

# BREVES DE POLÍTICA PÚBLICA



UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE - FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA  
CENTRO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO - MAGÍSTER EN GERENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. NO 7, AGOSTO 2010

## LA TRIBUTACIÓN MINERA

### Herencias y Desafíos

Chile tiene una de las menores tributaciones mineras en el mundo. El gobierno de Sebastián Piñera propuso, como parte del financiamiento de la reconstrucción, un incremento por dos años del impuesto especial a la minería vigente desde 2005 con una nueva tasa para dos años aplicada a las utilidades operacionales de entre 4% y 9%.

Como las empresas mineras están acogidas a una invariabilidad del tributo hasta 2017, la moneda de cambio es ampliar esa invariabilidad hasta 2025, de modo que las empresas acepten pagos voluntarios por unos 600 millones de dólares durante 2011 y 2012.

La invariabilidad tributaria no existe en ningún país maduro. En Chile está vinculada al decreto Ley 600 de promoción de la inversión extranjera, instrumento obsoleto establecido en un contexto enteramente diferente para promoverla en medio del fuerte aislamiento del régimen entonces imperante. El resultado de esa política fue la progresiva llegada de inversiones extranjeras en la minería y una cuasi ausencia de tributación.

A ella no fue ajeno, además, el precio promedio del cobre en la década de 1980, que fue de solo 108 centavos de dólar la libra.

### CHILE TIENE UNA DE LAS MENORES TRIBUTACIONES MINERAS EN EL MUNDO

La situación hizo crisis cuando Exxon vendió en 2002 la *Minera Disputada de Las Condes* y se fue de Chile después de 20 años sin haber prácticamente tributado por utilidades finales, mediante el juego contable permitido por la depreciación acelerada, precios de transferencia subvalorados (20-30%) y abultados pagos de intereses a las casas matrices, todo esto con el objeto de disminuir las utilidades tributarias, al punto de hacerlas inexistentes.

Para impedir que esta situación se repitiera, el gobierno de Ricardo Lagos propuso en enero de 2004 modificar la ley de concesiones mineras y establecer una regalía ("royalty") de hasta un 3% de las ventas, dependiendo de la magnitud del

margen operacional. Este podría haber llevado la tributación hasta cerca de un 50% de las utilidades. Regalía o royalty, el hecho es que fue rechazada la modificación de la ley en ambas Cámaras del parlamento en julio y agosto de 2004. Finalmente, el gobierno logró un avance en menor escala en junio de 2005 a través de una nueva ley de impuesto especial en base a las utilidades imponibles operacionales del explotador minero. Ya no se trató estrictamente de una regalía, si se entiende por tal un pago proporcional al valor de las ventas.

Se estableció en cambio una tasa de tributación de un 5% sobre las utilidades operacionales (para evitar la manipulación de las utilidades finales) aplicable a las explotaciones mineras de más de 50 mil toneladas y que obtienen un margen operacional de al menos un 8%. Para montos de explotación inferiores, la tasa se fijó entre 0,5% y 4%.

Este pago es adicional al impuesto normal aplicable a todas las empresas (primera categoría).

En 2008 y 2009 se recaudó por este concepto 662 y 302 millones de dólares provenientes de la minería privada. El problema, sin embargo, es que las fuerzas entonces opositoras en el parlamento obtuvieron en 2005 la permanencia del mecanismo de invariabilidad tributaria, junto a una rebaja del llamado impuesto adicional que se aplica a la repatriación de utilidades de 42% a 35% para que las empresas acogidas a la invariabilidad tributaria previamente existente en virtud de la legislación sobre inversión extranjera adoptaran la nueva normativa.

No se logró evitar sustraer del gobierno y del parlamento, depositarios de la soberanía popular, la posibilidad de cambiar normas en la materia sino hasta tres gobiernos más.

Y esto ocurrió precisamente cuando se producían cambios muy relevantes en la industria del cobre. La invariabilidad congeló una situación en extremo favorable para la minería privada. Representa un privilegio exorbitante para las empresas que explotan un recurso no renovable que pertenece a todos los chilenos y es una anomalía democrática manifiesta.

En julio de 2010, la actual oposición votó en contra de la propuesta del gobierno de Sebastián Piñera de incrementar voluntariamente la tasa de tributación especial a la minería a cambio de aumentar la invariabilidad hasta nada menos que cuatro gobiernos más, evitando legislar en la materia. Hoy se reactivan los debates para un eventual acuerdo entre gobierno y oposición, tal vez en consonancia con quienes

consideran riesgoso para sus intereses que el tema permanezca abierto a futuras modificaciones. Recordemos que se prevé una década de altos precios del cobre, que podría llevar a una monumental transferencia de utilidades al exterior.

Una mirada retrospectiva lleva a concluir que el país viene cometiendo error tras error en este tema. Primero José Piñera vació de contenido la nacionalización lograda por Salvador Allende en 1971, al establecer las concesiones indefinidas de las pertenencias mineras que incluso la constitución de 1980 señala como de exclusiva propiedad pública, incentivando inversiones privadas en el área sin pago por

**LA INVARIABILIDAD  
CONGELA UNA SITUACIÓN  
EN EXTREMO FAVORABLE  
PARA LAS EMPRESAS QUE  
EXPLOTAN UN RECURSO NO  
RENOVABLE QUE  
PERTENECE A TODOS LOS  
CHILENOS**

el recurso (ver Fernando y otros, 2009). Luego, en democracia, pese a las advertencias de Radomiro Tomic, se mantuvo el carácter indefinido de las concesiones. Se tornó predominante la equivocada idea de que se debía favorecer con urgencia la explotación privada de cobre porque este recurso perdería valor en breves plazos por la emergencia de sustitutos como la fibra óptica. Sabemos hoy que el consumo ha seguido en expansión y que las

economías emergentes son grandes demandantes de cobre hoy y en el futuro, con su respectivo impacto en los precios. ¿Bien para Chile entonces? Si, en el caso de las mayores utilidades para la proporción menor al 30% de la producción de CODELCO, y para la recaudación del impuesto minero que logró el gobierno de Ricardo Lagos.

Y excepcionalmente bien para los accionistas de las compañías del sector, que están beneficiándose de una renta no originada en la actividad empresarial sino en la apropiación de un recurso del subsuelo no renovable, es decir de un bien natural escaso que pertenece a otros, en este caso a la Nación chilena.

Una regalía propiamente tal, es decir un tributo a la renta originada en la explotación de un recurso escaso no renovable (argumento de la renta de Harold Hotelling) o en la producción en condiciones de alta ley del mineral comparativamente a otros productores (argumento de la renta diferencial de David Ricardo) basado en el pago por el valor del volumen físico extraído, es una opción con fundamentos válidos (ver Figueroa, 1999, y Banco Mundial, 2007).

En algunos países desarrollados se grava el valor de las ventas, lo que lleva con el resto de mecanismos normales la tributación a las utilidades a niveles de 40-60% en la minería. Se puede argumentar que la regalía es una modalidad que atenta contra las realidades de la inversión privada, especialmente en los periodos

de precios bajos, inversión que eventualmente podría verse afectada. Pocos controvierten, en cambio, que la tributación a las ganancias extraordinarias no afecta a la inversión minera, salvo que en los parámetros de la decisión de invertir se establezca tasas de retorno como las del narcotráfico o la venta clandestina de armas.

Hagamos un paréntesis. La primera ministra de Australia, Julia Gillard, anunció a principios de julio de 2010 un acuerdo con los representantes de las compañías mineras BHP, Rio Tinto y Xstrata sobre un nuevo impuesto a los recursos naturales, poniendo fin así a una agria disputa que duró dos meses después que su antecesor, Kevin Rudd, había propuesto un cambio audaz a la legislación tributaria con un nuevo impuesto de 40% a las ganancias mineras extraordinarias.

El acuerdo logrado establece una tasa para la extracción de petróleo y gas del mencionado 40%, y para el mineral de hierro y el carbón una tasa de 30% a partir de julio de 2012. El impuesto se aplicará a las utilidades que excedan a un equivalente a un retorno de 12% sobre las inversiones, en lugar de 6%. Con los cambios, el gobierno recaudará unos US\$ 1.360 millones menos que los US \$ 10.900 millones del plan original. ¿Por qué no aplicar un esquema semejante en Chile, donde están presentes las mismas compañías mineras? Sería una primera opción. Australia posee los mejores yacimientos de hierro, Chile los de cobre. En efecto, la principal consultora en materia de precios del cobre (CRU) prevé un precio superior a tres dólares

la libra en los próximos cuatro a cinco años. Con ese precio del cobre, el margen operacional de Escondida y el del conjunto de las empresas del Consejo Minero, excluida Codelco, superaría el 60% en el primer caso y el 40% en el segundo. Estas son cifras astronómicas.

De esos datos se infiere que una propuesta rigurosa y justificada es la de un impuesto como el que prevaleció durante un tiempo en Zambia para las ganancias extraordinarias derivadas de los altos precios del cobre, que en su momento recibió el apoyo del Banco Mundial: una tasa sobre utilidades de 25% para un precio entre 2,5 y 3 dólares la libra; de 50% para un precio de más de 3 y hasta 3,5 dólares la libra y de 75% para un precio superior a 3,5 dólares la libra.

¿Por qué no pensar también en un régimen como el noruego, que grava la explotación privada del petróleo con un royalty de entre 8 y 16% de las ventas, además de un impuesto a las ganancias de 78%?

Adicionalmente, no existen razones suficientes para mantener el carácter indefinido de las concesiones mineras, que al ser tales no son sino una transferencia gratuita ilegítima de derechos de propiedad.

Pero la opción australiana, que debe ser refrendada aún por un nuevo parlamento, y la de Zambia, que no logró perdurar, o la ya consolidada de Noruega, chocan en Chile con el problema jurídico de la invariabilidad tributaria, que puede ser invocada en tribunales internacionales.

Ello no impide que se establezcan desde ya reglas más

exigentes como las descritas para las nuevas inversiones y para las actuales a partir de 2018, con un incentivo en tasas menores para las compañías que se acojan desde ya a ellas. Lo que no cabe desde el punto de vista del interés nacional es ampliar la invariabilidad a cambio de una recaudación temporal menor.

Es una idea digna de considerar establecer para 2018 en adelante un impuesto a las utilidades extraordinarias de todas las empresas no pymes (definidas como las utilidades operacionales que excedan el 30% de los ingresos por venta), propuesta por el ex Presidente de Codelco Juan Villarzú, fijando una tasa marginal del 30% cuando las utilidades extraordinarias se sitúen entre más del 30% y el 40% de las ventas; una tasa del 40% cuando las utilidades extraordinarias se sitúen entre más del 40% y el 50% de las ventas y finalmente una tasa de 50% con utilidades por encima del 50% de los ingresos por ventas. Con un precio del cobre de tres dólares la libra, las mineras privadas quedarían afectas a sobretasas de 50% en Escondida, y de 30% y 40% en el resto de las compañías. Tributarían unos dos mil millones de dólares anuales. Esto no paralizaría la inversión privada dada la naturaleza de lo gravado: las utilidades extraordinarias. ¿No habrá llegado la hora de tomar el toro por las astas para el bien de Chile y su futuro?

## Resultados de la Gran Minería Privada (en millones de US\$)

Resultados	2008	2009
Ventas	25.524	24.066
Utilidades Operacionales	12.357	11.832
Margen Operacional	48,4%	49,2%
Impuesto a la Renta	2.768	1.920
Utilidades "Normales" (*)	7.657	7.220
Utilidades "Extraordinarias" (**)	4.700	4.612
<b>Eventual Tributación a las Utilidades Extraordinarias (***)</b>	<b>2.079</b>	<b>2.035</b>

Fuente: Consejo Minero y Juan Villarzú, Exposición en Fundación Chile 21, 11 de agosto de 2010.

(\*)Utilidades operacionales hasta un 30% de las los ingresos por ventas.

(\*\*)Utilidades operacionales que exceden el 30% de los ingresos por ventas.

(\*\*\*)Aplicación de una tasa marginal del 30% a las utilidades operacionales entre más del 30% y el 40% de las ventas; una tasa del 40% a las utilidades extraordinarias entre más del 40% y el 50% de las ventas y una tasa de 50% a las utilidades operacionales superiores al 50% de las ventas.

### Referencias

Fernandois, Joaquín; Bustos, Jimena y Schneuer, Maria José (2009), *Historia Política del Cobre*, Ediciones Centro de Estudios del Bicentenario, Santiago de Chile.

Figueroa, Eugenio (1999), "Basic Issues in Rent Creation and Taxation in Natural Resource Sectors", *Economic Rents and Environmental Management in Mining and Natural Resource Sectors*, Universidad de Chile y University of Alberta, Santiago de Chile.

The World Bank (2007), *Royalties Mineros. Un Estudio Global de su Impacto en los Inversionistas, el Gobierno y la Sociedad Civil*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.



**usach**

Breves de Política Pública tiene por propósito promover el debate sobre los asuntos públicos, es de responsabilidad de la dirección del Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía y no representa necesariamente la opinión de sus autoridades ni de las de la Universidad de Santiago de Chile.

Editor Responsable: Gonzalo D. Martner