

## Royalty: La nacionalización efectiva del Recurso

*Los recursos naturales poseen una renta que simboliza el valor del patrimonio natural utilizado como insumo productivo en diversos sectores económicos. Pero dadas la legislación vigente y la forma en que se entregan los derechos de utilización de estos recursos (concesiones mineras, derechos de agua, cuotas de captura pesquera, concesiones de bordes costeros, etc.) la renta del bien se diluye, ya que el Estado chileno prácticamente regala -o cobra un precio muy bajo- por su utilización.*

Sin embargo, las tendencias mundiales han llevado a que los Estados reconozcan la existencia de esta renta, estableciendo una metodología de cobro.

Antiguamente, la forma que tenían los Estados para dicho pago se ejercía a través de la estatización o nacionalización de los recursos. En la actualidad, la manera adecuada de ejercer este derecho es a través del cobro mediante ciertos mecanismos que, a su vez, no se contraponen con el legítimo derecho que tienen las empresas privadas de ejercer negocios que sean atractivos económicamente.

Hoy los cuestionamientos se dirigen hacia la disyuntiva de cómo ser capaces de apropiarse de toda la renta del recurso, manteniendo un sistema basado en la explotación que realizan principalmente las empresas privadas.

La apropiación de rentas de los recursos no se contrapone con la visión de las economías de mercado. Lo que se está señalando es que el Estado debe actuar como cualquier empresa que

cobra por la venta de sus productos. Más aún, los recursos que se obtengan serán destinados a generar riquezas en el futuro, tal como lo hacen las empresas cuando realiza una inversión.

El cobro de una renta económica es la forma eficiente e inteligente de ejercer al propiedad sobre el patrimonio natural, resguardando el valor que tiene para las naciones. En ese contexto se enmarca la actual discusión a raíz de la necesidad de cobrar la renta de los minerales.

Preparado por:  
Departamento de Estudios  
**Fundación Terram**

General Bustamante, N° 24, Oficina  
I, 5to. piso, Providencia  
Teléfono: (56)(2) 269.44.99  
www.terram.cl

Aun cuando la discusión ha estado teñida y mezclada con otros problemas que genera la minería, referidos principalmente al bajo aporte tributario y a la contaminación ambiental que produce, los conceptos de renta minera y patrimonio natural han entrado en el inconsciente colectivo como un derecho propio de las naciones.

### **Tributación y Royalty.**

Hace más de un año se empezó a hablar de royalty a la minería. Desde entonces, la discusión ha avanzado hasta niveles que eran impensables.

La nota de alerta partió a raíz de la escandalosa venta de la minera Disputada las Condes, que durante 25 años no había pagado impuestos –ya que durante todo ese tiempo declaró sólo pérdidas– y sería traspasada desde EXXON a Angloamerican por un valor de US\$ 1.300 millones. En un primer momento el gobierno estimaba que, por concepto de impuestos, este traspaso le significaría un cobro de US\$ 300 millones en impuestos.

Pero las empresas declararon su intención de realizar la venta en el exterior para no pagar los tributos correspondientes, lo que terminó en un escándalo. Luego de varias negociaciones, el Estado sólo recibió 30 millones de dólares.

Este *impasse* fue el inicio de una serie de investigaciones respecto al sector y su aporte tributario. Por este motivo se crearon comisiones especiales en ambas cámaras del parlamento que buscaban analizar la situación de la minería.

La conclusión general, que hasta ahora no es oficial, dice que la minería tiene un muy bajo aporte tributario y que, además, utiliza mecanismos de elusión de impuestos (ver recuadro) que han

propiciado la baja tributación del sector. Lo anterior no se condice con su importancia para el PIB y las exportaciones.

De esta forma, el royalty apareció como una manera de solucionar la baja tributación y, por tanto, cayó en el error de considerarlo como un impuesto.

Sin embargo, es importante señalar que si bien la baja tributación del sector ha dado el puntapié inicial, el royalty no tiene nada que ver con los impuestos que deben pagar a las empresas, sino que es un precio por la utilización de un insumo, no un tributo más.

Por tanto, el royalty no es sustituto de los impuestos, sino que es complementario al aporte que el sector minero debe hacer al país.

### **Royalty como precio**

El royalty es un precio por el uso de un factor productivo. Hay quienes afirman que esto es sólo un eufemismo para cobrar lo que a todas luces es un impuesto. Sin embargo, esto no es efectivo, ya que el royalty se refiere al concepto de renta económica por la utilización de un recurso, lo que debe ser compensado a través de un pago directo.

Desde el punto de vista económico, el cobro de un royalty es justo. La “teoría de la renta económica de los recursos naturales” -teoría que debe ser una de las pocas donde hay consenso universal entre los economistas- establece la existencia un valor intrínseco para los recursos, por lo que su utilización

genera una renta que debe ser percibida por el dueño del mismo.

Dicho de otra forma, cada uno de los factores productivos origina una renta: la mano de obra produce el salario; la inversión, el retorno del capital; las materias primas, el pago los dueños, etc. Pero en el caso de la minería, las rentas que genera el mineral no son pagadas a sus dueños, sino que es valoradas y apropiadas por los productores.

## Las Propuestas

Una vez reconocida la necesidad de cobrar por la utilización del recurso, se llega a la disyuntiva de cómo hacerlo de forma eficiente.

El primer proyecto de ley que se presentó en el Congreso fue la iniciativa diseñada por los parlamentarios (ver cuadro) de la Democracia Cristiana, adherida por todos los partidos de la Concertación y algunos parlamentarios de las Alianza por Chile.

### **La Propuesta de los Parlamentarios.**

*Establece una compensación en beneficio del Estado, equivalente al 3% de los productos mineros de la gran minería del cobre que se extraigan de cualquier yacimiento minero concesionado, deducidos los cargos de tratamiento y refinación.*

*Será obligada al pago de la compensación toda persona natural o jurídica que efectúe la primera comercialización de cobre y/o sus subproductos y que sus ventas anuales, en el año inmediatamente anterior, sean superiores al valor correspondiente a 60.000 toneladas de cobre fino.*

Otro argumento que permite afirmar que el royalty corresponde a un precio, se refiere a la pérdida del valor patrimonial de los recursos no renovables. En la medida que se extrae el cobre, se produce un merma en el patrimonio natural del país, que una vez terminado el proceso de extracción tiene un menor valor. El Estado debe reconocer esta pérdida de su patrimonio y valorar los recursos para que así se le compense por la reducción de su riqueza. La forma de recibir esa compensación es cobrar un precio por la extracción. En la medida que se explota el yacimiento, la empresa paga un valor en relación con lo que realmente se obtiene. Así, el Estado se asegura de que se valore adecuadamente la utilización del insumo de producción.

Sin embargo, el proyecto no fue apoyado por el Gobierno y se tiñó con una serie de dudas. Si el royalty era considerado como un impuesto, sólo una moción emanada desde el Poder Ejecutivo tendría validez y, por ende, la propuesta parlamentaria podría ser considerada inconstitucional.

La actitud del Gobierno, hasta ese momento, fue mantenerse al margen de la discusión, mientras daba señales políticas mixtas. Por un lado, el Ministro de Hacienda señalaba que las empresas debían renunciar a los beneficios tributarios que les permitían no pagar impuestos, dejando de usar "triquiñuelas" legales para ello. Por otro lado,

diversas autoridades calmaban al sector y daban señales de tranquilidad.

Sin embargo, luego de las intensas presiones, el Ejecutivo no tuvo otra opción que pronunciarse al respecto. El resultado fue una propuesta sobre la cual aún no existe un proyecto de ley definitivo (ver recuadro). Desde nuestra perspectiva, la iniciativa gubernamental es tímida y genera muchas dudas tanto por la forma del cobro como por las efectivas posibilidades de realizarlo.

Sin embargo, el Gobierno, a través de esta propuesta, está reconociendo que debe existir una renta económica de los recursos, lo que tienen un gran impacto sobre la forma de concebir e interpretar a futuro la utilización de todos los recursos naturales. De esta forma se espera que exista un cambio en la manera como se entregan los derechos de uso de los recursos y el método para cobrar por ellos.

### **Críticas al proyecto.<sup>1</sup>**

Luego de presentada la propuesta, se reconoce un avance político respecto a los recursos naturales. Pero hay que asumir que el proyecto tiene importantes fallas que deben ser solucionadas a través de la discusión parlamentaria. Desde la

<sup>1</sup> Este apartado es un extracto y una adaptación del Documento "EL SENTIDO NACIONAL DEL ROYALTY A LA MINERÍA". Preparado por Sebastián Ainzúa Economista de Fundación TERRAM.

visión de Fundación Terram, estas falencias apuntan a los siguientes aspectos:

#### **1.- Plazo de implementación**

La idea del gobierno de aplazar el pago de royalty hasta el año 2007 no tiene fundamento lógico, ya que la mayor parte de las empresas mineras ya instaladas en Chile llevan aquí más de 8 años (en 1996, 10 de las 15 empresas que en la actualidad operan en

la gran minería, ya estaba en el país) y han recibido los grandes beneficios tributarios que establece la ley chilena. Asimismo, la maduración de las inversiones y la productividad de la mayoría de la minas tendría que haber llegado a un peak durante este periodo. Por tanto, no se

justifica que las empresas que ya están operando no empiecen a pagar royalty una vez aprobada la ley. Lo mismo tendría que suceder con los proyectos que ya se están iniciando, puesto que la propuesta del Gobierno es flexible a la estructura de costos y que, por lo mismo, permitiría recoger información de las empresas, asegurándose de que éstas paguen de acuerdo a sus márgenes operacionales.

Por otra parte, el Estado está siendo poco consecuente con la forma de manejar el tema.

#### **Propuesta del Gobierno**

*El royalty consistirá en un cobro que se determina aplicando un coeficiente entre 0 y 3% sobre las Ventas Brutas. Dicho coeficiente dependerá de la rentabilidad operacional de la empresa. Mientras más elevado sea el margen operacional, mayor será el coeficiente a aplicar.*

*Estarán exentas del pago aquellas empresas que vendan menos de 2.000 UTA anuales. Asimismo, el cargo comenzará a operar para márgenes operacionales superiores a 5%.*

*Además, la aplicación del royalty tendrá un plazo de transición de 3 años. Por tanto, comenzará a ser aplicado en 2007.*

Por ejemplo, al aumentar el IVA o el impuesto a la renta se ha sido implementado en forma inmediata, sin periodo de transición, como en el caso del royalty.

De ser aplicado en 2007, no sólo significaría que por 3 años se dejan de percibir recursos, sino que además se estaría generando un incentivo a la sobreexplotación, llegándose a extraer gran cantidad del mineral antes que la ley empiece a funcionar. De hecho, las distorsiones económicas provocadas por la inexistencia de un precio por la utilización del recurso tienen efectos importantes sobre las tasas de explotación y la utilización eficiente de los minerales.

**¿Qué es el margen operacional?**

*Es una estimación contable medida en porcentaje, que representa un indicador de rentabilidad de una empresa en relación a los costos directos de producción.*

*El margen operacional dice cuánto representan del total de ingresos por venta el resultado obtenido luego de descontar los costos directos.*

$$\text{Margen Operacional (\%)}: \frac{\text{Resultados operacionales}}{\text{ingresos por venta}}$$

existe la factibilidad de aplicar un royalty más alto sin perjudicar al sector.

Por tanto, proponemos que se aumente el porcentaje del royalty, reflejando el real valor del recurso que, con la propuesta actual, está siendo subvalorado.

El monto ideal sería aquel que logra captar todas las rentas económicas del recurso.

Más allá de definir un porcentaje arbitrario, la

primera definición debe ser a partir de una estimación transparente y técnicamente solvente sobre el montos de 'rentas' que existen en el sector. Sin embargo, el punto de partida debe ser el actual

**2.- Monto del Royalty**

Durante las últimas semanas, las autoridades han señalado que el proyecto para aplicar un royalty sería una adaptación de los modelos "exitosos" de otros países, como Canadá. Sin embargo, el monto propuesto está muy por debajo de la cuantía de los royalties cobrados en dicho país, que alcanza el 18% sobre los ingresos tributarios. De hecho, las condiciones competitivas de Chile son altamente superiores a las que se presentan en el resto del mundo, lo que da pie para cobrar una mayor renta sin afectar el flujo de inversiones que llegan al país.

Además, si se consideran nuestras inmejorables condiciones geológicas que, sin lugar a dudas, influyen sobre la rentabilidad de las empresas,

cobro que se realiza a CODELCO, empresa que alcanza altas rentabilidades pagando el 10%, sobre las ventas, a través de la Ley Reservada del Cobre, lo que, en efecto, constituye un royalty.

**3.- Metodología de estimación**

La propuesta presentada por el Gobierno establece un cargo entre 0% y 3% sobre las ventas brutas de las empresa. Para determinar este porcentaje se utilizará el margen operacional, definido como el cuociente entre el resultado operacional y los ingresos de explotación. Así, en la medida que el margen operacional sea más alto, mayor será el porcentaje que se deberá pagar por royalty.

El problema de esta metodología es que en el sector minero local existe una serie de distorsiones que no permite un cálculo adecuado y preciso de la real estructura de costos e ingresos de las empresas.

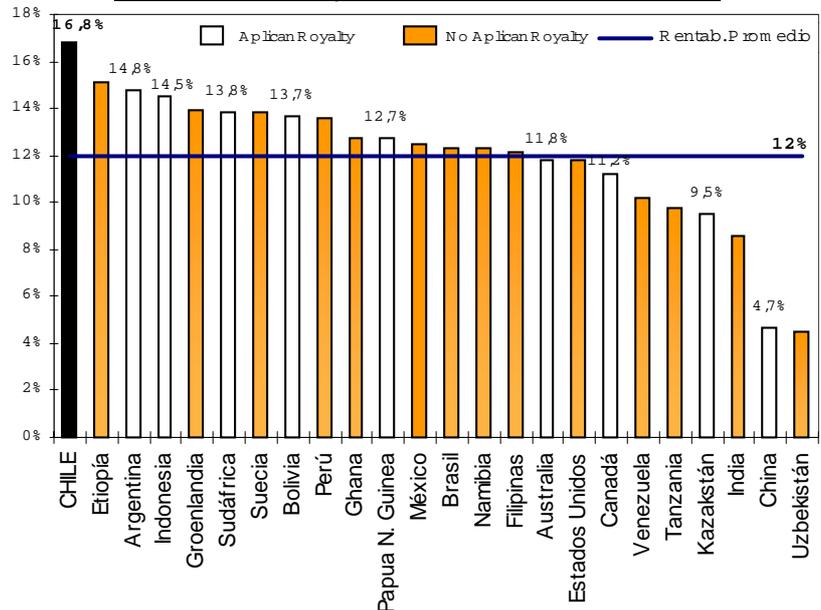
El Servicio de Impuestos Internos ha señalado que una de las formas de elusión de impuestos por parte de las empresas mineras es el precio de transferencia. Éste corresponde al costo o valor que se paga por la adquisición de bienes o contratación de servicios entre empresas relacionadas. El problema con la figura del precio de transferencia es que no siempre es congruente con los precios del mercado para los mismos bienes o servicios.

Esta figura afecta los ingresos y los costos de las empresas, lo que claramente va a influir en la determinación del margen operacional y, por ende, en el cálculo del porcentaje que se debe pagar por la utilización del recurso.

royalty a, por un lado, los fondos productivos regionales que permitan el fomento de otras actividades y, por otro, a los planes de reconversión económica para mantener, en el futuro, un desarrollo que posibilite la sustentabilidad de la economía de aquellas regiones que se han centrado en la minería.

ANEXOS.

**Rentabilidad de Proyectos Modelo de Minería de Cobre**



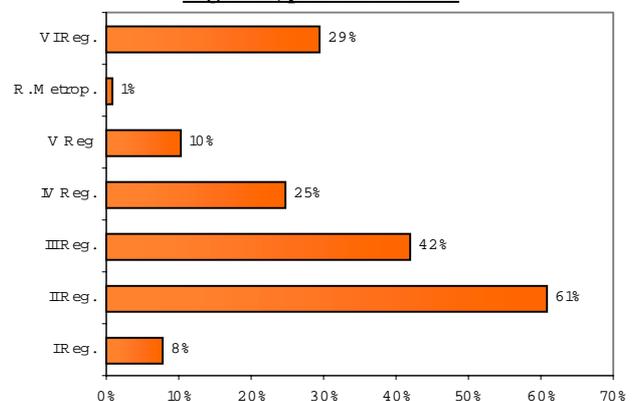
Fuente: CEPAL, sobre la base de Colorado School of Mines, y de información oficial sobre los regímenes tributarios de los países de América Latina

4.-Destinos de los Fondos

No cabe duda que Chile depende de la actividad minera por medio de los fondos que aporta CODELCO al Estado. Pero no es menos cierto que la mayor dependencia económica respecto al cobre se da en las regiones del norte del país, donde el caso más extremo lo representa la Segunda Región, cuyo PIB es explicado en más del 60% por la minería.

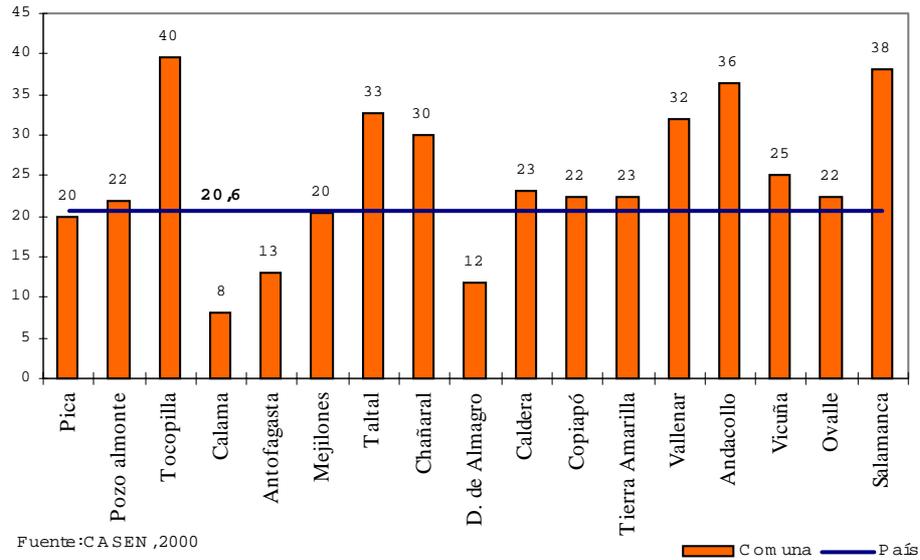
Bajo este escenario -y recordando además las amargas historias del salitre y del carbón en Lota- es necesario destinar parte de los recursos del

**Participación de la minería dentro del PIB regional, promedio 90-98**



Fuente: Banco Central

**Población bajo la Línea de pobreza, en comunas donde se emplazan faenas de extracción y producción de Cobre. 2000 (en%)**



**Royalty y su base de aplicación, en Países Mineros**

País	Base	Tasa
Argentina	Depende de la provincia	0%-3%
Bolivia	Ventas Brutas	1%
Burkina Faso	Exportaciones FOB	4%
China	Ingresos sobre las ventas	2%
Indonesia	Por tonelada de producción	US\$45-US\$55
Costa de marfil	Ingresos menos costo de transporte	2%
Kazahsatan	Según negociación	
Papua Nva. Guinea	Retorno sobre las ventas de refinado	2%
Filipinas	Valor de mercado de producción bruta	32%
Polonia	Valor del Mineral en la BML	24%
Sudáfrica	Según negociación	
Tanzania	Sobre el valor de base	3%
EE.UU. (Arizona)	Según Estado	
Uzbekistán	Precio de venta de refinado	8%
West Australia	Dependiendo del producto	2,5%-5%-7,5%

Fuente: Institute for Global Resources Policy & Management

## Otras Publicaciones de Fundación Terram

- APP-1 Distribución de Ingreso y Reforma Tributaria. Julio, 2001  
APP-2 La Norma ISO 14001 y su Aplicación en Chile. Julio, 2001  
APP-3 Contaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, Septiembre, 2001  
APP-4 Evaluación de los Impactos de la Producción de Celulosa. Noviembre, 2001  
APP-5 El Costo Ambiental de la Salmonicultura en Chile. Noviembre, 2001  
APP-6 "El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Mitos y Realidades".Febrero, 2002  
APP-7 El Aluminio en el Mundo Abril, 2002  
APP-8 El MegaProyecto Alumysa Abril, 2002  
APP-9 El Fracaso de la Política Fiscal de la Concertación. Abril, 2002  
APP-10 De Pescadores a Cultivadores del Mar: Salmonicultura en Chile Junio, 2002  
APP-11 La Privatización de los Recursos del Mar. Agosto, 2002  
APP-12 Crecimiento infinito: el mito de la salmonicultura en Chile. Agosto, 2002  
APP-13 Informe Zaldivar: El Conflicto de Interés en la Ley de Pesca. Diciembre, 2002  
APP-14 Minera Disputada de La Condes: El Despojo a un País de sus Riquezas Básicas Diciembre, 2002  
APP-15 TLC con Estados Unidos: Neoliberalismo sin Retorno, 03-2003  
APP-16 Impacto Ambiental de la Salmonicultura: La Situación en la Xa Región de los Lagos, 06-2002  
APP-17 Antibióticos y Acuicultura: Un análisis de sus potenciales impactos para el Medio Ambiente, la salud humana y animal en Chile, 04-2003  
APP-18 Opinión sobre la Ley de Bosque Nativo: Aspectos Económicos, 08-2003  
APP-19 TLC Chile- Estados Unidos: Por un Debate Necesario, 08-2003  
APP-20 El Aporte de la Minería a la Economía Chilena, 10-2003  
APP-21 TLC Un análisis del Capítulo de Inversiones: Las Restricciones a la Política Pública, 10-2003  
APP-22 Impactos Ambientales del Escape de Salmónidos, 11-2003  
APP-23 El Royalty es Necesario: Dos Propuestas para la Discusión Pública, 12-2003  
APP-24 La minería y su Pasivo Ambiental, 12-2003  
EDS-1 Del Bosque a la Ciudad: ¿Progreso? Marzo, 2002  
EDS-2 Domar el capitalismo extremo no es tarea fácil. Noviembre, 2002  
IPE-1 Una Vena sobre un Parque. Marzo, 2002  
IPE-2 Dónde Habrá más Basura: ¿En los Rellenos Sanitarios o en su Proceso de Licitación? Jun, 2002  
IPE-4 La Conveniente Oscuridad del Bosque Chileno. Enero, 2003  
RPP-1 La Ineficiencia de la Salmonicultura en Chile: Aspectos Sociales, Económicos y Ambientales Jul, 2000  
RPP-2 El Valor de la Biodiversidad en Chile: Aspectos Económicos, Ambientales y Legales. Sept.2000  
RPP-3 Salmonicultura en Chile: Desarrollo, Proyecciones e Impacto. Noviembre, 2001  
RPP-4 Impacto Ambiental de la Acuicultura: El Estado de la Investigación en Chile y en el Mundo" Dic, 2001  
RPP-5 El Bosque Nativo de Chile: Situación Actual y Proyecciones" Abril, 2002  
RPP-6 Exitos y fracasos en la Defensa Jurídica del Medio Ambiente Julio, 2002  
RPP-7 Determinación del Nuevo Umbral de la Pobreza en Chile. Julio, 2002  
RPP-8 De la Harina de Pescado al "Salmón Valley" Agosto, 2002  
RPP-9 Legislación e Institucionalidad para la Gestión de las Aguas. Agosto, 2002  
RPP-10 Megaproyecto Camino Costero Sur Noviembre, 2002  
RPP-11 Evaluación Social del Parque Pumalín Diciembre, 2002  
RPP-12 El Estado de las Aguas Terrestres en Chile: cursos y aguas subterráneas". Diciembre, 2002
- English**  
PPS-1 The value of Chilean Biodiversity: Economic, environmental and legal considerations. May,2001  
PPS-2 The Free Trade Agreement between Chile and USA: Myths and reality. April, 2002  
PPS-3 Fishermen to Fish Farmers of the Sea: Aquaculture in Chile. June,2002  
PPS-4 Environmental Impact of Chilean Salmon Farming. September, 2002  
PPS-5 Environmental Cost of Salmon Farming. January. 2002  
PPS-6 Infinite Growth: The Myth of Chilean Salmon Farming Industry. September,2002

**Fundación Terram** es una organización No-Gubernamental, sin fines de lucro, creada con el propósito de generar una propuesta de desarrollo sustentable en el país; con este objetivo, Terram se ha puesto como tarea fundamental construir reflexión, capacidad crítica y proposiciones que estimulen la indispensable renovación del pensamiento político, social y económico del país

Para pedir más Información o aportar su opinión se puede comunicar con Fundación Terram:

**Fundación Terram**

General Bustamante, N°24, Oficina I, 5to.  
Piso, providencia

Página Web: [www.Terram.cl](http://www.Terram.cl)

Info@Terram.cl

Teléfono:(56)(2) 269.44.99

Fax: (56)(2) 269.92.44