



INDICACIONES DEL EJECUTIVO AL PROYECTO DE LEY SOBRE ROYALTY MINERO (Boletín 12093-08)

Comisión de Minería y Energía
Senado
08 de septiembre 2022



ÍNDICE

- Introducción
- La carga tributaria dejará fuera de competencia a la minería chilena
- El royalty propuesto tiene un diseño inequitativo e ineficiente
- Tendrá impacto negativo en operaciones, inversiones y a la larga en recaudación
- Conclusiones

INTRODUCCIÓN

El Consejo Minero (CM) y sus compañías socias han señalado que están disponibles para realizar un mayor aporte al país, con el fin de financiar un mayor gasto social y diversificar productivamente las regiones mineras. Para ello se estima indispensable que antes se enmienden los inconvenientes que contienen las indicaciones formuladas por el Ejecutivo al proyecto de ley sobre Royalty Minero.

Los principales inconvenientes de la propuesta del Ejecutivo, a las cuales se formulan observaciones, son:

- 1.- la carga tributaria dejará fuera de competencia a la minería chilena
- 2.- el royalty tiene un diseño inequitativo e ineficiente
- 3.- tendrá impacto negativo en operaciones, inversiones y a la larga en recaudación

LA CARGA TRIBUTARIA DEJARÁ FUERA DE COMPETENCIA A LA MINERÍA CHILENA

La carga tributaria dejará fuera de competencia a la minería chilena

- El objetivo de recaudación que ha declarado el Gobierno respecto del nuevo Royalty Minero es de 0,5% del PIB al año, utilizando como base de cálculo el precio del cobre proyectado de largo plazo (US\$ 3,7 por libra), lo que equivale a US\$ 1.500 millones.
- Para cumplir el objetivo de recaudación anterior la minería chilena tendría que pagar cerca de cuatro veces lo que pagaría con el *Impuesto Específico a la Actividad Minera* (IEAM) vigente.

La carga tributaria dejará fuera de competencia a la minería chilena

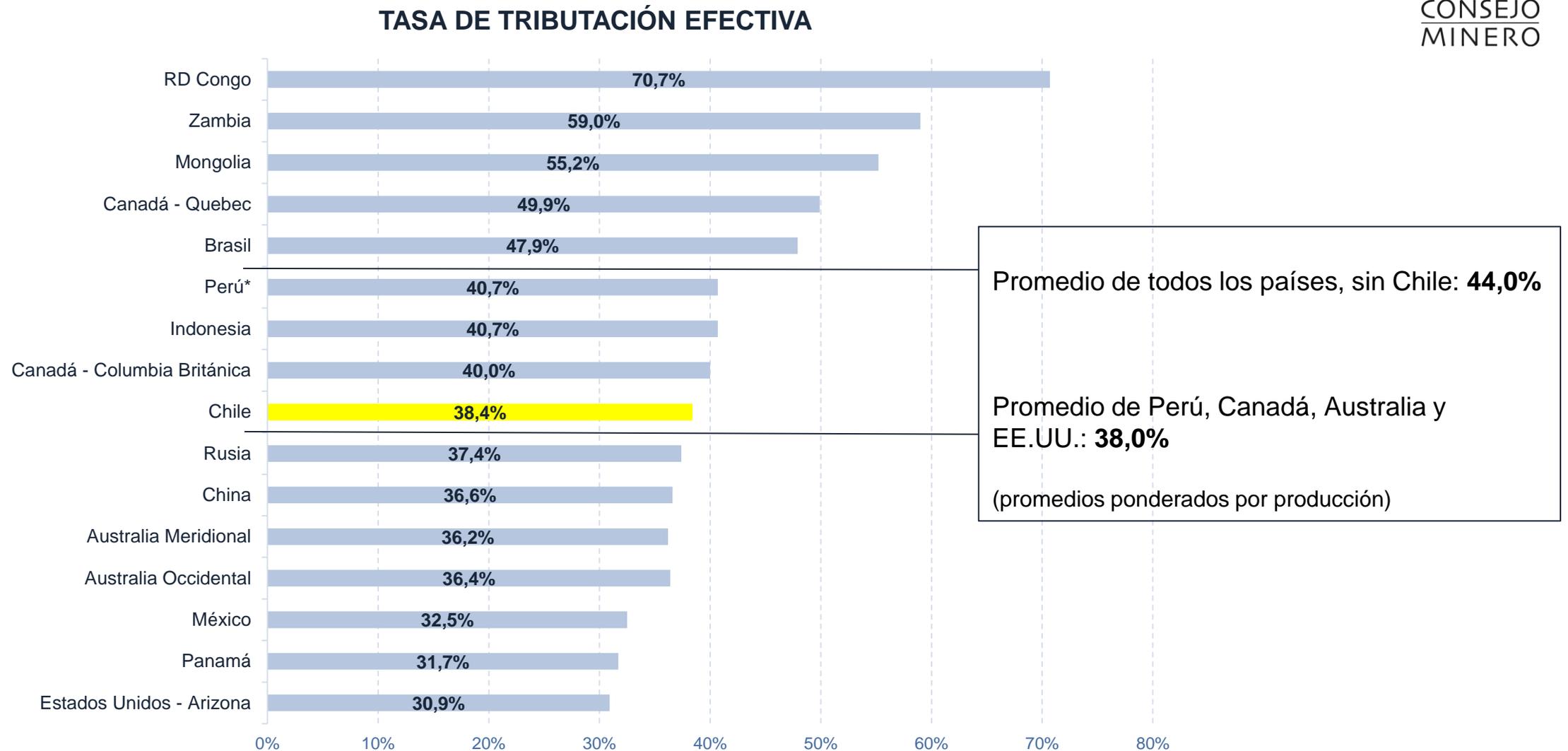
Se han hecho públicas varias estimaciones, en base a distintas metodologías, sobre el nivel que alcanzaría la carga tributaria efectiva de la minería chilena con esta recaudación:

- Banco de inversiones Barclays: entre 52% y 59% a un precio del cobre de US\$ 4 por libra.
- Consultora CRU Group: 60% promedio para el período 2024-2040.
- Juan Ignacio Guzmán (U de Chile y UC): “probablemente llegue a 60%”.
- Emilio Castillo (U de Chile) y Jorge Valverde (PhD(c) U de Maastrich):

Tasas de tributación efectiva						
	Régimen actual		Nuevo régimen >200 kt		Nuevo régimen <200 kt	
	Costo bajo	Costo alto	Costo bajo	Costo alto	Costo bajo	Costo alto
US\$ 3,5/lb	38%	38%	48%	50%	48%	59%
US\$ 4,0/lb	39%	38%	53%	55%	52%	58%

Como se observa, la carga tributaria subiría desde una tasa efectiva actual de 38%-39% a niveles sobre 50%.

La carga tributaria hoy es similar a la de nuestros principales competidores y la reforma nos dejará fuera del rango competitivo



*Promedio de tres alternativas de tasas que considera el estudio: 37,3%, 41,7% y 43,1%.

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2022). "Perú. Propuestas para la reforma tributaria de 2022: régimen fiscal del sector minero, ganancias de capital e IGV a los servicios digitales".

La carga tributaria dejará fuera de competencia a la minería chilena



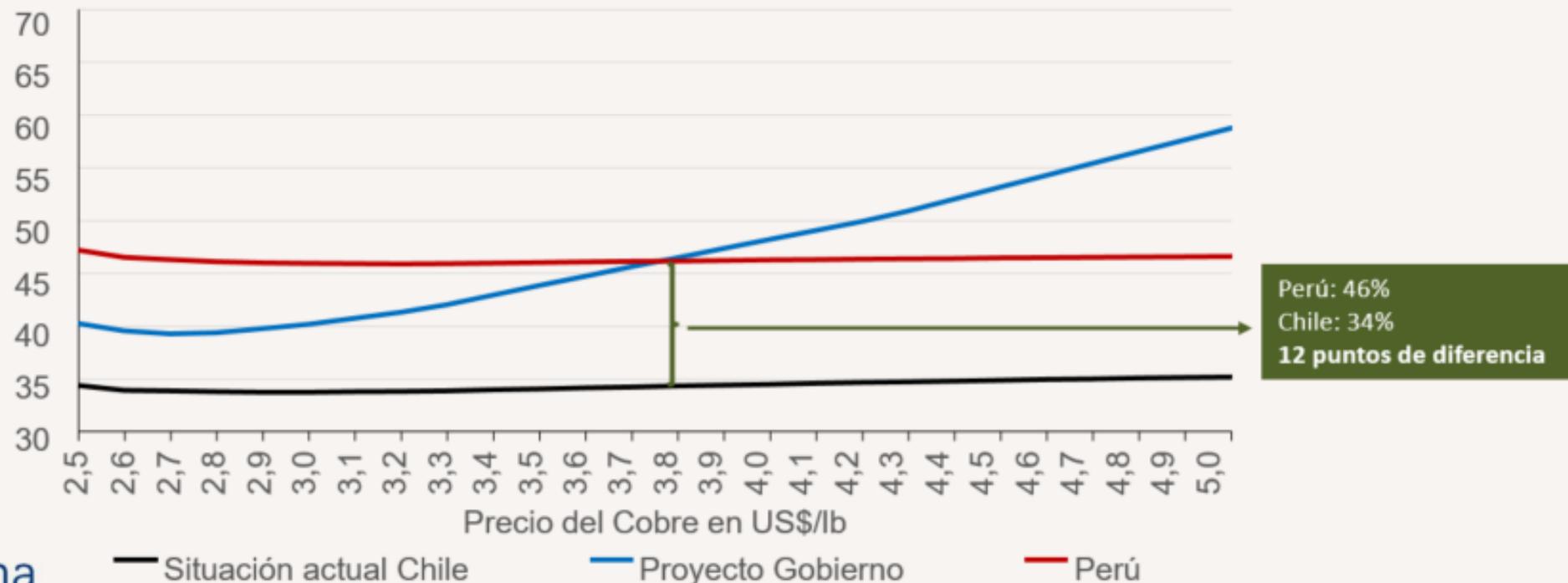
En el contexto de las indicaciones al proyecto, el Ministerio de Hacienda ha hecho las siguientes afirmaciones (*en cursivas*), que a nuestro juicio merecen comentarios:

a) El nuevo royalty busca igualar la carga tributaria minera de Chile con la de Perú, para un precio del cobre de US\$3,7 por libra

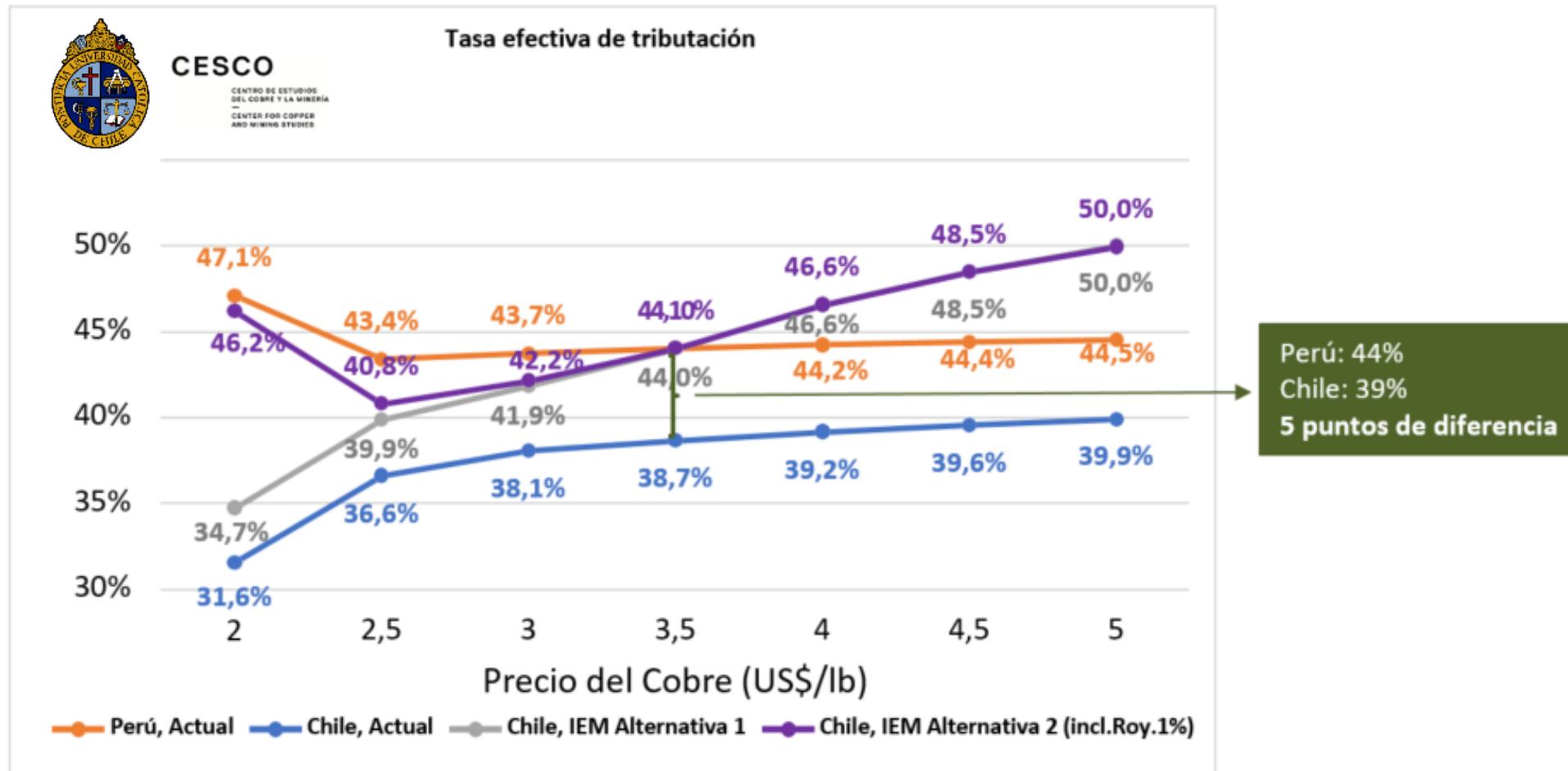
- El problema de esta afirmación es que supone erradamente que hoy la carga de Perú sería doce puntos porcentuales superior a la de Chile, en circunstancias que un estudio UC-CESCO (Jorratt, Peters, Lagos, 2021) mostró que esta diferencia es de sólo cinco puntos, incluso con supuestos debatibles.
- El estudio del FMI antes citado confirma que la diferencia está entre 5 puntos Perú sobre Chile, si se toman los mismos supuestos de UC-CESCO (en la carga peruana se incluye el 8% de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y el régimen de invariabilidad tributaria) y 1 punto Chile sobre Perú, sin esos supuestos.

La carga tributaria dejará fuera de competencia a la minería chilena

Carga tributaria total en Chile y Perú (%)



La carga tributaria dejará fuera de competencia a la minería chilena



Fuente: “Propuesta de modificación de la tributación de la minería del cobre chileno”, M. Jorratt, D. Peters, G. Lagos.

La carga tributaria dejará fuera de competencia a la minería chilena



b) Con el nuevo royalty el Estado captará cerca de 66% de las rentas económicas de la minería

- Utilizar el concepto de “rentas económicas” (definidas como la rentabilidad del capital por sobre su costo de oportunidad) no es adecuado para el diseño tributario de la minería.
- Surgiría una renta económica en minería si el Estado entregara a las empresas una cantidad fija de mineral a ser extraído, pero en la realidad aquél entrega concesiones de exploración y explotación en terrenos donde la existencia de minerales es desconocida. Es el esfuerzo de exploración el que permite conocer la existencia de mineral y en menos del 1% de los casos se encuentran depósitos con posibilidad de ser explotados.
- Una de las justificaciones del ejercicio de la actividad minera es el “beneficio al riesgo” en períodos de precios altos. El problema es que gran parte de éste sería capturado por el Estado en la propuesta.

La carga tributaria dejará fuera de competencia a la minería chilena

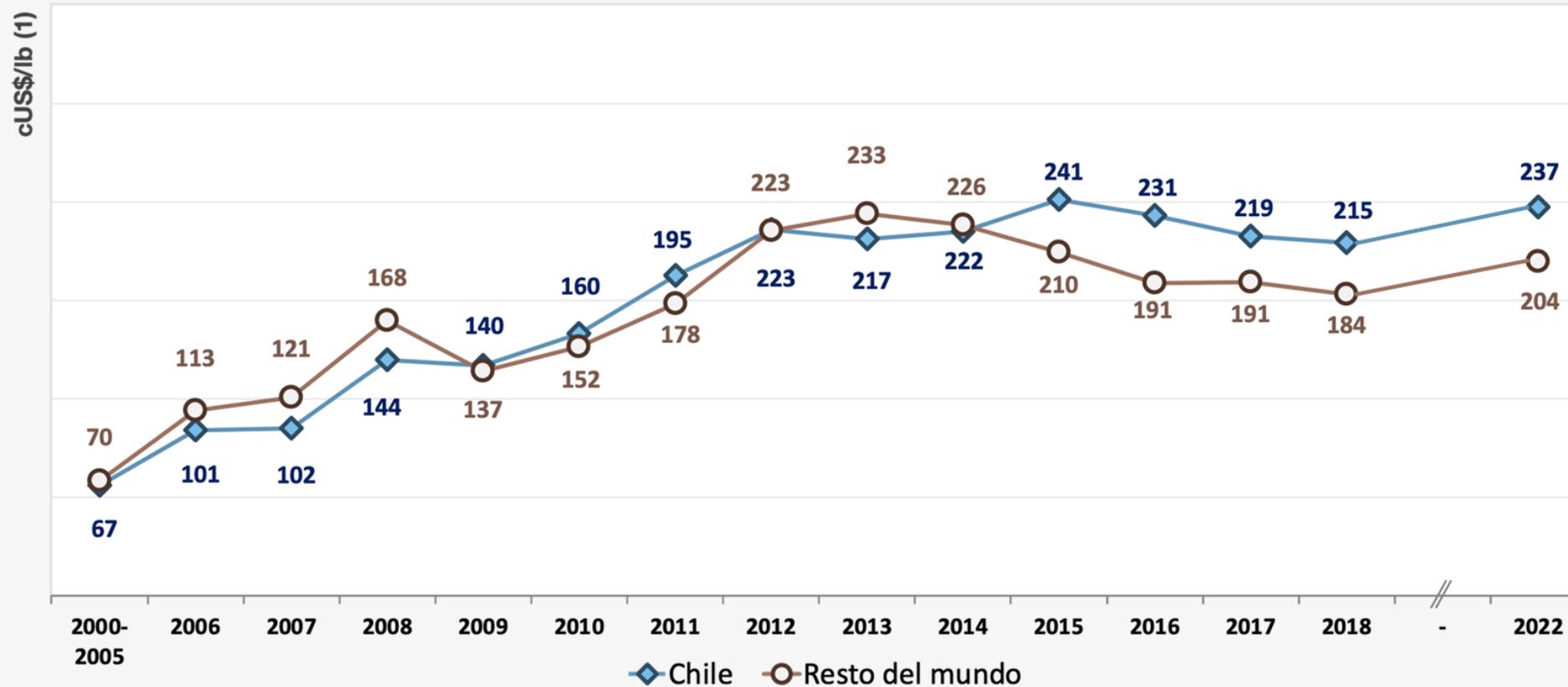


c) El diseño de royalty mantiene los incentivos a la inversión, considerando tasas de retorno sobre patrimonio (ROE) que se encuentran, en todo momento, por sobre los límites que las compañías consideran a la hora de tomar sus decisiones de inversión

- No comprendemos cómo esto podría ser así, en circunstancias que la estructura del royalty propuesto no tiene en consideración la heterogeneidad de costos de las empresas mineras ni la evolución de éstos; menos aún la de los futuros proyectos.
- Además, las grandes inversiones mineras se destinan hacia los países que ofrecen las mayores rentabilidades, dentro de ciertos márgenes de riesgo. Dado que los recursos financieros disponibles para invertir en proyectos mineros no son ilimitados, aun si un país estima que ofrece una rentabilidad razonable, si ésta es menor a la ofrecida en otros países, las inversiones se dirigirán hacia estos últimos.

La competitividad tributaria se debe analizar en un contexto de menor competitividad general de nuestra minería

Costos en la minería del cobre en Chile y en el mundo



(1) Costos definidos como C3: Costo de caja + Depreciación + Intereses + Costos indirectos

FUENTE : Consejo Minero en base a Cochilco.



**EL ROYALTY TIENE UN DISEÑO INEQUITATIVO
E INEFICIENTE**

El royalty tiene un diseño inequitativo e ineficiente

La indicación del Ejecutivo tiene problemas de diseño para el royalty, que hacen que resulte ineficiente e inequitativo. Esto deriva principalmente de la combinación de las siguientes cuatro características:

a) Componente sobre las ventas o *ad valorem*, que además está en el límite superior a nivel internacional:

- Por su naturaleza, un gravamen de este tipo no considera los distintos costos de las empresas, resultando ser más gravoso para empresas con costos altos, que operan yacimientos de menor calidad geológica (ley de mineral).
- Más cuestionable aún es que se obligue a pagar este royalty, incluso en años en los que las empresas puedan tener pérdidas, tal como se observa cuando las faenas están en las fases iniciales de operación o en ciclos de precios bajos.
- Además, el tributo aumenta por el nivel de producción de las empresas, lo que no tiene una justificación razonable, tanto porque hay faenas de mayor tamaño y baja rentabilidad, como porque las indicaciones del Gobierno proponen que el tamaño no se mida por faena, sino por grupo empresarial, pudiendo quedar faenas pequeñas expuestas a los tributos más altos.

El royalty tiene un diseño inequitativo e ineficiente

b) Componente sobre rentabilidad con un diseño defectuoso

Decimos estos porque:

- El tributo tiene una progresión según el incremento del precio del cobre -además muy alta-, no según los márgenes de las empresas, con lo cual empresas de mayor costo pagarían el mismo nivel de royalty que las de menor costo.
- Imposibilidad de deducir la depreciación de la base imponible, lo que significa un evidente desincentivo a la inversión.
- Tampoco se puede deducir la amortización de los gastos de organización y puesta en marcha, donde se incluyen por ejemplo, la exploración minera.

La imposibilidad de deducir la depreciación y los gastos de organización y puesta en marcha, se aplicaría también al Impuesto Específico que seguiría vigente para faenas de menos de 50 mil toneladas anuales.

El royalty tiene un diseño inequitativo e ineficiente

d) Diversidad de tipos de royalty

Es importante despejar el **mito de que los royalties mineros sólo son los de tipo ad valorem**. Esto no es efectivo y así lo demuestra el derecho comparado.

Por ejemplo, un informe de la Biblioteca del Congreso Nacional 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 las 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*".



**TENDRÁ IMPACTO NEGATIVO EN OPERACIONES, INVERSIONES
Y A LA LARGA EN RECAUDACIÓN**

Tendrá impacto negativo en operaciones, inversiones y a la larga en recaudación

a) En operaciones

La no consideración de la propuesta de nuevo royalty a los distintos costos o márgenes que tienen las empresas ponen en serio riesgo la continuidad de las empresas menos rentables y la concreción de inversiones en proyectos que están en el límite de rentabilidad.

b) En inversiones

La no consideración de los márgenes, la progresión en base a tamaño de la empresa y precio del cobre, y la imposibilidad de descontar la depreciación y los gastos de organización y puesta en marcha, sin duda afectarán significativamente la inversión en minería.

Nos referimos a los nuevos proyectos mineros, pero también a las inversiones de continuidad operacional de las mineras que hoy están operando.

Tendrá impacto negativo en operaciones, inversiones y a la larga en recaudación

De los estados financieros de 2020 y 2021 (precio promedio de US\$ 3,5 la libra), se desprende que con la propuesta del Ejecutivo, entre 11 y 13 operaciones de la gran minería, que representan entre el 23% y el 30% de la producción nacional de cobre, tendrían una rentabilidad (sobre activos) insuficiente para motivar nuevas inversiones, ya sea porque la reforma las hace caer en esta condición o porque agrava su situación actual.

Dado que en minería es esencial invertir continuamente para contrarrestar la caída en las leyes, la reforma al royalty, tal como está planteada, pone en o aumenta el riesgo de cierre anticipado de estas operaciones.

Debido al importante efecto multiplicador por encadenamiento productivo que tiene la minería chilena (x 1,8), la reducción de la inversión tendrá efecto también en otros sectores económicos que se vinculan con el minero, principalmente la construcción, la industria y los servicios empresariales.

La menor inversión que recibirá Chile, sin duda buscará alternativas más competitivas para colocarse en otros países.

Tendrá impacto negativo en operaciones, inversiones y a la larga en recaudación

c) En recaudación:

Producto de la caída de la inversión, se puede proyectar que la recaudación por concepto de tributación minera tendrá un retroceso a mediano - largo plazo.

Finalmente, se llegará a una situación contraria a la que se perseguía.

Se debe considerar además que no solo aumentará la carga impositiva de la minería a raíz del Royalty Minero, sino que también podría hacerlo mediante otras modificaciones de la Reforma Tributaria general, como la aplicación de una tasa a las utilidades retenidas y la limitación al uso de pérdidas tributarias de arrastre, así como los anunciados nuevos impuestos correctivos, por nombrar algunos.

A este impacto tributario se sumarían en el corto plazo varios otros incrementos de costos contenidos en proyectos de ley en tramitación y en el Programa de Gobierno.

Tendrá impacto negativo en operaciones, inversiones y a la larga en recaudación

Por último, sabido es que la estabilidad y la certeza económica son muy relevantes para la minería, dadas las enormes inversiones, que son en gran medida hundidas y que se espera recuperar en plazos largos.

De este modo, si se va a modificar sustancialmente el régimen tributario para la minería, sería deseable que la reforma incluya algún factor de estabilidad para dar certeza a las nuevas inversiones.

Recordemos que el Royalty Minero se creó en Chile en 2005, se modificó e incrementó en 2010 y ahora se estaría nuevamente cambiando su estructura y aumentándose considerablemente la carga tributaria.

CONCLUSIONES



En atención a los problemas explicados previamente, a continuación resumimos nuestras recomendaciones:

- Que la modificación al royalty minero lleve la carga tributaria total de la minería chilena en torno al promedio de los demás países mineros con que competimos.
- Que, para lo anterior, en primera instancia se considere modificar el royalty vigente, que contiene definiciones claras y conocidas.
- Que respecto a la propuesta del Ejecutivo, se elimine el componente ad valorem, o que éste se fije en un nivel bajo y que se permita a las empresas que no tengan utilidades eximirse del pago.
- Que, alternativamente, el componente ad valorem sea progresivo, no de acuerdo al precio del cobre ni al tamaño de las faenas, sino en función del margen de las empresas.
- Del mismo modo, que la progresión del componente sobre rentabilidad se ajuste de acuerdo al margen de las empresas y no según el precio del cobre.
- Que en la base imponible del componente sobre rentabilidad se permita deducir la depreciación y la amortización de los gastos de organización y puesta en marcha.
- Que una parte significativa de la recaudación del royalty se destine directamente a las regiones donde operan las faenas que contribuyeron a la recaudación



El CM aportará toda la información y brindará toda su colaboración durante la tramitación legislativa del proyecto, con miras a enmendar las deficiencias recién descritas.

El Ministerio de Hacienda ha manifestado su voluntad de introducir correcciones a este proyecto de ley de modo de evitar algunas de las consecuencias negativas que pueda acarrear.

De lograrse lo anterior, la minería chilena incrementará su aporte tributario de una manera sostenible, con un mayor foco en las regiones mineras.

Y no debe olvidarse que el aporte de la minería al país va mucho más allá de el pago de impuestos. En Chile, las empresas mineras aportan:

- más de la mitad de las exportaciones
- un quinto del PIB, al incluir su efecto multiplicador
- un quinto de las inversiones
- un décimo del empleo.

Todo lo anterior adquiere mayor relevancia al considerar la contribución de Chile a la disponibilidad de minerales necesarios para frenar el cambio climático.



Anexo: rol de nuestros minerales en el combate al cambio climático

Nuestro país puede ocupar un espacio privilegiado como **proveedor de minerales clave para el desarrollo de una economía verde**; el litio, el molibdeno, la plata y sobre todo el cobre, cumplen un rol fundamental en este propósito.

Tecnologías que combaten el cambio climático requieren una alta demanda de minerales y metales que produce nuestro país.



Los automóviles eléctricos utilizan 83 kilos de cobre, y los híbridos 40 kilos de cobre.



Las tecnologías solares eólicas necesitan entre cuatro y seis veces más cobre que la energía convencional.



Chile tiene las mayores reservas de cobre del mundo.
23%





CONSEJO

MINERO