

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN



#2103
Edición

MIRADA POLITICA

MAYO
2021

ROYALTY MINERO:

¿OTRA MALA INICIATIVA PARA CHILE?



Foto: cnnchile.com



Foto: pauta.cl

I. INTRODUCCIÓN

Las últimas semanas viene avanzando en la Cámara de Diputados un proyecto que —de convertirse en ley— establecerá una **compensación o royalty, que las empresas mineras deberán pagar al Estado por la explotación de dichos recursos**. Este nuevo tributo —que en la iniciativa original gravaba solo al cobre y al litio— afectaría a la industria de todos los minerales concesibles.

La moción, ingresada originalmente en 2018, ha tenido estas últimas semanas un fuerte impulso, que culminó con **su aprobación en la sala de la Cámara el pasado jueves 6 de mayo**. Esta arremetida ha sido conducida principalmente por diputados de la izquierda, pero también por algunos oficialistas que ven una posibilidad de recaudar más recursos para sus regiones.

Además de los fuertes vicios de constitucionalidad que posee —y que a estas alturas parecen no importarles a muchos parlamentarios— el proyecto ofrece **mecanismos que están lejos de ser óptimos para lograr fines que sí son atendibles** (como recaudar más para las regiones y para solventar los efectos de la pandemia).

Es justo y necesario debatir si nuestra tributación minera es la óptima, sobre todo en un contexto de necesidades sociales urgente y de altos precios del cobre. Pensar en maneras de recaudar más es clave, pero buscando no afectar la inversión y la producción, ambas a la baja los últimos 15 años. Lamentablemente, este proyecto no ha intentado siquiera ese equilibrio.

Al contrario de lo que correspondería para una iniciativa de esta magnitud, que significaría un cambio estructural en la actividad económica más importante de Chile, se han evadido los estudios profundos y detallados, y se han preferido los *slogans* y las buenas intenciones. El resultado es un texto que —de ser aprobado— haría que **nuestra carga tributaria minera doble la de nuestros países competidores**, y volvería muchos proyectos insostenibles.

Con ánimo constructivo, la idea de este documento es informar y contribuir a un debate que es necesario, pero que se ha dado de manera apresurada y con poco respaldo técnico. Todo con el objeto de evitar que nuestro parlamento ofrezca —nuevamente— **una mala política pública como si fuese la única opción posible**.

II. EL PROYECTO Y SU EVOLUCIÓN

El origen histórico de este proyecto es sostenido por sus autores y defensores en la idea de que **en Chile no se habrían aprovechado los años de altos precios del cobre para recaudar más fondos para el fisco**. Por ello, sería menester incorporar un royalty minero, que sus autores definen como “*un derecho que el Estado soberano cobra al concesionario por la explotación de sus riquezas naturales*”.

Este *derecho* se concretizaría en un **porcentaje de las ventas anuales del mineral respectivo**. Por eso se habla de un **tributo *ad valorem*, pues grava el valor efectivo de lo extraído, y no las utilidades**. Eso, como se verá, implica un cambio radical al impuesto específico actual, que grava los márgenes de utilidad (ingresos - costos), permitiendo que el porcentaje a pagar fluctúe con los precios, y que los crecientes costos de la industria no la hagan insostenible.

Así, se presentó originalmente una moción que constaba de un artículo único, y que podía resumirse en los siguientes puntos:

1. Establece una “*compensación en favor del Estado*” por la **explotación del litio y el cobre**, que se paga de manera anual, equivalente al **3% del valor *ad valorem* de los minerales extraídos**.

2. El 50% de este royalty se deberá destinar a un **Fondo de Convergencia Regional** (para proyectos de desarrollo regional y comunal); el otro 50% a proyectos de **reparación o mitigación medioambiental**.

3. **Exime del royalty** a las mineras que extraigan menos de 12.000 toneladas de cobre fino; o menos de 50.000 toneladas de litio metálico.

4. **Establece un reglamento**, que debe regular (i) la fórmula de cálculo del royalty, su oportunidad y forma de pago; (ii) la administración y operación del Fondo de Convergencia Regional; (iii) los mecanismos de adjudicación de los proyectos de compensación medioambiental.

Luego, en su discusión en particular, se le hicieron importantes modificaciones, algunas de las cuales constituyen cambios estructurales. La más importantes fueron:

a) Se extendió esta carga **a todos los minerales concesibles**. Esto implica considerar de la misma forma una industria gigantesca y rentable como el cobre, con industrias pequeñas como el hierro, que funcionan prácticamente al costo.

b) **Se redistribuyeron los fondos a recaudar**, de la siguiente manera:

i. **25%** al Fondo de Convergencia Regional.

ii. **25%** a inversión en infraestructura crítica, infraestructura digital o programas de investigación de universidades estatales. Todo esto en proyectos que realicen en las regiones mineras.

iii. **50%** a los ingresos generales de la nación.

c) **Se creó una tasa progresiva, que aumenta el porcentaje original de 3% cuando el precio supera los 2 dólares la libra de cobre**. Esta tasa grava el margen de aumento del precio, según los siguientes parámetros:

2 - 2,5 USD	15%
2,5 - 3 USD	35%
3 - 3,5 USD	50%
3,5 - 4 USD	60%
4 USD o más	75%



Foto: latercera.com

Se determina que los fondos recaudados por estas cargas adicionales serán destinados a financiar una renta básica universal durante la pandemia, y a los ingresos generales de la nación una vez culminada esta.

Esta tasa progresiva es —sin duda— el aspecto más polémico del proyecto, puesto que dispara las tasas a niveles mucho más elevados, sobre todo en contextos de precios altos (como sucede actualmente). Con esto, el royalty de 3% no sería más que un título, dado que ese porcentaje solo operaría con precios muy bajos del mineral.

d) Se estableció un beneficio para quienes refundan o refinan cobre:

- i. Un 5% de rebaja a la tasa marginal respectiva** para quienes produzcan **cobre blíster** (hasta 96% de pureza)
- ii. Un 7% de rebaja a la tasa marginal respectiva** para quienes produzcan **ánodos de cobre** (99,4% - 99,6% de pureza)
- iii. Una rebaja equivalente al costo de la refinación** para quienes produzcan **cátodos de cobre** (99,99% de pureza)

III. ARGUMENTOS DE SUS PROMOTORES

Podemos resumir las razones que esgrimen los autores del proyecto, y que han repetido quienes lo apoyan, en 3 argumentos:

a) Argumento histórico-reivindicatorio. Hace referencia a nuestra condición de **país minero, que convierte a esta actividad en el sostén de nuestra economía.** Los autores reivindican nuestra condición de “dueños de nuestro subsuelo”, lo que haría justo y necesario dejar una mayor parte de la riqueza que este produce en nuestras arcas fiscales. Esto se refuerza por el hecho de ser recursos que no son renovables.

Pese a no hacer referencia explícita sus autores, se observa un **espíritu similar al que motivó la “chilenización” y nacionalización del cobre** el siglo pasado. Es más, varios diputados sí justificaron su apoyo a esta moción reivindicando ese proceso. Eso debe mirarse con atención, sobre todo considerando que los datos muestran que hoy las mineras privadas están produciendo más —y aportando más al fisco— que CODELCO. Y, por cierto, las nefastas consecuencias que trajo la expropiación de las mineras, cuya experiencia no sería para nada bueno repetir

b) Argumento económico. Este royalty sería conveniente porque **aumentaría considerablemente los ingresos que percibe el fisco** por la explotación de nuestros minerales. Hay expectativa en aumentar la recaudación que se ha venido dando hoy, y la que pueda venir en los próximos años, en que prevén que la producción y los precios aumentarán. Los autores de la moción manifiestan, por ejemplo, que el cobre aumentará aún más su importancia en el futuro, sobre todo por la relevancia que este tiene para el desarrollo de nuevas tecnologías, electro movilidad y energías renovables. El cobre chileno pasaría de producir 1/8 a 1/4 de las barras de este metal que se comercializan en el mundo.

Este argumento envuelve una **crítica a la manera en que ha tributado hasta ahora la explotación de los yacimientos mineros, y específicamente al Impuesto Específico a la**

Actividad Minera (IEAM). Las críticas más repetidas dicen relación con:

- Que la **recaudación sería insuficiente** (en comparación a las utilidades de las mineras);
- Que el **impuesto grava el margen de utilidad**, cuando debiese gravar directamente las ventas o el valor del mineral *ad valorem*;
- Que **las empresas cuentan con beneficios tributarios, como la invariabilidad.**

Como se verá en el siguiente apartado, **los expertos no concuerdan en todos estos puntos.** Por una parte, no es seguro que los precios vayan a incrementarse tanto. Sí se proyecta un aumento en la demanda (por las razones esgrimidas más arriba), pero eso no necesariamente incrementará los precios. Por otra, no es tan claro que con un royalty vaya a recaudarse más, por el impacto que podría tener en la inversión y producción. A eso se suma el hecho de que **el IEAM nunca se ha aplicado en su versión actual durante un “súper ciclo”, pues su progresividad comenzó a regir recién en 2010.**

c) Argumento jurídico-político. Consiste en la fundamentación jurídica que se le intenta dar al royalty. Como ya se dijo, los defensores del proyecto hablan de un “*derecho*” del fisco, basado en el dominio que la propia Constitución reconoce sobre las minas. En el proyecto mismo se usa la palabra “*compensación*”.

Si bien es perfectamente discutible la existencia de este “derecho de explotación” (basada en el efectivo dominio estatal sobre las minas que la Constitución reconoce en el artículo 19 No. 24), esta argumentación en realidad devela un **intento de quitarle al royalty su naturaleza de tributo.** Esto, como veremos, es clave, pues es la manera en que se intenta solventar la evidente inconstitucionalidad del proyecto.

IV. PROBLEMAS DE LA MOCIÓN

La discusión ha circundado en torno a dos ejes principales. A continuación, se analizan dichos ejes, a la vez que se desnudan las principales falencias del proyecto:

a) Problemas de constitucionalidad. Como ya se ha venido adelantando, el proyecto tiene problemas evidentes de constitucionalidad. El profesor Germán Concha, en exposición en la Comisión de Hacienda, los resumió de muy buena forma:

i. El royalty es un tributo. Es una **transferencia obligatoria y en dinero que los particulares están obligados a realizar al Estado**. Nuestra constitución regula este concepto de manera amplia: son tributos —por ejemplo— el IVA, los derechos aduaneros y las tasas de embarque. Por tanto, sin importar si el proyecto lo considera un impuesto, una “compensación” o un “derecho”, su tratamiento constitucional es el mismo. Ello hace que el proyecto adolezca de 3 problemas de constitucionalidad, por infringir 3 principios que todo tributo debe cumplir

- **PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA:** Los tributos son materia de ley, y **este proyecto entrega importantes elementos de su regulación a reglamentos**.

- **INICIATIVA EXCLUSIVA EN MATERIA TRIBUTARIA:** Los tributos son materia de ley de **iniciativa exclusiva del Presidente de la República**.

- **PRINCIPIO DE NO AFECTACIÓN:** Los tributos **no pueden estar afectos a un fin determinado más que el patrimonio de la nación**, y acá se establece un Fondo de Convergencia Regional.

ii. Justicia tributaria. La Constitución exige otras dos condiciones a los tributos, que parecen no estar cumpliéndose en el proyecto:

- **Igualdad tributaria:** Las cargas no pueden afectar indebidamente a algunas áreas más que a otras. No puede limitarse una actividad vía tributos, ni establecer discriminaciones arbitrarias. Cabe preguntarse, entonces, porqué sería necesario otro impuesto que grave la misma actividad. ¿Por qué no perfeccionar el IEAM? ¿Por qué gravar solo la extracción de litio y cobre, y no a otras actividades? La moción no ofrece ninguna explicación a estas preguntas.

- **No desproporcionados o injustos:** debe haber una justificación de protección de un bien público para establecer la carga, más allá de lo económico. Este proyecto es confuso al respecto, porque parece fundarse primero en la importancia de la actividad minera, pero luego en la protección del medio ambiente. ¿Por qué se gravaría la actividad minera y no a otras actividades que afectan el medio?

iii. El Fondo de Convergencia Nacional. Este fondo, que según el proyecto se llevaría un cuarto de lo recaudado, es doblemente problemático.

- Primero, como ya se dijo, porque estaría **afectando el tributo a un fin determinado**.

- Segundo, porque se entromete en **materias de administración financiera del Estado**, normas que son de iniciativa exclusiva del Presidente.



Foto: m.elmostrador.cl

Estos problemas de constitucionalidad se han hecho presentes en la discusión de varias formas, siendo las más relevantes:

- La Mesa de la Cámara de Diputados declaró **inadmisible** el proyecto. El diputado E. Velásquez reclamó dicha determinación, y sometida esta a votación de la Sala, se terminó declarando **admisibile por mayoría**.
- Se han realizado las correspondientes reservas de constitucionalidad por diputados de Chile Vamos y por el Ejecutivo.
- El proyecto fue **rechazado en general por la Comisión de Hacienda**, en gran medida basándose en estos argumentos, y con el voto del diputado DC José Miguel Ortiz.

b) Aspectos económicos. Buena parte de la discusión ha entrado a las consecuencias económicas y técnicas de esta nueva carga para las empresas que desarrollan la actividad minera.

i. Inversión: es lógico pensar que, si se agrega una nueva carga tributaria para las empresas mineras, **la inversión pueda desincentivarse**. Esa preocupación la manifestaron algunos diputados de Chile Vamos (entre otros G. Ramírez, P. Melero y L. Pérez), así como los ministros Cerda y Jobet. Sobre todo, si se piensa sumar este royalty al ya existente IEAM.

Para los economistas Ramón López y Gino Sturla, esto no afectaría la inversión, pues las empresas mineras seguirían teniendo utilidades. El experto Gustavo Lagos cuestionó aquello, diciendo que **las empresas mineras con costos altos —que no son pocas— si serían perjudicadas si se impone una tasa fija**. Lo mismo fue refrendado por Joaquín Villarino, Presidente Ejecutivo del Consejo Minero.

El ministro Juan Carlos Jobet, por su parte, comentó que hay proyectados proyectos de mineros por un total de 15.000 millones de dólares para los próximos 2 años, y por **75.000 millones de dólares hasta el 2029**.

ii. **Recaudación: no hay acuerdo entre los expertos, respecto a que un royalty de estas características necesariamente implicaría aumentar la recaudación.** López y Sturla han señalado que un royalty *ad valorem* como este significaría automáticamente más recaudación. Pero la mayoría, incluyendo al profesor Lagos, han cuestionado esa premisa, dado que dependerá de los costos de cada empresa. Por eso, a su juicio, **conviene más gravar dinámicamente.**

Este tema tuvo una discusión adyacente importante, respecto del precio del cobre y cómo este colabora con una mayor recaudación. Algunos, como el diputado Núñez, confían demasiado en un aumento sostenido del precio del metal, mientras los expertos indican que **conviene mirarlo con precaución, pues es extremadamente volátil**

iii. **IEAM:** Respecto del Impuesto Específico a la Actividad Minera, Fernando Barraza (Sii) expuso como se administra y Matías Acevedo (DIPRES) sobre la recaudación del mismo. Como ya se dijo, esta discusión tiene un fondo que es mejorar la recaudación del fisco por la actividad minera. Hay en ese sentido elogios y críticas al régimen actual:

- Hay una crítica transversal, que consiste en la **poca transparencia que existe en torno a la situación tributaria de las empresas mineras**, sobre todo considerando beneficios como la invariabilidad. Eso hace difícil verificar el dinamismo que debiese tener la tasa del IEAM.

- Algunos, como los profesores López y Sturla, estiman que es **claramente insuficiente, y que tiene que gravar el valor del mineral, no el margen operacional** de las

empresas. Para ellos, incluso el porcentaje del royalty debiese ser mucho mayor.

- Para la mayoría de los expertos, en cambio, convendría más un régimen **que mejore el IEAM actual:** haciéndolo realmente progresivo, para capturar la renta extra cuando el precio sube, pero no afectar demasiado la inversión cuando este baja. Al respecto, **Matías Acevedo (Dipres) y Rodrigo Cerda** expusieron que con el régimen actual, un aumento del precio en un 32% provocaría un 70% de aumento en la recaudación. En la misma línea, el ministro **Juan Carlos Jobet** señaló que, de haber estado rigiendo el IEAM actual desde el 2004, se hubiese recaudado un 85% más que lo que se recaudó en los diez años que duró el “súper ciclo” anterior (8.638 v/s 4.682 millones de dólares). **Hernán Frigolett**, extesorero General de la República, señaló que es clave una tasa dinámica, pues gravar el precio hace que el monto a tributar no dependa del desempeño de la empresa, sino de factores externos. **Ricardo Guerrero**, por su parte, señaló también las ventajas de una tasa dinámica, aunque dijo que para ello es clave la transparencia que hoy, a su juicio, no existe.

- El ministro **Juan Carlos Jobet** señaló, por su parte, que si se hubiese aplicado el IEAM actual al “súper ciclo” anterior del cobre (2004-2014) se hubiese obtenido **una recaudación un 85% más elevada que la que tuvimos.** Recordó, así, que este instrumento de tasa progresiva no ha sido realmente utilizado con precios altos, dado que se reformó recién en 2010-2011. **No procedería, por tanto, comparar las recaudaciones del súper ciclo anterior, que se produjeron antes de que el IEAM estuviera plenamente vigente.**

V. COMENTARIOS FINALES:

A nuestro parecer, habiendo estudiado el proyecto y escuchado a los expertos que ya han participado de la discusión, **su aprobación está lejos de apuntar al lugar correcto:**

a) Por su evidente inconstitucionalidad. Nos parece que no podemos seguir dañando nuestra institucionalidad democrática, pasando a llevar nuestra Carta Fundamental. Pese a que viene una Convención que puede modificar muchas cosas, **no puede seguir transmitiéndose el espíritu de que no importa saltarse las reglas, por muy importante que sea el objetivo que se busque.** Sin normas comunes no hay democracia.

b) Porque no hay acuerdo entre los expertos en que el royalty vaya efectivamente a aumentar la recaudación del fisco. Independiente del precio del cobre (sobre el que tampoco hay acuerdo), esta medida podría afectar la inversión privada, y al ser un monto fijo podría ser muy perjudicial para las mineras con costos altos. Como se adelantó, de aprobarse esta moción, **Chile se convertiría en el país con más carga tributaria minera, lo que puede afectar peligrosamente nuestra competitividad respecto de países como Perú o Australia.** Además, no tiene sentido impulsar este impuesto basándose en los precios altos del mineral, dado que estos no influirán en la recaudación sino hasta 2024, por los contratos de invariabilidad tributaria que tiene el Estado de Chile con la mayoría de las mineras.

En un ambiente de mucha competitividad internacional, **esto puede hacer que nuestra participación en el mercado**

minero mundial siga bajando —a costa de nuestros competidores— desaprovechando las oportunidades del futuro, que proyecta un aumento en la demanda de cobre. Así, la rescatable **preocupación por más recursos fiscales debe ponderarse con no perjudicar la industria más importante del país en el mediano plazo.**

c) Porque parece mucho más conveniente reformar el IEAM para que funcione mejor. Menospreciar el IEAM por su desempeño en el “súper ciclo” pasado no tiene mucho sentido, dado que no alcanzó realmente a aplicarse. Eso no quita que sea conveniente revisarlo, para hacerlo efectivamente progresivo, aumentar la transparencia de la tributación de las mineras, y estudiando sus tasas para que sean las óptimas, en aras de no afectar la inversión y aumentar la recaudación. Pensando en un posible nuevo ciclo de precios altos, que puede generar altas expectativas sociales, esto asoma como aconsejable.

d) Tampoco se entiende porqué se extendió, en esta última etapa de su tramitación, la aplicación de este royalty a todos los minerales concesibles, cuando las condiciones de la explotación del cobre y el litio —ya muy diferentes entre sí— **son abismalmente diferentes a las de otros minerales.** La mayoría de ellos dependen de la pequeña y mediana minería, y algunos —como la minería del hierro— no soportarían una carga de estas características, pues funcionan prácticamente al costo.



Foto: cnnchile.com

e) Por último, la tabla de tasa progresivas. Este elemento —añadido en la última parte de la tramitación en particular— hace que **la tasa inicial de 3% se vuelva completamente ilusoria, pues solo operaría en épocas de precios muy bajos.** La progresividad es positiva, pero este mecanismo la establece solo en un sentido, y de manera exagerada, llegando a tasas que pueden considerarse expropiatorias.

En suma, creemos importante recalcar que, siendo la actividad minera la más importante del país, una evaluación de su estructura tributaria de esta magnitud —siendo necesaria— **no puede ser realizada con apuro, sino que con un estudio profundo y acabado.** Incluso el apresuramiento es **poco comprensible desde un punto de vista práctico, dada —como ya se dijo— la invariabilidad tributaria de la que gozan la mayoría de las empresas mineras** (algunas hasta 2023, otras hasta 2029). Esto hará que los efectos de este debate —sean cuales sean— no se comiencen a notar en el corto plazo.

Valoramos que se de este debate. Debe estudiarse, por cierto, **el aporte que hacen las mineras al país, y la vinculación con las regiones y comunidades que los albergan.** La motivación de fondo de asignar fondos a las regiones es, en ese sentido, la correcta, y es menester estudiar mecanismos que les impongan una mayor retribución a zonas que han llegado a contribuir —en épocas de bonanza— 1/3 del PIB. Sin embargo, el debate no puede obviar nuestros límites institucionales, ni comprometer nuestra capacidad de atraer inversión en el mediano y largo plazo por fines cortoplacistas (por muy noble que estos sean).

El proyecto, así como está, **adolece de demasiados defectos de forma y fondo.** Puede ser positivo —como se dijo— estudiar reformas a la estructura tributaria actual. Pero avanzar con esta moción en estos términos, y con la celeridad que han planteado sus partidarios, no apunta al sentido correcto.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman