

# El Royalty Minero: el ejercicio de un derecho que además puede ser la solución a problemas inmediatos (tanto sociales como productivos)

José Gabriel Palma

Universidad de Cambridge  
Y USACH

Si bien para algunos el royalty no es más que un "impuesto", y uno altamente negativo para la minería, parte del pliego de peticiones "hiperventilado" post-estallido social, el tema de fondo es otro, muy distinto.

Todo parte de dos temas muy simple: ¿quién tiene el derecho de propiedad sobre el cobre que está en la roca, o el litio en el salar? Y que ese propietario, **por ser el dueño del recurso natural**, tiene derecho a cobrar a quien quiera extraerlo. ¡Es tan simple como eso!

La respuesta a dicha pregunta es muy clara, incluso en la actual Constitución: los propietarios de los recursos naturales, o bienes comunes del país, somos nosotros, **todos los chilenos** — y no las mineras que lo explotan. Y es muy probable que la nueva Constitución reafirme ese derecho de propiedad colectivo aún en forma más específica.

Uno de las fragilidades de la ideología neo-liberal es que si bien insiste en la santidad de los derechos de propiedad **individual**, en la práctica ignora los derechos de propiedad **colectivos**. La ley Minera de 1981 y sus "concesiones plenas" es un gran ejemplo: simplemente intenta expropiarnos de nuestro derecho de propiedad sobre los recursos naturales. Recuerda cómo se violaron los derechos de propiedad colectivos de nuestros pueblos ancestrales en el siglo 19, los cuales también eran reconocidos en la legislación de esa época. Esto es lo que caracteriza al discurso neo-liberal: intenta crear relatos y armonizar narrativas con elementos que no solo son heterogéneos, sino contradictorios.

Nuestro derecho a cobrar a quien extrae nuestro mineral — el royalty — queda muy claro en la definición de la Academia de la Lengua de lo que es el royalty: éste no es más que **"la cantidad que se paga al propietario de un derecho a cambio del permiso para ejercerlo"**. No podría ser más claro. De eso se trata: como los chilenos tenemos derecho de propiedad sobre el cobre que está en la roca y el litio en el salar, tenemos **el derecho** a cobrar por el permiso para extraerlos. Más claro echarle agua.

Por eso, llamar al ejercicio de ese derecho un "impuesto", en lugar de royalty, es un absurdo. Es como si el dueño de un fundo le diga a su mediero que por trabajar su tierra le va a cobrar tal porcentaje de las ventas, y a eso lo va a llamar un "impuesto". O que si el dueño de un departamento le diga al arrendatario que le va a cobrar tanto al mes, y a eso prefiere llamarlo "impuesto" en lugar de arriendo. Y esto no es un problema de semántica; el llamar al royalty un impuesto es contradecir los principios básicos de la teoría económica de los recursos naturales. Si colocase una pregunta sobre el royalty en un examen de macroeconomía, y un alumno o alumna lo confunde con un impuesto, simplemente lo sacó mal, o la sacó mal, por ignorante.

Además, como decía Confucio, cuando las palabras pierden su significado, la gente pierde su libertad.

Ya que eso no puede ser más claro, los desafíos son dos: uno es buscar la forma más efectiva y eficiente para ejercer ese derecho ciudadano. ¿Cuál es el precio de eficiencia a cobrar por el cobre que está en la roca, o el litio en el salar? ¿Cómo asociarlo a la ley del mineral, a los movimientos del precio, y al esfuerzo que se haga para operar en la forma más limpia y sustentable posible? ¿Cómo ajustarlo a la mediana y pequeña minería, que no tienen las ventajas de las economías de escala?

Desde esta perspectiva, el problema del royalty que se aplica desde 2005 es que vende el cobre que está en la roca a precio de liquidación, como si el estado fuese un "outlet" — uno que vende a precios de fin de temporada. Recauda apenas el 1% de las ventas (en muchos años incluso menos de eso); y como se les dieron a las mineras varias granjerías fiscales cuando se implantó ese royalty, **su recaudación neta** es insignificante. Esto es, en la práctica, continúa regalándoles a las mineras privadas el cobre que está en la roca. Y como sabemos, regalar esa renta, dada la falla de mercado que ya mencionábamos, las transforma en no-productivas. Hay pocas cosas más ineficiente que hacer eso. Prácticamente nada de dichas rentas regaladas — varios cientos de miles de millones de dólares desde que se comenzaron a regalar — se han invertido en la industrialización del sector minero. ¡Qué sentido puede tener seguir haciendo el "más de lo mismo"!

Otra cosa es que las mineras se hayan acostumbrado a que les regalemos la renta del cobre y del litio. Y que a estas alturas, por mera costumbre, ya crean que tienen "derecho" a ello. Nunca he entendido por qué, entonces, Latam no argumenta que para poder ser competitivos también necesitan que les regalemos el combustible. Igual los de la construcción con el cemento... Las mineras, al igual que cualquier otra empresa, deberían tener que pagar por los insumos que utilizan, y a precio de mercado — en este caso, por el cobre que está en la roca y el litio en el salar —, el cual incluso en la actual Constitución nos pertenece a nosotros, y no ellas. **Hasta ahora ninguna minera, o sus organizaciones, han dado un argumento racional para justificar por qué ellas, y no las empresas en otros rubros, debería ser la excepción a dicha regla tan simple: hay que pagar por los insumos que se utilizan.** El resto de las empresas tiene el desafío de mercado de ser competitivas pagando por dichos insumos; nunca he entendido por qué las mineras creen que ellas son la excepción a dicha regla. ¡Parecen que no entienden lo que es el capitalismo! Todo indica que creen que es un sistema que ofrece rentismo fácil para ellas, capitalismo para los demás.

El otro desafío es determinar el uso más eficiente posible de los recursos que se obtienen por el royalty. Por una parte, dada nuestras necesidades inmediatas de financiar los nuevos derechos ciudadanos, la protección social, la defensa del medioambiente y las otras necesidades que abordará la nueva Constitución, el royalty es la forma más efectiva de generar recursos para ello. Por otra parte, el royalty también es un gran mecanismo para reactivar el crecimiento de la productividad — **ya prácticamente estancado por más de una década** (<https://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1991.pdf>). El royalty es la forma **más efectiva y eficiente** — ¿quizás la única? — para enfrentar dichos desafíos (generar ingresos públicos, e impulsar la reactivación del crecimiento de la productividad).

La teoría económica neo-clásica ignora un postulado básico de la teoría económica de los recursos naturales: **el total de la renta de los recursos naturales se apropia en lo meramente extractivo.** Luego vienen actividades industriales que sólo ofrecen utilidades operativas "normales" (fundición, producción del alambro, de las baterías, etc.), pues ellas usan tecnologías maduras y generan productos homogéneos. Además se caracterizan por ser en general actividades altamente intensivas en capital. Para volver a generar rentas

hay que avanzar más, hasta procesos industriales donde se requiera innovación. Por eso, economías como las Nórdicas o Australia invierten 3 a 4 veces más que nosotros por trabajador — incluso más que Corea, Taiwán o Singapur (ver <https://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1991.pdf>).

Uno de los grandes temas del desarrollo es por qué economías desreguladas que regalan dichas rentas, y sin un Estado inteligente en el sentido Mazzucato (<https://marianamazucato.com/books/the-entrepreneurial-state>) — como nosotros —, se queden inevitablemente pegadas en lo meramente extractivo. Llevamos medio siglo en este modelo de desarrollo y todavía estamos esperando que las mineras industrialicen el sector primario-exportador. Parecemos personajes de Beckett esperando eternamente a Godot.

Peor aún: según un indicador elaborado por el Observatorio de Complejidad Económica en el Media Lab de MIT, con un chileno a la cabeza, las exportaciones chilenas, dado nuestro ingreso por habitante, **son de las menos sofisticadas del mundo** (<https://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1991.pdf>). Esto es, nuestras exportaciones, dado nuestro ingreso por habitante, son de las que menos tienen **intensidad de conocimiento** en el mundo.

No es que falten recursos para financiar dicha diversificación y complejidad productiva: el Banco Mundial estima que en Chile desde el inicio del super-ciclo las rentas provenientes de la extracción de recursos naturales equivalen a más del 15% del PIB por año. Sin embargo, nuestra inversión en investigación y desarrollo es apenas un 2% de la coreana. Y a esa miseria, nuestro sector privado contribuye apenas un tercio — en Corea es el 80%. Vivir de cosechar la fruta que está al alcance de la mano no necesita de mayor innovación. Como decía proféticamente Miguel de Unamuno: ¡Que inventen ellos!

Lo que falla es que en una economía como la nuestra, el mercado no desarrolla ningún estímulo **endógeno** que incentive a las mineras a invertir dicha renta (la que hasta ahora le hemos regalado) en diversificación productiva. Por eso, 50 años más tarde, la escoria que va en el concentrado de cobre sigue siendo **nuestro principal producto de exportación por volumen, y nuestra mayor contribución innecesaria al calentamiento global** por la contaminación que genera su transporte.

En otras palabras, en Chile la ausencia de diversificación productiva no es “falta de voluntad” de las mineras, sino una **falla de mercado**. Lo que nos dice la teoría económica es que, por dicha falla, regalar las rentas de lo extractivo las transforma en improductivas. Por bien que hagamos lo extractivo, igual seguimos clavados en el “más de lo mismo”. Por tanto los dueños de los recursos naturales, todos nosotros, no sólo tenemos **el derecho** a cobrar un royalty al quienes los explotan, sino **el deber de usar ese royalty productivamente**.

Para David Ricardo el principal problema de la teoría económica tradicional era que Adam Smith, y los otros grandes pensadores, no habiendo analizado correctamente el principio de la renta de los recursos naturales, se equivocaban en esto — lo cual fue heredado por la teoría neo-clásica. Para Ricardo, los dos tipos de ingreso del capital (rentas y utilidades operativas) impactan de forma muy diferente al crecimiento y la desigualdad (<https://www.youtube.com/watch?v=wY9XFQA-McA>). Simplificando, una economía desregulada y sin un Estado inteligente lleva a la supremacía de las rentas no productivas, en desmedro de la inversión, la absorción tecnológica y el crecimiento de la productividad.

El eje analítico de Ricardo se ubica en esa tendencia de la “mano invisible” a favorecer la supremacía de las rentas fáciles, fenómeno que en el largo plazo (“*steady state*”) lleva a que las utilidades operativas se jibarizen, los salarios

reales se estanquen, y la tajada del león vaya al rentista **no-productivo** — cayendo la inversión y estancándose el crecimiento de la productividad. ¿Suenan conocidos?

Los presidentes Santa María y Balmaceda sí entendían de teoría económica: el royalty llegó al tercio de las exportaciones de salitre, y Balmaceda cuadruplicó la inversión pública en capital físico, y octuplicó el gasto en educación, destinando la mitad del gasto público a estas dos áreas. ¡Qué diferencia a lo que hacemos ahora con las rentas de nuestros recursos naturales!

La principal lección del “Modelo Nórdico” y del Asia emergente es la misma: para solucionar dicha falla de mercado — la falta de incentivos endógenos para invertir la renta de los recursos naturales en forma productiva — hay que “empujar” lo meramente extractivo hacia actividades de mayor valor agregado. Y eso necesita de políticas industriales que coordinen la inversión pública y privada en dicha dirección. El capítulo 12 de La Teoría General de Keynes también ilumina. Aquí sugerimos tres formas efectivas para hacer eso vía el royalty.

### **Royalty 1 — el ricardiano**

Mi propuesta principal: el royalty más efectivo y eficiente es el que se implementa como **costo fijo** para la minera — expresado en toneladas de cobre predeterminadas, a precios del año correspondiente —, *produzca lo que produzca* la minera en el año en cuestión (pero con flexibilidad por eventos extraordinarios; ver <https://www.ciperchile.cl/2021/06/04/el-royalty-minero-y-la-teoria-economica/>). Así se cobra el royalty, pero se incentiva el crecimiento de la producción **ya que la tonelada adicional queda exenta del royalty** (por un período de tiempo). Si la minera produce más, el royalty que tiene que pagar caería proporcionalmente; si produce menos, pasa lo contrario. El monto fijo debería estar relacionado con el nivel de producción reciente, la ley del mineral, valor de subproductos, el esfuerzo en lo “verde”, y otras especificidades de cada minera.

Por ejemplo, si en 2019 una minera produjo 500 mil toneladas de cobre, en el royalty que propongo es por un período de tiempo hay que cobrarle lo que indica el actual proyecto de ley que la Cámara de Diputados envió al Senado, pero no a las ventas específicas del año sino que a esas mismas 500 mil toneladas. Por ejemplo, si el precio promedio de este año (2021) fuese 3 dólares la libra, esta minera debería pagar (en números redondos) el 10% de las ventas en 2019; esto es, ese porcentaje se le debería aplicar no a las ventas del año, sino a las mismas 500 mil que produjo en 2019 — incluido el valor de todos los subproductos en esa cantidad de producción.

Así se incentiva el crecimiento de la producción pues la **tonelada adicional que produzca la minera (sobre esos 500 mil) queda exenta del royalty** (por un período de tiempo). También se castiga una posible caída de la producción, pues si en un año la minera produce menos de esas 500 mil toneladas, igual debería pagar royalty como si hubiese producido 500 mil. Ese monto fijo debería estar relacionado con el nivel de producción reciente (en este caso, la del 2019), la ley del mineral, el valor de los subproductos (que hoy muchos de ellos ni se declaran), el esfuerzo en lo “verde”, y otras especificidades de cada minera.

Pero como la finalidad práctica del royalty también es generar nuevos motores de crecimiento de la productividad, ya que los actuales están obsoletos (<https://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1991.pdf>), la ley debería especificar la proporción de dicho royalty — mínimo dos tercios — que deben ser utilizada **directamente** en la industrialización del sector exportador (<https://eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/970>), en la

revolución digital y lo verde (energías limpias y renovables, reparar daños medioambientales, agricultura orgánica, etc.; <http://carlotaperez.org/downloads/pubs/Crecimiento%20Digital.pdf>). No hay que olvidar que la experiencia de otros países (en especial petroleros) muestra que estas rentas abren el apetito de cuanto populista/clientelista/y ladrón haya en este mundo.

### **Royalty 2 – el semi-ricardiano**

Otra posibilidad es un royalty diferenciado **que incentiva a la misma minera** a usar las rentas extractivas en industrializar el sector. En el concentrado, por ejemplo, el royalty podría ser el doble del 3% (progresivo) para el porfiado que insista en exportar escoria. Luego bajarlo a la mitad si el cobre se funde en Chile (y desde que se empieza a construir la fundición). Y luego otra vez a la mitad si se exporta como alambón (o similar). Normalizando todo eso por el esfuerzo en lo verde.

Así se podría remediar dicha falla de mercado que deja a los procesos industriales siguientes a lo meramente extractivo faltos de ambos incentivos. Si una minera no quiere pagar royalty, muy simple: tiene que invertir la renta que se le regala en industrializar el concentrado en la forma más eficiente y menos dañina posible. ¿Y “los porfiados”? Que paguen por sus insumos y con eso financien la inversión pública en dichas áreas, y el incremento del gasto social.

En el “royalty 1” el Estado también puede tomar algún rol productivo para industrializar el sector exportador y lo verde — incluso creando empresas mixtas para ello. El “royalty 2”, generamos las zanahorias y látigos para que la misma minera haga dichas inversiones.

### **Royalty 3 – el “asiático”**

Finalmente, como trató Indonesia (y otros antes de eso), y con apoyo de su élite (pues abriría muchas oportunidades de inversión): dado un período de tiempo mínimo, no se podrá exportar ningún recurso natural sin un mínimo de procesamiento industrial. Punto.

### **Conclusiones**

Pocas veces **el ejercicio de un derecho** — el royalty — puede transformar un problema en solución: con sus recursos generar nuevos motores del crecimiento de la productividad (incluido lo verde), y recaudar los muy necesitados ingresos públicos. También sería un paso decisivo para revertir nuestra ineficiente — y auto-construida — obscena desigualdad (ver [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46826/RVE132\\_Palma.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46826/RVE132_Palma.pdf)).

El royalty redefine lo posible. Oponerse es buscar ingobernabilidad (<https://eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/1146>). El gran desafío de este momento histórico es liberar nuestra imaginación social.