

## ROYALTY MINERO: LOS RIESGOS DE UNA MOCIÓN PARLAMENTARIA INCONSTITUCIONAL

- El alto precio del metal rojo ha revivido la tentación de elevar la carga tributaria de la minería privada del cobre. La próxima semana se votaría una moción parlamentaria que establece “una compensación a favor del Estado por la explotación de la minería del cobre y del litio, equivalente al 3% del valor nominal de los minerales extraídos”. Esta moción es inadmisibles, inconstitucional, y presenta riesgos desde el punto de vista económico.
- En Chile ya existe un Impuesto Específico a la Actividad Minera que es progresivo. Más aún, lo relevante es analizar la carga tributaria total efectiva, la cual ya es de las más altas entre los países mineros competidores.
- Para que el potencial geológico de Chile se traduzca en riqueza se requieren enormes inversiones, las cuales a su vez dependen no sólo de los precios y los costos, sino también de factores como la institucionalidad y la certeza jurídica.

El precio del cobre ha aumentado sorpresiva y significativamente en los últimos meses, superando incluso las expectativas más optimistas. El Gráfico N° 1 muestra la evolución del precio del cobre desde el año 2000 al 21 de febrero de 2021, cuando ya alcanzaba los US\$ 3,83 la libra, el máximo en más de ocho años. El buen momento por el que atraviesa el precio del metal rojo ha despertado en algunos la tentación de elevar la tributación de la minería privada del cobre, cambiando nuevamente las reglas del juego bajo la justificación de querer aumentar la recaudación fiscal cuando el precio del mineral es alto. Estas propuestas parecieran ignorar que en Chile ya existe un Impuesto Específico a la Actividad Minera (IEAM) que es progresivo y que implica una tasa marginal de recaudación que aumenta a medida que sube el precio de cobre. Más aún, lo relevante es la carga tributaria efectiva total que, como veremos, ya es alta en comparación a otros países mineros.

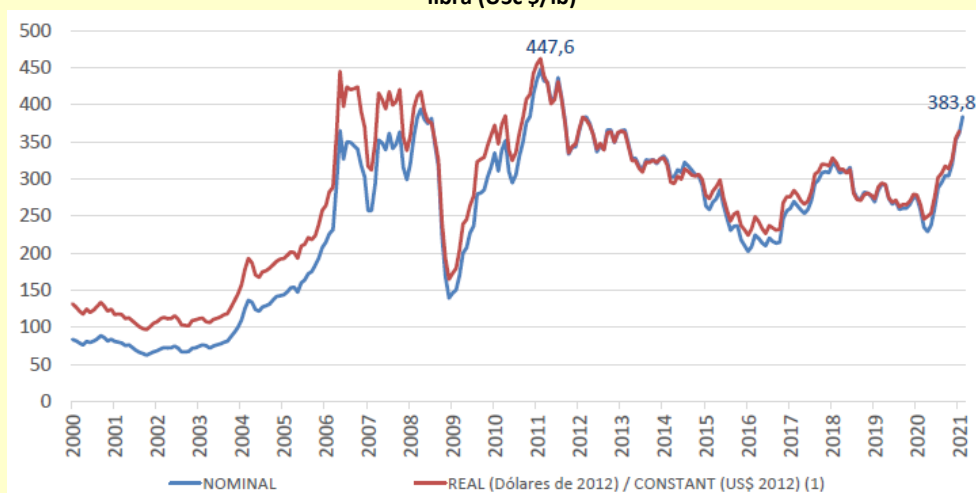
### **VOLATILIDAD DEL PRECIO DEL COBRE**

Aunque el alza del precio del cobre son buenas noticias para nuestro país, debe advertirse que no existe consenso entre los expertos y nada asegura que estas condiciones auspiciosas sean indicativas de un nuevo “súper ciclo” como el que ocurrió a partir del año 2004. A modo de apelar a la cautela, se debe mencionar que según el último informe de la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO) del cuarto trimestre de 2020, “las optimistas expectativas inducidas por el esperado comienzo

del proceso global de vacunación para inmunizar a la población contra el Covid-19, en conjunto con el alto crecimiento económico proyectado para China y la percepción de vulnerabilidad de la oferta mundial de cobre, en un contexto de bajos inventarios del metal, han posicionado al precio del cobre en un nivel que no puede ser justificado en su totalidad por los fundamentos de oferta y demanda. (...) Actualmente el precio del cobre tiene implícito un componente especulativo significativo, que por naturaleza es volátil, y que puede revertir la actual tendencia alcista del precio si se debilitan las expectativas de crecimiento de las economías desarrolladas en que se basan. (...) No obstante las consideraciones anteriores, COCHILCO proyecta como escenario más probable para 2021 que se alcance un precio promedio anual para el cobre de US\$ 3,30 la libra y para el año 2022 un valor promedio de US\$ 3 la libra”.

#### VOLATILIDAD EN EL PRECIO DEL COBRE DESDE EL AÑO 2000

Gráfico N° 1: Precio del Cobre a febrero 2021, Bolsa de Metales de Londres, centavos de dólar por libra (USc \$/lb)



(1) Deflactor: Índice de Precios al por Mayor de Estados Unidos (PPI, all commodities), base promedio 2012=100.

Fuente: Presentación del Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Matías Acevedo, en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, 09/03/21.

Las experiencias del pasado indican que, en circunstancias de una bonanza transitoria y de duración incierta, es necesario mantener una mirada de más largo plazo a la hora de definir políticas públicas y en particular, políticas tributarias que afectan a inversiones con horizontes de varias décadas, como sucede con la minería. En efecto, tal como muestra el Gráfico N° 1 el precio del cobre pasa por ciclos altos y bajos, y presenta un grado de volatilidad importante, todo lo cual es internalizado por el inversionista que asume el riesgo de un proyecto minero.

## MOCIÓN PARLAMENTARIA QUE CREA UN ROYALTY MINERO

En el año 2018, un grupo de diputados<sup>i</sup> presentó una moción parlamentaria con el objeto de establecer “una compensación a favor del Estado por la explotación de la minería del cobre y del litio, equivalente al 3% del valor nominal de los minerales extraídos” (Boletín 12.093-08). Este proyecto de ley (PDL), de artículo único, se encuentra en primer trámite constitucional, fue despachado por la Comisión de Minería y Energía de la Cámara de Diputados y se espera que se vote la próxima semana en la Comisión de Hacienda de dicha Corporación.

Tal como lo han hecho presente diversas autoridades y expertos en la materia, la moción referida es inadmisibles e inconstitucional, toda vez que vulnera abiertamente la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de fijación de tributos. En efecto, conforme al artículo 65 inciso cuarto N° 1 de la Constitución Política de la República (CPR) corresponde al Presidente la iniciativa exclusiva para imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión.

Sobre el punto, si bien los autores de la moción plantean que el royalty propuesto constituiría un derecho y no un tributo, lo cierto es que tanto la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia, como los autores más destacados de la doctrina nacional consideran que “tributo” tiene un alcance amplio y un carácter genérico, que envuelve una vasta categoría de prestaciones pecuniarias de carácter obligatorio.<sup>ii</sup> La propia Biblioteca del Congreso Nacional, por ejemplo, ha concluido que, “comparando los elementos del impuesto con los elementos del royalty a la minería en Chile, puede verificarse que este último reúne todos los elementos y requisitos de un impuesto”<sup>iii</sup>. Adicionalmente, la iniciativa es inconstitucional por cuanto vulnera el principio de no discriminación en materia tributaria y el principio de no afectación tributaria al señalar el destino de este tributo. En efecto, según el texto aprobado por la Comisión de Minería de la Cámara Baja, esta compensación deberá destinarse en un 50% a un Fondo de Convergencia Regional que financiará proyectos de desarrollo regional y comunal en la forma que determine el reglamento; y el 50% restante, directamente a financiar proyectos que contemplen medidas de reparación, mitigación o compensación de los impactos ambientales provocados por la actividad minera en las comunas en donde se encuentren los yacimientos desde los cuales se extraiga el mineral.

Finalmente, la iniciativa propone que un reglamento determinará la forma para calcular el monto específico de la compensación, pasando por alto la exigencia de que tanto el hecho gravado, como la tasa deben estar establecidos por ley.

### **CARGA TRIBUTARIA TOTAL EFECTIVA DE LA MINERÍA DEL COBRE**

En Chile ya existe un Impuesto Específico a la Actividad Minera que grava la renta operacional que resulta de la actividad de un explotador minero<sup>iv</sup>, consagrado en la Ley N° 20.026 publicada el 16 de junio de 2005. Dicha ley estableció tasas de impuesto de acuerdo a tres tramos de ventas (expresadas en valor equivalente de toneladas métricas de cobre fino o TMCF):

- Si las ventas anuales no superan el valor equivalente a 12 mil TMCF: exento.
- Si las ventas anuales superan las 12 mil TMCF pero no las 50 mil TMCF: tasa progresiva que va desde 0.5% hasta 4,5% (al aplicar el esquema de tasas progresivas marginales se obtienen tasas efectivas de entre 0% y 1,93%)<sup>v</sup>.
- Si las ventas anuales superan las 50 mil TMCF: tasa fija de 5%.

Luego del terremoto del 27 de febrero de 2010, la Ley N° 20.469 del 21 de octubre de ese año introdujo progresividad al impuesto en el tramo de ventas mayores a 50.000 TMCF (que hasta entonces era una tasa fija de 5%), aumentando el impuesto con tasas progresivas marginales que van desde 5% hasta 34,5% según el tramo del margen operacional minero. Al aplicar el esquema de tasas progresivas marginales, se obtienen las actuales tasas efectivas que pueden variar entre 5% y 14% según haya sido el margen operacional obtenido por el explotador minero<sup>vi</sup>. Por lo tanto, la recaudación fiscal por concepto de IEAM, al ser progresivo, ya le permite al Estado captar una mayor renta en momentos de bonanza (Tabla N° 1).

### **EN CHILE YA EXISTE UN IMPUESTO ESPECÍFICO A LA MINERÍA QUE ES PROGRESIVO**

**Tabla N° 1: Tasas de Impuesto Específico a la Actividad Minera**

<b>Tramo de Ventas</b> (valor equivalente en TMCF)	<b>Tasas progresivas marginales</b>	<b>Tasas efectivas</b>
Menores a 12.000 toneladas	0%	0%
Entre 12.000 y 50.000 toneladas	0,5% a 4,5%	0% a 1,93%
Mayores a 50.000 toneladas	5% a 34,5% *	5% a 14% *

(\*) Nota: En régimen general Ley N°20.469; tasas IEAM según margen operacional minero.

Fuente: Presentación del Subsecretario del Ministerio de Minería, Sr. Pablo Terrazas, en la Comisión de Minería y Energía de la Cámara de Diputados, 16/01/19.

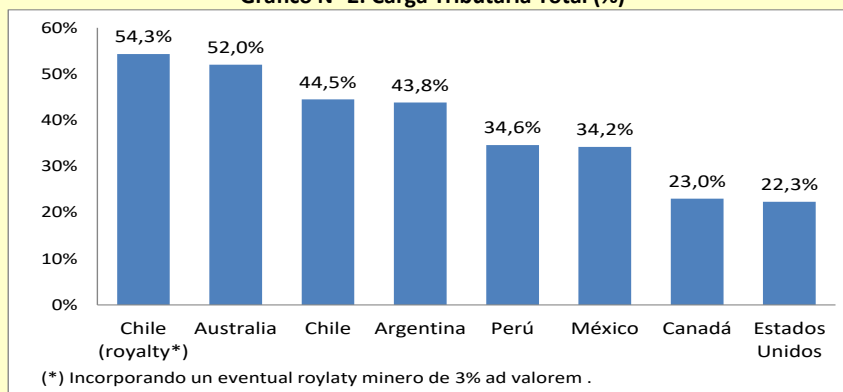
Una forma que tiene el Estado para capturar parte de la renta minera es con un royalty o regalía<sup>vii</sup>, que debe entenderse como la retribución a la que tiene derecho

el Estado debido al deterioro que experimenta su patrimonio por la extracción de recursos naturales no renovables. La renta minera es la diferencia entre el precio de venta y el costo de oportunidad de proveer el *commodity*, incluyendo la rentabilidad exigida por la inversión realizada (costos de exploración, extracción y producción, costo del desarrollo y premio por riesgo). Más allá del nombre -ya sea royalty o se le denomine impuesto específico a la actividad minera-, lo que define lo define es que se aplica sólo a la minería, es decir, es adicional al impuesto general a la renta a la que están afectas todas las actividades económicas.

Ernst & Young (EY 2020, EY 2018), estimó la carga tributaria efectiva que tendría que enfrentar un mismo proyecto minero en diferentes países, incluyendo impuestos a la renta, retiros, royalty y otros. La estimación se basa en una metodología internacionalmente aceptada e incorpora las complejidades relevantes de las diferentes regulaciones tributarias a la minería del cobre en Australia, Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos, México y Perú (Gráfico N° 2).

**UN ROYALTY DE 3% AD VALOREM COMO EL PROPUESTO AUMENTARÍA LA CARGA TRIBUTARIA TOTAL A LA MINERÍA EN CHILE, QUE YA ES LA SEGUNDA MÁS ALTA**

**Gráfico N° 2: Carga Tributaria Total (%)**



Nota: El gráfico usa el concepto de Carga Tributaria como el Valor Presente de Gasto por Impuestos / Valor Presente de Resultado Financiero antes de Impuestos o EBIT. Se incluyen los países latinoamericanos de la actualización (EY 2020), y -a modo ilustrativo - Australia, Canadá y Estados Unidos de la versión anterior del estudio (EY 2018).

Fuente: Elaborado con los datos del gráfico 19 en el estudio (EY 2020).

Como se puede apreciar, el gráfico ubica a Chile con una carga tributaria total de 44,5%, la segunda más alta luego de Australia y muy por sobre los principales competidores en la producción de cobre (Perú). Si a ello se le agregara una “regalía” o royalty del 3% *ad valorem*, tal como se está proponiendo, la carga tributaria total en Chile subiría a 54,3%, pasando a ser el país con mayor carga tributaria total. En

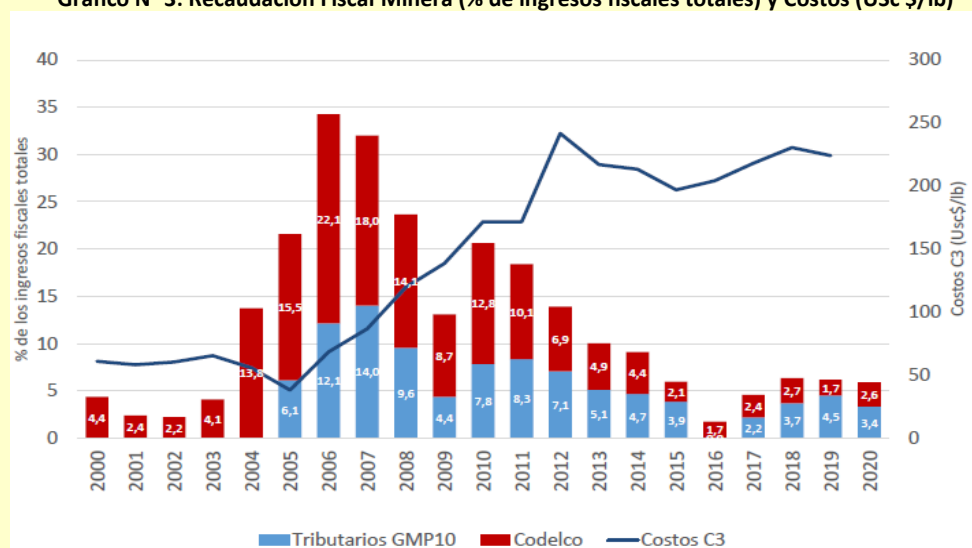
la aplicación de un royalty, el mayor desafío pasa por lograr equilibrar el tamaño de la renta capturada por el Estado y, al mismo tiempo, asegurar a las empresas un retorno de su inversión adecuado al riesgo. Sin ese equilibrio, un royalty, si bien puede generar una mayor recaudación fiscal de corto plazo, puede llevar a una menor producción en el largo plazo, al inhibir los incentivos de la etapa exploratoria. Además, según Tilton (2004), como las rentas se distribuyen en forma heterogénea entre las minas, dependiendo en gran medida de la ley del recurso, una regalía desmedida podría evitar la explotación de minas sólo marginalmente rentables.

### COSTOS Y RECAUDACIÓN FISCAL

Es importante entender que la recaudación fiscal no sólo depende de los precios del cobre, sino también de los costos, los cuales han ido creciendo sostenidamente, tal como muestra el Gráfico N° 3. Entre los factores que explican el aumento de los costos operacionales destacan el mayor costo de los factores de producción, principalmente del trabajo; la disminución de la ley del mineral, los efectos inflacionarios o de tipo de cambio, entre otros. Actualmente, el porcentaje de ingresos fiscales provenientes de la minería del cobre -tanto por aportes de Codelco como de la minería privada- es cercano al 6%, cifra muy inferior al 20% que representaba en 2010 y al 34% de 2006.

#### EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN FISCAL MINERA Y LOS COSTOS DESDE EL AÑO 2000

Gráfico N° 3: Recaudación Fiscal Minera (% de ingresos fiscales totales) y Costos (USc \$/lb)



Fuente: Exposición del Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Matías Acevedo, en la Comisión de Hacienda, de la Cámara de Diputados, 09/03/21

## REFLEXIONES FINALES

La minería involucra inversiones cuantiosas y de muy largo plazo. En un mundo globalizado, la estabilidad de las políticas económicas y la certeza jurídica en los países son cruciales a la hora de decidir dónde invertir. Lamentablemente, el Informe Fraser que mide el atractivo para invertir en minería en diversas regiones del mundo, muestra una drástica caída de Chile en el ranking, desde el puesto 17 (año 2019) al 30 (año 2020).

Nuestro país cuenta con las mayores reservas de cobre del mundo (23% del total mundial). También ocupa el primer lugar en producción (28% del total mundial) con 5,7 millones de toneladas métricas anuales, más que duplicando la producción de Perú que ocupa el segundo lugar con 2,5 millones de toneladas métricas<sup>viii, ix</sup>. Pero tener potencial geológico no es suficiente. Para que ello se traduzca efectivamente en riqueza se requiere exploración minera para que se encuentren y aumenten las reservas y se requiere que ellas, a su vez, se exploten. Todo lo anterior requiere enormes inversiones y transferencia de tecnología.

El royalty del 3% *ad valorem* propuesto tendría dos efectos. El primero es expropiar parte de la tasa de retorno que tenían contemplados los inversionistas cuando invirtieron en Chile. En el corto plazo esto puede no tener un impacto en la cantidad producida por los proyectos ya en marcha, pero sí en las futuras ampliaciones que serán descartadas debido al aumento en el costo total. El segundo es que afectará a futuros proyectos, ya que al elevarse la carga tributaria total se requerirá una tasa de retorno mayor, lo que dejará fuera de competencia a yacimientos que se hubieran explotado de no existir este nuevo tributo, tal como ha ocurrido en Perú<sup>x</sup>.

<sup>i</sup> Moción parlamentaria de las diputadas Castillo, Cicardini, Pérez y Sepúlveda; y diputados Mulet, Noman, Schilling, Velásquez (Pedro), Velásquez (Esteban) y Vidal.

<sup>ii</sup> Presentación de Arturo Fernandois, ante Comisión de Minería de la Cámara de Diputados. Informe Comisión de Minería, p. 21.

<sup>iii</sup> Informe de la Comisión de Minería, p.3.

<sup>iv</sup> Explorador minero definido como toda persona natural o jurídica que extraiga sustancias minerales de carácter concesible y las venda en cualquier estado productivo en que se encuentren.

<sup>v</sup> A aquellos explotadores mineros cuyas ventas anuales estén entre 12 mil y 50mil TMCF, se les aplicará una tasa equivalente al promedio por tonelada de lo que resulte de aplicar lo siguiente: i) Sobre la parte que exceda al valor equivalente a 12 mil TMCF y no sobrepase el equivalente a 15 mil TMCF: tasa de 0,50%; ii) Sobre la parte que exceda al valor equivalente a 15 mil TMCF y no sobrepase el equivalente a 20 mil TMCF: tasa de 1,00%; iii) Sobre la parte que exceda al valor equivalente a 20 mil TMCF y no sobrepase el equivalente a 25 mil TMCF: tasa de 1,50%; iv) Sobre la parte que exceda al valor equivalente a 25 mil TMCF y no sobrepase el equivalente a 30 mil TMCF: tasa de 2,00%; v) Sobre la parte que exceda al valor equivalente a 30 mil TMCF y no sobrepase el equivalente a 35 mil TMCF: tasa de 2,50%; vi) Sobre la parte que exceda al valor equivalente a 35 mil TMCF y no sobrepase el equivalente a 40 mil TMCF: tasa de 3,00%; vii) Sobre la parte que exceda al valor equivalente a 40 mil TMCF: tasa de 4,50%.

<sup>vi</sup> A aquellos explotadores mineros cuyas ventas anuales excedan al valor equivalente a 50mil TMCF, se les aplicará: i) Si el margen operacional minero (MOM) es igual o inferior a 35: tasa de 5,0%; ii) Sobre la parte del MOM que exceda de 35 y no sobrepase de 40: tasa de 8,0%; iii) Sobre la parte del MOM que exceda de 40 y no sobrepase de 45: tasa de 10,5%; iv) Sobre la parte del MOM que exceda de 45 y no sobrepase de 50: tasa de 13,0%; v) Sobre la parte del MOM que exceda de 50 y no sobrepase de 55: tasa de 15,5%; vi) Sobre la parte del MOM que exceda 55 y no sobrepase 60: tasa de 18,0%; vii) Sobre la parte del MOM que exceda 60 y no sobrepase 65: tasa de 21,0%; viii) Sobre la parte del MOM que exceda 65 y no sobrepase 70: tasa de 24,0%; ix) Sobre la parte del MOM que exceda 70 y no sobrepase 75: tasa de 27,5%; x) Sobre la parte del MOM que exceda 75 y no sobrepase 80: tasa de 31,0%; xi) Sobre la parte del MOM que exceda 80 y no sobrepase 85: tasa de 34,5%; xii) Si el MOM excede de 85: se aplica una tasa de 14%. Ley 20.469.

<sup>vii</sup> Las regalías de manera general se pueden aplicar sobre el volumen de producción (ad quantum) o sobre el valor bruto de la producción (ad valorem). Cuando se aplica sobre el volumen de producción pueden surgir problemas relacionados con sus costos de monitoreo. En particular si el recurso extraído no es homogéneo.

<sup>viii</sup> Consejo Minero (2021), Cifras Actualizadas de la Minería, Febrero de 2021. Disponible en <https://consejominero.cl/wp-content/uploads/2021/03/Cifras-Actualizadas-de-la-Mineria-2021-Febrero.pdf>

<sup>ix</sup> Macroconsult Peru (2021), Indicador de competitividad minera del PeruMin 2019.

<sup>x</sup> Libertad y Desarrollo (2004), Los efectos del Royalty, Temas Públicos N° 683 del 16 de julio de 2004.