

**Economía peruana:
la dependencia en los precios de las materias primas
y la fallida reforma tributaria**

Humberto Campodónico

TODOS LOS DÍAS ESCUCHAMOS DECIR que al país le va muy bien y que un azul intenso es el color de la mayoría de los indicadores macroeconómicos (exportaciones, superávit fiscal, reservas internacionales y tasa de inflación). El indicador más usado es el producto bruto interno (PBI), que viene creciendo desde hacer varios años y que, en el año 2006, creció en 8%, cifra comparable a las de los países del Sudeste Asiático.

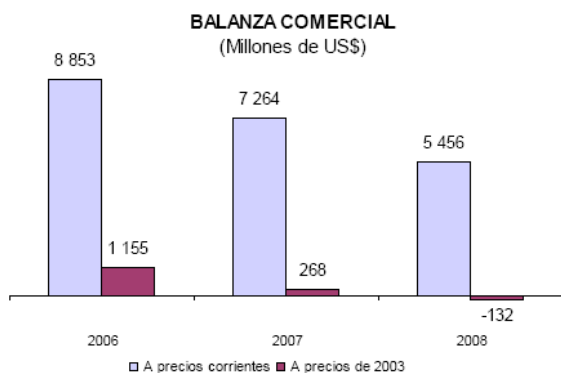
Pero una de las cosas que poco se menciona es que este crecimiento es poco sostenible, porque se apoya en el buen desempeño de los mercados internacionales de materias primas. Además, si no hay reforma tributaria y un plan de desarrollo de largo plazo, en el que se incluya una reforma del Estado que priorice la descentralización fiscal y productiva, todo lo que se avance puede revertirse fácilmente. Veamos estos temas más en detalle.

1. La dependencia en las materias primas para la sostenibilidad

El reporte de inflación del Banco Central de Reserva¹ (enero de 2007) simula lo que podría pasar si los precios de los minerales y

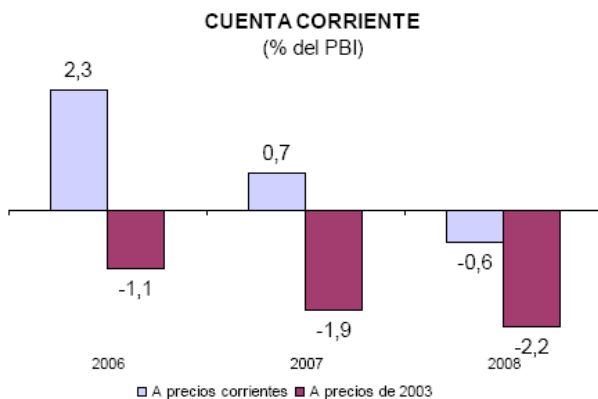
¹ BANCO CENTRAL DE RESERVA. *Reporte de inflación*. Lima: BCR, 2007. Disponible en: <www.bcrp.gob.pe>.

de los hidrocarburos fueran los de 2003, es decir, los que habría en el supuesto de que se produzca una caída de 47%. Dice el Banco Central de Reserva que la balanza comercial pasaría de un fuerte superávit con los precios actuales (8.853 millones de dólares en el año 2006) a niveles apenas positivos (268 millones de dólares en el año 2007). En el año 2008, el superávit con los precios actuales sería de 5.456 millones de dólares, pero, con los precios del año 2003, ya no se tendría un superávit sino un déficit de 132 millones de dólares.



Fuente: Banco Central de Reserva. *Reporte de inflación*. Enero de 2007.

Más preocupante es lo que sucedería con la balanza de cuenta corriente que incluye, además de la balanza comercial, la balanza de servicios, la renta de factores (remesa de utilidades de empresas extranjeras y pago de intereses de la deuda externa) y las remesas de los migrantes. En este caso, sí se pasaría directamente del azul al rojo desde el año 2006, en el caso de que el déficit hubiera sido de 1,1% del PBI. En los años 2007 y 2008, el déficit sería 1,9 y 2,2% del PBI, respectivamente (recordemos que cada 1% del PBI equivale a 900 millones de dólares anuales).



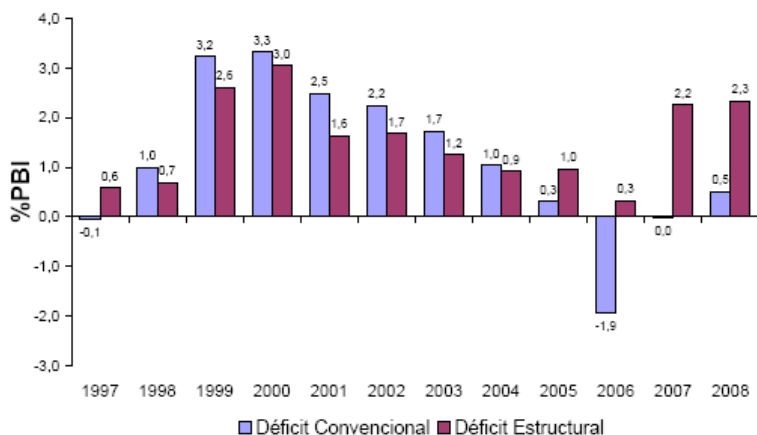
Fuente: Banco Central de Reserva. *Reporte de Inflación*. Enero de 2007.

Así mismo, el Banco Central de Reserva ha calculado qué pasaría con el déficit fiscal del sector público no financiero (SPNF) si los precios de los minerales y del petróleo de la actualidad se comparan con los precios promedio para el período 1987-2006.² Al déficit actual se le llama déficit convencional y a aquel que existiría con los cambios en los precios de los minerales, «déficit estructural». En este caso, el déficit fiscal convencional (DFC) fue, en el año 2005, de 0,3% del PBI, pero el déficit fiscal estructural (DFE) fue de 1,0%. En el año 2006 hay un cambio radical: un superávit fiscal convencional de 1,9% del PBI, pero un DFE de 0,3% del PBI. Para los años 2007 y 2008, la situación es grave: el DFE es de 2,2 y 2,3% del PBI, respectivamente, mientras que el DFC, es de 0 y 0,5 %, respectivamente.

² El ciclo económico se estima como la diferencia entre el PBI observado y el PBI potencial. El ciclo de los precios de los minerales se estima como la diferencia entre el índice de precios de los productos de exportación minera (basado en la canasta de exportación de 2005) y el promedio de dicho índice en el periodo 1987-2006. El ciclo de los precios de hidrocarburos se estima como la diferencia entre el precio del petróleo West Texas Intermediate observado y el promedio del periodo 1987-2006 (BANCO CENTRAL DE RESERVA. Ob. cit., p. 68).

Lo anterior nos dice que el buen desempeño de la economía se apoya en el ciclo de alto crecimiento de los precios de los minerales. La situación cambiaría, radicalmente, si entramos a un proceso de descenso de los precios de los minerales.

**DÉFICIT CONVENCIONAL Y ESTRUCTURAL DEL SPNF:
1997-2008**



2. La fallida «reforma tributaria»

Un problema central del Estado peruano ha sido su crónico desfinanciamiento, causado por los bajos niveles de los ingresos fiscales. La existencia de este fenómeno significa el debilitamiento y pérdida de la legitimidad del Estado frente a la ciudadanía, que ve cómo este, carente de recursos suficientes, es incapaz de un adecuado funcionamiento y de dar debida atención a las demandas y necesidades de la población.

Sin embargo, hoy la situación es distinta o parece que lo fuera, porque hay ingentes recursos fiscales provenientes, como ya se ha dicho, de la bonanza de los precios internacionales de los minerales. En efecto, actualmente la presión tributaria

llega al 15% del PBI (hace dos años estaba en 13,7%). Pero debe decirse que incluso la actual presión tributaria está por debajo del promedio latinoamericano y de lo que se considera como el mínimo necesario para garantizar un adecuado funcionamiento de una estructura estatal (entre 18 y 20% del PBI).

Por eso, es muy importante la realización de una reforma tributaria que permita ir elevando progresivamente los niveles de la recaudación tributaria para llegar al 18% del PBI, tal como lo ha planteado el Acuerdo Nacional. Esta reforma tributaria debe contemplar el aumento de la recaudación de los impuestos directos (combatiendo la evasión y la elusión tributaria), la inmediata eliminación de las exoneraciones tributarias al sector financiero y la discusión sobre la necesidad de la vigencia o no de las exoneraciones a las regiones amazónicas y al sector agrario. Así mismo, la reforma debe abordar la ampliación de la base tributaria y el combate al contrabando.

3. El mantenimiento a las exoneraciones del sector financiero

A pesar de que el gobierno obtuvo el año pasado las facultades legislativas para realizar una reforma tributaria, los resultados obtenidos hasta la fecha nos demuestran que esta no se ha concluido. Comencemos por las exoneraciones al sector financiero. El gobierno postergó hasta el año 2009 la exoneración al impuesto a la renta (IR) de las ganancias de capital en la Bolsa de Valores. Al mismo tiempo, decidió que se mantuvieran indefinidamente las exoneraciones a los intereses que generan los bonos del mercado nacional y, también, los ahorros.

Sobre este último, hay que destacar que el ministro Carranza planteó que pagarían IR los ahorros superiores a los 7.000 soles (con lo que se afectaba a centenas de miles de ahorristas) en lugar de establecer que dicho impuesto sería pagado por

aquellos que tuvieran depósitos de ahorros superiores a 500.000 soles. De este modo, el anuncio de tan impopular medida fue la excusa perfecta para que el propio ejecutivo desestimara su aplicación. Así mismo, tampoco se ha eliminado la exoneración al pago del impuesto general a las ventas (IGV) en la compra de pólizas de seguro de vida, medida que representaría 250 millones de soles anuales para el fisco.

Por otro lado, la «reforma tributaria» ha reducido la tasa del impuesto transitorio a los activos netos (ITAN), que pagaban las empresas con activos de más de cinco millones de soles, de 0,6 a 0,5%. En el año 2005, el ITAN recaudó 1.080 millones de soles, por lo que el valor de los activos gravados con el 0,6% fue de 180.000 millones de soles (0,6% x 180.000 millones nos da 1.080 millones de soles). En el año 2006, el monto del ITAN fue de 1.243 millones de soles, es decir, el valor de los activos gravados fue de 207.000 millones de soles.

Estas cifras muestran que estas empresas son las más grandes del Perú y pertenecen al sector industrial, financiero y de servicios, y también podría incluir al sector minero y petrolero. Dice el Ministerio de Economía y Finanzas que «en el 2005, solo el 0,5% (unas 4.000 empresas) del total de las empresas peruanas pagaron ITAN y, de ellas, solo el 26,4% (el 0,1% de todas las empresas) determinaron un IR inferior al ITAN, siendo susceptibles de pedir la devolución del exceso».

¿Cuántos ejercieron ese derecho a la devolución del exceso? No lo sabemos, pero el ministro de Economía ha dicho que hay «mucha» evasión y elusión tributaria, y que el ITAN permita compensarlas, afirmación que hace pensar que muchos no pidieron la devolución. Bajar del 0,6 al 0,5% equivale, entonces, a 200 millones de soles y significa un «ahorro» para las grandes empresas, pero no lo que se quería: mayores ingresos tributarios. Así mismo, se ha bajado la tasa del impuesto a las transacciones financieras (ITF) de 0,08% a 0,05%; dado que

el ITF recaudó 750 millones de soles en el año 2005, ahora se esperan recaudar unos 250 millones de soles menos.

4. La eliminación de las exoneraciones tributarias a las regiones de la Amazonía

En lo que concierne a las exoneraciones tributarias a las regiones de la Amazonía, el gobierno ha aplicado otros criterios. A estas regiones (Amazonas, Ucayali, Madre de Dios, Alto Amazonas y Loreto) se les elimina, desde el 1 de abril, la devolución del IGV pagado por la compra de bienes fuera de la región, lo que representa una recaudación de 21 millones de soles (línea 1 del cuadro). Así mismo, se elimina el IGV a las importaciones que hagan estas regiones (línea 2 del cuadro). A cambio, el gobierno depositará sumas de dinero en las cuentas de los gobiernos regionales.

Además, a partir de 2008, se reducirán gradualmente las exoneraciones del IGV y del impuesto selectivo al consumo (ISC) de combustibles (líneas 3 y 4 del cuadro); y, desde enero de 2009, se eliminará la exoneración del pago del IGV (línea 5 del cuadro), también gradualmente. Esta es la exoneración más importante, porque representa 1.461 millones de ingreso potencial, que se haría efectivo después de varios años. Por su parte, el ingreso real, inmediato, ascendería a 401 millones de soles.

<i>Exoneraciones a la Amazonía (en millones de soles y como porcentaje del PBI)</i>					
Exoneraciones	Potencial	Porcentaje del PBI	Real	Porcentaje del PBI	Eliminación
1. Crédito fiscal especial	21	0,01	21	0,01	1 de abril de 2007
2. IGV a importaciones	104	0,03	104	0,03	1 de abril de 2007
3. IGV a combustibles	49	0,02	49	0,02	1 de enero de 2008
4. ISC a combustibles	173	0,06	173	0,06	1 de enero de 2008
5. IGV en la Amazonía	1461	0,49	401	0,14	1 de enero de 2009
6. IGV-Superposiciones	266	0,09	66	0,02	
Total	2074	0,70	815	0,28	

Fuente: Marco Macroeconómico 2007-2009

Hemos afirmado (en diversos artículos disponibles en: <www.cristaldemira.com>) que estas exoneraciones no eran convenientes, pues, por un lado, no han contribuido a reducir la pobreza y, por el otro, han fomentado el contrabando interregional de combustibles. Por tanto, debían eliminarse, previo proceso de diálogo con las fuerzas vivas. Esto se hizo con la región de San Martín y el proceso ha marchado bien (aunque con algunos altibajos). Pero ahora no ha habido diálogo, y eso ha motivado protestas y paros que han llevado a la realización de huelgas a principios de junio.

5. El impuesto a las sobreganancias y el «óbolo» minero

Tampoco ha aplicado el gobierno el impuesto a las sobreganancias mineras, que prometiera en la campaña electoral, debido a los excepcionales precios de los minerales. Lo lógico era sentarse a la mesa con las empresas para plantearles cuál sería el impuesto extraordinario que debía recibir el Estado, ya que, según la Constitución, los recursos naturales pertenecen a la nación. Sin embargo, el gobierno no lo hizo, afirmando que eso no se podía hacer porque iría en contra de los contratos-ley.

¿Por qué? Hay ejemplos que nos muestran que sí es posible renegociar los contratos de estabilidad tributaria: de los 240 contratos firmados, solo 180 son contratos originales, pues 60 son renegociaciones que se han hecho por pedido de las empresas (LAP, Telefónica y Procter and Gamble, entre otras). No solo eso: este gobierno renegoció el contrato de Camisea con Pluspetrol. Por eso, en el caso del impuesto a las sobreganancias mineras pudo haber hecho lo mismo: les presentaba su propuesta y, si estas no estaban de acuerdo, entonces se tendría que buscar alguna solución o propuesta alternativa. Lo importante es que se dejaba claramente sentada, ante las empresas mineras y la opinión pública, el punto de vista del Estado sobre las ganancias extraordinarias y la participación que corresponde.

En cambio, el gobierno aceptó que las empresas den un «aporte económico voluntario, extraordinario y temporal», ratificado por el decreto supremo 071-2006-PCM. Así, han acordado aportar el 3,75% de sus utilidades netas de 2006, porcentaje que equivale a 446 millones de soles y aumenta a 500 millones (170 millones de dólares) si se añade a la mediana minería. Pero esos montos están muy lejos de la verdadera situación económica de las empresas. Así, en el año 2005, las

utilidades netas de las principales empresas de la gran minería (véase cuadro) fueron de 2.879 millones de dólares (columna 1) y aumentaron en 58% el año 2006, cuando llegaron hasta 4.540 millones de dólares (columna 2). Esta es la ganancia extraordinaria. Como, según la Constitución, los recursos naturales son de la Nación, es legítimo que el país se beneficie con esa alza de precios.

Según la consultora Gerens, estas utilidades extraordinarias han aumentado la rentabilidad (utilidad entre patrimonio) de las mineras a 53,7% el año 2006. De mantenerse esta rentabilidad, en dos años recuperarían el capital invertido. Esto es lo que ha sucedido ya con Antamina, que en los años 2005 y 2006 ha tenido utilidades netas de 2.490 millones de dólares, habiendo invertido entre los años 1999 y 2003 la suma de 2.300 millones de dólares.

Para calcular el impuesto a las ganancias extraordinarias, algo que Ronald Reagan hizo en los Estados Unidos en la década de 1980, existen varios métodos. Por ejemplo, la diferencia entre las utilidades de 2005 y de 2006 puede considerarse como una ganancia extraordinaria (columna 3), debido a los altos precios. Esta asciende a 1.661 millones de dólares. Si esta se reparte igualitariamente entre la empresa minera y el Estado (50-50), entonces el impuesto extraordinario hubiera recaudado 831 millones de dólares (columna 4), el 1% del PBI. Si se compara esta cifra con la recaudación del óbolo de 170 millones de dólares anuales, se nota claramente que se ha perdido una extraordinaria oportunidad.

6. Conclusiones

El crecimiento económico depende, en gran medida, de los buenos precios internacionales de los minerales. Estos, a su vez, dependen de la evolución de la economía mundial,

principalmente de los Estados Unidos y China. Si se desacelera el crecimiento económico en esos países, habrá una reducción de la demanda de materias primas, y eso influirá directamente sobre los precios de los minerales. Esto significará menores ingresos por exportaciones y, por tanto, una menor recaudación fiscal.

Esto es lo que se refleja directamente en los análisis de impacto en la balanza comercial y en la balanza de cuenta corriente que ha realizado el Banco Central de Reserva bajo el supuesto de una disminución de los términos del intercambio que resaltamos en este artículo. Eso mismo sucedería con el déficit fiscal, que aumentaría por los mismos motivos ya señalados.

Este excepcional momento de la recaudación fiscal proporcionaba el clima propicio para llevar adelante una verdadera «reforma tributaria», tarea indispensable para dotar al Estado de los recursos que permitan invertir en educación, salud e infraestructura; y lograr, de ese modo, una efectiva reducción de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso (un claro indicador del avance en el logro de la equidad, indispensable en un país tan fracturado socialmente como el Perú).

Sin embargo, hemos visto que no se llevó a cabo la reforma tributaria, y se han mantenido las exoneraciones al sector financiero y a los sectores económicos con mayores ingresos, mientras que se procede a la eliminación de las exoneraciones a la Amazonía, en un clima de falta de diálogo que afecta directamente a la población de esas regiones. Por último, tampoco se ha aplicado el impuesto a las sobreganancias mineras, que, por el carácter cíclico de la economía mundial, tienen un carácter transitorio. Este era el momento para su aplicación, ya que esta hubiese permitido captar recursos que se pueden usar en el momento de baja de la economía mundial, tendencia que se aproxima como ya lo anuncian diversas variables económicas.