

El aporte Minero: ¿Hasta cuándo y cuánto rendirá?

Alan García llegó a Palacio de Gobierno con un discurso que proponía una profunda reforma del sistema tributario para la minería: impuesto a las sobreganancias mineras y renegociación de los convenios de estabilidad. Hoy, el García presidente, con su "aporte minero" muy poco se parece al García candidato.

Jürgen
Schuldt

Economista, profesor de
la U. del Pacífico



A fines del año pasado, luego de las sospechosamente extendidas negociaciones realizadas a puertas cerradas entre el gobierno y los mineros, se dio a conocer el "D.S. 071-2006-EM", oficialmente conocido -pomposa, triunfalista y engañosamente- como "Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo". En él se establecen los principios para calcular y las prioridades para asignar la contribución de carácter "voluntario, extraordinario y temporal" que los mineros asignarían anualmente a las regiones en que se explota el mineral. Esa cifra alcanzaría los 2.500 millones de soles durante el quinquenio 2007-2011; es decir, S/: 500' por año, que deberían corresponder teóricamente al 3% de las utilidades netas anuales -de 2006 a 2010- generadas por las empresas mineras más importantes del país. Ese liliputiense porcentaje -que nadie sabe bien cómo se llegó a establecer- solo se daría en el mejor de los casos, puesto que el decreto mencionado permite algunos descuentos de ese monto e, incluso, posibilita su eliminación total si la cotización internacional del o de los principales metales que explota cada una de las mineras se encuentra por debajo

de arbitrariamente determinados 'precios de referencia' (PR).

Esos PR se han fijado -para el año 2006- promediando los precios internacionales (en dólares reales) de nuestros siete principales metales durante el periodo 1991-2005. A esas cotizaciones se le añade el aumento de los precios al productor de EEUU y dos desviaciones estándar, que tampoco nadie sabe de donde salen y cómo el gobierno pudo aceptar tamaña acrobacia estadística. El hecho es que tal cálculo termina sumándole al promedio real de tales precios, aproximadamente 35% al oro, 32% a la plata, 57% al cobre, 41% al zinc, 53% al plomo, 40% al estaño y 49% al hierro para obtener los precios de referencia del 2006. Es decir, gracias a este procedimiento, los PR resultan siendo tan altos -considerando su tendencia histórica de mediano plazo- que cualquier debacle en los mercados internacionales terminará

más temprano que tarde con el aporte extraordinario, para lo que bastaría una reducción leve de la demanda mundial, posibilidad que no parece muy remota si observamos los tremendos desequilibrios de la economía mundial en general y de la norteamericana en particular.

Gracias a un reciente estudio de Bruno Seminario, en el que proyecta los precios (y las cantidades) de los principales metales que exportamos, estamos en condiciones de señalar en qué momento las empresas mineras dejarían de desembolsar el 'aporte extraordinario'. El Cuadro que se adjunta compara los precios de referencia (PR) con los precios internacionales (PI) de los principales metales, correspondientes al quinquenio 2006-2011. Lo primero que salta a la vista es que este año -porque sus precios de referencia eran superiores a los precios de mercado en 2006- los que producen estaño y hierro no tendrán que aportar y que tampoco lo harán en los próximos cuatro años. Más grave aún es que los mineros auríferos solo pagarán por el año pasado, pero dejarían de hacerlo durante el periodo 2007-2010; en cambio, los productores de plata y de zinc solo lo desembolsarán en el bienio 2006/07. En lo que respecta al cobre, solo se librarán del pago en el último año del quinquenio,

Precios Principales metales, 2006-2011

Proyección de Precios internacionales (PI) y de los 'Precios de referencia' (PR)

| Año | Cobre (c US\$/lb) | | Oro (US\$/ troy ounce) | | Plata (US\$/ troy ounce) | | Zinc (c US\$/lb) | | Plomo (c US\$/lb) | |
|------|-------------------|-----|------------------------|-----|--------------------------|------|------------------|----|-------------------|-------|
| 2006 | 304 | 184 | 605 | 554 | 11.57 | 7.93 | 149 | 80 | 58.50 | 48.19 |
| 2007 | 267 | 190 | 570 | 571 | 11.54 | 8.17 | 133 | 83 | 63.37 | 19.64 |
| 2008 | 259 | 195 | 506 | 588 | 8.45 | 8.41 | 112 | 85 | 41.01 | 51.13 |
| 2009 | 218 | 201 | 486 | 605 | 6.49 | 8.67 | 101 | 88 | 33.77 | 52.66 |
| 2010 | 182 | 207 | 557 | 624 | 5.46 | 8.93 | 97 | 90 | 36.96 | 54.24 |

Fuentes: a. PI: Para 2006, BCRP; y para las proyecciones 2007-2010, Bruno Seminario y Nikolai Alva, La Economía Mundial en el Próximo Quinquenio, Lima: Documento de Trabajo, marzo 22, 2007; y b. PR: proyecciones a partir de los datos del DS 071-2006-EM (Columna 2) a los que se les añade un incremento anual del 3% (que equivaldría al aumento del índice de precios al productor de EEUU).

mientras que los productores de zinc tendrían que contribuir todos los años.

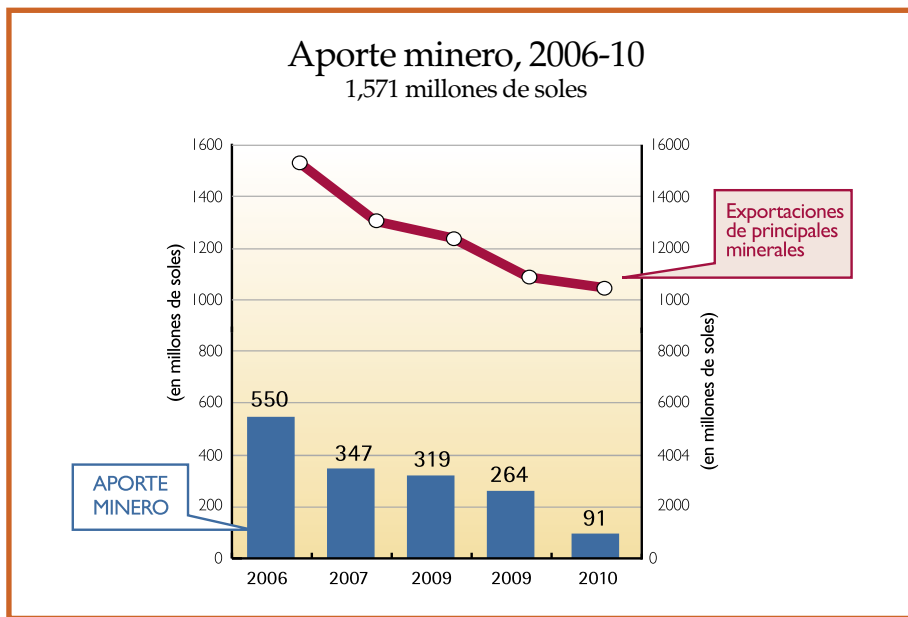
Debe notarse, sin embargo, que el cálculo es más complejo que el aquí señalado, ya que la mayoría de nuestras mineras son polimetálicas, de manera que si un metal representa el 65% o más del valor producido el aporte se determinará en base a su PR único; pero, si ningún metal llega a ese porcentaje debe determinarse si paga o no en base a los tres metales más importantes que explota, los que –ponderados adecuadamente– permitirán determinar si la empresa aporta.

suspendan los aportes- las comunidades beneficiadas le romperán los huevos de oro a esas aves y, de paso, también se los aplastarán –sin mucho respeto– al propio gallo-gobierno.

En pocas palabras, si se deseaba dar este benevolente aporte a las poblaciones pobres del país, se debió materializar tal contribución siempre que las empresas tuviesen utilidades netas, independientemente de las cotizaciones internacionales o de los PR. En ese caso, a bajos precios el aporte absoluto sería reducido, pero las co-

que se le ha dado y por las expectativas que ha generado, será fuente inevitable de conflictos permanentes, especialmente en abril de cada año, cuando se conozcan las cifras de las utilidades netas de las mineras, lo que sucedería –a más tardar– del año 2009 en adelante cuando el ciclo económico ya no sea tan favorable. Con lo que, repetimos, el aporte ‘prometido’ de los 2.500 millones de soles durante los próximos cinco años se revelaría como una simple quimera.

Así que si hablamos de solidaridad, cabría atribuírsela más bien al gobierno, pero no precisamente para con las comunidades pobres, sino muy racional y oportunamente para beneficio de las propias empresas mineras, como parte de su estrategia para alcanzar el famoso



De manera que según esas proyecciones –que, en opinión de Seminario, son relativamente optimistas en cuanto a los precios futuros, ya que solo considera la tendencia típica de los ciclos de los metales en ausencia de crisis internacionales– los tan publicitados 2.500 millones que desembolsarían las 40 mineras que han firmado el convenio del aporte con el gobierno, en el mejor de los casos llegarían a casi 1.600 millones, burdamente calculados sobre la base de sus estimados de quantum y valor de las exportaciones (véase el Gráfico adjunto). O sea que la ‘solidaridad’ –que se supone debería darse ‘en las buenas como en las malas’– se acabará cuando los precios caigan por debajo de ese elevado umbral que marcan los PR truculentamente determinados y que, por el momento, parecerían bajos por las coyunturalmente muy elevadas cotizaciones del mercado internacional. Entendemos que, desde la perspectiva del gobierno, lo que se pretendía con ese procedimiento era evitar que le crezcan alas y vuele ‘la gallina de los huevos de oro’, pero de lo que todavía no se ha percatado es que –una vez que se

comunidades comprenderían su reducción y a las empresas no le harían mella alguna y confirmarían su espíritu humanitario y de su tan mentada responsabilidad social. Y, si los precios se derrumbaran a niveles tan reducidos que dieran pérdida (caso muy raro), las poblaciones también entenderían por qué no recibirán nada. Pero, en ausencia de sobreganancias, al quitarles el aporte cuando las utilidades son elevadas o pasables –a pesar de precios bajos e inferiores al PR– es algo que no se entenderá, aparte de que contradice la publicitada solidaridad de las empresas mineras. Otra alternativa podría haber consistido en fijar los PR en equivalencia a los precios reales promedio (1991-2005) ajustados por la inflación del productor de EEUU, ya que el propio gobierno considera que los precios ‘extraordinarios’ se entienden como los que están ‘fuera de lo común’ (según el Anexo que, tres meses después de publicar el decreto de marras, añadieron silenciosamente), en que el sentido común nos dice que ‘lo común’ son precisamente esos precios promedio de largo plazo.

De manera que el sistema actual, tal como ha sido negociado, por el apelativo

‘grado de inversión’. Abundemos en el porqué.

Primero: las empresas ya habían aceptado pagar un 3,75% de sus utilidades netas y no sabemos por qué los negociadores del Estado le otorgaron una rebajita, con lo que ahora el aporte sería del 3% o menos por ciento. Segundo: originalmente solo se descontaría de esa dádiva la parte de las regalías pagadas por algunas mineras (Art. 3.1.2), pero ahora hasta se pueden descontar las ganancias que esas empresas obtienen en “otras actividades productivas no mineras y/o de inversión” (Art. 3.1.6), que parecería pueden obtener por la utilidades derivadas de poseer una constructora, una ensambladora o una incubadora y hasta si se convierten en dueños del Real Madrid o del casino de Montecarlo. Para ser positivos, parecería que ese misterioso artículo del D.S. buscara crear los incentivos necesarios para que se generen ‘clusters’ en torno a las mineras, realizadas “por ellas mismas”; pero, ¿quién garantiza que eso suceda, aparte de que el zapatero destaca produciendo

Cierto, la minería contribuye, ¿pero contribuye todo lo que debería?



Muchos siguen viendo los beneficios de la minería, solo de lejos.

>>

zapatos y no sería muy eficiente produciendo además medias y betún?.

Tercero: como ya lo hemos dicho, los negociadores mineros engatusaron a todos añadiéndole dos desviaciones estándar a los precios promedio, con lo que los 'precios de referencia' resultan muy elevados y el aporte –como hemos visto– se anulará abruptamente en el año menos pensado y más temprano que tarde. Cuarto: no fue acordado explícitamente que los gastos de 'responsabilidad sociales' que de por sí estaban realizando las mineras no se recortarían como consecuencia del aporte acordado. Quinto: también fue un error haber aceptado que el óbolo sea asignado exclusivamente –al igual que el canon y las regalías– a las zonas colindantes a las minas, con lo que otras regiones y comunidades de pobreza extrema nuevamente quedarán marginadas; aunque el

camente dirigidos al desarrollo de nuevas formas de clientelismo y hasta para cooptar a determinadas comunidades 'revoltosas' o, alternativamente (lo que es ya mucho decir), a enfrentar a varias de ellas entre sí. Finalmente, sexto, a pesar del permanente chantaje de las mineras, que amenazaban con dejar de aportar si se decretara algún impuesto adicional a la minería (¿siguen creyendo que las regalías lo son?), el gobierno los escuchó impávido y siguió negociando pusilánime frente a esa actitud, aunque bastante natural para quienes se consideran (y son) los Nuevos Dueños del Perú, clase que desafortunadamente viene resultando más dominante que dirigente.

Por lo que repetimos por enésima vez, como todos los demás 'cabezas calientes' a que se ha referido tan cariñosamente el presidente en relación a este tema: todas las empresas mineras deben pagar rega-

Se ha claudicado al entregarle toda la administración, organización y distribución de los fondos aportados a las mineras a través de fideicomisos y asociaciones civiles

gobierno seguramente dirá que reasignará las inversiones públicas, lo que hasta ahora no se puede observar en la distribución efectiva del presupuesto 2007.

Sexto: también se ha claudicado al entregarle toda la administración, organización y distribución de los fondos aportados a las mineras a través de fideicomisos y asociaciones civiles, cuyos directorios y comisiones técnicas estarán conformados mayoritariamente por miembros nombrados a dedo por las empresas. Lo que, por más responsabilidad social que tengan, finalmente irán dirigidos a generarle externalidades positivas a las propias mineras y que, además, lo que solo es un decir, podrían ser maquiavé-

lías y no solo las dos grandes y la mayoría de las medianas. Quizás porque no entiendo el idioma de los abogados, pero aún no encuentro artículo alguno en los convenios de estabilidad tributaria, cambiaria o administrativa que impida su cobro por la explotación de un recurso natural no renovable; que nos ilustre un buen estudio de abogados, pero estoy convencido que ganaría cualquier arbitraje internacional en esta materia. Tampoco he visto, hasta ahora, gallina clueca que alce vuelo a otros destinos por ese motivo, pero sí recuerdo que tienen un apetito voraz: baste pensar en XStrata que firmó muy contenta y sin chistar el contrato de "Las Bambas", en el que se incluyó explícitamente el pago

de regalías por el 3% del valor de lo extraído en boca de mina. Por lo demás, en comparación con el óbolo, las regalías son un procedimiento más transparente (de calcular), más regular (no llevaría a cortes abruptos de financiamiento), más justo (frente a las que sí las erogan), más sustentado (es un pago por la extracción de un recurso natural no renovable), más benevolente (rendiría, en el peor de los casos, el triple del aporte voluntario, en tanto se calcula como porcentaje –que oscila entre 1 y 3%– del valor de extracción), más acorde con la carta magna (como lo ha estipulado contundentemente el Tribunal Constitucional) y, sobre todo, más solidario (también se apoquinaría en épocas de precios bajos).

Por supuesto que otra falla del gobierno radica –por miopía y oportunismo– en el hecho de que quiere gastarse todos los fondos provenientes de estas fuentes (canon, regalías y aporte), cuando bien pudo y aún puede pensar en un Fondo de Estabilización (como lo tienen, entre otros, Alaska, Nigeria y Noruega) para poder seguir aportando un flujo relativamente estable durante los inevitables años de vacas flacas. Aparte de que un buen porcentaje debió asignarse al desarrollo de un complejo de ciencia y tecnología si alguna vez se quiere que nos incorporemos exitosamente a la nueva división internacional del trabajo.

CONCLUSIÓN

Finalmente, también habría que reflexionar sobre la necesidad de insistir en el proyecto de los impuestos a las sobreganancias (ya rechazado por la comisión encargada del congreso), tema que dejamos para otra oportunidad por falta de espacio y porque una brillante editorialista (me tranquiliza pensar que tampoco los abogados entienden nuestro idioma) acaba de decretar tajantemente, como otros comentaristas 'liberales' – que ellas 'no existen'... lo que equivale a decir que tampoco existe el sobrepeso, fenómeno sobrenatural que nos alegraría a los que lo sufrimos. De manera que, en síntesis, si se estableciera la obligatoriedad de las regalías y el impuesto a las sobreganancias, aunque los mineros bajarían algo de sobrepeso, se llegaría a un jurídico, económico y sociopolíticamente adecuado tratamiento del tema, anulando el capcioso y supuestamente solidario aporte voluntario. Más aún, permitiría avanzar en algo en la ruta del 'Cambio Responsable' que postula el gobierno, porque hasta ahora solo se están aplicando placebos para que nada cambie.**ae**