

International Mining for Development Centre
Mining for Development: Guide to Australian Practice

Regalías mineras y otros impuestos específicos a la minería

Pietro Guj



Australian Government
AusAID



THE UNIVERSITY
OF QUEENSLAND
AUSTRALIA



THE UNIVERSITY OF
WESTERN AUSTRALIA

The **International Mining for Development Centre** has been established to promote more sustainable use of minerals and energy resources in developing nations by assisting governments and civil society organisations through delivery of education and training, fellowships, research and advice. Our focus is on three core themes of Governance and Regulation, Community and Environmental Sustainability, and Operational Effectiveness.

Por Pietro Guj

Catedrático, Centro para Exploration Targeting (exploración en detalle), Universidad de Australia Occidental.

Centre for Exploration Targeting (CET) was established in 2005 as an unincorporated joint venture between the mineral exploration industry, the University of Western Australia, Curtin University and the Government of Western Australia.

This report does not necessarily represent the views or the policy of AusAID or the Commonwealth of Australia.



Introducción

Bajo la mayoría de jurisdicciones a nivel mundial, los recursos minerales son, con raras excepciones, de propiedad pública más que privada. Los recursos minerales son finitos y no renovables en el sentido que su extracción constantemente agota el inventario de recursos de un país. **El papel de los gobiernos debe ser el de poder manejar la explotación de estos recursos para maximizar los beneficios económicos de su comunidad, en concordancia con la necesidad de atraer y retener el capital de exploración y desarrollo necesario para continuar con el desarrollo de estos beneficios por el mayor tiempo posible.**

La exploración para la extracción y procesamiento de minerales es generalmente (pero no exclusivamente) llevada a cabo por compañías del sector privado a pesar de que el estado es el propietario de los recursos minerales. Las compañías están frecuentemente expuestas a riesgos significativos que emanan de las sustanciales inversiones de capital requeridas, los largos periodos de exploración y pre-producción durante los cuales no se generan ingresos, y en general, la larga vida de los proyectos mineros, asociado con la volatilidad de los mercados de materias primas así como de otras incertidumbres técnicas y ambientales inherentes a proyectos mineros individuales.

Por otro lado, dada la volatilidad en el precio de materias primas minerales, las operaciones mineras tienen la capacidad de generar un superávit de ingresos que superan todos los costos de producción. Este superávit se conoce como renta **económica**¹, y se calcula como el margen realizado luego de deducir de los ingresos brutos de la minería todos los costos de producción (costos recurrentes y de recuperación de capital) así como una mínima recuperación del capital lo suficientemente alta como para atraer capital y retenerlo en el proyecto. Este mínimo rendimiento del capital, llamado "ganancia normal" compensa a los inversionistas por el valor de la mejor opción no realizada, así como por la agenda estimada y riesgo de los flujos de caja inciertos que se esperan del proyecto.

Ingresos mayores a los costos de producción (renta económica), en donde los costos de producción incluyen la ganancia normal, es el blanco de los regímenes tributarios especiales en el sector minero. El tema práctico para los gobiernos es, sin embargo, como diseñar regímenes tributarios que cumplan mejor con sus objetivos.

Este documento proporciona una revisión de las regalías mineras y otros impuestos especiales que se aplican específicamente al sector minero en países ricos en minerales, con énfasis en las actuales gestiones en Australia. Las regalías mineras han sido consideradas tradicionalmente como una forma de compensación para la comunidad por el agotamiento de recursos no renovables. Los impuestos especiales a la minería incluyendo las regalías son adicionales a los impuestos generales a la renta y otras formas de tributación gravadas en todos los sectores de una economía. Por ende, estos representan diferentes modos en que los gobiernos gravan una participación adicional de los ingresos que fluyen de las operaciones mineras en relación a otras actividades no mineras.

El documento establece los objetivos que los gobiernos buscan para gravar estos impuestos especiales y luego proporciona un análisis de las diferentes formas en las cuáles dichos impuestos especiales pueden ser gravados. La importancia del sector minero en la economía australiana y los regímenes tributarios especiales impuestos por algunos Estados Australianos y el Gobierno de la Mancomunidad (federal) también se discuten como ejemplos de la aplicación de diferentes regímenes fiscales.

El documento concluye con el análisis relacionado con el cumplimiento y asuntos administrativos que necesitan ser seriamente analizados en el diseño de una "mejor práctica" en el régimen tributario del sector minero.

Este documento proporciona una revisión de las regalías mineras y otros impuestos especiales que se aplican específicamente al sector minero en países ricos en minerales, con énfasis en las actuales gestiones en Australia.

¹ Para una discusión más a fondo sobre la naturaleza de las rentas económicas en la minería, el lector puede referirse a Harman y Guj, 2006 y Otto et al., 2006.

IMPUESTOS MINEROS

Regalías mineras y tipos de impuestos y sus características

Ya que en principio los impuestos especiales son dirigidos al valor neto de los recursos minerales luego de la deducción de los costos de producción, incluyendo las ganancias normales, estos deben ser **gravados lo más cerca posible al punto de extracción**. Esto quiere decir, en la playa de minerales de la producción a boca de mina (ROM) y no sobre cualquier valor agregado por ulteriores procesamientos o transporte a los mercados. En la práctica, muy pocos productos minerales, si los hubiere, se venden en condiciones de igualdad en este punto tributario, lo que genera problemas al establecer el valor del recurso sobre el cual se debe basar el impuesto especial.

También debe notarse que los impuestos especiales para el sector minero son gravados a nivel del proyecto, en vez de al nivel de la entidad consolidada como es comúnmente el caso para el impuesto sobre ingresos corporativos. En la mayoría de las jurisdicciones, estos impuestos especiales son una legítima deducción al evaluar el impuesto sobre ingresos corporativos.

Los impuestos especiales para el sector minero por lo general toman las siguientes formas:

- Regalías (específicas) basadas en unidades cuando la base impositiva es una unidad física (volumen o peso);
- Regalías *ad valorem* basadas en el valor de la producción;
- Regalía o impuesto basado en ganancias cuando la base impositiva es un concepto contable de la ganancia;
- En base a la renta económica cuando la base impositiva es una medida directa de la renta económica;
- Sistemas híbridos que combinan un sistema basado en ganancias o rentas con un sistema *ad valorem*; y
- Otros métodos cuando se usan una serie de bases impositivas, incluyendo la participación en la producción.

El término regalías mineras ha sido tradicionalmente aplicado en la legislación minera en referencia a un impuesto minero específico, *ad valorem*, y en algunos casos, a impuestos mineros basados en una base de ganancia contable.

En efecto, todas las formas establecidas arriba son modos alternativos para que los gobiernos se apropien de rentas económicas exclusivas a la minería y son aplicadas además del ingreso corporativo general y otras formas de tributación que cubre todos los sectores de una economía.

Basadas en Unidades (regalía específica). En este caso, una tasa monetaria fija se aplica a una base fija en vez de a una financiera, por ejemplo, como dólares por tonelada o dólares por metro cúbico. Las disposiciones pueden ser incorporadas en el reglamento para hacer ajustes progresivos de la tasa de la regalía fija por inflación o a cambios en los precios de los productos. Este tipo de regalía genera una renta estable y es administrativamente eficiente y fácil de auditar. Sin embargo, también puede ser altamente ineficiente y distorsionador en el aspecto económico. Por estas razones, las regalías específicas son generalmente aplicadas a productos a granel de bajo valor.

Regalía basada en Valor (*ad valorem*). En su forma más simple, un regalía *ad valorem* consiste en un porcentaje uniforme (la tasa) del valor (la base) del/los mineral(es) en los productos vendidos por el minero. Como ya se trató anteriormente, el valor del recurso será en el punto de extracción, pero se realizan muy pocas ventas de mineral crudo después de ser triturado y seleccionado en la "mine gate/bocamina". La primera venta en condiciones de igualdad es generalmente en la forma de un producto al cual se le ha agregado cierto valor a través de un procesamiento posterior, como por ejemplo, como sucede con las ventas de concentrados de mineral o metales refinados. Las regalías *ad valorem* pueden ser gravadas sobre dos posibles bases:

1. **Valor realizado de ventas.** Este es el valor mostrado en la factura de ventas, que frecuentemente representa el Retorno Neto en Fundición (NSR) Freight on Board (FOB) en fundición. Su ventaja es que está absolutamente definido y conlleva a auditorías más simples, costos administrativos más bajos y menos controversias. La desventaja de este tipo de regalías es que se relaciona con el metal pagable más que con el valor del recurso en la bocamina y que puede incluir ganancias y pérdidas de cobertura realizadas, que involucren efectivamente la participación de gobierno en el riesgo de marketing.
2. **Valor bruto del mineral /metal contenido en el producto mineral vendido.** Este enfoque obtiene el valor del recurso multiplicando el peso del producto minero vendido por su ley para obtener la cantidad significativa del metal contenido y evaluar su valor usando un precio de mercado cotizado para el metal en el día de la venta. La auditoría de este tipo de regalía muchas veces incluye una difícil verificación de cantidades y leyes de los productos vendidos.

Una sola tasa de regalía se aplica frecuentemente a la base de valor independientemente de cómo está definido y sin distinción de la naturaleza del producto vendido. Dicho enfoque es injusto para los productos a los cuales se les ha agregado valor y crea una falta de incentivo para invertir en procesamientos posteriores. Por esta razón, algunas jurisdicciones aplican progresivamente tasas de regalías más bajas a medida que la naturaleza del producto pasa de mineral crudo a metal. La deducción del transporte, seguro y otros costos de comercialización también pueden ser permitidas en un intento de aproximarse a una base de valor ex-mina. Las regalías *ad valorem* son conceptualmente simples y aunque son un tanto ineficientes económicamente, estas aseguran que mientras que la mina esté en operación, se pagará una regalía. La magnitud de los ingresos gubernamentales serán por supuesto variables, ya que reflejará cambios en los precios de los productos. Por estas razones y por la baja a tolerable carga administrativa que éstas imponen, las regalías *ad valorem* son la forma más común de tributación minera.

Regalía basada en ingresos y/o impuesto. Se aplica una tasa de porcentaje a una medida de beneficios contables realizada por el proyecto. La base del beneficio contable se calcula a nivel del proyecto y puede que no sea consistente con la contribución que el proyecto hace a las ganancias consolidadas del titular sobre el cual se grava el impuesto al ingreso corporativo. Un impuesto basado en beneficios contables tiene mayor eficiencia en la distribución económica, pero resulta en ingresos gubernamentales inestables y altos costos de cumplimiento tanto para el gobierno como para la industria.

Regalía/impuesto híbrido. Este tipo de regalía o impuesto incorpora un mínimo específico o componente de regalía *ad valorem* generalmente en un impuesto basado en ganancias o renta económica para limitar el riesgo de que el gobierno no pueda recaudar ingresos si en algún año no hay ganancias o rentas gravables. Esto asegura un mínimo de estabilidad en los ingresos.

Impuesto basado en ingresos de recursos. Este tipo de impuesto consiste en la aplicación de una tasa de impuesto porcentual sobre la renta económica producida por un proyecto. Aunque el concepto general es relativamente simple, su implementación práctica puede ser compleja, es frecuentemente malentendida y quizás conlleve potencialmente a significantes costos de cumplimiento y disputas. Este es primordialmente la razón por su baja tasa de adopción a pesar de su muy alto nivel de eficiencia distributiva económica. Aparte de la industria del petróleo, al momento de escribir el presente, no hay impuestos basados en recursos-renta vigentes en la industria minera, aunque un número de jurisdicciones tienen planes para su introducción en un futuro cercano.

Contrato de participación en la producción. Los contratos de participación en la producción (CPP) son muy comúnmente usados en la industria del petróleo, pero rara vez en la industria minera. Los principios de los CPP son simples y su aplicación es transparente y de fácil verificación. Generalmente la compañía asume todos los costos, tanto de capital como recurrentes, de la operación minera, que deduce del valor bruto del mineral producido hasta llegar al “beneficio neto mineral”. Esto es luego compartido entre la compañía y el gobierno de acuerdo a porcentajes pre-determinados estipulados en el CPP. En la medida que bajo los términos de algunos CPP la participación de la compañía en la producción no pueda estar sujeta a regalías mineras, es necesario que el porcentaje de la participación del gobierno en la producción minera se establezca a un nivel que compense este déficit. Sin embargo, la mayoría de CPP no cumple este rol ya que las regalías son muchas veces gravadas sobre el valor de la participación del mineral de la compañía antes de calcular el “beneficio neto mineral”. La compañía paga impuestos por ingresos corporativos sobre su participación del beneficio neto mineral y puede comercializar el mineral junto con la participación de minerales del gobierno a nombre del gobierno.

POLÍTICA DE TRIBUTACIÓN DEL SECTOR MINERO

Objetivos Fiscales Mineros

Los impuestos especiales para el sector minero, incluyendo las regalías mineras tradicionales, en combinación con las disposiciones estándares o específicas de la minería para el impuesto a los ingresos corporativos, son los principales componentes de un régimen fiscal minero que puede ser usado para lograr el balance deseado de un número de objetivos gubernamentales fundamentales. Debe mencionarse que en algunos casos éstos son incompatibles. Los objetivos del gobierno incluyen:

- **Maximización /adecuación de ingresos.** Este objetivo trata la controvertida pregunta de cómo determinar la participación óptima de las rentas económicas provenientes de la explotación de los recursos minerales entre el gobierno y la industria. En efecto trata las preguntas “¿Cuál debería ser la magnitud del total de impuesto minero en la industria?” y “¿Cuál es la máxima cantidad que puede llevarse el fisco antes de que esto se convierta en una seria falta de incentivo para que la industria quiera invertir en el país?” Cuando, como en tiempos recientes, los precios de los productos son altos, las compañías mineras pueden lograr altos niveles de ganancias, que frecuentemente genera la percepción de que la comunidad no está recibiendo una “parte justa” de la renta de recursos y motiva la presión política para una revisión de los regímenes fiscales mineros actuales. Este asunto invariablemente genera enérgicos debates. Por un lado, está el enfoque académico teórico que defiende que, bajo condiciones de mercado perfectas, el gobierno puede/debe asignarse una mayor participación de las rentas. Por otro lado está el enfoque pragmático que reconoce que las circunstancias económicas y políticas que rodean este asunto están lejos de ser perfectas y que la participación óptima de las rentas debe tomar en cuenta el hecho de que el capital de exploración y desarrollo es móvil en un mundo en que diferentes países están compitiendo por ello, usando incentivos fiscales. Las compañías mineras también señalan, y con un nivel de legitimidad, se puede discutir, que ellas deben retener ganancias excedentes para compensar por los años de escasez en los cuales no logran obtener un nivel normal de ganancias.

- **Base impositiva óptima.** Mientras que niveles más altos de renta podrían ser gravados de minas que operan actualmente que son “captivas” del país en el cual sus recursos están ubicados, esto desalentaría la inversión en exploración y desarrollo en el país, ya que el capital móvil sería re-dirigido a países con regímenes fiscales mineros más atractivos y estables. En efecto, los ingresos gubernamentales dependerían de menos minas con altos impuestos que de minas con menos impuestos. En un mercado de capital competitivo global, se debe encontrar un balance en un punto en que el flujo del necesario capital para exploración y desarrollo sea óptimo para apoyar una creciente cartera de futuros desarrollos de proyectos mineros. Esto no solo resultaría en niveles crecientes idealmente aceptables del total del ingreso tributario minero, sino también en una gama de beneficios socio-económicos y multiplicadores más amplios, y deseables, consistente con el papel del gobierno en optimizar la seguridad social.
- **Eficiencia de asignación económica.** Un sistema tributario económicamente eficiente promueve la reasignación de recursos de la economía a sus usos más productivos para generar la siempre cambiante combinación de bienes y servicios que la sociedad requiere y al menor costo unitario posible. En el contexto minero, el objetivo es asegurar que, en la medida de lo posible, las mismas actividades de exploración y producción ocurrirían ya sea si hubiese o no un impuesto de recaudación de renta. La Figura 1(a) muestra que un cambio en la tasa de un impuesto proporcional a la renta económica (área amarilla) no cambiaría el costo unitario de la producción y por consiguiente, la ley de corte, esto es, la mínima ley económicamente explotable. El tamaño óptimo de las reservas, establecido para incluir todos los yacimientos con un grade igual o mayor al corte, so se verá afectado por cambios en la tasa impositiva. Esta es la condición de **neutralidad**, lo que significa que el sistema de impuestos no distorsiona el comportamiento de inversiones o las decisiones de una compañía minera. En términos prácticos, un sistema no **neutral, ineficiente o distorsionador** puede dar lugar a :
 - demasiada extracción del recurso (sobre-explotación); o
 - insuficiente extracción del recurso (selección de calidad), en relación a lo que sería el caso en ausencia de un sistema de tributación.

Regímenes de impuestos especiales no relacionados directamente a las rentas económicas generadas por un proyecto, en particular, regalías tradicionales basadas en volumen o peso y, en menor medida, en valor, son impuestos en los costos de producción así como en la renta económica. La Figura 1(b) muestra como una cantidad de impuestos equivalente a aquella en la Figura 1(a) gravada usando un impuesto basado en unidades aumenta el costo fijo y el costo total de producción, y en consecuencia, la ley de corte usada en determinar las reservas de mineral comercialmente explotables.

Como resultado, si el minero desea mantener su neto luego del margen impositivo, está obligado a extraer un menor número de bloques de mineral de más alta ley, por ende, reduciendo las reservas económicamente explotables. Cuanto más alta es la ineficiencia del impuesto aplicable, menor será el tamaño de las reservas económicas, mayor su ley promedio y más corta la vida productiva del proyecto minero. Todo esto equivale a una explotación sub-óptima del recurso. Si un impuesto fijo se establece muy alto, un proyecto puede no resultar económico y no se desarrollarán nuevos proyectos. Los proyectos que vienen siendo desarrollados bajo un régimen tributario anterior más favorable pueden ser suspendidos, lo que no sucedería bajo un impuesto eficiente proporcional a la renta.

REGALÍAS MINERAS Y OTROS IMPUESTOS ESPECÍFICOS A LA MINERÍA

- Estabilidad de Ingresos.** Los precios de los productos minerales son altamente volátiles y por consiguiente, también lo son los flujos de ingresos de un proyecto minero. Los impuestos basados en ingresos contables o rentas económicas, aunque son deseables debido a su mayor eficiencia de asignación económica, resultan en ingresos fiscales inestables. La alternativa para lograr un mayor nivel de estabilidad de ingresos al depender más en impuestos fijos evita que el gobierno participe en altas rentas cuando los precios de los productos están altos, además de ser económicamente ineficiente. Los gobiernos pueden por supuesto contrarrestar la inestabilidad de los ingresos al resistir la tentación de sobre-gastar en periodos de altos ingresos minerales y al adoptar estrategias de atenuación, tales como el establecimiento de fondos de estabilización de ingresos soberanos.
- Equidad.** Este objetivo trata la pregunta de que si el impacto del impuesto se distribuye equitativamente entre varios contribuyentes. ¿Deberá el sistema de impuestos diferenciarse entre los diferentes productos minerales, tamaño, y/o rentabilidad de diferentes proyectos o compañías, su ubicación, etc.? Hay dos dimensiones en la equidad. Primero, la **equidad horizontal** toma en cuenta si a los contribuyentes que generan la misma cantidad de renta económica se les debe cobrar impuestos a la misma tasa. En contraste, la **equidad vertical** considera si el sistema tributario no logra discriminar entre las operaciones de alta renta y baja renta y sus "capacidades de pago" relacionadas. Otra dimensión de la equidad y una de considerable interés político es la imparcialidad en cómo se utilizan los ingresos tributarios. En particular, si es que los ingresos deben ser consolidados por el gobierno y distribuidos a través de procesos presupuestales normales, o asignados, por lo menos en parte, al gobierno local o a las comunidades en las áreas que acogen y reciben el impacto de las operaciones mineras. Cuestiones de equidad inter-generacional, o equidad de recursos y activos entre la actual y futuras generaciones también surgen en el contexto de sostenibilidad.
- Transparencia y estabilidad.** Este principio trata de si los mineros están completamente informados sobre las obligaciones tributarias que pueden seguir a cualquier actividad propuesta. La transparencia también se refiere a la apertura de las gestiones tributarias y recaudaciones para ser examinadas por la comunidad. El caso de transparencia expresa que, debido a las significativas inversiones de capital iniciales, las obligaciones tributarias deben ser predecibles e idealmente estables sobre la vida de la mina antes de que suceda cualquier inversión minera. Si el gobierno luego arbitrariamente cambia las leyes para imponer cargas tributarias que no estaban originalmente planeadas o previstas, entonces esto engendra una percepción potencial muy dañina de **riesgo soberano**. Por esto, no sorprende que en el caso de proyectos de capital intensivo de larga vida, la industria puede insistir en acuerdos de "condición especial" o de "estabilidad" de acuerdo con la ley.
- Eficiencia administrativa.** La carga de cumplimiento tanto para los gobiernos como para las compañías es una consideración significativa en el establecimiento de un sistema de tributación minera. Los costos de cumplimiento aumentan con la sofisticación y complejidad del sistema tributario y es la principal razón por la cual la mayoría de los regímenes de regalías mineras actualmente establecidos se basan en formulaciones de regalías razonablemente simples (principalmente basadas en unidades o valor) a pesar de su relativa ineficiencia económica.

Figuras 1(a) y 1(b) - Diagrama de equilibrio esquemático mostrando como un impuesto basado en una renta económica es eficiente en que los cambios en sus tasas no alteran el óptimo nivel de las reservas mineras y la producción total. En contraste, los cambios en la tasa de un impuesto fijo basado en unidades crearán la necesidad de un valor unitario de producción más alto para equilibrar, por ende reduciendo el tamaño de las reservas económicamente explotables y la vida de la mina a un nivel más bajo, sub-óptimo, y económicamente ineficiente.

Figura 1(a): impuesto basado en la renta económica - económicamente eficiente

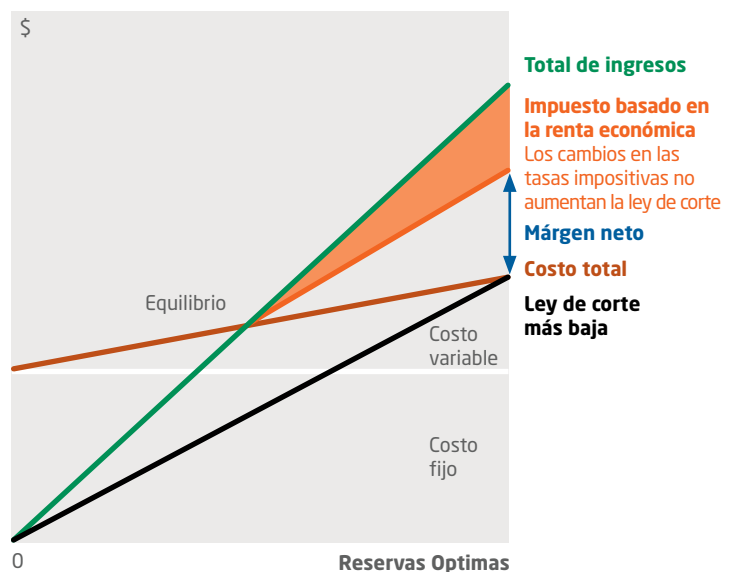
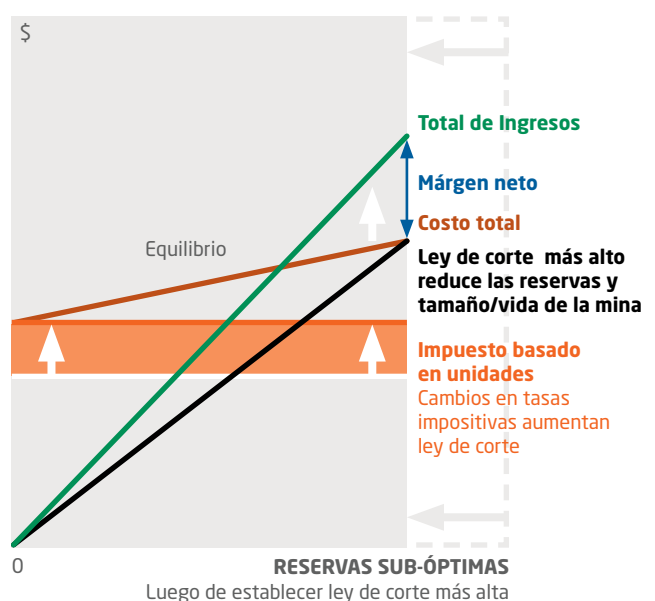


Figura 1(b): impuesto basado en unidades - económicamente ineficiente



Logrando objetivos gubernamentales con impuestos mineros especiales

Como ya se ha indicado, algunos objetivos gubernamentales son mutuamente incompatibles y no pueden ser optimizados simultáneamente. Por ejemplo, sería imposible lograr un alto grado de estabilidad de ingresos al mismo tiempo que una máxima eficiencia económica. En realidad, la mayoría de las jurisdicciones establecen políticas tributarias y de regalías que representan compromisos aceptables y reflejan hasta cierto punto su capacidad de administrarlas.

La Figura 2 proporciona una vista sinóptica del nivel en el cual los diferentes tipos de regalías son consistentes con cada uno de los seis objetivos claves del gobierno descritos en la sección anterior. Muestra como, desde el punto de vista del criterio de eficiencia de la asignación económica, los métodos tributarios estarían clasificados en el siguiente orden:

1. Impuesto basado en la renta de recursos.
2. Regalía/impuesto basado en beneficios contables.
3. Regalías/impuestos híbridos.
4. Regalías *ad valorem* basadas en el valor de las ventas.
5. Regalías específicas o unitarias basadas en volumen o peso.

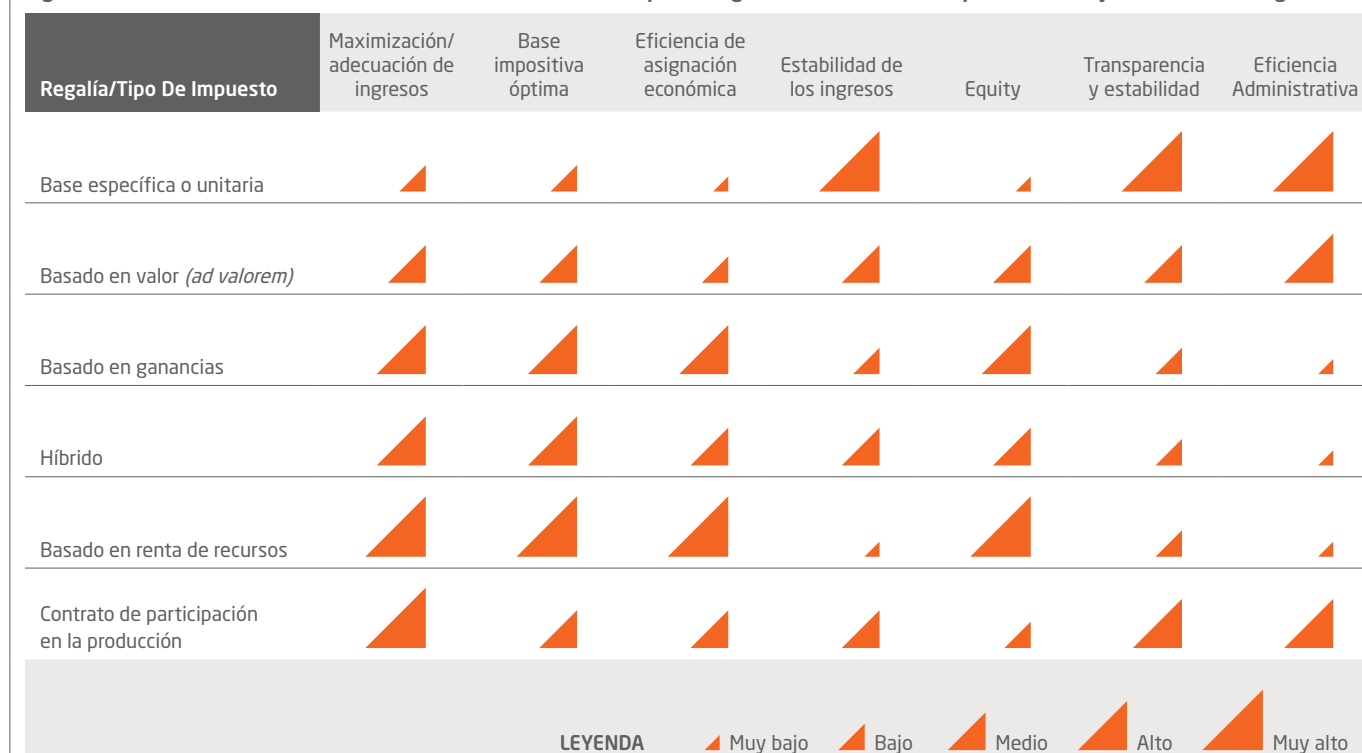
En contraste, para una **eficiencia administrativa y estabilidad en los ingresos del gobierno**, la clasificación es exactamente al inverso. Esto refleja una complejidad metodológica y administrativa y el potencial de que haya ambigüedad y disputas. Mayor cumplimiento y costos de auditoría tanto para el gobierno como para la industria usualmente han tenido mucho peso en la selección de las regalías mineras por los gobiernos y son mayormente responsables por la actual ausencia de impuestos basados en la renta y la escasez de regalías basadas en beneficios contables.

En la búsqueda de un compromiso entre la eficiencia administrativa y económica, los diseñadores de políticas deben considerar:

- El **tamaño de una operación minera**, ya que las minas más grandes reducen el costo unitario del cumplimiento;
- El **precio del producto**, que determina la relativa contribución a los ingresos de las operaciones de tamaños similares en términos de rendimiento del mineral; y
- La **volatilidad del precio de los productos producidos**, que afectan la estabilidad de los ingresos del gobierno.

El hecho de que hay muchas más minas pequeñas que grandes y que los precios de los productos de varios minerales claves son muy volátiles, dificultaría el uso de los beneficios contable basados en regalías/impuestos una vez más. Estos factores han contribuido hasta ahora a limitar los tipos de renta de recursos a los grandes proyectos petrolíferos.

Figura 2. Evaluación cualitativa de los resultados de los diferentes tipos de regalías/tributación con respecto de los objetivos fiscales del gobierno.



TRIBUTACIÓN DEL SECTOR MINERO EN EL CONTEXTO AUSTRALIANO

Antecedentes: Importancia de la Industria Minera en la Economía Australiana

Australia tiene un inventario variado de recursos minerales incluyendo los recursos económicos más grandes de carbón sub-bituminoso, arenas minerales (rutilo y zircón), níquel, plata, uranio, zinc y plomo. Tiene los segundos recursos más grandes de bauxita, cobre, oro, mineral de hierro, niobio, tántalo y mineral de manganeso. Australia también está entre los cinco primeros países a nivel mundial en la producción de hulla, diamantes industriales, ilmenita, litio, vanadio y antimonio (Geociencia Australia, 2011).

En términos de la producción mineral, Australia es el líder mundial en bauxita, alúmina, rutilo y zircón; el segundo mayor productor de oro, mineral de hierro, plomo, zinc, litio y mineral de manganeso; el tercer mayor productor de uranio; el cuarto mayor productor de níquel; y el quinto mayor productor de aluminio, carbón sub-bituminoso, diamantes industriales y plata.

A los actuales precios con tendencia al alza, el mineral de hierro y el carbón representa más de A\$102 billones en valor, o aproximadamente 56% de la producción mineral total. Australia Occidental (WA) produce aproximadamente el 97% de la producción de mineral de hierro, mientras que Queensland (Q) y Nueva Gales del Sur (NSW) juntos representan, en proporciones aproximadamente iguales, el 97% de la producción de carbón. Además, WA es un gran productor de oro, níquel, alúmina y arenas minerales, Q de alúmina, oro y metales comunes, Australia Meridional (SA) de cobre, oro y uranio, el Territorio del Norte (NT) de manganeso, alúmina y uranio, con menor producción mineral significativa en NSW, Victoria (V) y Tasmania (T).

La mayor parte de la producción de minerales de Australia está destinada a los mercados de exportación, particularmente los asiáticos. El actual (2010-11) valor de las exportaciones mineras por A\$182 billones representan aproximadamente el 84% del total de productos australianos exportados y más del 50% del total de exportaciones. La Figura 3 (modificada de ABARE, 2011) muestra como los minerales, y en particular el mineral de hierro y el carbón, dominan el valor de las exportaciones de Australia. Dado el alto valor de estos productos, no es de extrañar que últimamente han suscitado la especial atención de los diseñadores de políticas, como se discutirá más adelante.

Los minerales también representan más del 13% del Producto Bruto Interno (PBI) de Australia. Se estima (Deloitte Access Economics en MICA, 2011) que en el 2010-11 el total de la tributación minera australiana ascendió a A\$23.4 billones, incluyendo A\$14.6 billones en ingresos corporativos y A\$8.8 billones de cánones mineros, la mayor parte de lo cual es atribuible al mineral de hierro y carbón.

Regímenes de políticas federales y estatales de Australia

Australia se constituyó en una confederación en 1901 e incluye seis estados (Australia Occidental (WA), Australia Meridional (SA), Victoria (V), Tasmania (T), Nueva Gales del Sur (NSW) y Queensland (Q)) y dos territorios (el Territorio del Norte (NT) y el Territorio de la Capital Australiana (ACT)). Un estilo de gobierno Westminster se aplica tanto al gobierno central de la Mancomunidad en la capital de la nación, Canberra, como a los gobiernos estatales. Aunque el NT tiene poderes amplios de auto-gobierno, los poderes principales son retenidos por la Mancomunidad incluyendo los derechos en relación a las tierras Aborígenes, la explotación minera de uranio y las relaciones industriales.

La Constitución Australiana confiere al gobierno de la Mancomunidad poderes específicos en áreas tales como defensa, aduanas y la gestión monetaria y fiscal. En donde la Constitución es silente, sin embargo, los poderes pertinentes quedan reservados para los estados. Consecuentemente, **los estados tienen la propiedad y control de los recursos minerales y petroleros dentro de su jurisdicción** hasta la línea de la pleamar de los bordes de los mares territoriales circundantes, más allá de lo cual los recursos minerales pertenecen y son controlados por el gobierno de la Mancomunidad.

Como resultado, cada estado y territorio australiano legisla y hace cumplir cada uno de los generalmente diferentes regímenes de regalías, mientras que el gobierno de la Mancomunidad tiene poder centralizado en términos de legislar y hacer cumplir las leyes relacionadas a la evaluación y recolección de minerales de costa afuera y cánones petroleros, y de los ingresos corporativos provenientes de operaciones mineras.

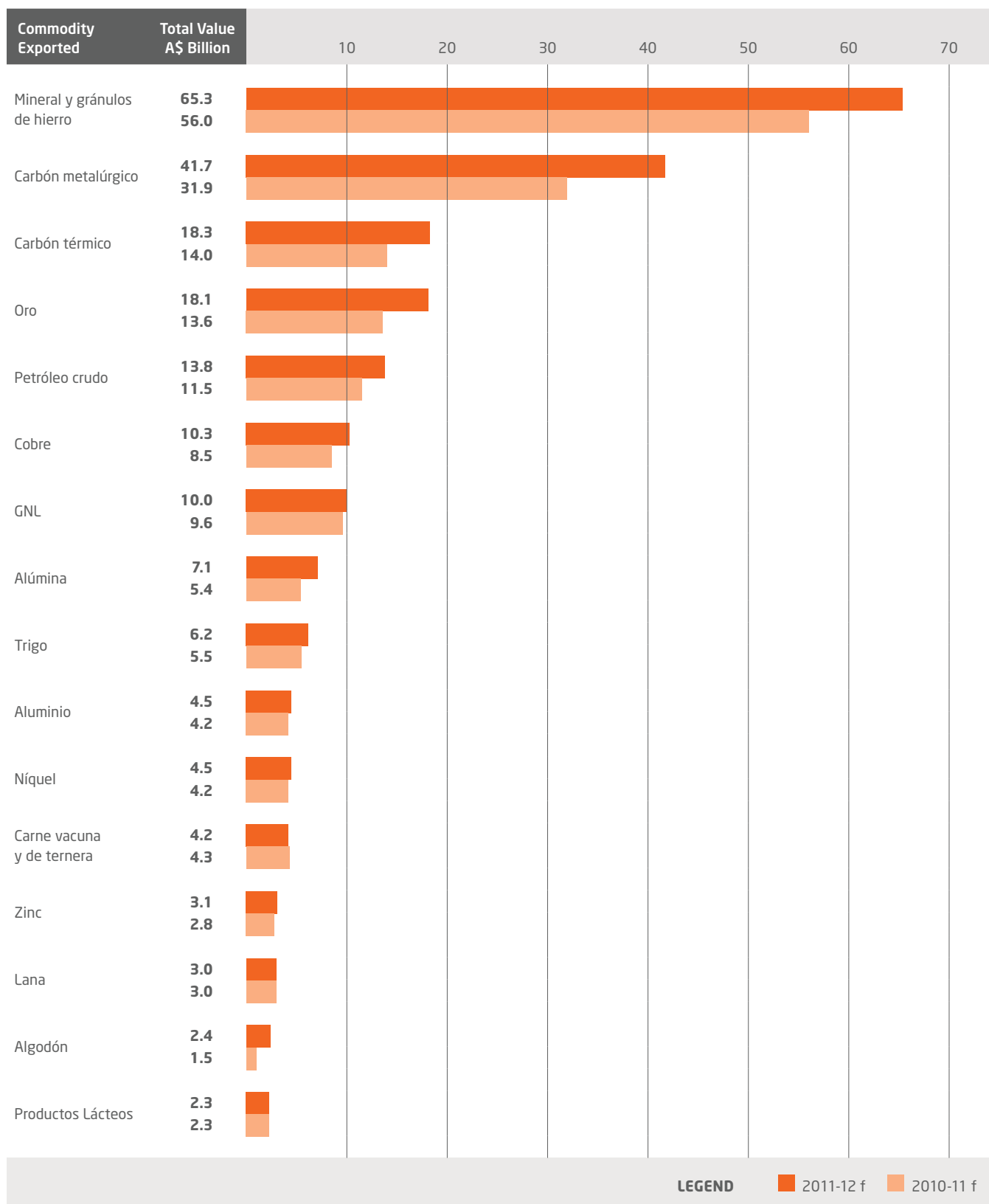
El régimen regulatorio y fiscal de la minería de los estados comprende un gran número de leyes que tratan con todos los aspectos del otorgamiento de licencias, seguridad, ambientales y otros aspectos de la exploración minera, actividades mineras y la posterior rehabilitación de suelos. La obligación de las compañías mineras de pagar regalías mineras especiales e impuestos está generalmente incorporada en las disposiciones de las leyes de minería de los diferentes estados, con las tasas y procesos y procedimientos administrativos reales contenidos en los reglamentos complementarios.

Para asegurar la estabilidad en las condiciones referentes a los desarrollos de proyectos a gran escala, longevidad e importancia económica, las compañías y los gobiernos estatales, particularmente en Australia Occidental, han firmado Acuerdos Estatales de acuerdo a ley. Estos tipos de acuerdos, que en algunos países se conocen como contratos o acuerdos de estabilidad, obligan a ambas partes a las condiciones que aplicarán al proyecto generalmente a lo largo de la vida del mismo. Las condiciones pueden incluir acuerdos de regalías así como compromisos para procesamientos posteriores de los productos minerales y los requisitos para proporcionar infraestructuras de transporte y township. A pesar de que las condiciones pueden llegar a ser poco prácticas u obsoletas al pasar el tiempo, éstas solo pueden ser cambiadas por acuerdo de las partes y sujetas a la aprobación del Parlamento estatal pertinente.

Una pequeña parte de la masa terrestre australiana está en manos privadas. La mayor parte del territorio es de propiedad del gobierno (Tierra de la Corona no enajenada), está desocupado o dado en arrendamiento a largo plazo a los pastores u ocupado por reservas naturales, parques nacionales o reservas indígenas.

Terratenientes, arrendatarios y otros ocupantes/usuarios de terrenos no tienen derecho a los recursos del subsuelo y solo una limitada capacidad para influenciar el alcance de la actividad de exploración y minería en sus tierras. Generalmente, esto está restringido al otorgamiento de permisos para tener acceso a sus tierras y a una compensación por cualquier costo o daño incurrido debido a la actividad de exploración y minería. En algunos casos, sin embargo, el proceso de compensación y los retrasos potenciales relacionados puede resultar en un poder de veto *de facto*.

Figura 3 - Valor de las exportaciones australianas que muestra cómo el mineral de hierro y el carbón representaron el 61.4% del total de las exportaciones de productos australianos en 2010-11 (Modificado de ABARE, 2011).



REGALÍAS MINERAS Y OTROS IMPUESTOS ESPECÍFICOS A LA MINERÍA

Marcos legislativos y regulatorios

Este documento no incluye una exhaustiva discusión sobre los regímenes de regalías/impuestos aplicables en cada uno de los estados y territorios, sino más bien proporciona un ejemplo de la variedad de enfoques adoptados en un número seleccionado de estados con riquezas minerales, cuyos regímenes varían significativamente, específicamente en WA, Q y el NT. Esta elección cubrirá los regímenes de regalías/impuestos que se desarrollan desde una combinación de regalías específicas y de *ad valorem* como se aplican en WA, intentos para capturar un nivel de la renta económica relacionando las tasas de regalías con el precio de algunos de los productos minerales en sistemas de regalías híbridas progresivas como en Q (y en NSW con respecto al carbón), y un sistema basado en beneficios contables como se aplica en el NT.

Australia Occidental

La Tabla 1 muestra como en el 2010-11 WA producía minerales por valor de A\$101.2 billones y recaudaba A\$4.9 billones en regalías mineras. Lo anterior forma gran parte del Producto Bruto Estatal (PBS), lo que hace que WA tenga una típica economía minera.

Tabla 1 - Composición del valor de la producción minera y recaudación de regalías de WA en 2010-11.

Producto	VALOR A\$B	REGALÍAS A\$M
Mineral de hierro	57.3	3,358.6
Petróleo crudo y condensado	12.4	955.2 incl. LNG
GNL	8.7	LNG see above
Oro	8.2	197.8
Níquel	4.6	112.9
Alúmina	4.0	66.1
Otros	6.0	191.0
Total	101.2	4,871.6

En WA, la *Ley de Minería (1978)* y *Reglamentos Mineros* relacionados (1981) especifican dos sistemas generales de regalías para minerales:

- Una regalía específica, mayormente aplicado a productos mineros de bajo valor, a granel, no metálicos de \$0.62 por tonelada para uso en construcciones o \$1.00 por tonelada para uso metalúrgico y carbón sujeto a ajustes anuales.
- Un regalía *ad valorem* aplicada al valor realizable de la mayoría de los minerales de más alto valor, generalmente metálicos, con tres tasas decrecientes de regalías para reflejar el incremento en procesamientos posteriores del producto vendido, lo que consecuentemente proporciona un incentivo para la inversión en plantas de procesamiento:
 - triturado y seleccionado, material a granel: 7.5 %;
 - concentrados: 5.0 %; y
 - metal: 2.5 %.

Los reglamentos también proporcionan una exhaustiva lista de tasas de regalías de productos específicos, incluyendo excepciones tales como:

- Finos de mineral de hierro (< 60 mm) a una tasa de 5.625%;
- Oro a una tasa de 2.5% del precio del mercado al contado al momento de la venta;
- Níquel de acuerdo con la fórmula: regalía en \$ = $(P/100) * [(U * 2.5)/100]$, en donde P = Precio Ni por tonelada f.o.b. Australia y U = Porcentaje de Ni contenido en el producto vendido;
- Cobalto y cobre si es vendido como derivados del níquel;
- Concentrados de ilmenita usados como materia prima para una planta de beneficio en WA; y
- Tántalo y estaño cuando son vendidos en otra forma que no sea metal.

Las tasas de regalías para algunos proyectos económicamente importantes de minería y procesamiento de minerales para mineral de hierro, níquel, diamantes, arenas minerales y bauxita-alúmina están protegidos bajo acuerdos estatales. Su naturaleza legal significa que las condiciones son legalmente obligatorias para el gobierno y las compañías y solo pueden cambiarse por mutuo acuerdo seguido de una enmienda legislativa. Las oportunidades para compensaciones surgen cuando una parte desea introducir cambios en un acuerdo ya existente. Por ejemplo, recientemente, el estado buscó subir y normalizar la tasa del regalía concesional original para finos de mineral de hierro de 3.75% a 5.625%, que es la tasa normal pagada por las minas de mineral de hierro según los reglamentos de regalías estándares. En contraste, el proyecto de diamantes Argyle logró una desgravación de su regalía original más onerosa proveniente del acuerdo estatal (un regalía basada en ganancia híbrida de 22.5%, sujeto a una regalía *ad valorem* de 7.5% en cualquier año) a una simple regalía *ad valorem* de 7.5% a cambio de un compromiso para emprender un extensión subterránea menos rentable que el anterior proyecto de cielo abierto.

Queensland

Como se muestra en la Tabla 2, en 2009-10 (últimas cifras disponibles) Q recaudó un total de A\$2,698.3 millones en regalías mineras, menos que en el 2008-09 debido al impacto de las recientes inundaciones sobre el valor de la producción minera (esto es, de \$A49,430.5 millones en 2008-09 a A\$29,661.1 millones en 2009-10), particularmente la de carbón.

Tabla 2 - Composición del valor de la producción mineral y recaudación de regalías de Queensland 2009-10.

Producto	VALOR A\$M	REGALÍAS A\$M
Carbón	22,823.9	2,356.9
Metales Básicos, Preciosos y otros	5,717.4	236.3
Petróleo	871.4	52.1
Otros minerales no metálicos	248.5	53.0
Total	29,661.1	2,698.3

Los Reglamentos de Recursos Minerales de Q (2003) contemplan:

- Regalías específicas de entre \$ 0.50 y 1.80 por tonelada para un gran número de productos minerales listados;
- Regalías *ad valorem* normales para algunos minerales (por ejemplo, bauxita 10% (o \$2/t), arenas minerales 5% y piedras preciosas 2.5% etc.); y
- Una regalía *ad valorem* híbrida, para metales básicos y preciosos, carbón y mineral de hierro con tasas establecidas por debajo de un precio mínimo, volviéndose variable por encima del mínimo como una función de los precios del mercado actuales. Por ejemplo:
 - Metales básicos y preciosos 2.5% que suben en un 0.02% se incrementan por encima de un precio de producto mínimo listado cada año en los reglamentos hasta por un máximo de 5%.
 - Carbón 7% del valor hasta un precio de \$100/t y 10% de ahí en adelante.
 - Mineral de hierro \$1.25/t a precios por debajo de \$100/t más 8.5% del valor generado por encima de este.

Para el cobre, plomo y zinc, el valor es determinado por el precio de liquidación en la Bolsa de Metales de Londres (LME) en el día de la venta. Valores similares se aplican para el oro y la plata. Al usar los precios del mercado, se excluyen las ganancias y pérdidas por cobertura. Los valores también se ajustan debido a las fluctuaciones en el valor del dólar australiano entre la fecha de registro de una venta y aquella del pago actual. El transporte marino, seguro y el valor del metal no recuperable durante el procesamiento son deducibles del valor bruto para el propósito de determinar la base de regalías. Los costos del transporte en ferrocarril o carretera y otros costos de comercialización no son deducibles. También hay concesiones para pequeñas minas y 20% a 35% de descuentos cuando los minerales prescritos se procesan internamente.

Territorio del Norte (NT)

La Tabla 3 muestra como en el 2009-10 el NT produjo minerales por un valor de A\$3.5 billones, y recaudó A\$146.6 millones en regalías mineras, incluyendo regalías recaudadas del óxido de uranio que son remitidos al gobierno de la Mancomunidad.

Tabla 3 - Valor de la producción minera del 2009-10 del Territorio del Norte.

Producto	VALOR A\$M
Manganeso	1,133.8
Alúmina/bauxita	710.1
Oxido de uranio	645.4
Concentrado zinc/plomo	436.5
Oro	331.4
Mineral de hierro	178.9
Minerales no metálicos	32.4
Total	3,468.6

La *Ley de Regalías Mineras* contempla una regalía/impuesto basado en ganancias de la mayoría de las minas a una tasa del 18% del "Valor Neto" de los productos minerales vendidos o extraídos. Las excepciones son las minas de uranio, que están bajo la responsabilidad del gobierno de la Mancomunidad, y las canteras y minas que operan bajo acuerdos de regalías específicas.

"Valor Neto" es igual a GR - (OC + CRD + EEE + AD) en donde:

- GR es el ingreso bruto realizado de las ventas de minerales provenientes de proyectos individuales;
- OC representa los costos operativos;
- CRD es una Deducción de Reconocimiento de Capital parecido a la depreciación, pero incorporando un factor de interés (tasa de bonos a largo plazo más el 2%) sobre las vidas de activos de tres, cinco o 10 años;
- EEE es cualquier gasto de exploración elegible; y
- AD representa deducciones adicionales aprobadas por el Ministro.

El Valor Neto Negativo de los años anteriores puede pasar al ejercicio siguiente.

Los primeros \$50,000 del Valor Neto no están sujetos a impuestos, por ende, esto exime a las minas muy pequeñas.

Un monto provisional es pagadero cada seis meses con reconciliaciones y penalidades anuales para pagos incompletos por debajo del 80% de la obligación anual real.

Esta regalía/impuesto basado en ganancias contables, que reconoce la "capacidad de pagar" de diferentes minas, es un régimen económicamente más eficiente y equitativo que aquéllos basados en valor o tonelaje. Ya que su impacto en minas menos rentables es proporcionalmente más bajo, esto no desalienta el desarrollo de depósitos de alto costo, baja ley, difíciles de explotar, y muy profundos o localizados en lugares remotos.

Sin embargo, debido a la relativa complejidad de este sistema basado en ganancias, estos beneficios se obtienen a un alto costo administrativo.

El Impuesto a la Renta de Recursos Mineros Propuesto para el Mineral de Hierro y Carbón

Luego de los recientes incrementos en los precios de los metales y en la rentabilidad de las compañías mineras, el Primer Ministro Australiano (de acuerdo con aquéllos de muchos otros países) declaró que la comunidad debería recibir “una justa participación” de la riqueza de recursos no renovables de la nación (Comunicado de prensa N.028, 2 Mayo 2010). Además, el gobierno considera que los cambios necesarios en la tributación minera también crea una oportunidad para tratar la actual ineficiencia económica de la mayoría de los regímenes de regalías australianas.

Por las razones expuestas, luego de lograr un acuerdo con los tres principales productores australianos de mineral de hierro y carbón (Rio Tinto Ltd, BHP Billiton Ltd y Xstrata), la Mancomunidad redactó y aprobó a través del Parlamento una ley, la cual sujeta a la aprobación por el Senado, impondrá un Impuesto a la Renta de Recursos Minerales (IRRM) a partir del 1 de julio del 2012.

El IRRM se gravará a una tasa del 30% (reducida al 22.5% a través de la aplicación de un Subsidio por Extracción²) sobre las “ganancias mineras”. Esto significa que la renta económica se determina en un punto tributario ubicado en la playa de minerales de la producción a boca de mina (ROM), esto es, lo más cerca posible al valor neto del recurso antes de posteriores procesamientos y transporte.

Conjuntamente, con la introducción del IRRM, habrá una reducción en la tasa de ingresos corporativos en toda la economía del actual 30% a un 29%. Los montos de IRRM pagados son deducibles para el propósito de evaluar los ingresos corporativos.

La renta económica se determina restando de las ganancias de la actividad minera en el punto de tributación, todos los costos de capital y operativos antes de ese punto.

La Mancomunidad abonará a las compañías las regalías que pagan a los estados y territorios. Al abonar las regalías, la Mancomunidad ha sustituido de hecho el IRRM por los mismos. **Sin embargo, la renuncia de los estados de renunciar a favor de la Mancomunidad sus derechos de establecer y recaudar regalías significa que los dos sistemas continuarán operando en paralelo, lo cual no es administrativamente eficiente.**

Cualquier pérdida no utilizada y abonos de regalías pueden pasar al ejercicio siguiente y ser subidos a una tasa de bonos de largo plazo (LTBR) más el 7% y pueden ser transferidos de las ganancias IRRM de cualquier otro proyecto de minerales de hierro y carbón en el portafolio de una compañía.

Para proteger pequeñas operaciones y desarrollos emergentes, aquellos proyectos con ganancias mineras menores a A\$75 millones no pagarán ningún IRRM. Este beneficio luego se irá reduciendo progresivamente para las ganancias mineras entre A\$75 millones y un tope de A\$125 millones.

Muy pocas ventas de minerales en condiciones de igualdad suceden en la forma de mineral crudo en la bocamina y son generalmente en la forma de productos minerales a los cuales se les ha agregado valor a través de los diferentes niveles de procesamiento y transporte posteriores. Por consiguiente, tanto los ingresos como los gastos deben ser repartidos entre aquéllos derivados de las actividades anteriores y posteriores del punto de tributación. Esto puede realizarse por medio de cinco de los métodos más apropiados, consistente con los consejos establecidos en las Directrices de la OCDE Sobre Precios de Transferencia (DPT) (2010), con una preferencia general por el enfoque netback (de mercado de destino).

Para captar las muy significativas rentas generadas por un pequeño número de muy grandes productores actuales, se aplicará el IRRM tanto a los productores actuales como a los futuros. Por consiguiente, se debieron redactar reglas complejas para reconocer las inversiones de capital en las cuales se incurrió antes de que se anunciara el IRRM el 2 de mayo del 2010 y durante el periodo de transición hasta su aplicación el 1 de julio del 2012. Los propietarios de los proyectos existentes tienen dos opciones para determinar el valor inicial para sus proyectos:

- El valor contable que excluye el valor del recurso, a ser amortizado a lo largo de cinco años sobre una base acelerada; o
- Valor del mercado el 1 de mayo del 2010 más cualquier inversión de capital que suceda durante el periodo de transición, a ser amortizado en línea recta a lo largo de la vida de la mina hasta por un máximo de 25 años. El valor del mercado incluye el valor del recurso mineral, el que en algunos casos pueden constituir el grueso del valor del mercado. El ajuste se limitará al CPI.

La elección estratégica sobre cual base inicial adoptar cuando se introduzca el IRRM será crítica para las compañías mineras de mineral de hierro y carbón.

DISCUSIÓN: HACIA UNA MEJOR PRÁCTICA

Es raro que los gobiernos tengan la oportunidad de formular políticas de tributación minera usando un plan de "buena prácticas" en ausencia de limitaciones políticas. Este puede ser el caso para la reconstrucción luego de un largo y destructivo conflicto, si una nueva mina está siendo desarrollada para un producto que no ha sido previamente extraído, o si luego de una significativa interrupción se resume la extracción del producto, cuyo regalía ha sido retirada de los estatutos.

Óptima participación del gobierno en la renta económica

Si hubiese una capacidad ilimitada para implementar un nuevo sistema de tributación para el sector minero, la primera y más importante decisión sería la de determinar la participación óptima de la renta económica que se asignaría al gobierno. Esta decisión debe balancear el objetivo ingresos-maximización con aquél de atraer hacia el país el nivel necesario de capital internacional para la exploración y desarrollo, tomando en cuenta la percepción internacional de la prospección, estabilidad política e infraestructura/logísticas del país, así como otros beneficios y costos no monetarios y socio-económicos.

Régimen de tributación minera apropiado, claro y estable

La siguiente decisión sería la de establecer cual régimen de tributación minera sería el más apropiado para lograr los objetivos de ingresos del gobierno, a la vez de asegurar una aceptable estabilidad de ingresos y también la claridad y predictibilidad del régimen a los ojos de los inversionistas. El último aspecto es altamente valorado por los inversionistas, que necesitan comprometer grandes cantidades de capital inicial. La predictibilidad/estabilidad del régimen futuro deberá ser de alta prioridad en el diseño del régimen fiscal independientemente de si tiene que incluirse el uso de acuerdos "especiales" o de "estabilidad" o no. El gobierno deberá diseñar y tener un claro entendimiento de las consecuencias de los ingresos al formular políticas fiscales y acuerdos diferentes antes de implementarlos. Idealmente, estos deberían incorporar procesos, oportunidades, activaciones y límites dentro de los cuales deberían de realizarse futuras revisiones de las tasas de regalías o impuestos, y por consiguiente hacerlas predecibles y poder ser tomadas en cuenta por los inversionistas antes de tomar la decisión de invertir o no en el país.

Consulta con la industria y el principio que no haya sorpresas

Revisiones no anunciadas pueden ser necesarias si el gobierno descubre que la recaudación de regalías, individualmente o en conjunto, no están en línea con proporción deseada de la renta económica que originalmente estaba destinada a gravarse o que la proporción se ha vuelto inadecuada en términos de sucesos que se desarrollan o necesidades emergentes. Para minimizar las percepciones del riesgo soberano, que puede menoscabar la relativa atracción del país como destino de inversión minera, el gobierno debe adherirse al principio de "que no haya sorpresas" con que se debe preparar el camino para que haya cambios en las consultas con la industria. Aparte de presentar argumentos racionales para el cambio también deben diseñar estrategias para su introducción gradual y así dar a la industria la oportunidad de ajustarse progresivamente a sus impactos. La consulta debe realizarse en paralelo con una negociación difícil pero bien informada y es particularmente crucial si el cambio se aplica a las minas existentes. Es mejor evitar la aplicación retrospectiva.

La legislación deberá reflejar los objetivos de la política y poderlos cumplir y aplicar

La siguiente prioridad es asegurar que la legislación pertinente realmente refleje los objetivos de la política y el espíritu de cualquier acuerdo logrado con la industria. También debe ser sustentada por definiciones claras y reglamentos ejecutables y por procedimientos administrativos que reducen los costos de cumplimiento y el potencial de disputas. No sirve de nada tener una legislación altamente sofisticada si los departamentos administrativos que están a cargo de su aplicabilidad tienen un bajo nivel de capacidad administrativa, capacidades y sistemas de soporte. Cuanto más simple es un régimen fiscal más eficiente y efectiva será su administración.

Equidad en el impacto tributario

Sin embargo, los regímenes fiscales simples pueden causar problemas de equidad. Los diseñadores de políticas, por ejemplo, deben determinar si su régimen de regalías debe ser uniforme o si deben considerar "la capacidad para pagar" a nivel de proyecto. Esto puede ser logrado a través del uso de diferentes tasas de regalías/impuestos para los diferentes proyectos o para proyectos con diferentes rentabilidades o rentas económicas. El proporcionar incentivos para atraer la inversión negociando tasas de regalías /impuestos más bajos en base a proyecto por proyecto que tengan una importancia económica nacional, independientemente de su rentabilidad, puede causar graves problemas de equidad y precedentes indeseables. En contraste, los incentivos para promover el procesamiento posterior doméstico se pueden proporcionar en todos los niveles aplicando progresivamente tasas *ad valorem* más bajas a la venta de productos minerales a los cuales se les ha agregado valor, por ejemplo, la venta de minerales, concentrados, metales, etc. En el análisis final, es nuevamente una cuestión de compensación entre la equidad y la eficiencia administrativa.

Coordinación y uso compartido de sistemas entre los ministerios y departamentos importantes a cargo de las políticas y administración de impuestos a la minería.

Es generalmente mejor si los poderes legislativos y administrativos que manejan recursos residan al mismo nivel de gobierno ya sea central o estatal/provincial en los sistemas federales de gobierno. Este no es siempre el caso. Algunas recientes tendencias hacia la descentralización han visto los poderes administrativos delegados a nivel del gobierno local o aún a nivel de la comunidad en algunos casos. Este es frecuentemente el resultado de un enorme descontento de parte de las comunidades locales sobre el modo de como se asigna el ingreso de cánones y luego es redistribuido a través de procesos presupuestales. Las comunidades pueden creer que hay poca o ninguna consideración por sus necesidades y el hecho de que ellos albergan y suportan el impacto de las operaciones mineras. Estas quejas son frecuentemente legítimas basadas en la equidad y una mejor redistribución de los pagos de cánones a las áreas afectadas por las operaciones mineras puede ser justificada. Una extrema descentralización del proceso administrativo, sin embargo, puede que no sea el mejor modo de lograr estas metas. Cabe señalar que en ausencia de un significativo fortalecimiento institucional a nivel descentralizado, estos cambios en algunos casos han generado una gran confusión e ineficiencia.

REGALÍAS MINERAS Y OTROS IMPUESTOS ESPECÍFICOS A LA MINERÍA

La naturaleza de las operaciones mineras también significa que las compañías interactúan con el gobierno a través de un número de diferentes ministerios y departamentos relacionados. Aparte de las consideraciones ambientales, los departamentos mineros normalmente administran y recolectan estadísticas sobre propiedades minerales, aspectos técnicos y de seguridad de la minería, mientras que los departamentos afiliados al ministerio de finanzas se encargan de la formulación de políticas y la recaudación de impuestos mineros. Sin embargo, una evaluación sólida, la recaudación y auditoría de regalías, requieren un alto nivel de integración y coordinación de una serie de capacidades e información que hay en los diferentes departamentos. Esto falta en muchos casos o no ocurre a un nivel adecuado.

Sistemas de tributación selectos con claros registros de auditoría

Como ya fue discutido, las regalías *ad valorem* son fáciles de administrar si están basadas en el valor realizado como se muestra en las facturas de ventas en condiciones de igualdad de las compañías presentadas con sus reembolsos de regalías. Con este enfoque, no surgen ambigüedades sobre los volúmenes de ventas (en contraste con las regalías basadas en unidades) y en los niveles o monto de la regalía a pagarse. El gobierno, sin embargo, está expuesto al riesgo al alza o baja de los precios de los productos debido a la volatilidad y de cualquier ganancia y pérdida de cobertura realizada, sobre lo cual no tiene control. Este último, sin embargo puede ser obtenido del valor realizado. En contraste, los pagos de regalías basados en el valor del metal contenido en el producto mineral vendido, presenta problemas de estudios apropiados y recuperación pagable. Este es particularmente el caso cuando el producto vendido es polimetálico. Frecuentemente surgen ambigüedades y disputas sobre ventas que no se han hecho en condiciones de igualdad en donde los precios de transferencia necesitan ser “estimados.”

Modelando el impacto de los cambios antes de implementarlos

Como, al igual que en tiempos recientes, los precios de los productos suben, las recaudaciones tradicionales específicas o *ad valorem* de regalías no suben en línea con los ingresos de la compañía. Esto puede generar percepciones de que el gobierno y la comunidad no están recibiendo su justa participación de las rentas económicas y puede llevar a cambios apresurados, no anticipados y a veces no bien informados en el régimen tributario. Estas respuestas reflejas pueden resultar inefectivas si no están bien pensadas y modeladas y pueden ser dañinas en términos de futuras inversiones si se introducen sin la debida consulta con la industria debido a percepciones de riesgo soberano.

Por otro lado, cuando los precios de los productos bajan inevitablemente, el gobierno todavía recaudará regalías mientras la mina continúe funcionando. Las operaciones de margen estrecho, sin embargo, pueden volverse no rentables o aún peor, los flujos de efectivo netos pueden caer por debajo de los correspondientes costos operativos marginales al contado, justificando el cierre de la mina. Bajo la amenaza de cierre y la consiguiente pérdida de empleos, los dueños de las minas ejercerán presión política para que se exoneren o aplazen las regalías. El modelado es nuevamente crítico para determinar si hacer una legítima concesión o “poner algo en evidencia”. Esta es un área administrativa llena de gran complejidad, incertidumbre, falta de transparencia y que puede estar expuesta al abuso.

Régimenes fiscales sofisticados vienen con un costo administrativo

Régimenes de tributación basados en beneficios contables y en rentas económicas y los planes híbridos asociados, a pesar de ser económicamente más eficientes, nunca se han implementado en el pasado debido a su complejidad administrativa. La base de beneficios o rentas debe ser determinada basada en proyectos, generalmente de una manera que difiere del la medida contable estándar de ganancias. Las diferentes reglas sobre la recuperación de capital, la asignación de gastos y gastos generales comunes y particularmente la determinación de un nivel apropiado de “ganancias normales” pueden volver ambiguo al proceso, difícil de auditar y estar expuesto a disputas sin solución. En la práctica, toda vez que es relativamente fácil redactar y promulgar sofisticadas legislaciones tributarias, pueden surgir graves retos en su aplicación y administración. Esto es especialmente el caso si la autoridad administradora no tiene los suficientes fondos o no puede atraer el personal capacitado necesario.

Implementar complejos regímenes de tributación especiales también requiere de marcos legislativos con libertad para poder ejercer la discreción ministerial. Sin embargo, ejercer la discreción ministerial para resolver disputas fiscales puede como mucho generar precedentes indeseables y desigualdades y en el peor de los casos está expuesta a la corrupción y por ende debe ser minimizada.

En general, el autor se inclina a estar de acuerdo con el sentimiento expresado en el Precepto 3 de la “Carta de Recursos Naturales”³ (2011) que, en promedio, en países con instituciones administrativas débiles, el modo más efectivo y eficiente de aumentar la participación del gobierno en la renta económica sería a través de la retención de regalías tradicionales específicas y regalías *ad valorem* e implementando aumentos selectivos en las tasas de ingresos corporativos aplicables a la minería.

Penalidades proporcionales y progresivas para incumplimientos

Otra área polémica es la de penalidades por incumplimientos. Los regímenes legislativos oscilan entre:

- Disposiciones no específicas. Esto implica que no pueden suceder errores y que se deben de pagar indefectiblemente montos de regalías exactos con cada declaración de impuestos. Este sistema básicamente no funciona porque los errores equivalen a incumplimientos con las condiciones del título minero. Esto puede resultar en la pérdida del título a menos que haya discreción ministerial.
- Penalidades draconianas, incluyendo multas desproporcionadas y en algunos casos hasta sentencias de encarcelamiento. La realidad política de las empresas mineras bajo estrés financiero y las consecuencias de empleo relacionadas con un posible cierre hace que esta aplicación sea impráctica.

Idealmente, las sanciones deberían de surgir cuando hay largos periodos de incumplimiento y empezar desde la aplicación de intereses por penalidades progresivamente más altos sobre los montos adeudados hasta multas y finalmente la pérdida del título.

Conclusiones:

En conclusión, los diseñadores de políticas deberían esforzarse en crear regalías del sector minero/legislaciones tributarias y reglamentos relacionados que tengan los siguientes atributos:

- ▲ Estar escritas claramente y que sean entendibles tanto por el gobierno como por la industria y ser transparentes, equitativas, predecibles y estables;
- ▲ Que logren una recaudación de ingresos del gobierno definidas y objetivos de estabilidad sin comprometer la eficiencia económica, equidad y facilidad de la administración;
- ▲ Que sean aplicables y sustentadas por instituciones y sistemas administrativos del gobierno que tengan la debida capacidad y recursos, con buena coordinación interministerial y interdepartamental y con intercambio de información;
- ▲ Anticipar y minimizar o adelantarse a la necesidad de futuras enmiendas. Donde éstas sean necesarias, deberán estar basadas en el principio de que “no haya sorpresas” y con una continua y significativa consulta con la industria, para así evitar la percepción de que se pone en riesgo la soberanía;
- ▲ Para las regalías ad valorem basadas en unidades, hacer uso de volúmenes reales y valores realizados como se muestra en las facturas de ventas, en lugar de en el metal contenido y precios estimados;
- ▲ Si se están incorporando regímenes tributarios basados en ganancias o rentas más sofisticados, complejos y mas económicamente eficientes, hay que asegurarse de que estén basados en metodologías y definiciones inequívocas para determinar la base impositiva apropiada para reducir los costos de cumplimiento, ambigüedades y el potencial de que sucedan litigios;
- ▲ Diferenciar las tasas de regalías/impuestos para los diferentes minerales de acuerdo a su “capacidad de pago” general y dar, como incentivo, tasas de regalías/impuestos decrecientes para reconocer el valor agregado a los diferentes productos minerales vendidos a través de inversiones en procesamientos posteriores. Tasas de regalías/impuestos más bajas negociadas a nivel de proyectos individuales no deberían ser vistas como un medio efectivo para proporcionar incentivos y subsidios de inversión;
- ▲ Tener penalidades para incumplimientos que sean proporcionales y progresivas, aumentando del interés a la penalidad a multas hasta la pérdida de los títulos mineros; y
- ▲ Comprometer los apropiados pero no excesivos poderes ministeriales de discreción y determinación, los cuales si fuesen excesivos, podrían ser la fuente de decisiones no equitativas y estar expuestas al abuso.

REFERENCIAS

ABARE, 2011, Australian Commodities (Productos australianos), Junio Trimestre 2011

Geociencia Australia, 2011, Recursos Minerales Identificados, www.ga.gov.au/minerals/mineral-resources/aimr.html, accedido el 12 de diciembre del 2011.

Harman F. and **Guj P.** - Tributación y regalías mineras, Capítulo 15 in “Economía Mineral Australiana - Un estudio de asuntos importantes” Monografía N. 24 de Instituto de Minería y Metalurgia Australasiano - Maxwell P. and **Guj P.** Editores, BPA Digital Burwood - Victoria - Australia, ISBN 1 920806 46 6

Carta de Recursos Naturales, 2011, www.naturalresourcecharter.org, accedido el 27 de diciembre del 2011

OECD, 2010, Directrices de Precios de Transferencia para Empresas Multinacionales y Administraciones Tributarias, obtenible en: www.oecd.org/ctp/tp/guidelines

Otto J., Andrews C., Cawood F., Doggett M., **Guj P.**, Stermole F., Stermole J. and Tilton J., 2007 - Regalías Mineras: Estudio global sobre su impacto en inversionistas, gobierno y sociedad civil - Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo / Banco Mundial - (Instrucciones en Desarrollo, Energía y Minería), Washington, D.C., ISBN 10: 0-8213-6502-9



Contact

International Mining for Development Centre

Perth, Western Australia
Australia 6009
Email: admin@im4dc.org

www.im4dc.org

The Energy and Minerals Institute

The University of Western Australia
M460A, 35 Stirling Highway
Crawley, Perth
Western Australia, Australia 6009
Tel: +61 8 6488 4608
Email: emi@uwa.edu.au

The Sustainable Minerals Institute

The University of Queensland
St Lucia, Brisbane
Queensland, Australia 4072
Tel: +61 7 3346 4003
Email: reception@smi.uq.edu.au