

**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EN FAVOR DEL ESTADO
UNA COMPENSACION DENOMINADA ROYALTY MINERO
POR LA EXPLOTACION DE LA MINERIA DEL COBRE Y DEL LITIO
BOLETIN N° 12093-08**

OBSERVACIONES DEL CONSEJO MINERO

**COMISION DE MINERIA Y ENERGIA
CAMARA DE DIPUTADOS
20 DE MARZO DE 2019**

I.- Observaciones a los fundamentos principales de esta moción

A continuación se transcriben textualmente los fundamentos principales considerados por esta iniciativa legal para justificar su idea matriz, cual es “crear un Royalty aplicable a la minería en Chile.” Debajo de cada uno de estos fundamentos expondremos los argumentos que a nuestro juicio los invalidan, cuestionan o debilitan.

1.- “No existe en Chile un Royalty a la minería propiamente tal, desde el punto de vista de la teoría económica, sino que sólo un impuesto específico a la minería.”

Según la teoría económica, las diferencias fundamentales entre un *impuesto* y una *regalía* o *royalty* son: la causa de la exigencia que hace el Estado, a quién le hace esta exigencia y si le confiere a este último alguna contraprestación.

- Impuesto: es para financiar el cumplimiento de los fines generales del Estado, se exige a los ciudadanos en general y sin otorgárseles a una contraprestación directa.
- Regalía o Royalty: es para compensar el menoscabo patrimonial por la explotación de recursos no renovables del Estado, es exigido a quien se beneficia directamente de esta actividad y siendo esta posibilidad de beneficiarse la contraprestación directa que recibe el individuo.

A continuación se transcriben citas textuales de los fundamentos del mensaje de la Ley N° 20.026 de 2005 que *Establece un Impuesto Específico a la Actividad Minera* (IEAM):

- “El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas.”
- “Dichas minas se concesionan por el Estado para su explotación.”

- “Los recursos minerales no renovables poseen un valor intrínseco, debido a la posibilidad de explotarlos rentablemente.”
- “No cobrar por el uso de un insumo, provoca una disminución artificial en los costos de extracción y procesamiento de productos mineros. Esta disminución artificial en el costo de extracción genera incentivos a sobreexplotar los minerales.”
- “Además, dada la naturaleza no renovable de los minerales, ante un eventual agotamiento de los recursos, el país perdería una importante fuente de ingresos y bienestar.”
- “El establecimiento de un impuesto específico como el propuesto en el presente proyecto de ley, corrige ambas situaciones.”

Por su parte, el mensaje de la Ley N° 20.469 de 2010 que *Introduce Modificaciones a la Tributación de la Actividad Minera* fundamenta el IEAM en las mismas consideraciones anteriores.

En conclusión, los mensajes de las dos leyes referidas justifican la existencia del IEAM en base a los fundamentos de un royalty minero y esto es lo que define la naturaleza del gravamen. Se trata claramente de una exigencia del Estado para compensar el menoscabo patrimonial por la explotación de sus recursos minerales no renovables, exigido a quien se beneficia de esta actividad minera y siendo esta posibilidad de beneficiarse una contraprestación directa que recibe el individuo.

El argumento anterior no es el único. Sabemos que nuestra Constitución señala que “en ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos” (Artículo 19, Número 20, Inciso 2°). De la historia fidedigna de la ley queda claro que la única razón que justificó imponer en su momento un gravamen sólo a la minería y no a otras actividades económicas, fue compensar el menoscabo patrimonial por la explotación de los recursos minerales no renovables pertenecientes al Estado. Como se vio, esto es un fundamento de royalty y no de impuesto. De no haberse dado esta condición, se trataría de un tributo o impuesto manifiestamente desproporcionado o injusto en perjuicio de la minería, que sería inconstitucional.

A pesar de lo anterior, subsiste una pregunta importante: ¿Por qué el IEAM se llama impuesto y no royalty? Esto, a pesar de que se aplica y determina como impuesto.

En 2004 el Gobierno del Presidente Lagos presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley que establecía una regalía minera ad valorem. Esto implicaba modificar las obligaciones de los concesionarios mineros establecidas en una ley de quorum calificado, lo que requería 66 votos en la Cámara de Diputados. Sólo se obtuvieron 61 y estas normas no se aprobaron. Cinco meses después, el mismo Gobierno presentó otro proyecto de ley, ésta vez dando al gravamen el nombre de *Impuesto Específico a la Actividad Minera*, que como ya dijimos, tiene una naturaleza de royalty. Este cambio táctico obedeció a que esta última iniciativa requería sólo simple mayoría para aprobarse en el Congreso Nacional. Aquí está el origen de la confusión.

Iniciativa legal en la materia: Debe tenerse presente que la imposición de tributos de cualquier clase o naturaleza, así como la determinación de su forma, proporcionalidad o progresión, son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, según la Constitución Política del Estado (Artículo 65, Inciso 4, N° 1°). Estimamos que esta restricción incluiría también a un royalty.

2.- “[El Royalty] corresponde al pago por el uso de un recurso natural no renovable, razón por la que debe relacionarse con la extracción, y no con la venta o utilidad, de lo contrario se trataría de un impuesto más.”

Reiteramos la idea de que las diferencias fundamentales entre un *impuesto* y una *regalía* son: la causa de la exigencia que hace el Estado, a quién le hace esta exigencia y si le confiere a éste alguna contraprestación directa. La forma de aplicarlo o calcularlo no es el elemento fundamental para caracterizar a un gravamen como impuesto o como royalty.

Compensar el menoscabo patrimonial por la explotación de sus recursos minerales no renovables es sólo uno de los objetivos del royalty. También pueden serlo el fomento de la inversión extranjera, la diversificación productiva, mejorar la situación de regiones mineras, etc.

En cuanto a compensar el menoscabo patrimonial, no existe una forma única de lograrlo. Así lo demuestra el derecho comparado, existiendo varios países en que el gravamen no es calculado como un porcentaje del valor de los minerales extraídos. Es frecuente que para llegar a la base imponible se descuenten algunos costos y gastos. De no ser así, se corre el riesgo de que la industria minera -entre otras razones por tener altos costos de exploración previa, inversiones muy cuantiosas y largos tiempos de maduración- no realice suficiente actividad minera en el país. Se podría tener así un royalty muy beneficioso para el Estado en teoría, pero una recaudación real muy menor o nula.

Un interesante informe¹ señala que, dentro de los tipos de royalty, “se identifican en términos generales, a saber: en base unitaria, en base al valor o ad valorem y en base a las utilidades; existiendo además sistemas híbridos que combinen los anteriores.... El royalty sobre las utilidades puede tomar varias formas ya que su característica principal es la deducción de costos, la que puede variar dependiendo de si se consideran los costos de capital o sólo de operación”.

El informe anterior señala que algunas jurisdicciones de Australia, Canadá y Estados Unidos, para algunos de sus minerales, utilizan el royalty en base a las utilidades.

¹ “Royalty a la Minería y desarrollo productivo: Experiencia comparada y consideraciones de política pública”, elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional en Enero de 2019 para la Comisión de Minería y Energía de la Cámara de Diputados en el marco de la discusión de este mismo proyecto de ley.

En conclusión, no por corresponder el royalty a un pago por la explotación de un recurso natural no renovable, su cálculo debe relacionarse necesariamente con la extracción, y no con la venta o utilidad.

3.- “El impuesto específico a la minería, en sus dos versiones, no ha tenido un efecto relevante desde el punto de vista del PIB.” “El monto del impuesto específico es insignificante en comparación al PIB.”

Esta afirmación la hace la moción sólo en base a que dicho impuesto no ha significado más del 0,3% del PIB desde su creación, lo que contrastaría con otros impuestos a productos específicos que son superiores o iguales a la participación que tiene el de la minería en el PIB.

Además de decir que la relevancia o insignificancia del impuesto resulta bastante subjetiva, creemos que la comparación con impuestos específicos no es procedente, ya que como hemos dicho, nuestro IEAM tiene una naturaleza de royalty.

Más aún, el tabaco y los combustibles producen efectos que la ley califica como negativos y busca evitar.

Por último, lo que hace la diferencia en el tema de relevancia o significancia es la carga tributaria efectiva total, no así la tasa y forma de cálculo nominales. Nos referiremos a este punto después de terminar de dar nuestros argumentos en relación a los fundamentos considerados por esta iniciativa.

4.- “El monto del impuesto específico... no dice relación con las millonarias utilidades percibidas por la minería pública y privada en Chile.”

La moción señala que la minería privada durante los años 2010 a 2016 alcanzó utilidades por M\$ 54.272.476, pagando en el mismo período por concepto de impuesto específico a la minería M\$ 2.098.269 y por concepto de impuesto a la renta M\$14.691.187, lo que equivale a un 3,8% y a un 27% de la utilidad, respectivamente.

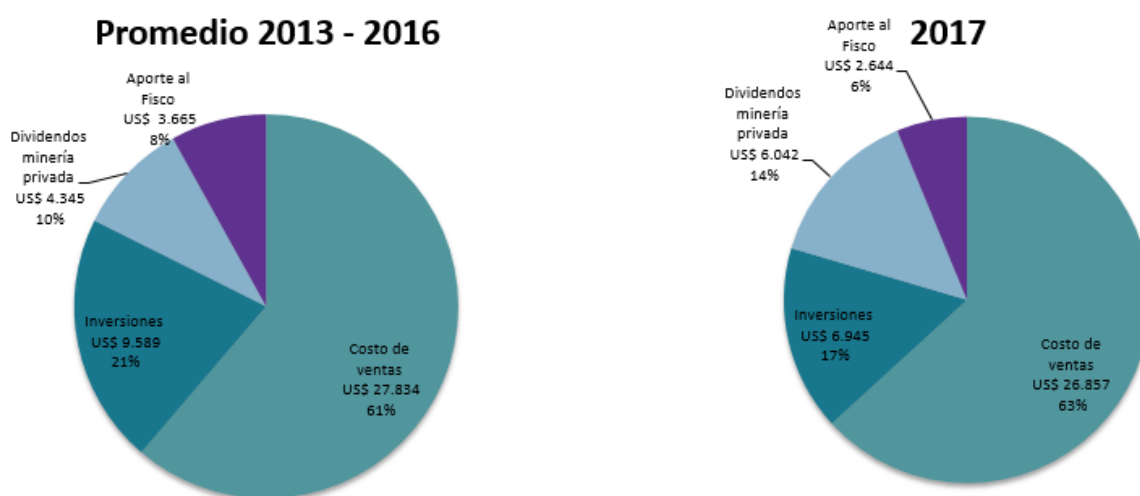
No se entrega ningún elemento de comparación para juzgar si estos porcentajes son altos o bajos. Si comparamos con otras actividades económicas veríamos que el porcentaje de impuestos pagados es similar. En royalty, en tanto, sería mayor, ya que otros sectores no lo tienen.

Para emitir un juicio más fundado en cuanto a las utilidades de la minería, es importante considerar su destino, ya que éstas pueden ser reinvertidas o distribuidas a los accionistas. Al respecto, conviene tener a la vista el **Cuadro N° 1**, que representa las principales partidas de distribución de los flujos generados por las empresas de la gran minería en 2013 – 2016. Se puede ver que los dividendos de la minería privada corresponden sólo a un 10%.

Cuadro N° 1:

Principales partidas de distribución de los flujos generados por las empresas de la gran minería 2013-2017

(Montos en millones de US\$)



Costo de ventas: costos de ventas de acuerdo los estados de resultados compilados de las empresas socias.

Inversiones: incorporación de activos fijos según los estados de flujo de efectivo compilados de las empresas socias.

Aporte al Fisco: tributación de las 10 mayores empresas mineras privadas (impuesto a la renta y royalty) y aporte de Codelco, según reportan Cochilco y Dipres

Dividendos minería privada: dividendos y retiros según los estados de flujo de efectivo compilados de las empresas socias, excluido Codelco.

Fuente: Consejo Minero a partir de información de los estados financieros compilados de las empresas socias, de Cochilco y Dipres.

Por último, en este número 4, valga también lo dicho en el anterior, en el sentido que lo que hace la diferencia en este tema es la carga tributaria efectiva total, no así la tasa y forma de cálculo nominales. Como dijimos, nos referiremos a este punto después de terminar de dar nuestros argumentos en contra de los fundamentos considerados por esta iniciativa.

5.- “Que incluso es posible argumentar que este *Royalty* no eleva mayormente la carga tributaria total de la empresa minera, ni de su dueño, socio, accionista o titular, pues una vez pagado, es un gasto más, necesario para producir la renta, y como tal, se rebaja de la Base Imponible sobre la que se aplica el Impuesto a la Renta de Primera Categoría de la empresa.”

Lo que no elevaría mayormente la carga tributaria sería el poder imputar como crédito el royalty pagado contra el impuesto de primera categoría. Distinto es lo que ocurre en Chile, donde lo pagado por concepto de royalty sólo constituye un gasto que se puede descontar de la base imponible por ser necesario para producir la renta. A grandes rasgos, se puede decir que, como crédito, el monto del royalty se podría reducir en su totalidad, pero como gasto necesario, sólo disminuiría en el porcentaje de la tasa del impuesto de primera categoría vigente.

Nuevamente, en este número 5, valga también lo dicho en el anterior, en el sentido que lo que hace la diferencia en este tema es la carga tributaria efectiva total, no así la tasa y forma de cálculo nominales.

II.- Lo relevante es la carga tributaria total

Varias veces anunciamos ya que nos referiríamos a este punto después de terminar de dar nuestros argumentos para desvirtuar los fundamentos considerados por este proyecto de ley.

En primer lugar, debe tenerse muy en cuenta que las tasas de los impuestos del sistema tributario general y del IEAM no son el único factor que determina la carga tributaria efectiva total que pesa sobre una empresa minera. Por tanto, la mera comparación de tasas entre países puede resultar engañosa. También influyen, entre otros, los siguientes factores:

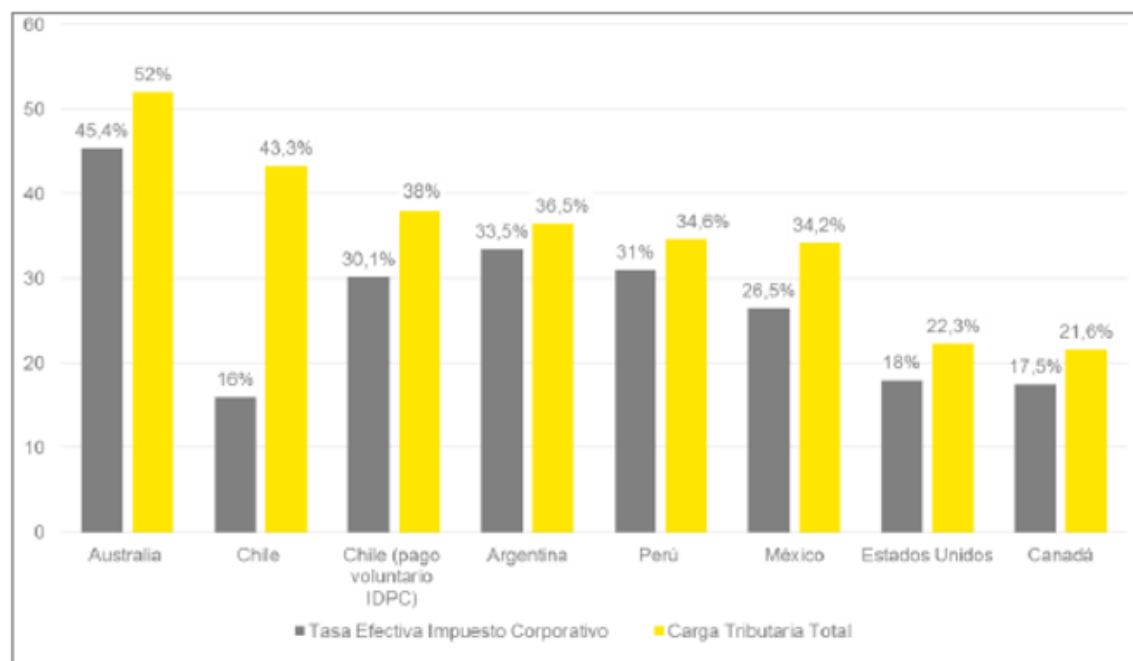
- Base imponible
- Sistema de depreciación
- Sistema de amortización
- Integración entre impuestos corporativos y personales, y entre éstos y el IEAM
- Porcentajes de rentas retenidas versus distribuidas
- Franquicias tributarias
- Acuerdos de Doble Tributación

Por lo anterior, en 2018 solicitamos a EY evaluar comparativamente la carga tributaria total de un proyecto minero tipo en distintas jurisdicciones, medida como el valor presente de los impuestos que pagaría ese proyecto en relación al valor presente de su resultado financiero antes de impuesto (EBIT).

El **Cuadro N° 2** muestra que la carga tributaria total que pagaría un proyecto tipo en Chile es la segunda más alta entre siete países mineros relevantes, que incluyen a Australia, Argentina, Perú, México, Estados Unidos y Canadá.

Cuadro N° 2:

Carga Tributaria por País

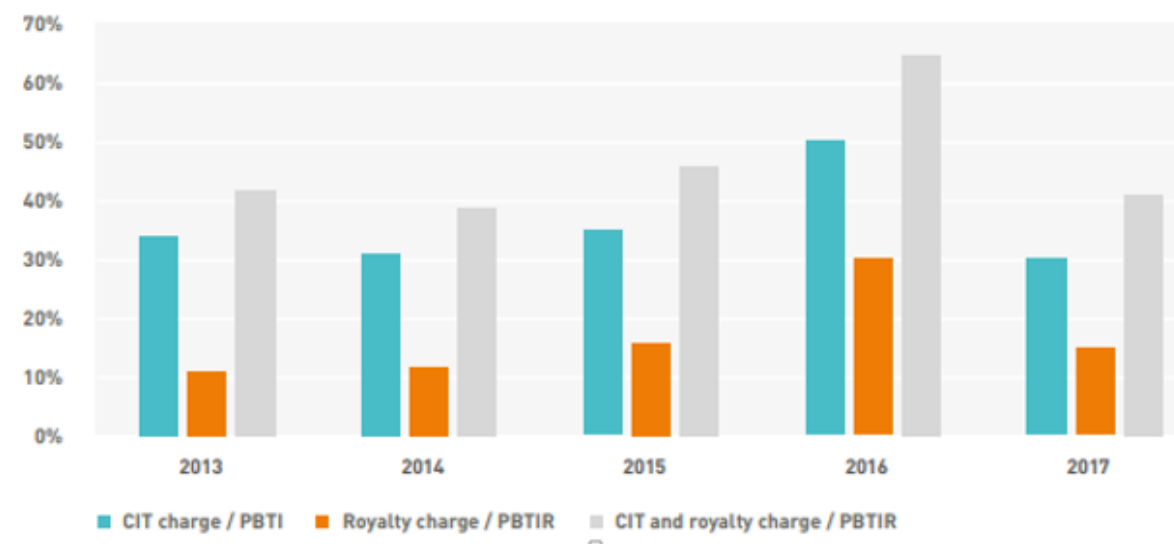


Fuente: EY

Por su parte, el International Council on Mining and Metals encargo a PWC realizar un estudio para los últimos cinco años a 2017, donde se concluye, entre otras cosas, que la tasa de impuesto corporativo más royalty pagada por las empresas mineras en el mundo, luego de los años 2015 y 2016 caracterizados por las pérdidas que obtuvieron varias empresas, volvió a situarse en un 40%, lo que se puede apreciar en el **Cuadro N°3**. Esta tasa es similar a la chilena.

Cuadro N°3:

Carga Tributaria Efectiva en Países Mineros ²



Fuente: ICMM

III.- Otras consideraciones relevantes

1.- La gran minería en Chile es gravada también con el sistema tributario general que afecta a los otros sectores productivos:

- Impuesto de Primera Categoría: 27% de la base imponible de las empresas.
En los últimos 10 años la gran minería privada ha pagado por este concepto cerca de US\$ 26 mil millones.
- Impuesto Global Complementario o Adicional: según el dueño de la empresa resida en Chile o en el extranjero, ascendiente a 35%.
En los últimos 10 años se han pagado cerca de US\$ 11 mil millones.
- Impuesto Territorial (contribuciones de bienes raíces), Patentes Comerciales e Impuesto de Timbres y Estampillas.
En total han significado un pago de cerca de US\$ 150 millones en 10 años.

² CTI = Corporate Income Tax

PBTI = Profit before Tax and Impairments

PBTIR = Profit before Tax, Impairments and Royalty

2.- Además del royalty, la minería paga patentes mineras de exploración y explotación.

Estas equivalen a un quincuagésimo y un décimo de UTM por hectárea de concesión minera al año, respectivamente.

En los últimos 10 años estas patentes han representado un pago en torno a US\$ 230 millones de parte de la gran minería.

3.- La tributación minera es sólo uno de los múltiples factores que determinan la competitividad del sector y, por consiguiente, su aporte al país.

La minería chilena ha venido siendo afectada negativamente durante los últimos años por:

- Altos costos de la energía
- Escasez y alto costo de capital humano calificado
- Escasez de recursos hídricos continentales y altos costos del agua de mar
- Leyes decrecientes de los minerales
- Dificultad para obtener permisos y judicialización

4.- La minería es el sector económico que más aporta al desarrollo de Chile.

La discusión no sólo debe centrarse en el monto de impuestos pagados por la minería, sino que debe considerar la contribución total.

En los últimos 5 años la minería representó:

- Exportaciones: 50%. Lejos el sector más relevante.
- Ingresos Fiscales: 14%. El sector más importante.
- PIB: 10%.
Si se añade el efecto multiplicador que genera la minería en sus compras de insumos, inversiones, pago de remuneraciones y de impuestos, este aporte al PIB crece hasta más de un 23%.
- Inversión: 14%.
- Empleo Directo e Indirecto: 3% y 8%, respectivamente.

5.- Las inversiones mineras son de altísimos montos y de muy largo plazo, por lo que la estabilidad de las políticas económicas de los países son especialmente relevantes a la hora de tomar estas decisiones.

El IEAM se instauró en Chile en 2005 y se aumentó en 2010. Las grandes empresas mineras se allanaron a estos cambios, no obstante tenían contratos-ley que establecían invariabilidad tributaria.