

**Establece en favor del Estado una compensación, denominada royalty minero,
por la explotación de la minería del cobre y del litio**

Boletín N°12093-08

I. Fundamentos

Considerando:

1. Que la minería chilena ha sido el motor de la economía nacional desde los orígenes de la República, incluso desde la época colonial, movilizandando a los diversos factores productivos que intervienen en esta actividad para que el país pudiera desarrollarse a lo largo de su historia.

En efecto, ya desde el siglo XIX, se ha reconocido esta contribución de la minería. Don Juan Egaña, en su informe presentado al Real Tribunal de Minas el año 1803 señalaba “Esta magnífica barrera (la Cordillera de los Andes), y aun sus bases, son el depósito más abundante de cuantas riquezas minerales ha producido la naturaleza. La gran cantidad de fuegos subterráneos, que comprueban tantas erupciones Volcánicas, siempre benignas, una inmensidad de materias creadoras o compañeras inseparables de los metales, derramadas por cuantos puntos se miran, manifiestan que aquí existe el más copioso origen y todos los principios activos de la fecundidad mineral¹”

No obstante, el retorno que esa actividad ha tenido para el Estado de Chile, en cuanto a retribución por la explotación del recurso minero, no ha sido del todo abordada, careciendo nuestro ordenamiento jurídico de un *Royalty* aplicable a la minería.

¹ Gastón Fernandez Montero (editor), “Minería y metalurgia colonial en el Reyno de Chile; una visión a través del Informe de don Juan Egaña al Real Tribunal de Minería de 1803”, disponible en: <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/mc0037104.pdf>

En efecto, en la cuarta parte del siglo XX ya se señalaba que “Los estudios históricos de producción de cobre en el mundo indican que, desde los principios de nuestra civilización, se ha producido y consumida un poco menos de 200.000.000 de toneladas métricas de cobre. Dentro de este total, Chile ha producido aproximadamente 26.000.000 de toneladas, vale decir una de cada ocho barras de cobre producidas en el mundo. Más aún, este cuadro queda pálido frente a estudios que indican que, en los 26 años que aun restan de este siglo, el mundo va a consumir cerca de 400.000.000 de toneladas de metal rojo, de los cuales mas 100.000.000 de toneladas se encuentran en nuestro territorio nacional²”.

De esta forma, es clara la importancia para Chile, contar con un royalty robustecido en lo legal, ya que como país, nos vemos enfrentado a una merma en nuestros recursos naturales como el cobre, el cual, evidentemente constituye un recurso natural no renovable, y de gran trascendencia en nuestra sociedad, no sólo en lo impositivo, sino que en todo el aspecto económico, funcionando como motor de nuestra economía.

Se entiende que el Royalty es un derecho que el Estado soberano cobra al concesionario por la explotación de sus riquezas naturales, el cual es aplicado en gran parte de los países desarrollados, abundantes en recursos naturales. En esos países, el Estado utiliza el royalty como instrumento de compensación por usufructuar un recurso, que por disposición constitucional le pertenece al Estado.

2. Que 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.

En efecto, el Royalty a la minería es el cobro de un derecho por parte del Estado, por la sola extracción de sus recursos minerales no renovables fundamentado en la compensación de los particulares al Estado por extraer y beneficiarse de las riquezas contenidas en el subsuelo. En efecto, corresponde al pago por el uso de un recurso

² Corporación del Cobre, “El Cobre Chileno”, Santiago, 1975, p.1.

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. En tal sentido, el proyecto plantea que el royalty constituye un derecho y no un tributo técnicamente hablando.

Por su parte, el denominado legalmente “Impuesto específico a la actividad minera”, está establecido en el Título IV bis del Decreto Ley N° 824 que aprueba el texto de la Ley sobre Impuesto a la Renta (D.L. N° 824 o Ley sobre Impuesto a la Renta). Este impuesto fue establecido por la Ley N° 20.026, de 2005, y fue modificado posteriormente por la Ley N° 20.469, de 2010, que introdujo modificaciones a la tributación de la actividad minera, concretamente, modificando las tasas aplicables e introduciendo el concepto de Renta Imponible Operacional Minera (RIOM)”³. El impuesto se aplica sobre la renta operacional de la actividad minera ejercida por un explotador minero que extrae sustancias minerales de carácter concesible.

Sobre el particular, señala la BCN que “Comparando los elementos del impuesto con los elementos del *Royalty* a la minería en Chile, puede verificarse que este último reúne todos los elementos y requisitos de un impuesto: es establecido por el Estado, tiene fuente legal, es obligatorio, el Estado tiene poder de imperio para exigir su cumplimiento a través del Fisco, requiere de la existencia de un contribuyente (que en este caso lo es de Impuesto a la Renta de Primera Categoría), se aplica en base a una tasa o alícuota sobre una base imponible que depende de la existencia de un hecho gravado (existencia de renta imponible operacional del explotador minero), la cantidad a pagar depende de las ventas anuales de toneladas métricas de cobre fino según una tabla progresiva, está contemplado en la Ley sobre Impuesto a la Renta y ésta última lo llama “Impuesto específico a la actividad minera”, toda la legislación referida a él lo llama “impuesto”, tiene un régimen propio de invariabilidad tributaria propia (como se señala a continuación); etc.

³ Extraído del Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional denominado “Análisis del Royalty a la minería en Chile”, p.6.

Más aún, el monto del impuesto específico efectivamente pagado, se considera como un gasto necesario para producir la renta, para efectos de la determinación del impuesto de Primera Categoría (artículo 31, inciso 3, n° 2, del D.L. N° 874), por lo que en definitiva, no es más que el reconocimiento contable de un desembolso que reduce la base imponible del Impuesto a la Renta definitivo que resulte a pagar por la empresa. [...] Por todo lo anterior, parece correcto concluir que el llamado “*Royalty* a la Minería”, en Chile, es un impuesto específico a la renta, y no un *Royalty*, desde el punto de vista de las definiciones existentes”.⁴ (Subrayado propio).

3. Que el impuesto específico a la minería, en sus dos versiones, no ha tenido un efecto relevante desde el punto de vista del PIB. En efecto, según datos del Servicio de Impuestos Internos⁵, dicho impuesto no ha significado más del 0,3% del PIB desde su creación, llegando incluso el año 2017 a ser menos del 0,0%. Esto contrasta con otros impuestos a productos específicos que son superiores o iguales a la participación que tiene el de la minería en el PIB, como lo son los tabacos (0,5% del PIB promedio), los combustibles (0,8% del PIB promedio), e incluso, el impuesto a los actos jurídicos (0,2% del PIB promedio). Lo anterior demuestra la insignificancia que ha tenido este impuesto para las rentas nacionales y regionales.
4. Que además, no sólo el monto del impuesto específico es insignificante en comparación al PIB, sino que además, no dice relación con las millonarias utilidades percibidas por la minería pública y privada en Chile. En efecto, según datos de la BCN⁶ la minería privada durante los años 2010 a 2016 alcanzó utilidades por M\$ 54.272.476, pagando en el mismo periodo por concepto de impuesto específico a la minería de M\$2.098.269, y por concepto de impuesto a la renta

⁴ Ibid, P. 13.

⁵ Extraído de http://www.sii.cl/sobre_el_sii/serie_de_ingresos_tributarios.html, tomando en consideración la Serie de Ingresos Tributarios Consolidados Anuales como porcentaje del PIB entre los años 2009 y 2017.

⁶ Documento denominado “Minuta BCN: “Estadísticas de empresas mineras afectas al impuesto específico a la minería años 2010 – 2016”.

\$M14.691.187, lo que equivale a un 3,8% y un 27% de la utilidad respectivamente. En la misma línea,

5. Que incluso es posible argumentar que este *Royalty* (entendiendo por tal al impuesto específico) 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 (artículo 31, inciso 3, N° 2, del D.L. N° 874, Ley sobre Impuesto a 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. Por lo mismo, tampoco elevaría necesariamente la carga tributaria del dueño, socio, accionista o titular de la empresa, pues no implica un aumento de carga tributaria del Impuesto Global Complementario o Adicional a la renta, según correspondiere.⁷
6. Que en derecho comparado, se puede establecer que en Canadá en la Provincia de New Brunswick, Argentina, Indonesia, Filipinas, Polonia, Tanzania y Australia se fija algo más parecido al *Royalty* que a un impuesto, dado que en tales países “se paga sin relación a los ingresos, ventas, utilidades o beneficios, sino al valor del mineral, por lo que en base a ese elemento, puede señalarse que no se trataría de un impuesto”⁸.
7. Que la Constitución Política de la República, en su artículo 19 N° 24, inciso 6°, prescribe que: “El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de dichas minas”.

⁷ Ver nota 2, p.15.

⁸ P. 18.

Desde este punto de vista, esta declaración debe ir más allá que una mera formalidad, dado que, en la práctica, la minería privada explota en mayor cantidad que el Estado los recursos mineros (en el período entre 2010 y 2016, la minería privada explotó 24.062.200 toneladas métricas de cobre, mientras que Codelco lo hizo por una cantidad apenas de 11.803.500⁹). En este sentido, la Constitución Política pregona una serie de características respecto a este dominio que supuestamente tiene el Estado respecto de las minas, a saber, su carácter absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible, las cuales permitirían justificar la existencia de un derecho sobre su explotación.

En efecto, la Carta Fundamental va más allá, señalando en el inciso 7° de la misma norma antes anotada que: “Corresponde a la ley determinar qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso precedente, exceptuados los hidrocarburos líquidos o gaseosos, pueden ser objeto de concesiones de exploración o de explotación. Dichas concesiones se constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional. La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. Su régimen de amparo será establecido por dicha ley, tenderá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación y contemplará causales de caducidad para el caso de incumplimiento o de simple extinción del dominio sobre la concesión. En todo caso dichas causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de otorgarse la concesión” (subrayado es propio).

En este sentido, queda claro que el concesionario minero deberá entonces soportar las obligaciones que la ley exprese, las cuales emanan justamente de su calidad de dueño de la concesión, pero no del recurso en sí mismo, que se mantiene en el Estado.

⁹ Ver nota 4, p. 4.

En tales términos, se justifica el establecimiento de un royalty, toda vez que constituye una compensación por el hecho que el Estado se despoje de la explotación de las minas que le pertenecen. En efecto, en virtud de estas concesiones, hoy la minería privada explota el cobre en mucha mayor cantidad que el Estado, a través de Codelco, por lo que éste se está desprendiendo de una gran parte de utilidades que podrían ingresar al patrimonio de la Nación. De esa forma, debe existir otra forma de compensar esa pérdida de importantes ingresos que permitirían reparar y mitigar las externalidades negativas de la producción minera en aquellas comunas en donde se desarrollan.

II. Idea Matriz

El presente proyecto tiene como idea matriz crear un Royalty aplicable a la minería en Chile

III. Disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto

El proyecto crea un Royalty, el cual no modifica ninguna disposición de ley vigente.

POR TANTO:

Los diputados que suscribimos venimos en presentar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo único: Establécese una compensación a favor del Estado por la explotación de la minería del cobre y del litio, equivalente al 3% del valor nominal de los minerales extraídos. Dicha compensación deberá destinarse a obras de desarrollo en las comunas en donde se encuentren los yacimientos respectivos de donde se extraiga el mineral, que permitan mitigar los efectos ambientales que produzca la actividad minera.

La compensación deberá ser pagada anualmente por el explotador minero respectivo, en el caso de las sustancias minerales concesibles, mientras esté vigente la concesión, y en el caso de las no concesibles, desde que se inicie la extracción hasta su completa explotación.

Con todo, no será exigible esta compensación a aquellos explotadores mineros que extraigan, en el caso del cobre, cantidades anuales no superiores a 12.000 toneladas métricas de cobre fino, y en el caso del litio, cantidades anuales no superiores a 50.000 de litio metálico.

Alejandra Sepúlveda
DIPUTADA

Jaime Mulet
DIPUTADO

Esteban Velásquez
DIPUTADO

Pedro Velásquez
DIPUTADO