

Tan solo es una cláusula, ¿verdad?

Cláusulas, contratos y sus repercusiones generacionales No. 4 **Negociación de los cánones de la escala móvil: aprovechar el auge, amortiguar la caída**

Las regalías constituyen un elemento importante del régimen fiscal de la minería, ya que compensan a los Estados receptores por la pérdida de sus recursos naturales finitos. Su diseño suele ser crucial para el desempeño del sector minero y para los ingresos generados para los Estados receptores. Una regalía demasiado elevada puede disuadir la inversión y la producción, lo que reduce los ingresos públicos, pero una regalía demasiado baja puede hacer que el Estado no recaude suficientes ingresos a través de su sector minero, en particular cuando los precios de los minerales están en alza.

En los últimos años, muchos países han pasado del modelo de una regalía basada en un porcentaje fijo sobre el valor de venta a una regalía de escala móvil. En las escalas móviles, la tasa de regalía varía sobre la base de criterios que buscan incrementar la tasa cuando los beneficios son más elevados y reducirla cuando son más bajos. Estas regalías de escala móvil pueden mejorar la "progresividad" del régimen fiscal: el Estado cobra una porción financiera mayor de los beneficios de la mina cuando estos son mayores. Este sistema tiende a reducir las presiones políticas nacionales a favor de impuestos sobre las ganancias extraordinarias y otros cambios en el régimen fiscal. A su vez, cuando los precios de los minerales son bajos y las empresas mineras afrontan mayores dificultades financieras, la regalía de escala móvil reduce automáticamente la carga fiscal, ayudando a apoyar las inversiones y la producción.

En esta versión de "Tan solo es una cláusula, ¿verdad?", analizamos los problemas clave del diseño de las regalías de escala móvil utilizando una cláusula del régimen de regalías de un país de América Latina:

"[...] El titular de la concesión minera... deberá abonar una regalía equivalente a un porcentaje del valor de venta del mineral principal y los minerales secundarios de entre el 3 y el 8 %, además del pago correspondiente del impuesto sobre la renta y otros impuestos atribuidos al Estado conforme a la presente Ley [...]. A los efectos de establecer la tasa de regalía aplicable, se respetarán los criterios de progresividad, los volúmenes de producción del titular de la concesión minera y/o el tipo y precio de los minerales, según lo dispuesto en la reglamentación relativa a la presente Ley [...]"

Esta cláusula dispone la base de la regalía, el rango de tasas de regalía y los posibles criterios para la escala móvil. Sin embargo, se omiten algunos detalles clave y, como indicamos a continuación, tales detalles pueden tener efectos considerables sobre el rendimiento de la regalía.

Determinación de la base de la regalía

En esta cláusula, la base de la regalía es "el valor de venta del mineral principal y los

minerales secundarios" de la mina. Una regalía sobre el valor de venta es relativamente fácil de administrar, aunque el hecho de que se permita o no deducir conceptos como los cargos de tratamiento y refinación, los costos de marketing y el transporte internacional puede afectar la generación de ingresos, la facilidad de administración y el riesgo de elusión fiscal. Es importante considerar con cuidado qué deducciones se permiten y especificarlo claramente en la ley o en los contratos a fin de disipar dudas. La cláusula

incluye específicamente la venta de minerales secundarios. Las minas suelen producir más de un mineral (por ejemplo, un yacimiento de cobre también puede contener oro y plata) y la cláusula asegura que el Estado receptor también reciba una compensación por la pérdida de esos minerales secundarios.

Una alternativa al valor de venta es utilizar los beneficios de explotación como base de la regalía, como ocurre en Chile y el Perú. Este enfoque es más "eficiente", dado que los beneficios de explotación reflejan mejor la capacidad de la empresa para pagar regalías que los ingresos por ventas. Por lo tanto, es menos probable que impida las inversiones y la producción.

Sin embargo, comparadas con las regalías sobre el valor de venta, las regalías sobre los beneficios de explotación son más complejas de administrar y tienen un mayor riesgo de elusión fiscal. Esto es particularmente importante cuando las empresas mineras operan con empresas afiliadas y tienen la posibilidad de inflar los costos para reducir las regalías. Una regalía sobre beneficios de explotación tampoco garantiza que el Estado receptor reciba una compensación por todas las unidades de minerales producidas, debido a que si los beneficios de explotación son nulos o negativos no se abonarán regalías. Para superar este inconveniente, el Perú complementa la regalía sobre los beneficios de explotación con una regalía mínima sobre el valor de venta.

Determinación de la tasa de regalía

Esta tasa de regalía fluctúa entre el 3 y el 8 %, pero no se especifica el mecanismo de escala móvil. En cambio, la reglamentación puede establecer la escala móvil sobre la base de los siguientes elementos:

- los criterios de progresividad,
- los volúmenes de producción,
- y/o el tipo y precio de los minerales.

Volumen

Si la intención es mejorar la progresividad de la regalía, no se suele utilizar el volumen como criterio principal, debido a que los volúmenes de producción no necesariamente guardan relación con la rentabilidad. En algunos casos, como en la minería del

" Los Gobiernos deben considerar sus circunstancias y objetivos específicos, y diseñar la regalía en consecuencia, en vez de seguir modelos empleados en otros lugares. Deben evaluar la regalía con un enfoque amplio que abarque todos los demás elementos del régimen fiscal (el impuesto sobre la renta, retenciones fiscales en origen y cualquier otro impuesto general o gravámenes mineros especiales). "

carbón de Colombia, se utiliza una tasa más baja para las minas de menor tamaño. Este enfoque también podría emplearse como medida de simplificación, por ejemplo, excluyendo a operaciones más pequeñas de las regalías de escala móvil más complejas. Sin embargo, los Gobiernos deben asegurarse de que el umbral no incentive inadvertidamente a las empresas mineras a reducir de forma artificial la producción para mantenerse por debajo del umbral a fin de beneficiarse con una tasa de regalía menor.

Precios

La definición de una regalía de escala móvil con referencia a los precios de los minerales mejora la progresividad. En este caso, el contrato aplica mayores tasas de regalía a precios más altos y menores tasas de regalía a precios más bajos. Los precios se utilizan como una variable sustitutiva de la rentabilidad, dado que con frecuencia los beneficios aumentan cuando se incrementan los precios de los minerales.

Los beneficios de una regalía de escala móvil con precios más altos pueden ser muy grandes. Por ejemplo, una mina de cobre de gran escala que producía 400 000 toneladas al año antes de la pandemia de COVID-19 hubiera pagado una regalía anual de US \$120 millones al 5 % del precio de venta de 2019, cuando los precios del cobre oscilaban alrededor de 6 000 USD por tonelada. Cuando en 2021 los precios del cobre aumentaron hasta alcanzar máximos históricos de 9 300 USD por tonelada, una regalía del 5 % hubiera generado US \$185 millones. Sin embargo, una regalía de escala móvil con una tasa del 8 % hubiera generado US \$300 millones, es decir, US \$115 millones más de ingresos públicos para financiar el desarrollo del país (véase Tabla 1).

Tabla 1. Impacto potencial de un canon deslizante por precios en comparación con un canon fijo para una mina de cobre a gran escala con precios de cobre bajos y altos en 2019 y 2021.

Tasa de regalía para el cobre	Tasa de regalía del 5 %	Regalía de escala móvil (3 % al precio bajo, 8 % al precio alto)	Efecto de la regalía de escala móvil sobre las regalías
Precio del cobre bajo (6 000 USD/t, 2019)	US \$120 millones	US \$70 millones	- US \$50 millones
Precio del cobre alto (9 300 USD/t, 2021)	US \$185 millones	US \$300 millones	+ US \$115 millones

Del mismo modo, la regalía de escala móvil podría reducir la tasa de regalía al 3 % con precios más bajos, sumando a los flujos de caja de la empresa 50 millones USD en 2019, cuando los precios eran más bajos. Durante años de precios bajos constantes, reducir la regalía puede marcar la diferencia entre que una empresa minera siga siendo viable en términos financieros y continúe invirtiendo en un proyecto, o que incurra en pérdidas que amenacen la sostenibilidad de las operaciones.

Las principales ventajas de las regalías de escala móvil por precio son que son relativamente fáciles de administrar y menos propensas a la elusión, en particular cuando la tabla de tasas se refiere a precios de minerales que cotizan en una bolsa pública y, por ello, se pueden verificar con facilidad. Los siguientes son problemas de diseño más específicos:

- definir las tasas precisas y los umbrales de precios para cada mineral;
- establecer cómo se aplica la escala móvil a los minerales secundarios;
- determinar cómo ajustar los umbrales de precios según la inflación.

Este enfoque se utiliza en Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mauritania, Zambia, Zimbabwe y otros países de África.

Sin embargo, las regalías de escala móvil basadas en precios no siempre son eficientes. En algunos casos, los costos de los insumos pueden aumentar más que los precios, lo que significa que una regalía de escala móvil basada en los precios puede imponer una regalía mayor sobre una empresa aunque sus beneficios estén en baja. Por esta razón, el Perú y Chile, entre otros, utilizan los beneficios de explotación para determinar la tasa de regalía aplicable. Los beneficios de explotación son más eficientes, ya que la tasa de regalía se incrementa solo cuando

aumentan los beneficios reales, pero son más complicados de administrar y presentan un mayor riesgo de elusión fiscal, en particular cuando tanto la tasa como la base de la regalía son determinadas por beneficios operativos que incluyen transacciones de alto riesgo entre partes vinculadas.

Conclusiones

Ningún enfoque relativo a las regalías es óptimo para todas las situaciones. El diseño de una regalía implica compensaciones entre diferentes objetivos, como la eficiencia y la progresividad, por un lado, y la simplicidad y la minimización de los riesgos de elusión, por el otro.

Los Gobiernos deben considerar sus circunstancias y objetivos específicos, y diseñar la regalía en consecuencia, en vez de seguir modelos empleados en otros lugares. Deben evaluar la regalía con un enfoque amplio que abarque todos los demás elementos del régimen fiscal (el impuesto sobre la renta, retenciones fiscales en origen y cualquier otro impuesto general o gravámenes mineros especiales).

Las regalías de escala móvil pueden mejorar la progresividad de la regalía, pero también existen otras opciones para mejorar la progresividad general del régimen fiscal, tales como un impuesto sobre la renta progresivo o un impuesto sobre los ingresos provenientes de recursos (un impuesto sobre los flujos de caja acumulados de un proyecto que se aplica una vez que el inversor ha obtenido un rendimiento mínimo de la inversión). Utilizar modelos financieros para evaluar el rendimiento anticipado del régimen fiscal y el efecto de diferentes diseños de regalías sobre los resultados generales en diferentes escenarios económicos es esencial para diseñar un régimen fiscal moderno, eficiente y progresivo. ✂



Stefanie Heerwig (a la izquierda) es economista y asesora en materia de políticas públicas, posee experiencia en tributación de minería y modelado financiero de proyectos de minería, y ha trabajado con Gobiernos de África Occidental, Asia-Pacífico y América Latina.

Fundador de Econias, Iain Steel es economista especializado en políticas fiscales y las industrias extractivas, y ha asesorado a Gobiernos de África, Asia-Pacífico y América Latina sobre minería, petróleo y gas, y proyectos de infraestructura.

Téngase en cuenta: El artículo anterior representa los puntos de vista propios de los autores y no refleja de ningún modo las opiniones de la Unidad de Asistencia de CONNEX, su Junta Directiva, su personal o sus entidades financiadoras.

¿Es usted un gobierno interesado en discutir los servicios de apoyo a la negociación de CONNEX de forma confidencial? Hablemos....

Richard Dion
Asesor principal
dion@connex-unit.org

www.connex-unit.org

