

26 de septiembre de 2018

Nº 397

Exportaciones de oro: enigmas y sombras

El pasado 3 de septiembre los presidentes de Bolivia y Perú, en la Declaración de Cobija, expresaron su compromiso de fortalecer la coordinación entre las instituciones nacionales competentes, impulsando acciones para prevenir y enfrentar las amenazas vinculadas a la delincuencia organizada transnacional, que atentan contra la seguridad de ambos países, entre ellas la minería ilegal. No es la primera vez que la preocupación por la minería ilegal ocupa la atención de ambos gobiernos, pero su reiteración es una señal de la persistencia del problema.

En Bolivia, así como en las relaciones boliviano-peruanas, la minería ilegal está primordialmente vinculada con las explotaciones y el comercio ilegal de oro, una cuestión de suyo compleja, y que envuelve, entre otros aspectos, la procedencia del oro exportado, el pago de regalías e impuestos, los mercados de destino, etc. A continuación, algunos datos ilustrativos de esta problemática.

Producción y exportación de oro

Desde el año 2012, las exportaciones de oro del país han alcanzado valores por encima de los 1.000 millones de dólares; en 2017 representaron el 27% del total exportado de minerales. La información del Ministerio de Minería (Anuario Estadístico 2017) consigna para el año 2017 una producción total de oro de 24.9 toneladas, por un valor de \$us 1.009 millones. Según este reporte, 24.7 toneladas (o sea, el 99%) es producción de las cooperativas, por un valor de \$us 1.002 millones.

No obstante, la tabla de valores de exportación, por “actores mineros”, en la misma gestión 2017, consigna para las cooperativas un valor exportado de apenas \$us 5.9 millones, sobre un total exportado de oro de \$us 1.026 millones, en tanto que la minería privada figura con un valor exportado de \$us 1.020 millones, esto es el 99.4% de la exportación total de dicho año.

Aquí salta a la vista una primera inconsistencia de las cifras oficiales. ¿Cómo se explica que las cooperativas que presuntamente aportan casi toda la producción nacional de oro registrada, apenas participen con el 0.6% del total exportado? Y a la inversa, ¿cómo puede ser que la minería privada exporte el 99.4%, cuando apenas produce el 1% del oro boliviano? Una de dos: son empresas privadas las que compran el oro producido por las cooperativas, y su negocio es la exportación, o bien el volumen y el valor de la producción de oro,

adjudicado a las cooperativas, en realidad es equívoca, y podría tratarse solamente de una ficción estadística.

En este segundo caso la pregunta es de dónde proviene el oro exportado desde territorio boliviano. ¿Es oro internado de contrabando, y luego reexportado como oro boliviano, tal como se ha denunciado varias veces, incluso por medios periodísticos peruanos?

Regalía de oro

La Ley de Minería define una escala de alícuotas para el pago de la Regalía Minera. Específicamente, según el Art. 227: (i) Para el oro en estado natural, pre-concentrado, desechos, amalgamas, granallas, bullón o barras fundidas, la alícuota es de 7%; (ii) Para el oro en estado natural o en escama proveniente de yacimientos marginales operados por la minería de pequeña escala, la alícuota es de 2.5%. Esta última alícuota fue fijada para favorecer la actividad de las cooperativas auríferas y de los mineros chicos, con la justificación de que estos grupos operan yacimientos marginales y de pequeña escala.

Ahora bien, de acuerdo al Anuario Estadístico 2017, el Estado ha recaudado un total de 31.6 millones de dólares en la gestión 2017, por concepto de regalía minera aplicada al oro. ¿Es correcto este monto pagado? ¿Se ajusta a lo determinado por la normativa minera?

Si, como dice el Art. 227 de la Ley de Minería, se aplicará la alícuota de 7%, el monto a recaudarse sobre el total exportado de oro (por un valor de \$us 1.026 millones) debería alcanzar a 71.8 millones de dólares, o sea 40,2 millones de dólares más de lo que efectivamente se ha recaudado. Esta importante diferencia tendría una única explicación: el oro exportado no paga la alícuota de 7%, sino únicamente la alícuota de 2.5% reservada para “yacimientos marginales y de pequeña escala”. ¡Curiosos yacimientos marginales de donde provienen 24.7 toneladas de oro!

La millonaria exportación de oro (1.026 millones de dólares en 2017) estaría pagando, entonces, una regalía considerablemente baja, refugiándose en la ventaja otorgada a las cooperativas y la minería chica. Toca a las autoridades competentes definir si ello implica la comisión de una defraudación tributaria al Estado. Lo cierto es que los departamentos y municipios -donde

residen los yacimientos auríferos- resienten un perjuicio económico enorme.

Así por ejemplo, el departamento de La Paz, el mayor exportador de oro del país, ha recibido en la gestión 2017 regalías por un valor de \$us 21.6 millones, por exportaciones cuyo valor asciende a \$us 690 millones, cuando lo que podría haber percibido (aplicando la alícuota de 7%) llegaría a \$us 48.3 millones. En otras palabras: se contabilizaría en 26.7 millones de dólares, en un año, el monto no ingresado a las cuentas del gobierno departamental y de las municipalidades paceñas.

Impuesto a las Utilidades

Tampoco existe registro oficial de que los exportadores de oro paguen el impuesto a las utilidades (IUE), aparentemente cobijándose en la condición de “cooperativas”. El régimen tributario no exige a las cooperativas del IUE, pero en los hechos éstas eluden tal obligación tributaria, tanto así que usualmente se piensa que las cooperativas están legalmente exentas del IUE. Los datos parecen corroborar la impresión generalizada de que las cooperativas auríferas no tributan por utilidades.

Eso no es todo. Las cooperativas se favorecen, por otro lado, de la exención de la Alícuota Adicional del 12.5% (por tratarse de “unidades productivas de naturaleza social”), establecida el año 2007 en la ley modificatoria del Código Minero de 1997.

Amparados en tales exenciones, los exportadores de oro pueden estar evadiendo el pago del IUE (25%) así como la Alícuota Adicional (12%), o sea en total 37.5%. Téngase en cuenta que 37.5% es el nivel impositivo que se aplica a las empresas mineras privadas que operan en el país. Más aún: las compañías que remiten utilidades al extranjero pagan, por este concepto, un impuesto suplementario de 12.5% sobre el monto remitido.

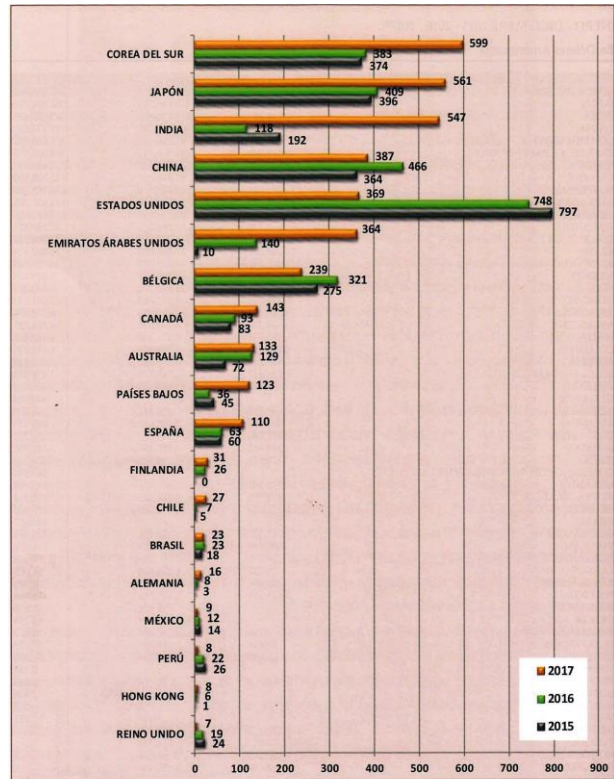
Llama pues la atención que un negocio floreciente como la exportación de oro, con ventas que superan los mil millones de dólares, no pague el IUE, ocasionando un daño económico al Estado, que podría estimarse en más de 160 millones en 2017, y montos similares por los años anteriores.

¿Dónde va el oro exportado?

Impresiona el espectacular crecimiento de las exportaciones de minerales bolivianos a mercados no tradicionales como son India, los Emiratos Árabes e incluso Corea del Sur. Así, en la gestión 2017 la exportación de minerales bolivianos a la India se cuadruplicó con respecto al 2016, con un valor de 547 millones de dólares (el 14.7% del total exportado),

mientras que las exportaciones a los Emiratos Árabes treparon de 10 millones de dólares en 2015 a 140 millones en 2016 y a 264 millones en 2017. Según refiere el informe anual del Ministerio de Minería, el incremento de las exportaciones minerales a dichos países se origina, primordialmente, en la exportación de oro.

RÁNKING DE EXPORTACIÓN SEGÚN PAIS DE DESTINO. ENERO - DICIEMBRE 2015 - 2016 - 2017 (p) (EN MILLONES DE DÓLARES AMERICANOS)



(p) Cifras preliminares. Elaboración: Unidad de Análisis y Política Minera. Ministerio de Minería y Metalurgia.

Se verifica, simultáneamente, que Estados Unidos se contrae como mercado de las exportaciones bolivianas de minerales, las cuales se redujeron de 797 millones de dólares en 2015 a 748 millones en 2016 y a escasos 364 millones en 2017. Lo cual sugiere que la dirección de las exportaciones minerales de Bolivia está cambiando rápidamente, de la mano de las exportaciones de oro.

Se sabe que Estados Unidos, en los últimos años, controla mucho más el ingreso del oro procedente de otros países, con medidas regulatorias y otras restricciones a la internación del oro ilegal o espurio, y que hacen parte de la lucha contra el lavado de dinero. Esta podría ser una explicación plausible para la drástica reducción de las exportaciones bolivianas de oro al mercado estadounidense. En contraste, estas exportaciones estarían encontrando salida en mercados alternativos, como la India y los Emiratos Árabes, carentes de controles y muchos más permisivos.