

# 智利矿业权利金制度回顾与评析

徐沛原

随着全球矿产价格飙升以及抗疫带来的巨大财政支出，多个资源出口国拟修订法律法规以加强国家对资源收益的分配权。智利作为世界铜锂储量和生产大国，其议员 2018 年提出对矿业活动征收新权利金 (Royalty) 的动议。最初草案拟对铜锂企业按销售额的 3% 进行征收。2022 年 1 月 27 日，智利参议院矿业与能源委员会批准对这项法案进行修改，改为既按销售额也按利润征收。<sup>1</sup>目前，这项法案离正式生效尚有若干步骤。如在不废除现行矿业特别税的情况下生效，该国矿业实际税负或将大幅上升。

法案支持者认为现行税收体系中的特别矿业税不是真正的权利金，真权利金不应该享受较多的抵扣和减免。反对者则坚持 2005 年出台的矿业特别税本质上就是权利金，重复征收恶化营商环境，也不利于提高社会福利。笔者认为，概念辨析很重要，但更重要的是从实际出发，客观认识新权利金改革可能带来的影响。本文先就智利现行矿业税收制度进行回顾，再对争议焦点进行剖析，最后探讨对财政和投资的潜在影响。

## 一、现行矿业税收法律法规

权利金（或权益金）是由采矿权人因开采这种非由他所有的不可再生的矿产资源而向所有人的付费。<sup>2</sup>智利拥有世界最高的铜储量（2 亿吨）和年产量（2020 年 570 万吨），<sup>3</sup>同时也是锂储量最高的国家（约 920 万吨）。<sup>4</sup>矿产产值占其 GDP 的 10% 左右，间接带动的产业也对 GDP 贡献约 30%。<sup>5</sup>矿产资源价格和出口对于其经济发展和改善社会民生有着至关重要的作用。智利于 1982 年和 1983 年先后颁布了《宪制矿业特许权基本法》和《矿业法典》。前者主要对于矿藏的自身属性、特许经营商的权利和义务、特许经营期限等方面做了框架性规定，后者则针对特许经营权所有涉及的流程进行了细节规定。

由于矿产的不可再生属性及其全民所有的属性，各国一般将矿产资源的所有权留在国家，以授予特许经营权的形式进行矿产勘探和开采，并按规定缴纳各类税费。智利现行《所得税法》诞生于 1974 年，皮诺切特军政府上台后建立了以增值税和所得税为主要税种的税收制度。<sup>6</sup>矿企除了需要缴纳所得税和针对外国公司或个人的额外附加税（税率为 35%）外，当时不需要为矿业活动缴纳特别税。随着 21 世纪初大宗商品的超级周期启动，资源收益成为摆脱经济困境的重要工具。在拉戈斯总统任期的最后一年（2005），国会通过了旨在对 1974 年《所得税法》修订的第 20026 号法案《建立针对矿业活动的特别税》（简称“特别税”，笔者暂且将特别税称为权利金，理由在第二部分阐释）。

智利矿业特别税或权利金有两个主要阶段，第一阶段是 2007 年到 2010 年，第二阶段是 2011 年至今，相应时期的矿业特别税也被称为权利金 1 和权利金 2。权利金 1 是一种从价税，根据开采矿产的产值等于多少吨精铜的价值而变化（铜有三种主要产品：铜矿石、铸铜和精铜，精铜品质标准比较统一，所以适合作为计价物）。具体来看，对年产值低于 1.2 万吨精铜价值的企业免权利金，对 1.2 万—1.5 万吨等值精铜的产值按 0.5% 征收，由此逐级递增，直至 4.5%（见表一）。对于铜矿企业来说，适用税率只取决于精铜产量（不生产精铜的企业需换算为精铜）；对于非铜矿企业来说，适用税率取决于其产值相当于多少吨精铜的市场价值。比如对于锂矿开采企业来讲，当锂价格走高，但铜价涨幅不够，则政府没有获得足额利润分成；反之，当锂价格走低，但铜价上涨时，政府则过度打击了锂矿企业。税率与铜价锚定是智利政府将其公共财政收入与其主要参与国际贸易的大宗商品（铜）的涨跌周期性

进行关联，也能充分体现激励相容原则，但是对于其他矿物的价格变化，税收未必能实现动态调整。

权利金 2 也是一种从价税，只不过在权利金 1 的基础上增加了根据盈利情况所额外征收部分。2006 至 2011 年，国际铜价从 2005 年的 1.67 美元/磅大幅上涨到近 4 美元/磅，这其中既有中国加入世贸组织后对需求端的冲击，也有 2008 年金融危机以后美联储量化宽松的功劳。由于智利主要（铜）矿企的产量都在 5 万吨以上（2005 年），<sup>7</sup>即便按 4.5% 缴纳权利金和按（当时）17% 缴纳企业所得税，其矿业税赋水平在全球范围内仍然处于较低水平。为了应对国际金融危机，缓解财政压力，2010 年 10 月，时任总统皮涅拉签署了第 20469 号法案《对采矿活动税收进行修订》。具体来看，根据销售额征收的部分不变，根据盈利能力征收的部分仅针对产值在 5 万吨等值精铜以上的企业，征收基准是“矿业经营利润率”（见表一）。对于不同利润率区间的应税收入，企业按照累进形式缴纳，最高会达到 34.5%；但如果利润率上升到 85 以上，则税率降回 14%。

综合来看，权利金 1 和 2 包含的销售税部分已经体现了企业因开采矿产活动而向全体公民做出的补偿，并且权利金 2 中依据盈利所征收的部分更体现了累进和避免暴利的原则，与主要经济体的权利金制度以及新权利金无本质差别。

表一 矿业特别税征收标准变化表

根据销量征收部分		
年产量段	2006-2010	2011-2023（预计）
≤1.2 万吨等值精铜	0%	0%
1.2-1.5 万吨等值精铜	0.5%	0.5%
1.5-2 万吨等值精铜	1%	1%
2-2.5 万吨等值精铜	1.5%	1.5%
2.5-3 万吨等值精铜	2%	2%
3-3.5 万吨等值精铜	2.5%	2.5%
3.5-4 万吨等值精铜	3%	3%
>4 万吨等值精铜	4.5%	4.5%
根据盈利部分（仅针对产量在 5 万吨等值精铜以上的企业征收）		
矿业经营利润率	2006-2010	2011-2023（预计）
≤35	-	5%
35-40	-	8%
40-45	-	10.5%
45-50	-	13%
50-55	-	15.5%
55-60	-	18%
60-65	-	21%
65-70	-	24%
70-75	-	27.5%
75-80	-	31%
80-85	-	34.5%
≥85	-	14%

数据来源：智利第 20026 号法案、第 20469 号法案

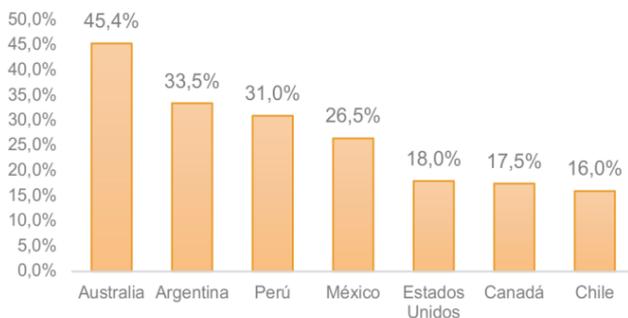
## 二、新旧权利金制度之争

法案的提出者主要来自中左派阵营，包括基督教民主党参议员雅斯娜·普罗沃斯特（Yasna Provoste）、争取民主党参议员基多·赫拉迪（Guido Girardi）等。新权利金（或许能成为“权利金 3”）也包含两部分，第一部分根据销售额计算：产量低于 5 万吨/年的铜企将免征权利金，年产量低于 20 万吨的铜企将按照销售额缴纳 1% 的权利金，超过 20 万吨则税率最高升至 3%（视铜价变化），锂

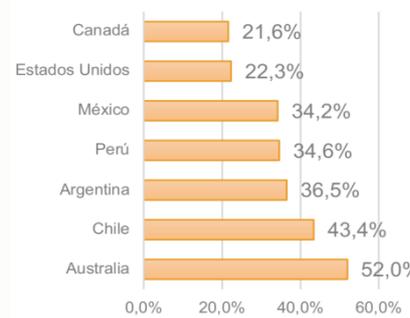
矿企业则按照年销售额的 3% 缴纳权利金；<sup>8</sup>第二部分根据利润计算：当铜价在 2—2.5 美元/磅时，缴纳利润的 15%，2.5—3 美元/磅时，缴纳 35%，以此类推，铜价超过 4 美元/磅时，缴纳 75%。<sup>9</sup>目前，该方案尚需等待参议院财经委员的辩论，通过后该法案将返回下议院。

新旧权利金制度争论的一个焦点是定义。现行矿业特别税（权利金 1 和 2）没有体现“权利”二字。税收一般只针对盈利征收，故各类费用的增加会降低应税额，而“权利”意味着这是矿产所有者（国家代表全民）向任何矿业活动从业者收取对价的权利，故不能因为矿业活动的盈利与否来决定是否征收。正如雅斯娜在 2021 年底在国会的发言：“权利金永远应该是一种权利，即便它在我们宪法中被称为税收”。<sup>10</sup>笔者看来，之前的权利金 1 和权利金 2 都包含了一个根据销售额而征收的部分，是对“权利”二字的直接回应；况且权利金 2 新增对盈利部分的征税也客观上增强了政府从矿产收益中获得更大份额的能力。在最终目标上，新旧权利金并没有分歧。此外，将是否有抵扣作为批评现行权利金制度合法性的主要依据值得商榷。评判一项政策是否合理应该更多从实际出发，应该考察可供政府分配资源是否变多了，而不是定一个很高的理想化税率，而不顾可能造成的税基减少问题。

争论的第二个焦点是智利矿业税赋是否过高。从各类权利金的名义税率上来看，智利 4.5% 的销量特别税和 14%（上限）的利润特别税均不算低。阿根廷按照矿业总收入的 3% 征收；墨西哥按息税前收入的 7.5% 征收矿业特别税；秘鲁按矿业经营收入 1—12% 和总收入 3% 的更高者征收另 2%—8.4% 不等的矿业特别税；加拿大西北地区按产出的 5%—15% 征收，而安大略地区按 10% 征收。正如议员们所述，由于存在抵扣、递延等政策，实际税率往往与名义税率存在区别。比如，智利自 1974 年颁布《外商投资法》以来一直给予外国资本一定的超国民待遇——进入矿产部门的外国企业与智利中央政府签订合同，并可以与政府商量获得“稳税期”（invariabilidad tributaria），保证企业享受的税率不受到后续法律改革的影响。稳税期政策直到 2015 年第 20848 号法案中才被废除，但仍然给予了矿业调整窗口期，即 2016 年以后的 4 年间实际税费负担最高不超过 44.45%。根据智利矿业部的统计，大约 70% 的产能在 2023 年结束稳税期，剩余的 30% 产能在 2027—2032 年才结束稳税期。<sup>11</sup>为了排除这些因素的影响，应考察实际税率（实际所缴纳的企业所得税、矿业特别税和可能资本利得税等除以应税收入）。根据实际税率是否包含矿业公司将受益分给投资者时所征收的所得税，实际有效税率又进一步可以分为“公司层面实际税率”和“综合实际税率”两个指标。根据智利矿业联合会（Consejo Minero）2020 年的估计，智利的公司实际有效税率在 16% 左右，在主要资源出口国家中属于较低水平（见错误!未找到引用源。）。<sup>12</sup>这首先意味着矿企只要不分红，税率依然存在上调空间，投资环境也具备竞争力。然而，由于外商是该国矿业重要投资者，分红在所难免。一旦将分红所需要缴纳的 35% 税收考虑在内，就需要用综合实际税率来表示（43.4%），在美洲主要资源出口国中仅低于澳大利亚（52.0%），在全球范围内不能算是极具竞争力。



图一 公司层面实际税率



图二 综合实际税率

数据来源：Nicolás García Bernal, “Análisis comparativo del Royalty Minero”, Abril 2020.

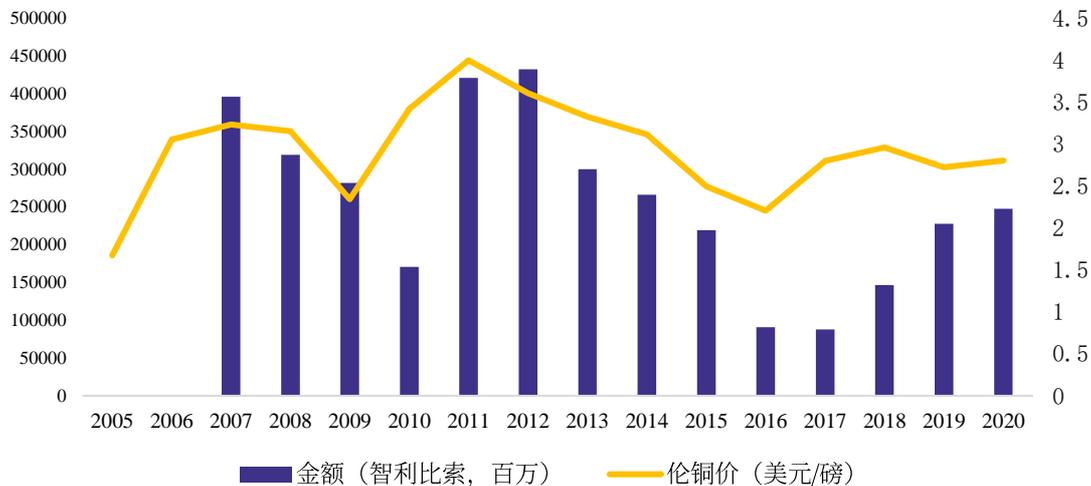
### 三、提高税率的经济影响

财政在权利金上的收入主要取决于两点，税率和税基。

首先看税率，税率上调确实短期内能适当提振财政收入。由于矿业属于资本密集型产业，生产设备等固定资产的调整耗时长、

难度大，并且很多矿业企业签订有长期供货合同，即便企业希望降低产量以避免缴纳更多税费，也需要一定时间才能实现。由于新权利金法案尚未生效，且与旧权利金（矿业特别税）之间的关系是替代还是叠加尚未明确，笔者以 2005 年和 2010 年的特别税诞生和税率调整进行替代研究。2007 年是权利金 1 进入实质性征收的年份，权利金 1 占当年公共财政收入的 5.5%，GDP 的 0.4%；<sup>13</sup>2011 年则是权利金 2 税收标准提高的初始年，权利金 2 征收总额与 2010 年相比上涨了 146%，并一举超过 2007 年权利金水平，后于 2012 年达到历史峰值。在权利金 1 和 2 的整个征收期内，平均每年征收 3.24 亿美元，对于总税收的平均贡献为 2.6%（用 2007 年—2020 年总权利金除以同期内总税收收入）。综合来看，2005 和 2010 年税率调整后的 2—3 年内，权利金对公共收入做出了重要贡献（见错误!未找到引用源。）。

长期内，国际价格走势是影响大宗商品财政贡献的主要因素。高税率并不必然导致高税收。在国际金融危机爆发之初，国际铜价受需求收缩的影响下调，但在美国量化宽松和中国四万亿政策引致的房产、家电、电话需求激增的加持下，铜价从 2009 年的 2.3 美元/磅上涨到了 2011 年的 4 美元/磅（见图三）。相应地，2010 年权利金 1 仅占 2007 年的 43%，占公共财政收入和 GDP 比重分别下降至 2.4%和 0.2%。2013 年以后，各国刺激政策陆续退出，铜上涨周期结束。权利金 2 的总额也顺势自 2013 年持续下跌，2017 年 2012 年峰值的 20.3%。因此，与其将权利金对财政的贡献归功于税率提高，不如说是国际铜价上涨的结果。



图三 矿业特别税金额和国际铜价  
数据来源：智利矿业协会、智利财政部

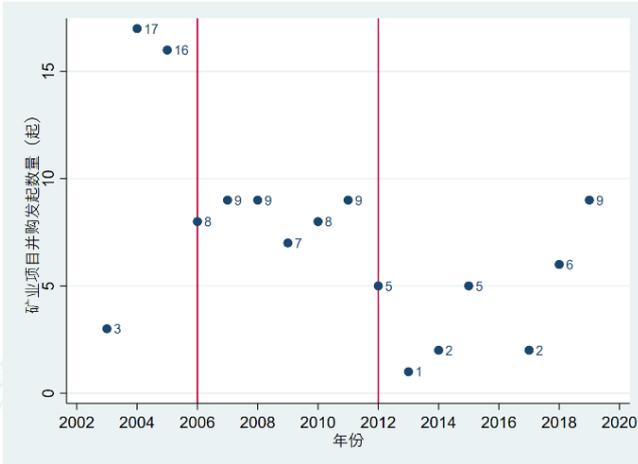
其次，税率调整会通过影响投资来影响公共财政收入。在此法案初步公开后，多家矿业公司表示需要重新考量其在智利的矿业投资：加拿大伦丁矿业公司 (Lundin Mining) 表示需要重新评估其在智利的矿业项目并愈加倾向于阿根廷项目；自由港 (Freeport) 也表示由于该国的政治环境不稳定，暂时搁置项目扩建；<sup>14</sup>智利国家矿业协会主席迭戈·埃尔南德斯 (Diego Hernández) 表示，新法案的生效将使得智利最大的 15 个矿产项目转向亏损。<sup>15</sup>当然，上述企业出于自身利益考量的反对可能不尽然客观也不一定会将其威胁付诸实践。因此，笔者同样以 2005 年和 2010 年税率调整为观测时点，通过企业“用脚投票”（发起并购数量）的结果推测新税改对投资造成的影响。

先看 2006 年，2005 年颁布的第 20026 号法案生效期为 2006 年 1 月，如果企业能够在 2006 年以前与智利政府签订矿业特许经营合同并同时获得稳税期约定，则有更大可能享受税收优惠并在长期内控制生产成本。由于政策公布到实施存在时间差，企业有大概率将原计划投资提前（可能是为了签订稳税期合同），从而造成 2005 年投资异常高。如果是这种情形，我们会高估政策带来的负面影响。

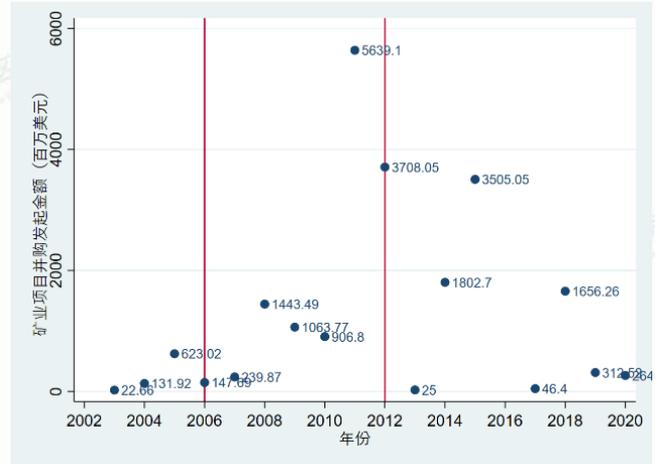
为了适当缓解此问题的影响，笔者比较了政策实施前后两年（非前后一年）的并购发起数量。结果显示：项目数量下降了 50%（由 2004—2005 年的 34 个降为 2006—2007 年的 17 个，见图四），金额下降了 48.6%（由 2004—2005 年的 7.55 亿美元下降为 2006—2007 年的 3.88 亿美元，见图五）。2010 年的权利金税率改革的结果类似：矿业并购发起数量从改革前的年均 8—9 个下降到

5个，涉及金额也从56亿美元下降到37亿美元。考虑智利稳税期政策已经接近尾声，同时又将出台新的宪法，企业已经不存在抢先投资的理由。因此，大幅提高矿业税引起的投资下降风险客观存在。

此外，投资下降不仅在中长期内降低产值，还会在中长期内失去投资带来的溢出效应，如先进的技术和管理知识。根据彭博社发布的国家风险指标，秘鲁是拉丁美洲和加勒比地区最坚实和稳定的经济体。在2021年第四季度的国家评分中，秘鲁的评分为56.28分，取代智利（52.79分）位居第一。<sup>16</sup>企业威胁的投资转移恐不完全是空穴来风。



图四 矿业并购投资项目数量



图五 矿业并购投资项目金额

数据来源: bvd-Zephyr 并购投资数据库

## 结语

随着全球碳中和战略的推进，铜锂等能源相关矿产收益分配格局或许确实值得调整。作为一个外部观察者，笔者支持智利人民坚决果断地追求属于自己的利益，尊重他们对改善不平等境遇而做出的努力。但在制定政策的过程中，应慎重考理想与现实的差距，不要只求其名而不顾其实。

对于中国等主要矿产需求方来说，要警惕可能的资源民族主义现象，做好风险管控。

徐沛原，清华大学国际与地区研究院助理研究员，研究区域为拉丁美洲。

<sup>1</sup> Bnamericas, "Chile senate committee changes mining royalty bill", Mining & Metals, (January 27, 2022), <https://www.bnamericas.com/en/news/chile-senate-committee-changes-mining-royalty-bill>, May 6, 2022.

<sup>2</sup> 吕广丰、张新安:《国外与矿业活动有关的专门税费情况综述》，《中国地质矿产经济》1997年第4期。

<sup>3</sup> Pistilli, M., "5 Top Copper Reserves by Country", COPPER INVESTING NEWS, (September 14, 2021), <https://investingnews.com/daily/resource-investing/base-metals-investing/copper-investing/top-copper-reserves-country/>.

<sup>4</sup> U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries 2022, January 31, 2022.

<sup>5</sup> 杨建民、侯玉含:《他们让智利变年轻》，《环球》杂志 2022 年第 1 期。

<sup>6</sup> 王晓燕:《智利》，社会科学文献出版社 2011 年版。

<sup>7</sup> 数据来源: 智利矿业协会 Cochilco, <https://www.cochilco.cl/Paginas/Inicio.aspx>.

<sup>8</sup> 自然资源部网站:《智利参议院批准修改矿业权利金草案》，2022 年 02 月 14 日, <http://mmrdu.smeh.cn/News/Detail?id=996824>, 访问时间: 2022 年 5 月 5 日。

<sup>9</sup> Bnamericas, "Senators propose changes to Chile's mining royalty bill", December 22, 2021, <https://www.bnamericas.com/en/news/senators-propose-changes-to-chiles-mining-royalty-bill>, May 6, 2022.

- <sup>10</sup> 见于2021年11月30日的议会辩论记录,标题是:ROYALTY MINERO EN FAVOR DEL ESTADO COMO COMPENSACIÓN POR EXPLOTACIÓN DE MINERÍA DEL COBRE Y EL LITIO.
- <sup>11</sup> El Mercurio, “Royalty: 70% de la minería cuenta con invariabilidad tributaria al menos hasta 2023”, Revista Nueva Minería y Energía, (7 abril, 2021). <https://www.nuevamineria.com/revista/royalty-70-de-la-mineria-cuenta-con-invariabilidad-tributaria-al-menos-hasta-2023/>, May 5, 2022.
- <sup>12</sup> 另一个值得借鉴的指标是边际有效税率,这是一个预期税率,需要假定企业的预期利润率(相当于控制了企业经营能力)、资本结构、产量等信息,并据此推算在不同国家这家假想企业将实际面临什么样的税率。采用该指标测算的结果与公司层面实际税率结果保持一致。智利矿业企业边际有效税赋在11.5%—16%之间(李裕伟:《世界主要地区矿业税费研究》,《中国国土资源经济》2022年第34第01期,页码11—20),在拉美地区处于较低水平(假设企业利润率为15%)。有色金属行业的边际有效税率从低到高分别是:阿根廷(16.7%)、巴西(19%)、哥伦比亚(27.2%)和秘鲁(28.7%—31%);区域外的加拿大矿业有效边际税率大约在20—30%之间。从实际平均税率来看,智利矿业税赋为47.1%左右,秘鲁为41.7%,巴西为47.9%,加拿大为49.9%,蒙古国为55.2%,刚果(金)为70.7%;非洲主要矿产国家为27%—52.2%之间,澳大利亚在39.8%到47.1%之间,印度在60%左右。
- <sup>13</sup> 公共财政数据来源于智利内政部网站,GDP数据来源于世界银行。
- <sup>14</sup> Clarke, W., “Freeport proceeds with caution in Chile”, Mining Journal, (January 27, 2022), <https://www.mining-journal.com/copper-news/news/1425405/freeport-proceeds-with-caution-in-chile>.
- <sup>15</sup> Nyer, D. and S. Marchili, “A new wave of resource nationalism in the mining & metals industry”, Insight, (September 15, 2021), <https://www.whitecase.com/publications/insight/mining-metals-2021/new-wave-resource-nationalism>.
- <sup>16</sup> Jonathan Terranova, “Perú desplazó a Chile en ranking de riesgo país de Bloomberg”, Gestión, (February 16, 2022), <https://gestion.pe/economia/peru-desplazo-a-chile-en-ranking-de-riesgo-pais-de-bloomberg-noticia/>, May 5, 2022.

《区域观察》	
清华大学国际与地区研究院  海淀区清华园1号 中国,北京100084 清华大学中央主楼205室 电话: +86-10-62787747 官方网站: <a href="http://iias.tsinghua.edu.cn/">http://iias.tsinghua.edu.cn/</a>	协调人: 张静  本期执行编辑: 雷定坤  编委会(按姓氏笔画排序): 丁辰熹、石靖、杨崇圣、周燕、段九州、袁梦琪、 傅聪聪、熊星翰
未经授权,请勿转载,引用请注明出处。	