesor ordinario del Departamento de Economía de la PUCP, con amplia experiencia en investigación y docencia en pre-grado y post-grado. Brinda asesorías y consultorías en política económica, finanzas públicas, modelos macroeconómicos, proyectos de inversión y estudios de mercado.

**Grafico 2**



Fuente: Entrevista de RPP a Félix Jiménez

Debido a la variación de los precios, desde el año 2004 numerosos países han revisado los viejos contratos con empresas extractivas para adaptarlos a la oferta del mercado. Así, el gobierno de Israel aprobó elevar del 20% al 50% los impuestos a la explotación de petróleo y gas natural de acuerdo a la evolución de la ganancia de la empresa; en Australia ha recommenzado el debate por el *super tax*; y en Chile se aprobó que al finalizar los contratos de estabilidad tributaria con las mineras las regalías se elevarían del 5 al 14% de la utilidad operativa (Campodónico, 2011).

En el Perú, desde el año 2006 las izquierdas han demandado una reforma tributaria integral que contemple un nuevo impuesto a las mineras cuyas utilidades fueron calculadas en base a los costos normales de los metales<sup>7</sup>. El impuesto a las sobreganancias, no era un aporte voluntario, sino una carga tributaria adicional de acuerdo a los análisis que el Estado realizara con respecto a los precios de los minerales. En el 2011, Gana Perú incluyó en su Plan de Gobierno el Impuesto a las

<sup>7</sup> El Partido Socialista, en su plan de gobierno 2006-2011 propone, con respecto al sector minero, la aplicación plena de la Ley de Regalías y la aplicación del Windfall Tax a las sobreganancias. Pp. 19

Sobreganancias Mineras calculado desde dos frentes: 1) a partir de los precios promedios normales, y 2) a partir de un indicador de rentabilidad-patrimonio de las empresas. Con esta medida, Jiménez sostuvo que ingresarían al Estado 1300 millones de dólares adicionales (no indicó periodicidad). Asimismo, se señaló que el impuesto superaría el 31.6% que pagaban la mineras por impuesto a la renta, mientras que el economista Epifanio Baca refirió que de aplicarse entre el 5% y 8% de la utilidad operativa, el Estado podría recaudar entre 600 y 1800 millones de soles más (La Mula, 2011)

Luego de ganar las elecciones, Ollanta se propuso trabajar el impuesto a las sobreganancias en los primeros 100 días de gestión. Sin embargo, los contratos de estabilidad firmados por las empresas mineras más grandes del país, resultaban una gran traba para el Estado. Además, Ollanta se había comprometido a respetarlos en su Hoja de Ruta. La única salida era negociar con los gremios mineros los posibles cambios y llegar a acuerdos. Ellos consideraban que un impuesto ahuyentaría la inversión privada y disminuiría la competitividad con países como Chile, Australia y Canadá. (Andina, 2011). Además, no estaban de acuerdo con que los impuestos estén en función a las ventas totales sino a las utilidades. Según Jorge Manco, investigador de la UNMSM, a las utilidades se le descuenta no solo gastos de personas, servicio a terceros y tributos, sino también depreciación y amortización que son montos de ganancias escondidas. La legislación internacional de contabilidad indica que la distribución de utilidades a los trabajadores se carga al costo de venta. De esa manera, en los egresos de costo de venta hay partidas que el Estado no puede fiscalizar (amortización y depreciación), **y las empresas podrían incrementar artificialmente sus egresos con**

**partidas** (La República, 2011a). Finalmente, las mineras veían inexactas las medidas que se tomarían ante una drástica reducción de los precios de los minerales (Ophelimos, s/f ).

El acuerdo fue aprobar un paquete de leyes tributarias el 28 de setiembre del 2011 que no incluía el impuesto prometido, pero si un nuevo gravamen, impuestos especial y modificación de la ley de regalías.

### Características de la Reforma Tributaria

Los tres proyectos de ley enviados al Congresos son los siguientes (La Primera, 2011a):

- 1) El Proyecto 191-2011: Impuesto especial a la minería, aplicable a las empresas *sin contratos de estabilidad jurídica*, aplicado sobre la utilidad operativa con tasas marginales que van del 2% al 8.4% en función a la rentabilidad de las empresas (impuesto).
- 2) El Proyecto 192-2011: ley que establece el marco legal del Gravamen Especial a la Minería (GEM), aplicable sobre la utilidad operativa de las empresas *con contratos de estabilidad jurídica*, con tasas que van de 4% al 13.12% en función a la rentabilidad de las empresa (pago negociado entre las empresas y el Estado).
- 3) El Proyecto 193-2011: ley que modifica la Ley de la Regalía Minera, cambiando su base de cálculo. En adelante ésta se aplicará sobre la utilidad operativa y no sobre las ventas, con tasas marginales en función de la rentabilidad de las empresas, y se aplicará a las empresas *sin contratos de estabilidad jurídica*.

El GEM es entendido como un impuesto. Sin embargo, el monto anual a gravar no fue definido por una fórmula sino que respondió a

una negociación entre el Estado, que propuso una cifra entre 5000 y 6000 millones de soles anuales, y las mineras que propusieron 1000 millones. La cifra final, como la conocemos, fue 3000 millones. Asimismo, el gobierno aceptó que la carga imponible se aplicara sobre las utilidades operativas. Otras características comunes que el Grupo Propuesta Ciudadana encontró entre los proyectos de ley son: a) que la periodicidad del pago es trimestral, b) el monto pagado es deducible como gasto para efectos del impuesto a la renta, y c) la SUNAT es la encargada de la recaudación.

### Mitos y verdades sobre el Gravamen Minero

¿Qué significan estas nuevas características para el país? En primer lugar, se ha logrado un mejor esquema tributario en el que pagan más aquellas empresas con mayor rentabilidad y por lo tanto mayores utilidades, corrigiendo el sesgo regresivo de la Ley de Regalías vigente sobre las ventas en la que pagaban más las empresas menos rentables. Además, las tasas de gravamen aplicables a las empresas con contrato de estabilidad jurídica son más altas porque éstas no pagan regalías mineras. Quiere decir que ahora la mayor parte de ingresos adicionales provendrán de las grandes empresas. Finalmente, el pago trimestral permitirá un flujo continuo en el tesoro público. Como señala el Cuadro 1, la recaudación en general aumentaría en 14.5%.

**Cuadro 1**

PROYECCIÓN DE LA RECAUDACIÓN POR LAS MEDIDAS TRIBUTARIAS				
Comparación de esquemas de recaudación con cifras del año 2011 en millones de soles				
	Esquema anterior	Esquema nuevo	Variación	Variación %
Regalía minera*	690	640	-40	-5.90%

Impuesto Especial a la minería	277.5	278		
Gravamen	2700	2700		
Impuesto a la Renta*	9900	8500	-1400	-
				14.10 %
<b>Total</b>	<b>10580</b>	<b>12118</b>	<b>1538</b>	<b>14.50 %</b>

\*Estimado en base a la información del 1er trimestre 2011

Fuente: CONASEV

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

No obstante, es necesario aclarar que el gravamen minero no es un impuesto a las sobreganancias, sino un nuevo acuerdo de pago entre el Estado y las empresas con un mejor resultado que el que obtuvo García (3000 millones de soles anuales, versus 2500 millones en 5 años) y que no aparece como bono sino como impuesto. En segundo lugar, que al ser la carga impositiva sobre las utilidades (diferencia entre los ingresos menos los gastos de la empresa) la recaudación del Estado por regalías disminuye en 6%, según los cálculos de Epifanio Baca y Gustavo Ávila, especialistas de la ONG Propuesta Ciudadana (Ver Cuadro 1). En tercer lugar, si los pagos por gravamen, impuesto especial y regalía modificada son deducidos como gasto de la renta imponible, el efecto será la disminución del impuesto a la renta y por lo tanto del canon minero que reciben los gobiernos regionales y municipales, afectando a las regiones donde se localizan las principales empresas mineras. Con el esquema anterior de regalías el impuesto a la renta sería de S/. 9 900 millones y el canon S/. 4 950 millones anuales. Con las nuevas medidas, el impuesto a la renta disminuye a S/. 8 500 millones y el canon baja a S/. 4 250 millones. A pesar de ello, Baca y Ávila sostienen que las diferencias en recaudación se compensan con el nuevo gravamen y el impuesto especial, cuya recaudación aumenta en 35%, favoreciendo al

gobierno central con un mayor margen de acción (La Primera, 2011a)

Lo realmente preocupante es que la recaudación del Estado depende de la variación de las utilidades de las empresas, que, como señalamos anteriormente, podrían ser alteradas por las mismas empresas. El Ministro de Energía y Minas, Herrera Descalzi advirtió que el Estado recaudaría en el periodo de gobierno 15 mil millones de soles con el referido tributo (El Comercio, 2011b), pero según la ONG Propuesta Ciudadana, en el último trimestre del año pasado se recaudaron S/. 411 millones con el nuevo sistema impositivo, multiplicado por los 4 trimestres del año, resulta un total de S/. 1 644 millones, el 50% de los ofrecido por el Gobierno (La Primera, 2011b). Por lo tanto, la recaudación no está totalmente asegurada con las modificaciones propuestas.

## El Balance

¿Qué conclusiones podemos rescatar a partir de lo expuesto? Primero: es probable que el Estado no logre recaudar los 3000 millones de soles anuales, modificando de manera rotunda las cifras calculadas previamente con el nuevo sistema tributario. Si el gravamen y el impuesto especial no aportan una cifra considerable, las modificaciones tendrían un efecto contrario a lo esperado, disminuyendo los ingresos al sector público. Es necesario hacer un análisis sobre el motivo de la disminución del aporte, fiscalizando adecuadamente el monto que las empresas indican como utilidades.

Segundo: el principal miedo de gravar sobre las ventas es perjudicar la competitividad del país, cuando países como Chile ya han aprobado aumentar las regalías apenas venzan los contratos de estabilidad jurídica sin aspavientos<sup>8</sup>. Habría que evaluar si es cierto que perderíamos competitividad (fuga de

<sup>8</sup> En el Perú, estos contratos se firman por 10 años.

capitales y disminución del crecimiento económico) o es solo temor de las empresas mineras de reducir su margen de ganancias. Tercero: como el gobierno central es el principal beneficiario percibiendo la mayor parte de las reformas (no así los gobiernos regionales y locales), es necesario precisar la gestión y destino de los ingresos adicionales, para que su redistribución sea transparente. Cuarto: lograr la implementación del GEM y el impuesto especial, implica que las mineras reconocen que tienen ganancias extraordinarias que deben ser paulatinamente repartidas. Por lo tanto el nuevo esquema tributario es una alternativa interesante que permite una nueva forma de relación Estado-empresas.

Sin embargo, la reforma está lejos del impuesto a las sobreganancias que propuso Gana Perú en la su plan de gobierno. Ésta última parece tener un perfil más autónomo, estable y con menos vacíos que las nuevas leyes aprobadas, pero poco cómoda para las mineras. La ventaja de pensar en la implementación real del impuesto a las sobreganancias radica en que se reduce el riesgo de que se deje de aportar, y logra que su variación dependa de la fluctuación de los precios de los metales o de las diferencias entre las ganancias reales y extraordinarias. Además, disminuiría el costo de negociación entre el gobierno y las empresas en futuros escenarios similares, permitiéndole al Estado mayor posibilidad de maniobra y toma de decisiones de acuerdo a la necesidad de los ciudadanos.

El gravamen debería derivarse de una fórmula, y no ser un pacto con posibilidad de renegociación continua. Si el gobierno de Ollanta Humala no logra recaudar los 3000 millones de soles anuales anunciados, la reforma resultará un fracaso para la gestión, y la posibilidad de construir poco a poco un

Estado más fuerte y legítimo habrá retrocedido.

## **Bibliografía**

### **Aidesep**

2012 *Presentan X Informe del Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú.*  
<<http://www.aidesep.org.pe/presentan-x-informe-del-observatorio-de-conflictos-mineros-en-el-peru/>>

### **Andina**

2011 *Confiep considera que propuesta de impuesto a sobreganancia debe ser mejor explicada.*  
<<http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.asp?id=J1aW8t1hO7s=>>

### **Campodónico, Humberto**

2011 *Impuesto mundiales a las sobreganancias.* Portal La República.  
<<http://www.larepublica.pe/columnistas/cristal-de-mira/impuestos-mundiales-las-sobreganancias-mineras-26-03-2011>>

### **Daniel Encinas y José Flor**

2012 *La tenue transformación.* En: *Los retos de la “La gran Transformación” Política económica, ley de consulta previa y relación con los medios de comunicación.* PeruDebate. Lima: Departamento de CCSSS PUCP

### **El Comercio**

2011 *Acuerdo sobre impuesto a sobreganancias mineras estaría listo este mes.*  
<<http://elcomercio.pe/economia/1044205/noticia-acuerdo-sobre-impuesto-sobreganancias-mineras-estaria-listo-este-mes>>

**Krehoff, Bernd**

2011 *El impuesto a las sobreganancias mineras*. Portal Perú Político.

<<http://www.perupolitico.com/?p=2384>>

**La Mula**

2011 *Impuesto a la sobreganancia toma forma*.

<<http://lamula.pe/2011/08/15/impuesto-a-las-sobreganancias-toma-forma/lamula>>

**La Primera**

2011 *Nuevo Gravamen Minero*.

<[http://www.diariolaprimeraperu.com/online/economia/nuevo-gravamen-minero\\_95385.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/economia/nuevo-gravamen-minero_95385.html)>

**La República**

2011 *Empresas mineras ganaron 20 mil millones de soles el 2010*. Portal La Mula. <

<http://lamula.pe/barra/larepublica.pe/1802>>

**La República**

2012 *El Perú entre las economías de más rápido crecimiento a nivel mundial*. Onfografía.

<<http://www.larepublica.pe/infografias/el-peru-entre-las-economias-de-mas-rapido-crecimiento-nivel-mundial-26-02-2012>>

**Ophelimos**

s/f *La sobreganancia minera y los aportes voluntarios*. Blog PUCP.

<<http://blog.pucp.edu.pe/item/4110/las-sobreganancias-de-la-mineria-y-los-aportes-voluntarios>>

**RPP Noticias**

2011 *¿Qué es el impuesto a las Sobreganancias Mineras? – Gana Perú con Ollanta*. Entrevista del 25 de mayo a Félix Jiménez.

<<http://www.youtube.com/watch?v=aDWTzIKGZcg>>

**SUNAT**

s/f Definición de Regalía Minera.

<<http://www2.sunat.gob.pe/pdt/pdtModulos/indpendientes/regaliaMinera/index.html>>

Este artículo debe citarse así:

CHÁVEZ Angeles, Noelia.

2012 “¿Qué pasó con el impuesto a las sobreganancias mineras?” En: Boletín PeruDebate, año 1, n° 3, pp. 9-13. Disponible en:

<[http://perudebate.pe/sites/default/files/perudebate\\_nde3\\_julio\\_2012.pdf](http://perudebate.pe/sites/default/files/perudebate_nde3_julio_2012.pdf)>