

**Estimaciones de renta
económica y carga tributaria
efectiva en la minería del cobre**



Este artículo presenta los resultados del estudio realizado para Cepal “Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y Perú”, basado en el análisis de los datos de los estados financieros de las grandes mineras, durante un período de 20 años, entre 2000 y 2019.

Naturalmente, la minería debe ser gravada, como todos los sectores económicos, pero se le reconocen ciertas características especiales que hacen recomendable que tenga un trato distinto del punto de vista tributario. Por ello es que se aplican royalties, que pueden ser ad valorem específicos o sobre utilidades.

En Chile tenemos un royalty al que llamamos impuesto específico a la minería, considerado en la Ley a la Renta, que apunta a extraer parte de las rentas económicas que, naturalmente, genera la actividad.

Hay una serie de características que no son necesariamente exclusivas de la minería, pero se exageran en este sector. Una de ellas es la de generar rentas económicas, así como el hecho de que la minería tiene altos costos hundidos y largos períodos de producción, lo cual hace que los inversionistas puedan ser reticentes a invertir porque temen que, después de haber hecho todas las inversiones, los gobiernos suban los impuestos. Eso lleva a que muchos gobiernos establezcan incentivos, como son los contratos de invariabilidad tributaria que tiene Perú, por ejemplo, y que también tuvo Chile.

Estimación de las rentas económicas

Un punto importante cuando se miden las rentas económicas es cómo se valora la producción. En este estudio, y siguiendo las

recomendaciones de varios estudios, tomé el precio de la Bolsa de Mercado de Londres, porque hay muchas mineras que exportan concentrado y parte de la renta económica podría irse al exterior y no ser medible a través de los estados financieros.

Así, al precio de mercado se le restan los costos unitarios de producción, obtenidos de los estados de resultados de las mineras que tienen información pública y, metodológicamente, como estamos tomando el precio de mercado, hay que restar los cargos por fundición y refinación, multiplicar eso por la producción y, finalmente, restar los activos por el costo promedio ponderado del capital. Ahí obtenemos la renta económica, que se entiende como aquella ganancia que obtienen las empresas encima de la que los inversionistas exigirían para realizar la inversión.

Las fuentes de los datos son la información pública de COCHILCO y los estados financieros completos de 16 empresas.

Para el caso de Chile, en el período 2000-2019, Codelco habría generado US\$ 46.000 millones como renta económica, que equivale a 1,2% del PIB, en tanto las mineras privadas habrían producido US\$ 127.000 millones en renta económica, que en promedio equivalen a 3,3% del PIB.

Por cierto, esto varía mucho dependiendo de los años. Por ejemplo, entre 2000 y 2004, las rentas económicas fueron algo menores. Si nos concentramos en las mineras privadas, representaron un 2,1% del PIB, y en los años del precio alto del





cobre –de 2005 a 2009- llegó a representar 7,8% del PIB. En los últimos 5 años, cuando los precios han estado bajos pero con costos que han subido mucho, esta renta económica también es bastante menor, y está en torno a un 0,3% del PIB.

En los resultados para Perú, las rentas son algo inferiores a Chile porque hay menor producción de cobre, sin perjuicio de que está aumentando mucho. Para este país, la estimación es de 2,6% del PIB.

La segunda pregunta es cómo se distribuyen estas rentas. Para el caso de Chile, si nuevamente miramos el total en 20 años, y tomando solo la minería privada, el resultado que obtuve es que, de los US\$ 127.000 millones que la minería privada genera como renta económica, el Estado se lleva US\$ 51.000 millones, que representa el 41% del total, y el otro 59% queda en manos de las empresas privadas.

El caso de Perú es similar. Las empresas privadas se quedan con el 54% en este período de 20 años, aunque, por cierto, estamos mirando el pasado y la situación tributaria hoy es diferente en

ambos países.

En Perú existe además una ley que obliga a las empresas a repartir un porcentaje de las utilidades a los trabajadores. En el caso del sector minero, es del 8%. Casi todos los trabajos que consulté en la realización de este estudio reconocen este 8% como si fuera un impuesto, ya que, en general, tiene los mismos efectos. De hecho, entiendo que cuando excede de ciertos montos tiene otro destino.

Tasas efectivas

Las tasas efectivas se definen como el impuesto pagado, dividido por la utilidad antes de impuesto. En el estudio, calculé las tasas efectivas para tributación -impuesto a las utilidades, es decir, de primera categoría-, y el royalty minero, para 10 empresas a lo largo de todo el período de análisis.

Se observa que la tasa efectiva de tributación es en general menor que la tasa nominal, que hoy es 27%, y eso se debe a una serie de incentivos tributarios, como es la depreciación

acelerada, un régimen para todos los sectores económicos. En particular, las empresas mineras tienen la posibilidad de depreciar algunos activos muy rápidamente. Por ejemplo, las construcciones, dependiendo de qué tipo sean, en 13 o 6 años; la maquinaria y piezas de relave, en 3 años, y las instalaciones, en 5 años. Los gastos de exploración se pueden deducir de manera inmediata, los costos de desbroce se diferencian en función de los costos de producción, y las pérdidas, que se pueden arrastrar indefinidamente hacia adelante.

Perú también tiene depreciación acelerada –menos que Chile–, y tiene otros incentivos que acá no tenemos, como que los costos de desbroce se pueden deducir de manera inmediata.

En el caso del impuesto específico a la minería en Chile, destacaría un punto: tiene tasas nominales que van entre 5% y 14%, pero nuestra legislación a veces es tan compleja, que esa tasa máxima de 14%, en la práctica es 12,3%. Esto es casi anecdótico, y lo que ocurre es que el impuesto específico es gasto de sí mismo, tal como está definido en la ley, entonces la tasa máxima no podría exceder de 12,3%, por ese hecho.

En general, entre el 2000 y 2019, la tasa efectiva es menor que la tasa nominal en las empresas privadas. Sin embargo, a medida que pasan los años, esa diferencia se empieza a acortar, y el año 2015, la tasa efectiva fue superior a la nominal. Eso tiene que ver, fundamentalmente, con que hay una serie de diferimientos de impuestos que redundan en que, en los comienzos de los proyectos mineros, esas tasas efectivas sean menores que las tasas nominales, lo que debería revertirse con el tiempo. Por cierto, hay proyectos que empiezan a lo largo del período, por lo que no es un único proyecto el estudiado y su evolución a través del tiempo pero, dado que en los últimos años hemos tenido menos proyectos de gran tamaño, se empieza a apreciar el cierre de esta brecha entre las 2 tasas.

Al revisar el promedio ponderado de tasas efectivas del impuesto específico a la minería, se ve que no ha superado el 6%, aunque sí lo ha hecho para casos específicos.

Elementos a considerar en una reforma a la tributación minera

Según los especialistas, se considera una buena práctica, sobre todo para los países en desarrollo, la combinación de 3 instrumentos tributarios:

1. Impuesto sobre las utilidades, es decir, como nuestro impuesto de primera categoría, que permite gravar la rentabilidad normal, al igual que en todos los sectores de la economía.

2. Royalty ad valorem de tasa baja, que tiene el beneficio de recaudar desde el comienzo de los proyectos y cuando los precios están bajos. Se recomienda de tasa baja porque también están claros los problemas que tienen los royalty ad valorem, que podríamos resumirlos básicamente en que reducen la ley de corte, es decir, hay proyectos que pueden dejar de ser rentables o que van a ser explotables hasta una cantidad menor a la que tendría si no existiera un royalty ad valorem en vez de un impuesto a la renta económica o sobre las utilidades.

3. Impuesto sobre la renta económica o royalty sobre las utilidades, que tendría la función de extraer una mayor proporción de la renta económica.

Desde esta perspectiva, podemos decir que Chile ha definido instrumentos técnicamente razonables para gravar la actividad minera, como es nuestro impuesto específico sobre las utilidades. Sin embargo, su diseño es poco progresivo y se puede mejorar, para permitir que una mayor proporción de la riqueza generada por los minerales quede en el país.

“Naturalmente, la minería debe ser gravada, como todos los sectores económicos, pero se le reconocen ciertas características especiales que hacen recomendable que tenga un trato distinto del punto de vista tributario.”

En el estudio, simulé cuál sería la tasa efectiva del impuesto específico a la minería a distintos precios del cobre, suponiendo que el costo unitario permanece constante, cuestión que no es así porque hay bastante evidencia en el sentido de que, cuando el precio sube, los costos también tienden a subir.

Así, la tasa máxima es de 12,3%, pero es muy difícil llegar a eso. Con un precio de US\$ 7 la libra, la tasa sería de 8,8%. En el papel se ve un impuesto progresivo porque tiene tasas marginales de hasta 14%, pero en la práctica es muy difícil llegar a ese nivel y, por lo tanto, creo que hay un espacio para perfeccionar el impuesto específico y lograr un diseño más progresivo.

Otra consideración es que hay que atender a la heterogeneidad de los explotadores mineros, lo cual es muy difícil con un royalty ad valorem. Esto es particularmente importante en la mediana minería, cuyos costos son mayores. Por ejemplo, y solo en la gran minería, tenemos Collahuasi, cuyo costo unitario es de US\$ 1,4/lb, y Quebrada Blanca, con US\$5,3/lb. La mediana está en el costo que tiene Codelco, de US\$ 2,5/lb.

Es difícil hacerse cargo de esa heterogeneidad con un royalty ad valorem. Por ello, una alternativa es modificar el impuesto específico a la minería para hacerlo más progresivo, estableciendo un piso mínimo ad valorem para la gran minería.

También es importante considerar la competitividad de Chile frente a otros países productores de cobre. Si se pudieran armonizar las legislaciones no existiría ese problema, pero en la práctica existe, porque los recursos para invertir no son ilimitados. La teoría dice que uno podría llevarse hasta el 100% de la renta económica, e igual sería atractivo para el inversionista, pero la verdad es que, cuando los recursos son limitados, es posible que decida invertir en Perú u otros países.



Un punto que es contrario a la idea de mantener un impuesto a las utilidades en vez de ad valorem, es la evasión. Hay muchas dudas respecto de cuánto podría ser la evasión en la minería y, en teoría, hay más posibilidades de evadir un royalty sobre utilidades que uno ad valorem. Pero, en ese caso, es mejor aumentar sustancialmente los recursos destinados a fiscalización y control. Por ejemplo, hay muchas dudas de si el concentrado que sale de Chile realmente tiene los niveles de cobre que se dice, si tendrá más o tiene otros metales valiosos. Desde ese punto de vista, incluso para dar tranquilidad a la ciudadanía, sería muy conveniente aumentar la fiscalización.

Por último, creo que es importante aumentar la transparencia del sector minero. Hoy las empresas publican sus estados financieros, pero para una persona común es difícil entender esa información. Por ejemplo, si uno quiere saber cuánto aporta la minería al país, la Dipres publica estadísticas de recaudación minera, pero para las 10 más grandes, por lo que ahí hay muchos esfuerzos que se pueden hacer en términos de transparencia.

SOBRE EL AUTOR



Michel Jorrat

Profesor Escuela de Ingeniería,
Universidad de Chile
