

INFORME DE LA COMISIÓN DE MINERÍA Y ENERGÍA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece un impuesto específico a la actividad minera.

BOLETÍN N° 3.772-08

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de, tiene el honor de informaros en general, acerca del proyecto de ley de la referencia en segundo trámite constitucional, iniciado en un Mensaje de S. E. el Presidente de la República.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión celebrada el 5 de abril de 2005, disponiéndose su estudio por la Comisión de Minería y Energía y por la de Hacienda, en su caso.

Concurrieron al estudio de esta iniciativa legal, además de sus miembros, los Honorables Senadores señores Carlos Cantero y Jaime Gazmuri.

Asistieron a las sesiones en que se discutió el proyecto, especialmente invitadas, las siguientes autoridades:

- Del Ministerio de Hacienda:

El Ministro, señor Nicolás Eyzaguirre; la Subsecretaria, señora María Eugenia Wagner; el Coordinador de Políticas Económicas, señor Marcelo Tokman; el abogado, señor Juan Francisco Galli, y la asesora, señora Jacqueline Saintard.

- Del Ministerio de Minería:

El Ministro, señor Alfonso Dulanto, el Subsecretario, señor Mario Cabezas; el Jefe de Gabinete del Ministro, señor Pedro Urzúa, y los asesores, señores Diego Vío e Ignacio Santelices.

- De la Confederación de la Producción y del Comercio:

El Presidente, señor Hernán Somerville, y el Gerente General, señor Carlos Urenda.

- De la Sociedad Nacional de Minería:

El Presidente, señor Alfredo Ovalle; el Vicepresidente, señor Alberto Salas; el Gerente General, señor Jaime Alé, y el Gerente del Departamento de Estudios, señor Alvaro Merino.

- Del Consejo Minero:

El Presidente, señor William Hayes; el Vicepresidente, señor Francisco Costabal; el Gerente General, señor Eduardo Loyola; el Tesorero, señor Thomas Keller, y el Gerente de Estudios, señor Francisco Soto.

- De la Federación de Trabajadores del Cobre:

El Vicepresidente, señor Bismark Robles, y los asesores, señor Jorge Varas y señor Héctor Olivares.

- De la Confederación Minera:

El Presidente, señor Moisés Labraña, y el Director, señor Miguel González.

- De la Cámara Chilena de la Construcción:

El Gerente de Estudios, señor Felipe Morandé; la economista, señora Daniela Desormeaux, y la abogada, señora Karla Lorenzo.

- Del Centro de Minería de la Universidad Católica:

El Director, señor Gustavo Lagos y el profesor Titular Adjunto y Director del Programa de Economía de Minerales de ese Centro, señor Marcos Lima.

- Del Instituto Libertad:

La investigadora del área económica y social, señora Paola Cabello.

- Del Instituto Libertad y Desarrollo:

El asesor, señor Axel Buchheister.

Cobre: - Del Comité de Defensa de Recuperación del

El Presidente, señor Julián Alcayaga.

- - -

ANTECEDENTES

1.- Antecedentes legales.

a) La Constitución Política de la República, en especial sus artículos 19, N° 20 y 24.

“Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

N° 20°.- La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.

En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.”.

N° 24, que en sus incisos sexto y siguientes, señala lo siguiente:

“El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas

sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de dichas minas.

Corresponde a la ley determinar qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso precedente, exceptuados los hidrocarburos líquidos o gaseosos, pueden ser objeto de concesiones de exploración o de explotación. Dichas concesiones se constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional. La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. Su régimen de amparo será establecido por dicha ley, tenderá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación y contemplará causales de caducidad para el caso de incumplimiento o de simple extinción del dominio sobre la concesión. En todo caso dichas causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de otorgarse la concesión.

Será de competencia exclusiva de los tribunales ordinarios de justicia declarar la extinción de tales concesiones. Las controversias que se produzcan respecto de la caducidad o extinción del dominio sobre la concesión serán resueltas por ello; y en caso de caducidad, el afectado podrá requerir de la justicia la declaración de subsistencia de su derecho.

El dominio del titular sobre su concesión minera está protegido por la garantía constitucional de que trata este número.

La exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo. Esta norma se aplicará también a los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional y a los situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la seguridad nacional. El Presidente de la República podrá poner término, en cualquier tiempo, sin expresión de causa y con la indemnización que corresponda, a las concesiones administrativas o a los contratos de operación relativos a explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional.”.

b) La ley sobre impuesto a la renta, contenida en el artículo 1º del decreto ley N° 824, de 1974.

c) Decreto ley N° 600, del año 1974, Estatuto de la Inversión Extranjera.

d) Decreto ley N° 1.349, de 1976, ley orgánica de la Comisión Chilena del Cobre.

2.- Antecedentes de hecho.

El Mensaje de S. E. el Presidente de la República. En los considerandos con que acompañó la iniciativa, S.E. el Presidente de la República destacó que desde el punto de vista jurídico, la Constitución Política de la República consagra, en su artículo 19, N° 24, inciso 6°, el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas para el Estado. Añade que dichas minas se concesionan por el Estado para su explotación, en virtud de lo señalado en la Ley Orgánica Constitucional N° 18.097, sobre concesiones mineras.

Agrega que desde la óptica económica, los recursos minerales no renovables poseen un valor intrínseco, debido a la posibilidad de explotarlos rentablemente.

No obstante, en la actualidad, el concesionario minero aprovecha los recursos no renovables de la minería en forma gratuita, como si se tratase de un bien que no tiene valor económico.

Añade que no cobrar por el uso de un insumo, provoca una disminución artificial en los costos de extracción y procesamiento de productos mineros. Agrega que dicha disminución artificial en el costo de explotación, genera incentivos a sobreexplotar los minerales, ya que los oferentes toman decisiones de producción sobre la base de los costos enfrentados por ellos. Además, dada la naturaleza no renovable de los minerales, ante un eventual agotamiento de estos recursos, el país perdería una importante fuente de ingresos y bienestar.

Señala que el establecimiento de un impuesto específico, como el propuesto en el presente proyecto de ley, corrige ambas situaciones.

En primer lugar, porque el cobro del impuesto permite que los oferentes de productos mineros internalicen el costo correspondiente al valor del mineral extraído.

En segundo lugar, porque la recaudación obtenida permitirá incrementar el esfuerzo fiscal destinado al fortalecimiento de la capacidad innovadora del país. De este modo, el impuesto posibilitará el reemplazo del recurso minero, con una capacidad finita y no renovable de

generar ingresos, por un activo con capacidad de generar ingresos en forma permanente.

El derecho del Estado a cobrar impuestos específicos a la actividad minera, por lo demás, ha sido aceptado por todas las naciones que explotan tal capital natural no renovable. Ellas han aplicado diversas fórmulas de reposición económica de dichos recursos, creando los instrumentos para que se capitalicen adecuadamente los fondos que se perciben por tal concepto.

- - -

DISCUSIÓN GENERAL

El proyecto consta de tres artículos permanentes y siete transitorios.

En ellos se propone modificar la Ley sobre Impuesto a la Renta para establecer un impuesto específico a la renta obtenida por la venta de productos mineros.

Los factores que singularizan a este impuesto específico son los siguientes:

En primer lugar, la obligación de pagar al Estado un impuesto específico, se impone sobre el “explotador minero”, como sujeto activo.

El monto del impuesto se determina como un porcentaje sobre la renta imponible operacional del explotador, siendo su tasa de un 5%.

El proyecto entiende por renta imponible operacional, el valor que resulte de deducir de las ventas anuales de minerales, los costos y gastos asociados a dichas ventas, que se acepten en el ejercicio correspondiente, para efectos del impuesto de primera categoría de la ley sobre impuesto a la renta. Se excluyen de los gastos admitidos para este efecto, los gastos por concepto de intereses, las pérdidas acumuladas, el cargo por depreciación acelerada (siendo sólo admisible el cargo por depreciación normal), y la amortización en menos de seis años de los gastos de organización y puesta en marcha de la empresa (siendo sólo admisible la amortización en un período de seis años).

El proyecto incorpora en la ley sobre impuesto a la renta, algunos conceptos que se utilizan para los efectos de determinar el impuesto específico, tales como: explotador minero, producto minero, se define la venta, incluyendo dentro de este concepto no sólo el contrato de

compraventa, sino también todos aquellos que tengan por objeto transferir la propiedad de un producto minero.

El proyecto, enseguida, regula las excepciones al pago del impuesto que establece.

El proyecto de ley propuesto introduce también algunas modificaciones al decreto ley N° 600, de 1974, Estatuto de la Inversión Extranjera, de forma de compatibilizar las garantías de invariabilidad tributaria para nuevos proyectos mineros con este nuevo impuesto específico.

En este sentido, el proyecto, propone incorporar un nuevo artículo al decreto ley N° 600, el que establece una nueva invariabilidad aplicable al impuesto específico propuesto. Dicha invariabilidad consiste en la imposibilidad de aplicar al inversionista nuevos gravámenes específicos a la actividad minera, y la imposibilidad de establecer condiciones más desfavorables en cuanto a tasa y forma de cálculo del impuesto, por un período de 15 años.

La invariabilidad del nuevo impuesto será incompatible con las garantías establecidas en los artículos 7 y 11 bis del decreto ley 600, por lo que los inversionistas deberán optar por una u otra invariabilidad. En caso de acogerse a la nueva invariabilidad tributaria, aplicable al impuesto específico a la actividad minera, las empresas además deberán cumplir con ciertos requisitos de información.

El proyecto introduce un nuevo artículo 3°, mediante el cual modifica el artículo 2° del decreto ley N° 1.349, de 1976, ley orgánica de la Comisión Chilena del Cobre, otorgándole dos nuevas facultades.

En primer lugar, asesorar técnicamente al Servicio de Impuestos Internos en el control de los costos, del producto de las ventas y utilidades, en el análisis de los antecedentes necesarios para fijar la renta afecta a impuesto de las empresas productoras, y en lo relativo al impuesto específico a la actividad minera, a que se refiere el artículo 34 ter de la ley sobre Impuesto a la Renta.

En segundo lugar, determinar los precios de referencia de las sustancias metálicas y no metálicas y sus subproductos, con excepción del carbón y de los hidrocarburos. Para estos efectos, la Comisión podrá solicitar a las respectivas empresas productoras la información necesaria para la correcta determinación de dichos precios.

Finalmente, el proyecto contempla siete disposiciones transitorias para el tratamiento de las empresas mineras actualmente en operación.

Dispone que el impuesto propuesto en el presente proyecto de ley regirá a partir del día 1 de enero de 2006.

- - -

El señor Presidente de la Comisión colocó en discusión general el proyecto de ley en estudio y ofreció la palabra al Ministro de Minería, señor Nicolás Eyzaguirre.

El Ministro de Hacienda señor Nicolás Eyzaguirre señaló que la exacción de la renta de los recursos no renovables se da por dos vías: directamente, por cargo a un concesionario, o por la vía de un impuesto específico. Añadió que las experiencias internacionales están distribuidas entre estas opciones.

Estimó que, desde el punto de vista de los criterios políticos, esta es una inmejorable oportunidad para presentar este proyecto. Relató que estuvo recientemente en una reunión del Fondo Monetario y del Banco Mundial, donde percibió un consenso en que ha cambiado, estructuralmente, por lo menos en el futuro mediano, la forma de enfrentar estas materias, dada la preocupación que hoy existe sobre el problema del petróleo, lo que se hace extensivo a otras materias primas. Agregó que, de hecho, los países que hoy están con mayores tasas de crecimiento mundial, básicamente los emergentes, como China e India, son países con un uso muy intensivo en materia de energía y en el uso de commodities, por ello se ha producido una escasez generalizada de materias primas, no sólo de petróleo sino que también de cobre y de otros minerales y de otros productos.

Apuntó que es el momento histórico de valorar nuestros recursos mineros como nunca antes, a fin de transformar esas destrezas que la naturaleza o, según las creencias, Dios nos dio, en una fuente permanente de trabajo para todos los chilenos. Agregó que por ello es importante avanzar rápido en este proyecto, a fin de lograr una mayor contribución del sector minero.

Destacó que desde el punto de vista constitucional, la Constitución Política entrega el dominio inalienable de la propiedad del subsuelo al Estado, y el segundo argumento por el cual se está haciendo este cargo, dice relación con el valor intrínseco de los recursos renovables. En lo que respecta a los impuestos, éstos no pueden ser discriminatorios, pero, además, no pueden ser discriminatorios entre iguales, es decir, existe una larga jurisprudencia de impuestos distintos entre agentes

distintos. Añadió, a vía ejemplar, que el más característico es el global complementario, en que el impuesto es directamente proporcional a la renta y va desde el 0 al 40%, es decir, bajo distintas condiciones objetivas, la Constitución y su régimen de no discriminación es perfectamente consistente con que hayan impuestos diferentes, pero, que se aplican a agentes diferentes.

Agregó que el caso de la minería es diferente; en primer lugar, porque el subsuelo es del Estado y en segundo lugar, porque este es un recurso no renovable. Precisó que existe una amplísima experiencia internacional sobre esta materia, donde virtualmente todos los países; si no todos, que disfrutan de tener algún recurso no renovable, entre ellos, los más conocidos: los mineros y el petróleo, ya sea que se explotan directamente por el Estado o que se entreguen en concesión, establecen contratos con el concesionario, donde éste entrega al dueño una parte de las utilidades, independientemente del régimen general de impuestos a la renta que exista en ese país. Indicó que esto, tiene un fundamento de teoría económica, pues por lo menos hace 150 años David Ricardo decía que los recursos en existencia fija tienen una renta, justamente porque a diferencia del resto de los sectores cuyos productos están enteramente basados en bienes producidos por el hombre, en el caso de aquellos que usan recursos naturales no renovables es imposible amplificar la escala al tamaño deseado, porque hay un recurso que está fijo. Algo similar ocurre en los ejemplos de medianerías, donde el que tiene la propiedad de la tierra cobra un porcentaje, al mediero que explota la tierra, porque hay un valor intrínseco de este recurso que está en cantidades fijas. Enfatizó que en este tema no hay dos opiniones en la teoría económica, ni tampoco en la práctica internacional, porque todos los países cobran estos royalties.

Señaló que, a mayor abundamiento, uno de los grandes problemas que existen en el mercado del petróleo, es que, no obstante haber grandes reservas conocidas en los países que tienen yacimientos petrolíferos, por lo menos hasta el próximo siglo, el problema es que esas naciones pusieron demasiadas restricciones a las inversiones extranjeras y las regalías que cobran, y por eso es que no ha habido inversión.

Añadió que en parte no ha existido inversión porque hay mucha volatilidad en los precios, en gran medida porque los mismos carteles, árabes, venezolanos y otros, tienen estatutos tremendamente restrictivos en materia de la inversión extranjera.

Por ello, es determinante que las restricciones que se establezcan sean muy equilibradas. En este proyecto se ha querido ser bastante cautos. Añadió que si se excede en el cobro se corre el riesgo de caer en lo que está ocurriendo con el petróleo, y que el peor de los casos es que el negocio no se haga, quedándose el cobre dentro de la tierra y el

petróleo en el subsuelo. Agregó que existe la alternativa contraria, que es no cobrar en lo absoluto, por lo cual la enorme riqueza termina extraída por compañías transnacionales para el desarrollo de otros países y no para el desarrollo nuestro. Por eso, el Gobierno ha sido muy cauto y se ha planteado un impuesto cuyo cobro se genera sobre el 5% de las utilidades operacionales.

Precisó que en estricto rigor, desde el punto de vista económico, la forma más limpia sería licitar las concesiones, de la forma más transparente y competitiva posible. Agregó que si eso ocurriera, los postores serían quienes calcularan el flujo de caja, los costos financieros y sus costos de utilidades, lo que están dispuestos a pagar, pero ya no se hizo así, y sólo se cobra patente lo que tiene que ver con otra lógica totalmente distinta, y por tanto, es preciso introducir este impuesto con la finalidad de simular lo que se habría obtenido mediante una concesión, si la hubiéramos hecho de manera competitiva y abierta.

Añadió que los negocios para proliferar, florecer e invertir, tienen que tener un cierto margen de rentabilidad, pues nadie es filántropo. Indicó que tenemos bastante experiencia, por ejemplo, en los monopolios naturales, como son la energía y las telecomunicaciones, donde no hay condiciones propias en el mercado para que sea competitivo, entonces debe recurrirse a un sistema de fijación de precios, y cuando se fijan esos precios se busca apuntar a una cierta rentabilidad, que se considera una rentabilidad normal para tomar los riesgos del negocio, que es alrededor del 8, 8,5 o 9%, esas son más o menos las rentabilidades que están detrás de los precios de nudo o de las distintas tarifaciones de telecomunicaciones, etc.

Manifestó que en teoría, podría decirse que el royalty debería extraer toda la rentabilidad por arriba de ese margen, porque el excedente no es una rentabilidad propia de la gestión del negocio, sino que es la rentabilidad propia del valor del mineral que se extrae, pero eso sería ir demasiado lejos. Indicó que este es un negocio con un gran nivel de incertidumbre, que tiene mucha volatilidad en los precios, por esa razón ha destacado lo que está pasando con el tema del petróleo, donde hay que solventar la inversión de la exploración, ya que pueden invertirse muchos recursos y finalmente no obtener nada.

Destacó que, en consecuencia, se hizo una aproximación distinta, y en primer lugar se analizaron las rentabilidades del sector, las que son de alrededor del 35%, dependiendo del precio del cobre, a 93 centavos. Agregó que pueden tener rentabilidades de 25 o 30% con margen operacional, que es el precio a largo plazo que ha dado la comisión independiente que trabaja con el Ministerio. Añadió que ahí está subsumida, tanto la compensación justa para lo que es el capital de riesgo, como la compensación justa para que el negocio sea rentable, y la compensación

para los gastos de exploración, etc. Además, señaló que es mucho más que eso, pues hay una parte que no tiene nada que ver con la gestión propia del negocio, sino con el valor del recurso que se extrae.

Desde esta perspectiva, y considerando que en cualquier caso el impuesto a la renta extrae un poco más del tercio de todas las utilidades, aun así las rentabilidades son muy altas, extraordinariamente altas, por ello, este es un caso donde es posible pedir una contribución adicional, y se ha establecido, en régimen, un 5% sobre el margen operacional, que replica lo que es el valor del mineral que se está extrayendo, por tanto, no hay ninguna diferencia con el resto de los sectores.

Afirmó que en el resto de los sectores se cobra el 35% sobre las utilidades, que es un costo, pero además, se aplica como un costo necesario para producir la renta, (ya se verá como se trata impositivamente) que es lo que el Estado cree que es el valor del mineral. Explicó que aproximaron el valor del mineral a través de un porcentaje de las utilidades, porque el valor del mineral no es un valor intrínseco, es un valor económico. No vale lo mismo un mineral de baja ley muy distante de un puerto, que un mineral de muy buena ley al lado de un puerto; tienen un valor económico totalmente distinto, y si se licitara un yacimiento de baja ley, con grandes costos de transporte, y licitaran un yacimiento de muy buena ley, con muy bajo costo de transporte, el precio que se va a pagar es completamente distinto, porque esto no es intrínseco, es económico, y por tanto, lo lógico es que la contribución adicional que se haga por extraer el mineral tenga que ver con los resultados económicos de la empresa. Por eso se determinó un 5% sobre las utilidades operacionales, además del régimen de 35 que tiene todo el resto de la inversión extranjera o el 17 más el global complementario en el caso de las empresas nacionales.

No obstante todo lo anterior, económicamente impecable, señaló que es posible encontrarse con dos tesis. La primera de ellas dice relación con que las utilidades operacionales no despejan todos los costos que tiene una empresa, y esto se hace a propósito, y así es como lo hacen las empresas internacionales, porque a las utilidades operacionales hay que sacarles el pago del servicio de la deuda, las utilidades operacionales no son el saldo final que le llega al accionista, sino que hay que pagar la deuda, y en algunos casos, las utilidades operacionales también son rebajadas por la depreciación acelerada, para efecto de llegar a la utilidad imponible.

No obstante, indicó que el problema de cuánta renta obtienen los socios, versus cuánta renta por la vía de intereses reciben quienes financiaron la deuda, es un problema de distribución entre los propietarios. Agregó que puede haber formas muy distintas de financiar los activos de la empresa, y eso no tiene nada que ver con la rentabilidad del

negocio, desde el punto de vista económico, la rentabilidad del negocio no incluye intereses.

La segunda tesis es que la depreciación acelerada es un artificio contable, en todo caso, necesaria para incentivar la inversión, pero eso no tiene nada que ver con el costo efectivo que es la depreciación lineal, no la depreciación acelerada, por lo tanto, en el proyecto se permite descontar la depreciación lineal, pero no la acelerada, porque se estaría incentivando sobre un incentivo.

Precisó que, no obstante lo anterior, y justamente porque no se quiere evitar la exploración y la producción, y se está viendo la experiencia de Codelco, tenemos el caso de Salvador, también de Chuquicamata, en que a medida que baja en la mina, crecen los costos. Por ello y a fin de no sacar gente del negocio por producirle un costo fijo adicional que no pueda solventar, se estimó que debe haber un margen relativamente exento, para que con ese margen se puedan cubrir esos costos adicionales, pagar la deuda, dar una rentabilidad a los socios, y por el contrario, en momentos de bajo precio del cobre, a fin de evitar perjudicar a una empresa se pretende que paguen el valor del recurso que efectivamente extraen. Es por eso que inicialmente se planteó que no se pagara nada hasta una rentabilidad del 8%, no obstante, eso tiene un problema de administración tributaria, y esto fue fuertemente planteado por algunos Senadores y Diputados, y es que como ya tenemos larga experiencia en depreciación acelerada, los pagos de intereses y los precios de transferencia, si se pone una cifra fija, a partir de la cual hacia abajo es 0, el incentivo que tienen para llevar las cifras hasta una décima por debajo es muy fuerte, económicamente no funciona. Planteó que es un problema de administración tributaria, a vía ejemplar señaló que si se otorga un crédito subsidiado para las familias que tengan 550 puntos en la ficha CAS, es injusto para el que tiene 551 puntos, no es posible hacer cambios discrecionales porque deja al que está al lado en una situación completamente distinta y se presta, obviamente para tratar de manipular los datos, a objeto de caer en los tramos más preferentes. Por eso, cuando baja de 8 la rentabilidad en lugar de caer bruscamente a 0, lo que se hace es que caiga gradualmente.

A continuación, señaló que la pequeña minería tiene definitivamente una situación distinta. Estos son, en general, yacimientos complicados, las tecnologías que se usan para explotar no son muy modernas, tienen problemas de capital de riesgo, tienen problemas de acceso al mercado bancario y tanto es así, que se han implementado subsidios y un tratamiento especial para la pequeña minería, por ello, en el proyecto, las mineras que venden menos de 8.000 UTA al año, que son alrededor de 5 millones de dólares, estarían exentas del pago. Es decir, se protegen a las empresas más pequeñas por dos vías, por una parte están exentas quienes tienen una venta por debajo de 8.000 UTA y también, aquellas empresas medianas que tienen más altos costos, particularmente

cuando el precio del cobre baja, y por lo tanto, le bajan sus márgenes operacionales, van a tener una tasa reducida de impuestos, porque cuando se baja del 8, comienza a bajar rápidamente la tasa.

Recordó que el Royalty I no recogió el consenso de esta Corporación, y por ello, se intenta ahora por la vía impositiva. No obstante, al entrar por esta vía impositiva y en el entendido que es un impuesto en base a renta, tiene un parentesco demasiado cercano con el impuesto a la renta, desde el punto de vista de los contratos internacionales que ha celebrado nuestro país. Aunque estrictamente no es un impuesto a la renta, sino que es un impuesto a la renta del recurso, están demasiado emparentados; y por tanto, se ha dejado fuera a aquellos que tienen firmado un contrato amparado por el decreto ley N° 600, que establece en su artículo 7 y en el artículo 11 bis, que la inversión extranjera, que paga 42% de impuesto a la renta, estará eximida de cualquier cambio en materia de ley impuesto a la renta o de regímenes de amortizaciones y de depreciaciones.

En este contexto, indicó que se daba el absurdo de que a quienes perciben la mayor parte de la renta no les aplicaría la ley, por ello, se definió un esquema, que dice relación también con la discusión que se generó con el proyecto Royalty I, de incentivos y de desincentivos, para que estas empresas se cambien voluntariamente de sistema. Por ello, buscaron una fórmula para poder producir cambios sin daño para el país, por el contrario, con beneficios para Chile. Básicamente, se trata de ofrecer una invariabilidad voluntaria de doce años para los que ya están instalados y de 15 años para los que deseen instalarse, de este impuesto a la minería.

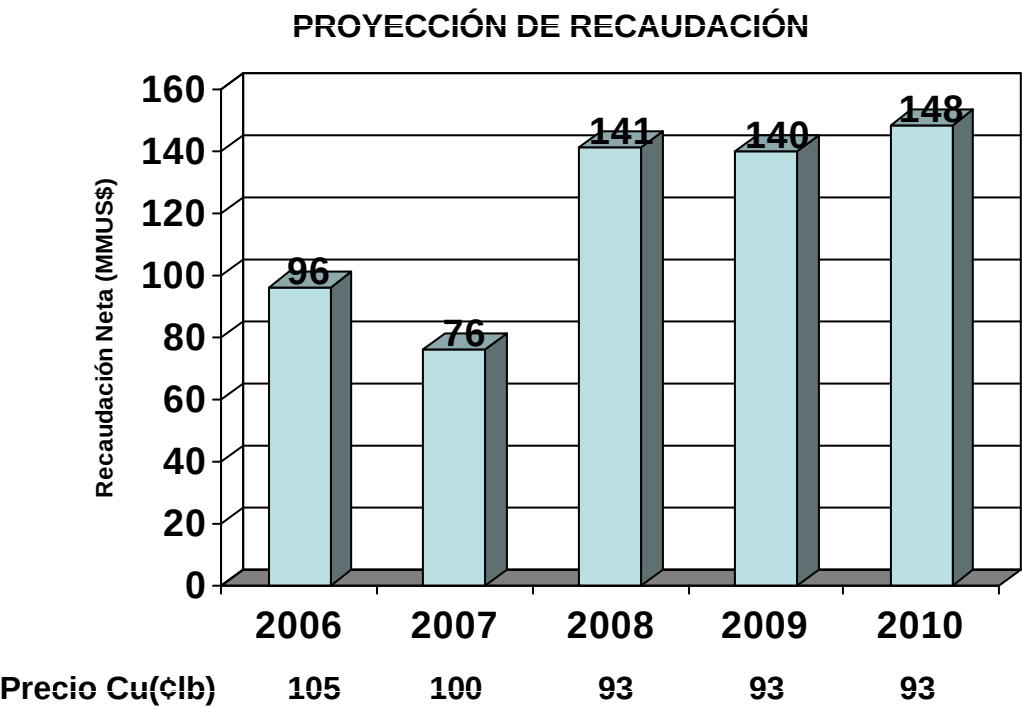
Manifestó que a los que ya están instalados se les da la ventaja de tener una tasa reducida, en vez del 5%, se aplica una tasa de 4%, pero, a cambio de que renuncie a la invariabilidad anterior, o sea, se establece una incompatibilidad entre el artículo 11 bis, del DL 600 y el que aquí se establece que pasaría a ser el artículo 11 ter. Es decir, la empresa tiene invariabilidad desde el punto de vista del impuesto a la minería o tiene invariabilidad desde el punto de vista del impuesto a la renta y las depreciaciones, pero no pueden ser ambas.

Agregó que la empresa que hoy día tiene invariabilidad desde el punto de vista del impuesto a la renta, sabe que al cabo de 11 años en promedio se le va a terminar, y además sabe que no obstante poder cargar gastos de amortizaciones e intereses, a estos precios, las rentabilidades que van a tener son tan altas en el futuro, que pagar 42% le va a convenir menos que pagar 35%. Por otra parte sabe que si se queda en el régimen del 42% y se queda con la invariabilidad del impuesto a la renta y las depreciaciones y amortizaciones, cuando se le termine la invariabilidad anterior, ya no va a poder optar a este nuevo porcentaje, y por lo tanto, si en el futuro el Congreso Nacional decide modificar el impuesto a la minería, va a tener que pagar el nuevo impuesto. Esto no es algo que se

buscara *per se* pero no hay alternativa, claro, siempre es posible establecer un impuesto a la minería que no goce de invariabilidad de ninguna naturaleza, no darle ninguna garantía, pero en esas condiciones, nadie se va a cambiar de sistema, y por tanto, no se aplicaría a los que están acogidos al decreto ley N° 600.

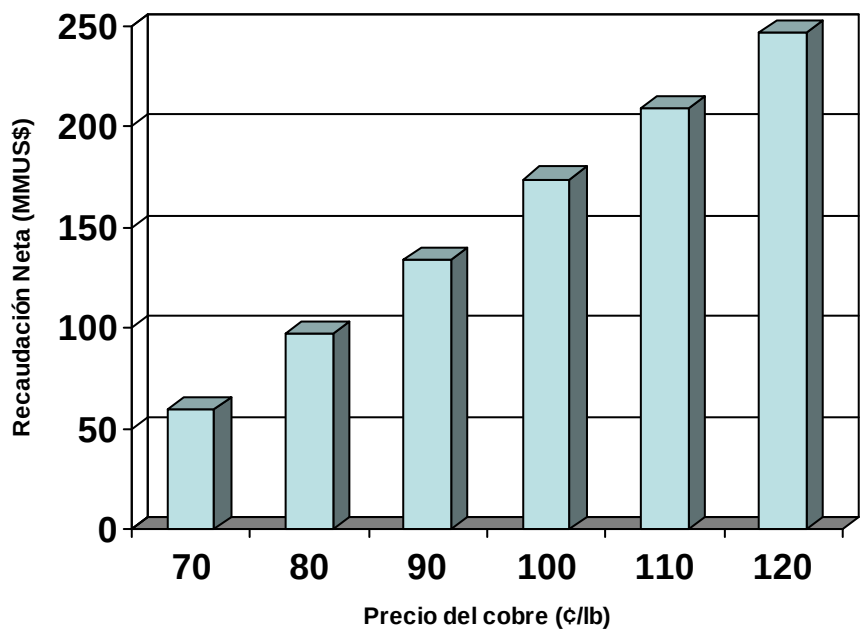
Afirmó que se hubiere podido insistir en que este impuesto era algo distinto a lo que consagraba el decreto ley N° 600, pero habría significado tener que probarlo en diversos juicios internacionales. Por eso se optó por este esquema, en que se está cediendo una nueva invariabilidad, pero que es incompatible con la anterior. Añadió que el que se quiera quedar en el régimen anterior no se le aplicará este impuesto, pero tendrá que pagar el 42%, y el día que se le termine la invariabilidad anterior tendrá que pagar, desde luego, más de lo que puede optar ahora, 5% en vez de 4%, pero también puede ser mucho más, porque el Congreso puede cambiar el impuesto, tantas veces como lo decida.

El Ministro señor Dulanto manifestó que pretendía complementar la exposición del Ministros señor Eyzaguirre, aportando las cifras de los diez primeros años, debido a que este impuesto en un 50% es imputable al pago de impuestos generales y que, además, se mantiene el régimen de depreciación acelerada, se recolecta menos dinero de lo que sucede en el sistema de régimen, tal como se ve en ese cuadro, con el vector del precio de cobre que está indicado en la línea de más abajo. Es decir, al precio de 93 centavos de dólar por libra de cobre se alcanza una cifra cercana a los 150 millones de dólares, teniendo en cuenta la producción que hoy en día tiene el mercado.



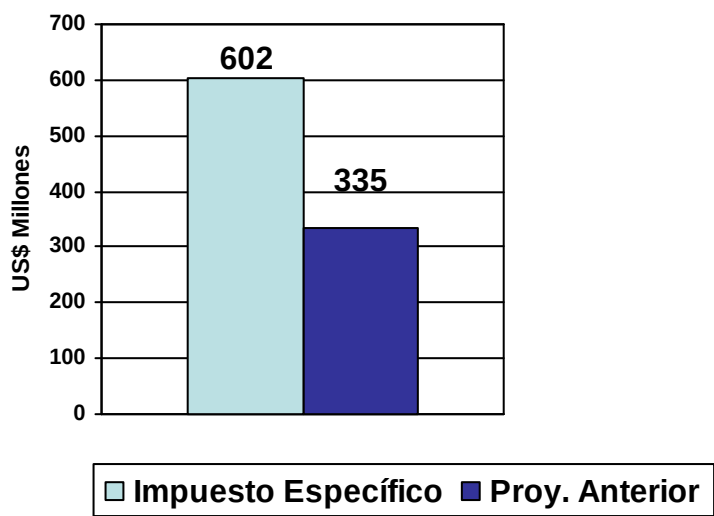
Añadió que el siguiente cuadro gráfica como se incrementaría la producción de fondos por concepto de este impuesto, cuando el precio del cobre sube, digamos, 10 centavos de incremento en el precio en la línea muy gruesa da origen a una mayor recolección del orden de 40 a 50 millones de dólares al año.

RECAUDACIÓN NETA ANUAL LARGO PLAZO, IMPUESTO 4%



Indicó, a continuación, que el siguiente gráfico es una comparación del proyecto actual, respecto del proyecto anterior, en un período de 5 años, entre los años 2006 y 2010. Agregó que el actual proyecto involucra o trae como consecuencia una recolección de fondos considerablemente superior, siempre con los mismos precios que se indican abajo.

RECAUDACIÓN NETA 2006-2010
IMPUESTO ESPECÍFICO VS. PROYECTO ANTERIOR (US\$ millones)



	2006	2007	2008	2009	2010
Precio Cu (¢lb)	105	100	93	93	93

Recordó el señor Ministro, que el siguiente cuadro lo presentaron antes en esta Comisión, y ha sido actualizado para incluir el año 2004, de forma que tengamos cifras lo más reales posibles, dado que el 2004 fue un año excepcional, no solamente en cuanto a ingresos, sino que también a pago de impuestos. En consecuencia, señaló que es justo recordar que en definitiva, los ingresos por venta en un período son los que ahí se indican, 48 mil millones de dólares, utilidades financieras de las 10 empresas más grandes de la gran minería, 11 mil de impuesto de primera categoría, una rentabilidad sobre el patrimonio de 27%, han pagado impuestos por 3092 millones de dólares, a un precio promedio en ese período de 94, 5 centavos.

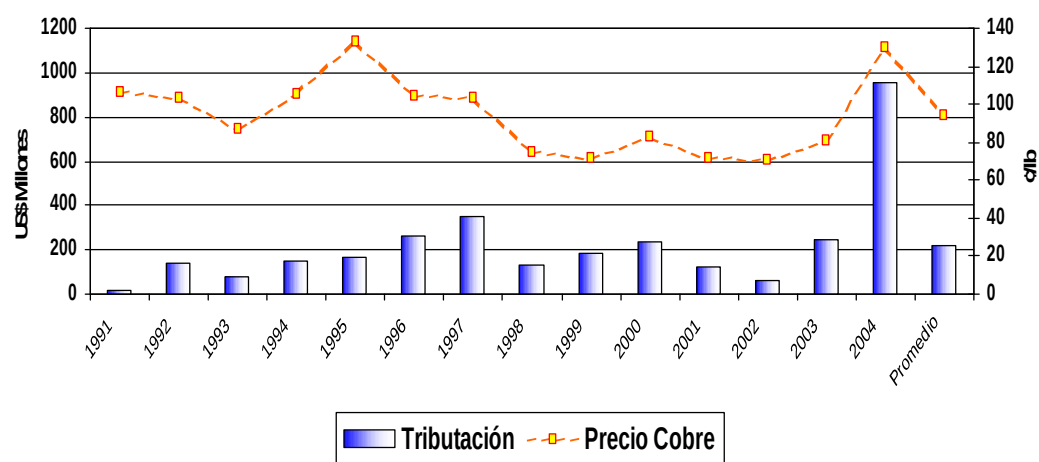
Indicó que ahí está el desglose de los 3092 millones, entre impuesto de primera categoría, adicional, impuesto al pago de los intereses.

**INDICADORES GMP-10 HISTÓRICOS
PERÍODOS 1991-2004**

Indicadores	1991 - 2004
Ingresos por Ventas (MMUS\$)	48.670
Utilidades Financieras (MMUS\$)	11.430
ROE Promedio (% anual)	27 %
Impuestos Pagados (MMUS\$)	3.092
Precio del Cobre BML (¢lb)	94,5

Margen operacional (1999-2004): 36,4%.
Promedios: Precio 94,5 ¢lb. Tributación MMUS\$221

Impuesto a la Renta	(Millones de US\$ nominales)
Primera Categoría	1.544
Adicional Dividendos	1.408
Adicional Intereses	140
TOTAL	3.092



(*) 2004 Proyectado (Estados Financieros y Tributación efectiva del año, aún no disponibles). Fuente: Cochilco.
(**) Después de Impuesto 1° Categoría.

En lo que se refiere a las proyecciones para los próximos 6 años, precisó que se está considerando, con el mismo vector de precios, una vez más, ventas del orden de los 58 mil millones de dólares. Añadió que las utilidades financieras sin este impuesto serían del orden de los 19.800 millones de dólares, en caso que se aplique el impuesto las utilidades bajarían a 19.200. Preciso que el pago de impuestos haría variar en 430 millones de dólares la utilidad promedio en ese período, de los próximos 5 años. Agregó que sin la aplicación de un impuesto la recaudación tributaria sería de 870 millones de dólares y con el impuesto específico ascendería a 955 millones.

Explicó que las rentabilidades, como ahí se indica, sin impuesto, en el período 2004-2010, caerían en un 0,4%, y si se considera un período 2006-2010, caería en un 0,7%. Añadió que allí se indican las rentabilidades sobre el patrimonio para distintos precios del cobre.

INDICADORES GMP-10 PROYECTADOS

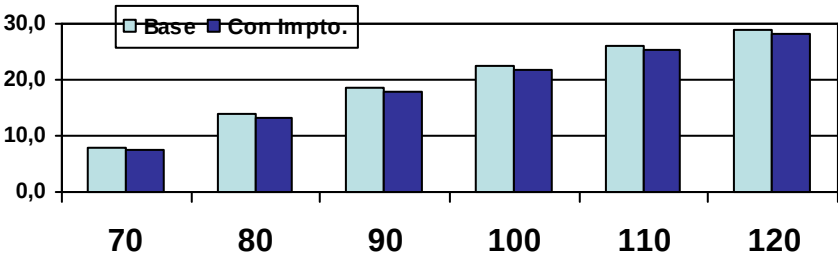
Tributación promedio 2006-2010:
Caso Base: US\$ 870 MM.
Con Impuesto específico: US\$ 955 MM.

Indicadores 2004-2010	Caso Base	Con Impuesto Específico
Ingresos por Venta (MM US\$)	58.000	
Utilidades Financieras (MM US\$)	19.800	19.200
Pago Total Impuestos (MM US\$)	6.170	6.600
Pago Adicional Impuestos (MM US\$)	430	

ROE Promedio (%)	26,1%	25,7%
------------------	-------	-------

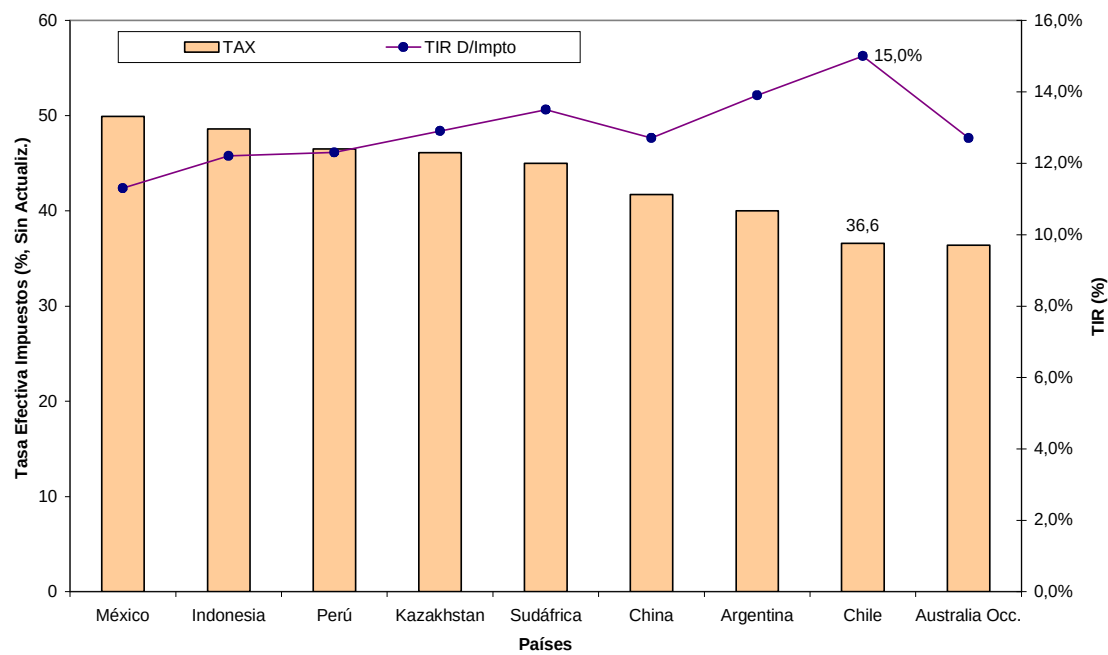
ROE (2004-2010) cae 0,4%
ROE (2006-2010) cae 0,7%

RENTABILIDAD (ROE%) 2006-2010, SEGÚN PRECIO

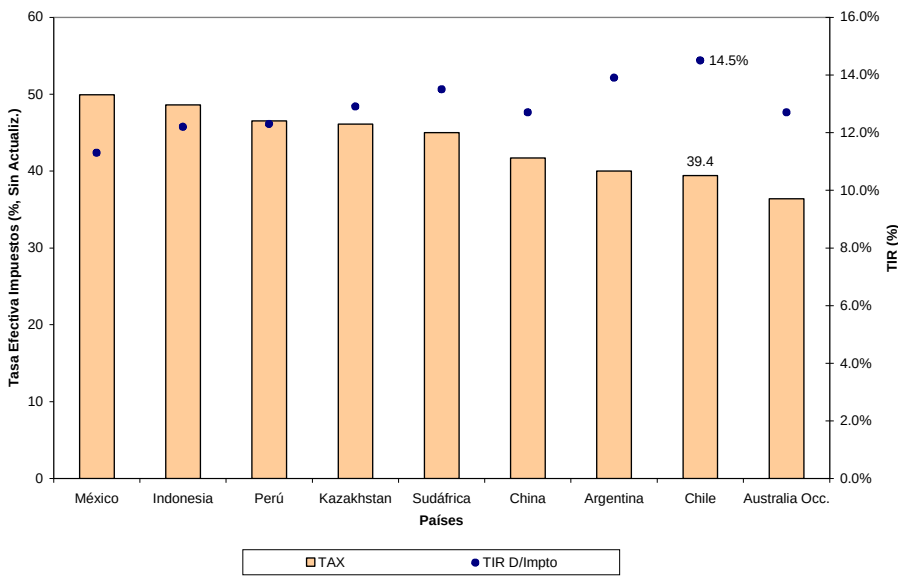


Destacó que la aplicación de un impuesto de esta naturaleza no soporta cualquier valor, por lo que, en definitiva, hay que ser muy cuidadoso en la forma en se impone este impuesto o en cómo se plantea. Agregó que tal como muestra el cuadro, usando el famoso modelo de la Universidad de Colorado, sólo haciéndose cargo de los temas tributarios, en un proyecto definido de forma igual para todos los países, en el caso de Chile presenta una tasa interna de retorno de un 15% y en definitiva tiene una rentabilidad mayor que la que tienen otros países, para las cargas tributarias totales que se indican en las líneas amarillas.

RENTABILIDAD Y CARGA FISCAL SIN PROYECTO
RANKING DE COMPETITIVIDAD DE J. OTTO



Fuente: Elaboración Cochilco, sobre la base de modelo Prof. J. Otto (presentación noviembre 2003, Perú).



Una mayor tasa de impuesto pone en riesgo la competitividad de la industria minera.

Chile sigue siendo el país minero con mejor combinación rentabilidad - carga fiscal, sin considerar las ventajas en potencial geológico-minero (menores costos) y riesgo país (menor tasa de descuento).

Seguidamente, hizo presente el señor Ministro que si se aplica este impuesto tal como ha sido planteado en el proyecto de ley en discusión, esa rentabilidad caería del 15 al 14, 5%, y Chile todavía tendría el primer lugar como el país más atractivo, acercándose a otros como Argentina, Australia y China, como se observa en el gráfico anterior, y en consecuencia, es una consideración importante que debe tenerse en cuenta. Estimó que con este impuesto no se pone en peligro la competitividad de la industria de la minería, por lo que Chile, a pesar de este impuesto, seguirá siendo el país con la mejor combinación de rentabilidad y carga fiscal, sin considerar otros factores, que obviamente también juegan a favor del país.

Respecto a los fundamentos del proyecto, hizo referencia a un tema que ha dado origen a debate y que probablemente lo va a seguir haciendo, y que se refiere a los costos y la rentabilidad de las medianas empresas.

Afirmó que, sobre la base de la información que manejan, y que proviene de la Empresa Nacional de Minería, del Servicio de Impuestos Internos y de la Superintendencia de Valores, es posible afirmar que las rentabilidades de las empresas medianas no son significativamente distintas a la de las grandes empresas.

Este proyecto protege a las empresas con mayores costos y que están más sensibles a los ciclos de precios bajos, en dos formas. Al efecto, señaló que al ser un impuesto sobre la utilidad las empresas con mayores costos tienen una base imponible menor, en consecuencia, pagarán menores impuestos, y las empresas con rentabilidades menores pagarán una tasa en directa relación a los márgenes que vayan presentando.

Recordó que en el proyecto de royalty I, que contó con el consenso de los parlamentarios de la Concertación e incluso por algunos parlamentarios de la Alianza, la exención de este impuesto estaba en un valor de 2.000 UTA, versus, las 8.000 UTA del actual proyecto, lo que implicaba grabar a toda la mediana minería y a una parte de la pequeña minería. Destacó que con el límite de 8000 UTA, quedan exentas dos mil empresas más que con el proyecto de royalty I.

Hizo mención también a un proyecto presentado en su oportunidad por tres Honorables señores Senadores, la señora Frei, y los señores Lavandero y Núñez. En dicho proyecto, su artículo 8 exime del pago de este tributo a quienes pertenezcan a la pequeña y a la minería artesanal, así lo definen explícitamente en su presentación, y entienden por tales aquéllas cuyas ventas anuales de minerales y subproductos no superan las 15 UTA. Indicó que, en su opinión, el valor de las 15 UTA en definitiva no representa la pequeña minería, porque su valor de ventas está bastante por debajo de esa cifra.

Reiteró que la Corfo define como pequeña y mediana empresa (PYME), aquéllas cuyas ventas no sean superiores a 2,8 millones de dólares. La Enami, en cambio, para efecto de su propio sistema de contratación con los mineros, define como la pequeña minería a las empresas que producen menos de 120 mil toneladas métricas secas de minerales, aunque eso no esté representado, significa, aproximadamente, empresas que venden menos de 3,7 millones de dólares.

Explicó, como referencia, que a nivel nacional las empresas que venden sobre 8000 UTA o 3,7 millones de dólares representan, aproximadamente, el 0,7 de las empresas totales del país. Añadió que la mediana y la gran minería son empresas, sectores, que funcionan, en lo fundamental, con similares costos de operación. La pequeña minería, como mencionó anteriormente, es un sector vulnerable, que tiene un tratamiento legal distinto al resto de la minería y una política de asistencia totalmente especial. Recordó una declaración del entonces Gerente General de la Sonami, actualmente su Vicepresidente, quien señaló que: "La mediana minería tiene costos promedio operacionales de alrededor de 64 centavos; el presupuesto de capital, es inferior a los 12 centavos, lo que hace que su costo total esté en aproximadamente 75 centavos de dólar por libra, lo que lo hace perfectamente comparable con los grandes productores". Resaltó la importancia de esta opinión y sus cifras, pues no son sustancialmente distintas a las cifras de costo que tiene la gran minería.

Agregó que se hizo una investigación en los últimos días, respecto a las distintas empresas, pequeña, mediana y gran minería, para conocer dónde están sus valores de rentabilidad, usando directamente como fuente la información que proveyó el Servicio de Impuestos Internos y la Superintendencia de Valores y Seguros.

RENTABILIDAD PEQUEÑA, MEDIANA Y GRAN MINERÍA METÁLICA

Indicador de rentabilidad:
Renta Líquida Total / Ventas Totales

Ventas Entre: (US\$ Millones)	N° Empresas	Rentabilidad
0 a 5	810	0%
5 a 50	26	15%
50 a 100	2	12%
Más de 100	16	15%

Precio del Cu: ¢lb 80,7.
Fuente; Servicio de Impuestos Internos, Superintendencia de Valores y Seguros.
Año 2003.

Explicó que en el cuadro anterior se observa que las empresas que registran ventas anuales de entre 0 y 5 millones de dólares incluyen a todas las empresas de la pequeña minería, 810 empresas, su rentabilidad está dada en un 0% el año 2003 cuando el precio del cobre era de 80,7 centavos, como se indica abajo.

Agregó que las empresas entre 5 y 50 millones de dólares, tienen una rentabilidad del 15%; las que venden más de 50 millones hasta 100, tienen una rentabilidad de 12%, y las empresas con ventas de más de 100 millones de dólares tienen una rentabilidad de 15%.

Aclaró que lo que se trata de indicar en este cuadro es que las empresas de la mediana minería en cuanto a sus rentabilidades son perfectamente equivalentes en ese año, al menos, y a esos precios, a lo que fueron las empresas de la gran minería.

EMPRESAS MEDIANAS EXENTAS A UN PRECIO DE ¢/lb 93

EMPRESA	PRODUCCION (TMF 2003)	VENTAS (US\$)
Linderos	2,000	2,009,006
La Patagua	2,000	2,751,466
Palo Negro	2,500	3,009,370
San Andrés	2,000	3,103,414
San Gerónimo	3,000	3,127,685
Tamaya	3,000	3,289,482
Tocopilla	1,800	3,690,538

Fuente: ENAMI.

EMPRESAS MEDIANAS AFECTAS A UN PRECIO DE ¢/lb 93

EMPRESA	PRODUCCION (TMF 2003)	VENTAS (US\$)	PAGO IMPTO. ESPECIFICO (US\$)	PROPIETARIOS
Cerro Negro	3,500	5,425,075	20,556	Cooperativa (Ex Supervisores Grupo Luksic)
San Esteban	4,000	9,076,350	108,899	Familia Kemini
Doña Ada	7,000	14,352,091	129,632	Mohamed Duck
Dos Amigos	10,000	20,502,987	185,188	Rasmunssen
Ivan (Rayrock)	10,000	20,502,987	185,188	Milpo (Perú)
Carola	13,000	23,454,233	182,196	Jonás Gomez Gallo
Las Luces/Cenizas	17,000	25,315,847	133,292	Ovalle, Langlois, Joannon
Ojos del Salado	20,000	30,864,712	200,069	Phelps Dodge
Sagasca	19,000	38,955,676	351,858	Haldeman Mining Company
Carmen de Andacollo	21,000	44,700,000	476,000	Aur Resources
PUCOBRE	40,000	86,025,000	1,485,000	Juan Hurtado, Fernandez, Matte, Harambillet
Michilla	53,000	110,200,000	808,000	Grupo Luksic
Lomas Bayas	60,000	131,600,000	1,908,000	Noranda

Fuentes: ENAMI, EE.FF.

Destacó que estos cuadros demuestran lo que antes señalara el señor Ministro de Hacienda, que en definitiva por concepto de ventas, de once empresas que abastecen a la ENAMI, que constituyen el sector de la mediana minería, a un precio de 93 centavos las seis primeras, quedan exentas del pago de este impuesto por concepto de ventas. Agregó que elevando el precio a 110 centavos, que es un precio superior al estimado a largo plazo, las mismas seis empresas siguen quedando exentas del pago de este impuesto y solamente a partir de la séptima empresa empiezan a pagar impuestos, en cifras poco significativas, en relación al nivel de utilidades que presentan las compañías a esos mismos precios.

Resumió su exposición indicando que la exención de las 8 UTA protege a la mediana minería ante cualquier precio del cobre. Añadió que es una discriminación positiva, pensada de esa forma por las razones que se indicaron anteriormente. Adicionalmente, por circunstancias de precios, parte importante de la mediana minería también queda exenta del impuesto, al precio de ¢/lb 110, seis empresas de la mediana minería no pagan impuestos. Agregó que PUCOBRE, que es la empresa número doce que aparece en el cuadro, como una la más grandes, que difícilmente puede decir que está en la mediana minería, obtuvo durante el año 2004 utilidades después de impuestos por 44 millones de dólares, como es posible ver en la última revista Capital, aparece un ranking de las cien empresas top, en él PUCOBRE ocupando el 3er lugar a nivel nacional, antes que Codelco, Escondida y Antofagasta Minerals, y esto es medido tanto en creación de valor como de rentabilidad.

Aclaró que dentro de las empresas de la mediana minería que están exentas, por sus niveles de ventas, parece extraño el caso de Tocopilla, que produciendo menos vende más. Aclaró que ello es así porque en algunos casos se vende concentrado, y en el caso de Tocopilla, por ejemplo vende cátodos, y obviamente hay un descuento considerado, de alrededor de unos 22 centavos por libra de cobre, que es un valor conservador de descuento por cargo de refinación y de comisiones.

En seguida se refirió al grupo de empresas que pagaría, y que considera producciones de entre 3.500 hasta unas 60.000 toneladas de cobre al año. Destacó los niveles de venta que ahí se indican, y los impuestos que se pagan, que tampoco son valores significativos, excepto en los últimos tres casos. Le pareció muy importante el destacar quiénes son las personas que están detrás de estas empresas, para que no se piense que estamos hablando de medianos mineros, que viven en el cerro.

Analizó cada una de ellas señalando que el primero es una Cooperativa que se formó a partir de una concesión que le hizo el Grupo Luksic; “San Esteban” es de la familia Kemini, conocida en la minería, pues lleva mucho tiempo involucrada en cobre y en el negocio del hierro. “Doña Ada”, de Mohamed Duck, quien es un minero muy importante de la II Región; “Dos Amigos”, del señor Rasmunssen, quien tiene varias minas a través de todo Chile y es uno de los accionistas principales de CAP; la empresa Iván (Rayrock), una empresa peruana, es probablemente el grupo peruano más importante que opera en minería y compró esta empresa hace cinco años; “Carola” es de don Jonás Gómez Gallo, conocido empresario; “Las Luces/Cenizas” es del grupo Ovalle, Langlois, Joannon (el señor Ovalle es el presidente de la Sonami); “Ojos del Salado” pertenece a Phelps Dodge; “Sagasca” pertenece al grupo del fallecido señor Haldeman, un grupo internacional; “Carmen de Andacollo” es de Aur Resources, que es dueña de varias otras empresas, entre otras, tiene el control mayoritario de Quebrada Blanca; el Grupo PUCOBRE, mencionado anteriormente, pertenece a los señores Hurtado, Fernández, y el Grupo Matte, además del Presidente que es el señor Harambillet; “Michilla” del Grupo Luksic, que no requiere mayor presentación, y finalmente, “Lomas Bayas” del Grupo Noranda.

Destacó que le parecía necesario dar a conocer a quienes componen la mediana minería que estaría afecta a este impuesto, todos ellos grupos económicos importantes; el único que podría ser de menor envergadura es la Cooperativa, que se formó con ejecutivos y supervisores que trabajaban con Luksic, en el caso de Cerro Negro; el resto, son familias consolidadas económicamente y los impuestos que pagan además, en los valores que ahí se indican, son bastante razonables. Aclaró que Cerro Negro de la III Región sigue siendo propiedad de ENAMI, explotado por un conjunto de pirquineros.

El Honorable Senador señor Orpis estimó que este proyecto es un avance en relación con el anterior. Sin embargo difirió del marco teórico del proyecto que se está planteando. Agregó que toda la lógica que se ha expuesto gira en torno a renta económica. Aclaró que ésta no solamente se da en los recursos no renovables, sino que también se da respecto de los recursos renovables, a vía ejemplar mencionó la extracción de salmón, donde existe una capacidad limitada de lugares físicos en donde se pueden desarrollar las concesiones y explotar el salmón, y ahí también hay un concepto de renta económica, porque no todos pueden entrar a la explotación del salmón.

Agregó que también el concepto de renta económica se da en torno a ciertos sectores que no tienen grandes grados de competitividad, verbigracia, si se otorgan licencias bancarias durante 10 años, ahí se produce un concepto de rentas económicas porque no se da todo el concepto de competencia. Eso es lo que le preocupa de este proyecto, lo que se está legitimando es un cambio tributario de envergadura, en que lo que se está gravando no es una renta económica de recursos no renovables, sino que se está creando un precedente para el día de mañana gravar recursos renovables y no renovables, porque también producen renta económica, sectores productivos donde no existe una competencia efectiva, y ese es el marco teórico en el que difiere.

Agregó que no sostiene que no haya que aplicar un impuesto al sector minero, más que un impuesto, un mayor aporte, lo que difiere es en el instrumento. Manifestó su inquietud al señor Ministro de Hacienda en cuanto, desde un punto de vista teórico, no se esté abriendo un precedente para el futuro, mediante el cual en definitiva se vaya a establecer una sobretasa por renta económica en función del impuesto a la renta.

El Ministro señor Eyzaguirre indicó que la lógica no es que tengan renta económica, sino que tengan renta económica asociada a la explotación de un recurso no renovable. Porque la sola existencia de una renta económica en la inmensa mayoría de los casos no sugiere la creación de un impuesto, salvo cuando la renta surge de la explotación de un recurso no renovable.

Agregó que en el caso de los bancos, que pueden tener renta económica porque han desarrollado a través de Transbank o a través de otras cosas barreras a la entrada, aplicar un impuesto sería absolutamente contraproducente, porque significaría que los consumidores pagarían un exceso de tasa de interés y que el Estado se va a beneficiar de ese exceso de tasa de interés que están pagando los consumidores, lo que corresponde en una situación de este tipo es eliminar las barreras de entrada y fomentar la competencia. Enfatizó que la renta económica, por sí misma, no constituye un fundamento para crear un impuesto, la renta económica señala que hay un problema en que los oferentes están ejerciendo poder

sobre los demandantes, o sea, sobre los consumidores y están cobrando más que los que cobraría un sistema en competencia, salvo que la renta derive de un hecho que va más allá de la voluntad humana que es que haya un recurso natural no renovable.

Manifestó que es completamente contrario a la idea de aplicar impuestos a la renta económica de las Isapres, las AFP, o de los bancos, porque lo que hay que hacer es servir a los consumidores. Añadió que el caso de un recurso en cantidad finita, que hay que conservar, no es lo mismo que recurso no renovable, ya que éste, una vez que se explota desaparece. Puede ser el caso de los salmones, de la biomasa pesquera, o de la industria forestal. Indicó que es preciso tener una política para conservar la biomasa, la reserva forestal y eso es lo que se ha hecho con las pesqueras, con las patentes en el IFOP, y fijando cuotas para evitar las carreras olímpicas, pero nadie sugiere que la posibilidad de depredación de un recurso por explotación intensiva dé lugar a una renta económica que haya de gravarse con un impuesto, sería un absurdo.

Concluyó que el impuesto se devenga única y exclusivamente cuando la renta económica deriva de un recurso natural no renovable.

Rebatió el Honorable Senador señor Orpis señalando que el proyecto parece basarse en la lógica de una utilidad operacional, por lo tanto, es bastante variable, y lo que está variando es lo que está efectivamente gravando una renta económica, más allá de que sea recurso renovable o no renovable.

Agregó que siguiendo el caso de los salmones, no todos pueden instalar una salmonera, porque existe una limitación física y geográfica, para poder tener una concesión y ahí, evidentemente se produce una renta económica, por lo tanto, conceptualmente la renta económica no solamente se produce respecto de un recurso no renovable, sino que también de los recursos renovables, y ese mecanismo conceptualmente le preocupa.

El Ministro señor Eyzaguirre respondió que efectivamente el concepto de renta económica se produce en el caso de muchos de los productores que, por ejemplo, utilizan un recurso como el agua limpia y, por tanto, se producen ciertas cuotas o ciertos incentivos a que se mantenga el agua limpia, porque si no daña a los demás, o que no puede instalar más de una cierta cantidad dada la reserva de agua limpia que hay, porque, de lo contrario, se mueren los pescados.

Por otro lado, también podría haber recursos no renovables que no tuvieran renta económica y eso está cambiando muy rápidamente con la tecnología, por ejemplo si el precio del cobre fueran de

60 centavos, porque se ha desarrollado un sustituto o por otra razón. En ese caso, esas reservas no valdrían nada.

Señaló que, tal como ocurre en el caso de los permisos de emisión, cuando se trata de un recurso fijo, la protección del derecho del otro supone la limitación del derecho propio, existen miles de ejemplos en la economía, y eso se establece a través de formas de coordinar lo individual con lo colectivo. Indicó que no es distinto a este caso y cuando se exigen patentes para los automóviles es porque la cantidad de calles son finitas, y si se no pagara nada y todo fuera completamente libre, probablemente se saturarían completamente.

Enfatizó que sin embargo, en el caso de la minería es copulativo: que los recursos no sean renovables y que tengan la renta económica.

El Honorable Senador señor Núñez manifestó que está en desacuerdo con la forma en que se plantea el proyecto, porque en definitiva no resuelve un tema que si resolvían los proyectos de royalty 1 y 2, presentados, en su oportunidad, por tres señores Senadores.

Agregó que los proyectos anteriores tenían una gran virtud, ya que resolvían un largo litigio jurídico en el país, que lamentablemente todavía esta presente, que es la interpretación del inciso sexto del número 24 del artículo 19, de la Constitución. Agregó que quienes presentaron ese proyecto en su oportunidad, tienen claro que este es un litigio que está ganado en la Constitución.

Sin embargo, añadió, ha habido muchas interpretaciones, y lamentablemente hay juristas muy destacados que han defendido la tesis de que las concesiones, por el mecanismo establecido por la ley, lo que genera es la propiedad, no solamente la autorización de explotación, sino la propiedad, y este proyecto pierde la oportunidad de zanjar definitivamente la discusión. Agregó que lo que aquí se ha señalado, que se está cobrando sobre el valor intrínseco del mineral que se extrae, es una teoría que desde el punto de vista económico es excelente, pero no del punto de vista jurídico.

Enfatizó que, desde el punto de vista jurídico, lamentablemente, se ha perdido la oportunidad en el país de resolver este tema definitivamente. Precisamente cuando se han cumplido 100 años del inicio de la gran minería, y en donde todos en el día de ayer hemos declarado que la nacionalización del cobre en el año 1971, fue un gran paso histórico de nuestro país.

El Honorable Senador señor Adolfo Zaldívar manifestó que formularía consideraciones generales sobre el proyecto. En

primer lugar resaltó la objetividad de la exposición del señor Ministro que tiene el mérito de situar la situación, y permite “trabar bien la litis”, como dicen los abogados.

En cuanto al fundamento del proyecto, la primera prevención que tiene es la que ha hecho el Senador Ricardo Núñez, respecto al problema jurídico, pues se está dando un paso en el que el Estado queda, a su juicio, en una situación complicada, en que por el hecho de captar estos recursos se va a ceder en cuanto a otro punto más fundamental. Afirmó que dejaría este rema planteado para traer posteriormente un detalle de las consecuencias que esto puede tener para el país, desde el punto de vista del derecho soberano de Chile.

Afirmó que no puede entrar en la otra materia, la económica, con la misma competencia, porque el señor Ministro ha dado una verdadera clase sobre los conceptos que están implícitos, lo que agradece, porque era un tema que no conocía.

Seguidamente indicó que su segunda aprensión va al fondo del problema. Indicó que la lógica que tenía el royalty, que él impulsó junto a otros Senadores, era que quienes eran titulares de las concesiones pagasen por un insumo, mejor dicho que hubiese una contraprestación por el uso de ese insumo. Agregó que eso es lo que le daba el título de legitimidad, pero además lo hacían también por una situación muy importante, era para la gran minería, no para la mediana minería.

Indicó que la gran minería no está entregando al Estado, a los chilenos, el aporte por el desempeño de esa importante labor, por el contrario, estaba abusando de las franquicias que tuvo a partir del decreto ley N° 600, para cuya dictación hubo razones históricas y económicas en su momento. Añadió que la Concertación tuvo razones políticas para mantener esa norma, ese privilegio, pero ese privilegio fue una situación que benefició a la gran minería, no benefició ni a la mediana ni a la pequeña. Recalcó que la forma como la gran minería llevó adelante sus operaciones llegó a ser irritante para la mayoría del país, porque no entregaban lo que debían, y eso es lo que justificó el royalty.

Agregó que es importante la aclaración acerca de que deben ser copulativos los requisitos de la no renovabilidad de los recursos y de la rentabilidad económica, pero también comparte la prevención que hace el Senador Núñez, porque no sólo en esto, sino que a futuro también, puede tener consecuencias. Indicó que para que el proyecto sea aceptable legítimamente, no por mayoría o minoría, tendría que tener ciertas condiciones.

En primer lugar, precisó que debe aplicarse a aquellos que merecen esta disposición, pero no para quienes han pagado

sus impuestos según la ley de la renta, porque eso es una injusticia. Porque el proyecto se hace extensivo a un sector que pagó impuesto, y además de pagar impuestos, ese sector es menos fuerte que el otro. Precisó que la mediana minería en Chile representa el 3%, 4% o un 5% de lo que es la gran minería.

Puntualizó que los demócratas cristianos presentaron un proyecto, donde fijaban una cuota de 60.000 toneladas, lo que daba claridad. Añadió que es un proyecto muy importante, y espera que se apruebe. Aclaró que mas allá de que produzca más o menos recursos, espera que se fortalezca el sentido tributario en forma responsable, como hasta ahora se han manejado estas materias.

Por su parte, la Honorable Senadora señora Frei agradeció al señor Ministro su explicación. Agregó que como demócrata cristiana se alegra por este proyecto, porque se tiene una falencia muy grande, sobre todo en las regiones mineras. Sin embargo, añadió que, en su opinión, es necesario precisar algunos conceptos. Se sumó a lo señalado por los Senadores señores Núñez y Zaldívar, respecto a la situación jurídica del número 24 del artículo 19, en relación con el número 20 de la misma disposición de la Constitución, ya que la ciudadanía requiere una mayor claridad.

Agregó que en su opinión, hay algunas discrepancias que pueden ser salvadas. Al respecto, señaló que tiene dos inquietudes centrales: en primer lugar, la no inclusión de la mediana y la pequeña minería, aunque se ha dicho que la pequeña está exenta, reiteró que debe revisarse la situación de la mediana minería; en segundo lugar, el tema de los beneficios que van a las regiones, específicamente a las zonas mineras. Aunque coincide que el proyecto debe beneficiar a todo el país, estimó que tiene que existir una distribución más justa, en especial, para aquellas regiones que tienen recursos no renovables. Recordó que el señor Ministro dijo que con este proyecto de impuesto a la minería, y que no es un royalty 2, se pretendía que no ocurriera lo mismo que con el Salitre, cuyos efectos se ven todos los días al pasar por los pueblos fantasmas en el desierto.

Enseguida, planteó un problema nuevo. Explicó que está de acuerdo en que hay que fomentar la ciencia y la tecnología, pero que también tiene que destinarse un porcentaje para obras de desarrollo. Indicó que en las regiones mineras hay falencias graves, por ejemplo, en materia de salud. Precisó que el hospital regional de la II Región, no tiene dinero para hacer uno nuevo. Puntualizó que debe buscarse un mecanismo que permita compatibilizar la obtención de esos recursos, pero también para que la gente lo sienta, porque la ciencia y la tecnología son muy importantes, pero la calidad de vida de la gente es un punto clave.

El Honorable Senador señor Prokurica manifestó que recogía el planteamiento que han hecho los señores Senadores, especialmente el de la Senadora señora Frei, acerca de la discusión original y del informe que hizo la Comisión Especial que realizó un trabajo muy serio durante la Presidencia de los Senadores señores Núñez y Lavandero, respecto de los orígenes y las causas del problema.

Señaló que si se analiza la exposición del Ministro de Hacienda en esa oportunidad, y de los resultados de esa Comisión, ellas dicen más bien relación con empresas que están sujetas a beneficios y que no han pagado lo que debieran pagar, más que a la presentación que se hace hoy día.

En segundo lugar, coincidió también con lo planteado por la Senadora Frei en cuanto a las regiones. Añadió que las regiones mineras, las zonas mineras históricamente, han pagado muchos de los gastos y obras más importantes de Chile y, sin embargo, son las que se han quedado atrás.

Indicó, a vía ejemplar, que originalmente la carretera de Arica a Puerto Montt, se financió con los recursos del cobre. En esa oportunidad éramos todos zona minera, pero ahora que el Estado no tiene esa responsabilidad, las únicas zonas que no tienen doble vía, que no tienen buena infraestructura vial, son de la I a la IV Regiones, y ahora el argumento que se da es que tienen poca población. Demandó que si el Estado se eximió de esa responsabilidad, pero recibió todos esos recursos provenientes del cobre, tiene que asumirlo. Agregó que las zonas mineras han tenido una realidad históricamente muy compleja y estimó que esta es una forma de reparar en parte aquello. Añadió que la propuesta que viene de la Cámara es, a su juicio, bastante modesta para lo que se espera de un proyecto como este.

El Honorable Senador señor Páez acotó que hay que considerar las necesidades de las regiones por tener un mayor ingreso, un mayor aporte para su desarrollo.

Agregó que entiende que en el fondo hay un criterio redistributivo, para poder obtener recursos de aquel sector que tiene una gran concentración de riqueza, a fin de redistribuir y solucionar algunos problemas, ya sean de las regiones mineras o en definitiva del desarrollo tecnológico. Por eso, parece pertinente la información del Ministro señor Dulanto, acerca de aquellas empresas medianas que están en poder de gente que tiene grandes concentraciones de poder económico en el país; y si realmente queremos redistribuir, podemos también incorporar a esas grandes empresas de la mediana minería al sacrificio que vamos a hacer para ayudar en las necesidades de la gente que tiene menos.

El Ministro señor Dulanto aclaró que en ningún caso este impuesto busca castigar a aquellas empresas que no han pagado impuestos.

Agregó que del trabajo que se hizo en la Comisión de Tributación, se desprende claramente que había empresas que pagaron siempre sus impuestos, la mayor de ellas. Preciso que Minera Escondida, por ejemplo, aunque no es la única, pagó sus impuestos desde el primer día y bajo el criterio que aquí se plantea, no deberían estar afectas a este nuevo impuesto, lo que es un contrasentido, porque con ese criterio, tendríamos que eliminar, a la más importante de todas, en su opinión, ese no puede ser el criterio para discriminar entre unas y otras.

- - -

En la siguiente sesión, se recibió en audiencia pública a las Instituciones que pidieron participar del debate. A continuación, se exponen sus opiniones, algunas de ellas entregadas por escrito:

- Sociedad Nacional de Minería.

Intervino su Presidente, don Alfredo Ovalle. Su posición se transcribe a continuación:

“Deseamos en primer término, agradecer a la Comisión de Minería y Energía del Senado por la invitación que nos ha formulado, para exponer la opinión de la minería privada en relación con el Proyecto de Ley que establece un impuesto específico a la minería.

Quisiera hacer presente que me acompañan el Vicepresidente don Alberto Salas; don Jaime Alé, Gerente General y don Alvaro Merino, Gerente de Estudios de nuestra entidad gremial.

Antes de analizar el Proyecto, estimamos necesario referirnos brevemente al extraordinario aporte que realiza la minería al desarrollo del país.

Chile ha sido, es y necesariamente seguirá siendo, un País Minero.

La minería es el sector más activo de la economía nacional. En el año 2004, los 16 mil 780 millones de dólares de exportaciones mineras representaron el 52% de las exportaciones totales del país.

Su incidencia en la economía global del país es mucho mayor del que se expresa en las cuentas nacionales- 8% del PIB -

pues si consideramos su impacto encadenado en otros sectores productivos nacionales, como energía, industria, construcción, infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria, transporte, comercio y servicios financieros, por citar sólo algunos, su aporte al PIB sería más del doble, es decir, superior al 16%.

Es importante destacar el extraordinario desarrollo que experimentó el sector minero privado en las últimas dos y media décadas y que ha significado multiplicar la producción de cobre en 22 veces.

En efecto, en 1980 alcanzaba una producción de 158 mil toneladas, sobre un total de un millón sesenta y tres mil toneladas, lo que representaba un 15% del total.

En cambio hoy, la producción del sector privado alcanza a tres millones 680 mil toneladas, de un total de cinco millones 412 mil toneladas, es decir, un 68% del total.

Para lograr los actuales niveles de producción minera, se requirió una inversión del orden de 30 mil millones de dólares en proyectos de exploración y explotación en las últimas tres décadas, de los cuales 19 mil 150 millones de dólares corresponden a inversión externa.

Estas enormes cifras, no pueden ocultar el importante rol de las empresas de la pequeña y mediana minería metálica, conformadas en su totalidad por capitales y personal (ingenieros, técnicos y operarios) chilenos, que en el período 1996–2004 exportaron 500 millones de dólares anuales en promedio.

Este monto, que parece pequeño comparado con el total del sector minero, sin embargo supera la exportación de sectores relevantes como metanol, harina de pescado, madera aserrada, papel, y manzanas, y es levemente inferior a los envíos de uvas desde nuestro país. Es decir, se está en presencia de un grupo de empresas que hace una contribución al país tanto o más que cualquiera de los demás sectores nacionales de exportación y a los cuales afortunadamente para su desarrollo futuro no se le están instaurando cargas impositivas adicionales y discriminatorias.

Es relevante tener presente que el desarrollo minero privado ha permitido:

- Acelerar significativamente el ritmo de crecimiento de nuestro país por la vía de atraer empresas, capitales, inversiones de gran magnitud y nuevas tecnologías que permiten utilizar

recursos que estaban subexplotados generando importantes efectos multiplicadores en la producción y el empleo.

- El desarrollo de una moderna infraestructura conexas a la inversión minera, lo que provoca también efectos encadenados en los procesos productivos y en el aumento del ingreso, el ahorro y el consumo de las familias.

- Generar ejes de desarrollo local y regional, en zonas donde se constituye en la principal y, a veces, única actividad económica relevante. Ello tiene además una enorme importancia geopolítica.

- También ha permitido profundizar procesos de inserción internacional mostrando a Chile en los grandes centros financieros del mundo. Sabemos que el mejor embajador siempre será un inversionista extranjero que haya tenido en nuestro país una experiencia exitosa.

En suma, la minería ha contribuido significativamente a generar riquezas, desarrollo y a modernizar el país, lo que ha significado una gran contribución, más allá de los millonarios aportes tributarios que se comienzan a apreciar en forma nítida a contar del año 2004, con montos anuales superiores a los 1.000 millones de dólares al Fisco solo por concepto de impuesto a la renta.

Todo lo que la minería chilena aporta y representa hoy en el contexto nacional y mundial no es casualidad ni se ha logrado por azar.

Para construir esta realidad ha sido necesaria la inversión de cuantiosos recursos que han permitido materializar el trabajo de muchos empresarios, profesionales, técnicos y trabajadores, que unidos han dado forma al sector económico más relevante del país y que hoy nos enorgullecemos de representar.

Estos logros han sido posibles gracias a un marco de políticas globales y sectoriales que han promovido el crecimiento de la minería, proporcionando las garantías de competitividad, estabilidad y confianza que requieren las decisiones de inversión, especialmente en este sector cuyos proyectos se desarrollan en el largo plazo.

No basta poseer recursos mineros para desarrollar esta industria. Es la calidad de las instituciones el factor más importante para aprovechar las potencialidades económicas de un país. Esa calidad es precisamente lo que diferencia a los países, aún más que los recursos naturales que posean.

Por ello nos preocupa enormemente el impacto que tendrá sobre el desarrollo del sector y de la economía en general el proyecto de ley que introduce un impuesto específico a la minería.

Porque cualquier gravamen que lesione la competitividad de la industria minera y, en particular, la sensación de confianza en la estabilidad de las reglas del juego, afecta la imagen país y disminuye nuestras ventajas competitivas, lo que significa menores incentivos a la inversión.

Por ello, este proyecto al aumentar los costos y sembrar incertidumbre respecto a la estabilidad, afectará el proceso de exploración que es la base en que se sustenta el desarrollo futuro de la industria. Al respecto, cabe advertir que en el año 2000, Chile ocupó el primer lugar en exploración en Latinoamérica. En cambio, actualmente solo se ubica en el cuarto, después de Perú, México y Brasil.

Adicionalmente, el reciente informe del Instituto Fraser de Canadá muestra que Chile cayó desde el segundo lugar al puesto número catorce en el ranking que considera las políticas públicas que hacen más o menos atractivo invertir en un país, y esa caída, se atribuye expresamente a la discusión del Royalty el año recién pasado.

Comentarios generales al proyecto de ley que impone un impuesto específico a la minería:

La Sociedad Nacional de Minería quiere expresar a esta Honorable Comisión que el proyecto que estamos analizando es perjudicial para el país porque:

1. Es un nuevo impuesto arbitrario y discriminatorio, ya que se aplica a una actividad determinada generando de paso un amplio campo de incertidumbre en todas las otras actividades económicas.

2. Afecta la confianza de los inversionistas limitando su interés por emprender nuevos proyectos, con el consiguiente impacto negativo sobre el desarrollo económico del país y la creación de nuevas fuentes de empleo.

3. Los impactos negativos de este tributo se hacen más evidentes en la mediana minería, situación que explicaremos más adelante.

4. Este impuesto específico afectaría a casi la totalidad de la industria minera, con la sola excepción de la pequeña minería, siempre y cuando se mantenga estancada en su actual producción.

En efecto, cualquier explotador minero que produzca más de 2.500 toneladas de cobre fino, se vería afectado por este tributo, por cuanto las ventas de dicho producto superarían las 8.000 UTA, considerando un precio igual o superior a noventa centavos de dólar por libra.

Adicionalmente, lo que es muy grave, también resultaría afectada si se producen asociaciones entre pequeños mineros, para alcanzar economías de escala competitivas.

5. El proyecto, al afectar la competitividad de esta industria pone en riesgo la realización de diversos proyectos marginales.

Este Proyecto afecta más severamente a la mediana minería, debido a los siguientes aspectos:

- No considerar los intereses como gasto para el cálculo del impuesto específico golpea significativamente a la mediana minería. En efecto, las grandes compañías pueden acceder con facilidad al mercado de capitales externo e interno y al mercado de deuda con un costo financiero inferior al que puede acceder la mediana minería, cuya principal fuente de financiamiento es precisamente, la Enami, con quien en el reciente periodo de precios bajos del cobre 1998-2003, se endeudó a altísimas tasas de interés (prime + 2%), tasa que supera a lo cobrado por el sistema financiero nacional.

- Adicionalmente, en el Proyecto no se permite rebajar los gastos de organización y puesta en marcha de inmediato, sino que se obliga a amortizarlos en, a lo menos, seis años.

Este concepto también es muy perjudicial para la Mediana Minería, porque es normal que la vida útil de sus proyectos fluctúe entre cuatro a seis años, a diferencia de la gran minería donde dicho periodo supera los diez a quince años.

Ambas medidas (no considerar los intereses y gastos de organización y puesta en marcha) contribuyen a aumentar artificialmente el resultado operacional, y por ende el pago del impuesto específico.

- Otro aspecto negativo dice relación con la base imponible del impuesto, en la que se debe considerar la contraprestación que se pague en virtud de contratos como el avío, compraventa de minerales, arrendamiento o usufructo de una pertenencia minera, o cualquier otro que tenga su origen en la entrega de la explotación de un yacimiento minero a un tercero. También deberá agregarse aquella parte del precio de la

compraventa de una pertenencia minera que haya sido pactado como un porcentaje de las ventas de productos mineros o de las utilidades del comprador.

Es importante destacar que esta norma afecta especialmente a la pequeña y mediana minería, pues se trata de contratos propios de este sector.

Además, está gravando al que paga y no al que recibe el ingreso. Lo lógico es que se grave a éste último y permitir al que pague, la deducción de estos conceptos cuando sean necesarios para producir la renta.

- Existe la intención de aplicar la invariabilidad para empresas nacionales, no obstante, el D.L 600 artículo 11 ter establece como condición de ella, que se trate de inversiones de monto igual o superior a US\$ 50 millones.

Con ello es improbable que la mediana minería pueda acceder a este beneficio.

- Se limita también la aplicación de la invariabilidad en relación con la empresa nacional, al señalar que si ésta realiza un proyecto minero, distinto de aquel definido en el respectivo contrato, éste no podrá acogerse a la invariabilidad de que trata el artículo 11 ter del decreto ley N°600, de 1974 y además, se excluye a los proyectos posteriores al 1º de diciembre de 2004.

No se ve razón alguna para que al inversionista nacional se le establezca esta limitación, que por lo demás no afecta al inversionista extranjero.

Otras Inquietudes:

- Otro punto relevante dice relación con la invariabilidad que establece esta iniciativa legal, ya que, en el proyecto original se señalaba que en virtud de ella el explotador minero no estaría afecto a cualquier nuevo tributo, tasa, gravamen o carga, específicos para la actividad minera.

Sin embargo, los conceptos de tasa, gravamen ó carga se eliminaron del proyecto original que ingresó a la Cámara de Diputados, lo que abre la posibilidad de que la invariabilidad no impida la aplicación de un nuevo gravamen o recargo.

Se contempla la modificación del artículo 38 de la Ley de Impuesto a la Renta, en el sentido de hacer aplicables las

disposiciones sobre precios de transferencia a las empresas de todos los sectores de la economía.

Por su naturaleza, las normas sobre precio de transferencia se entienden cuando se transa entre empresas relacionadas. Basta revisar el artículo 64 y el actual artículo 38 de la Ley de la Renta para darse cuenta que ya son bastante exigentes.

Extender estas normas a empresas independientes es intervenir abusivamente en las operaciones comerciales entre privados, pues muchas veces razones de mercado exigen precios reducidos, por ejemplo, para colocar un determinado producto.

Al término de nuestros comentarios, sólo queremos reiterar que el nuevo impuesto crea incertidumbre en los distintos sectores de la economía, haciendo que la minería sea menos competitiva y que en definitiva se limite el interés por emprender nuevos proyectos, con negativos efectos para el desarrollo económico del país y la creación de nuevas fuentes de empleo.

Confiamos que nuestros planteamientos sean considerados.”.

- Consejo Minero.

Su Presidente, don William Hayes, leyó el siguiente documento:

“El Gobierno actual, a través de distintos voceros, durante los primeros años de su mandato y coherente con el programa que entonces la Concertación propuso al país, señaló -en múltiples oportunidades- que no promovería un royalty para la industria minera.

En 2004, sin embargo, el Poder Ejecutivo anunció el envío al Parlamento de un proyecto de ley para establecer un royalty. Dicho proyecto, finalmente, no fue aprobado.

No obstante esa decisión, el Ejecutivo, meses más tarde, presentó otro proyecto en la Cámara de Diputados, el que busca establecer un impuesto específico a la actividad minera. En ambas iniciativas, el Ejecutivo -a nuestro juicio- se aparta del enfoque técnico que debería gobernar las decisiones en materias tan trascendentales como éstas.

Por ello, el Consejo Minero hace presente que las autoridades -de los distintos poderes del Estado- cuando adoptan decisiones respecto de la minería, deben tener en consideración que ésta, por sus características, no puede quedar librada a políticas coyunturales,

particularmente, porque es una industria de alto riesgo, cíclica, intensiva en el uso de capital y que se gestiona con una perspectiva de largo plazo.

Chile y su estrategia de desarrollo

Chile, en las últimas décadas, ha basado su desarrollo en el fomento de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera.

El citado modelo ofrecía, entre otros aspectos:

- Reglas claras, estables y no discriminatorias.
- Un sistema tributario común para el conjunto de las actividades productivas.

En concordancia con los objetivos de esa estrategia de desarrollo, en 1992, el Gobierno de la época propuso al Congreso rebajar la tasa de impuestos a la que estarían afectos los inversionistas extranjeros, acogidos al DL 600. El mensaje presidencial, suscrito, además, por los Ministros de Hacienda y Economía de la época, señalaba la importancia de hacer más atractivo a Chile para la recepción de inversión extranjera directa.

En 1993, mediante la aprobación de las normas que modificaron el DL 600, bajaron las tasas de impuestos a los inversionistas extranjeros de 49,5% a 42%.

En esa nueva realidad, importantes empresas internacionales -las mineras entre ellas- invirtieron en el país. Confianza, credibilidad, estabilidad política, social y económica fueron claves en esas decisiones de negocios.

Los aportes de la minería

La Gran Minería -entre los años 1990 al 2003- invirtió más de US\$ 26.000 millones. Gracias a ello, Chile es hoy el principal productor de cobre del mundo.

A dicha inversión debe sumarse lo hecho en exploración, más de US\$ 2.200 millones entre 1985 y 2004, lo que nos sitúa en el orbe como el país con mayores reservas conocidas (39%); los nuevos modelos de gestión, que han permitido el nacimiento y consolidación de encadenamientos productivos; estándares laborales, de seguridad y medioambientales de excelencia, que se extienden a toda la cadena de valor, el uso de tecnología de punta y la formación y desarrollo de nuevas generaciones de trabajadores especializados.

La suma de aportes de la industria ha dado un auge sin precedentes a las regiones donde se emplazan los proyectos.

Los reales desafíos del sector

En opinión del Consejo Minero el proyecto propuesto por el Gobierno va en el sentido inverso de lo que necesita Chile, porque afecta negativamente al sector, al desarrollo económico y social del país y lesiona la confianza de los inversionistas.

El proyecto de ley propuesto por el Ejecutivo, a nuestro juicio, “está fuera de foco” respecto de los verdaderos desafíos que enfrenta el sector y el país en general. El Consejo Minero estima que la real controversia en torno a la minería no tiene que ver con eventuales nuevos impuestos, sino, más bien, con los desafíos actuales y futuros de ella.

Resolverlos positivamente, supone, entre otras cosas, recrear las confianzas y a partir de ello desarrollar una asociación constructiva para la competitividad de la minería nacional, pública y privada. Se requiere de una nueva alianza entre la industria y las autoridades, más que nuevos tributos.

Estamos tan convencidos de ello, que si - finalmente- el impuesto específico es aprobado, nadie ganará; todos perderemos, porque las dificultades subyacentes de la industria permanecerán inalteradas.

¿Cuál son los problemas para el futuro?

Hoy día la industria vive un período de bonanza. El 2004 fue un buen año para la minería. La realidad de un año, sin embargo, no es suficiente para medir el rendimiento del sector, ni menos para resolver los desafíos de largo plazo.

Para enfrentar esos desafíos deberíamos -a lo menos- hacer lo siguiente:

a) Mantener la sustentabilidad y competitividad de la industria en el largo plazo:

Para la minería, los costos son cada vez más importantes. Cuando estos son altos -impuestos, insumos, mano de obra, etc.-, se acorta la vida útil de los yacimientos y eventualmente pueden hacer inviable el negocio.

La tecnología -que requiere también de grandes capitales- puede mitigar en parte estos efectos, pero no eliminarlos.

b) Encontrar nuevas minas (Exploración):

Explorar en minería es como buscar una aguja en un pajar. Sólo 1 de cada 100 proyectos de exploración, se transforma finalmente en un yacimiento económicamente viable.

La inversión en exploración es altamente costosa y de alto riesgo. Para invertir en exploración, en consecuencia, es esencial contar con reglas claras y estables en el tiempo.

Por otro lado, el crecimiento mundial -Particularmente Asia- está en alza, haciendo disminuir los inventarios de cobre existentes en bolsa a niveles bajísimos.

Con los niveles actuales de consumo y sin invertir en explorar, las actuales reservas de Chile y demás países del mundo que cuentan hoy con ella, alcanzarían para los próximos 60 años.

Sin embargo, el mundo seguirá creciendo y demandará -eventualmente- más minerales. Ello obligaría -necesariamente- a aumentar la inversión en exploración. Pero si no hacemos nada en exploración y los niveles de consumo aumentan a las tasas actuales, las reservas alcanzarían sólo para los próximos 26 años.

c) Como minería y país, necesitamos:

- Promover la cooperación con el sector público para aumentar la competitividad a través del uso de tecnología y no establecer barreras que hagan subir los costos.

- Extender la vida de las minas y promover la exploración; en vez de asumir que los mineros se irán y, en consecuencia, lo que el país necesita es reemplazar la minería con otras fuentes de ingreso (la teoría del hoyo vacío, sobre el cual se basa, erróneamente, el debate actual).

- Entender que cuando se llega a mejoras tecnológicas, es la misma minería la que realiza el mejor trabajo posible y obtiene el mejor resultado;

- Que, si se dan incentivos correctos, la industria hará todo lo posible para desarrollar la tecnología requerida para el futuro;

- Que la mejor inversión que puede realizar Chile, es apoyar a las compañías en este esfuerzo y participar en los beneficios conforme a la legislación vigente.

- Nada de lo mencionado anteriormente se logrará con un nuevo impuesto.

Impuesto específico a la minería

El Consejo Minero estima su deber dejar consignadas discrepancias de forma y fondo con dicha iniciativa. La Gran Minería Privada genera aproximadamente el 8 % del PIB; el 35% de las exportaciones. El 20% del total de impuesto de 1a categoría (estimado inicialmente para 2004) corresponde a contribución de la minería privada, cifra que aumentará con los datos finales de año 2004.

La Gran Minería no comparte el presente proyecto de ley porque:

- Rompe el modelo tributario actual -común para todos los sectores de la economía- que funciona bien y es beneficioso para Chile;

- Establece un impuesto específico y discriminatorio en contra del sector.

- Rompe las promesas políticas formuladas por las autoridades. Uno de los incentivos para invertir era - precisamente- la estabilidad en las reglas.

- Se establece un precedente que podría afectar negativamente a otras áreas de la economía.

- No cierra la discusión en torno a la tributación de la minería, es más, la deja sujeta a eventuales mayoría políticas.

- El proyecto de ley, finalmente, eleva los costos de producción, afectando negativamente la rentabilidad de la inversión y la competitividad internacional de la minería y el país.

La discriminación de un sector específico por la aplicación de un impuesto como el propuesto por el Gobierno, genera un negativo precedente e intranquilidad en otros sectores que eventualmente podrían verse afectados por medidas de esta naturaleza.

Lo anterior afecta negativamente el clima general de inversiones, especialmente, en momentos en que los países

competidores de Chile acrecientan su competitividad. Como ejemplo de ello, basta señalar que el Fraser Institute rebajó significativamente la clasificación de Chile en el ranking de captación de inversiones para exploración minera.

En otros aspectos, el proyecto de ley sobre impuesto específico a la minería establece fiscalizaciones especiales a la actividad. Ello suma otra discriminación en contra del sector. Fiscalización especial y discriminatoria implica tácitamente un juicio de valor respecto del sector más dinámico de la economía chilena.

Este tipo de medidas carecen de fundamento. Las empresas socias del Consejo Minero, no sólo cumplen con todas las normas legales sino, además, han dado pruebas concretas de transparencia voluntaria de su gestión. El Informe Anual de la Industria con información compilada y desagregada, es una prueba ello.

La minería chilena: industria de clase mundial

Las empresas del Consejo Minero constatan, con preocupación, que en la discusión política se ve -normalmente- un aspecto parcial de su aporte y se omite la contribución total de la minería. En efecto, al tratar la realidad del sector, intentando establecer fundamentos para gravarlo de manera específica, se aborda exclusivamente el tema tributario.

Para el ejercicio tributario 2004, las empresas privadas del Consejo Minero, aportarán al Estado de Chile, sólo por concepto de impuesto a la renta más de US\$ 1.000 millones y se estima que para el período 2004 - 2010, por el mismo concepto, las citadas compañías aportarían del orden de US\$ 10.000 millones.

No obstante lo significativo de las cifras, éstas no consideran los impuestos que pagan las personas y empresas proveedoras y contratistas ligadas a la industria, directa o indirectamente. Se omiten, además, los US\$ 2.200 millones invertidos en exploración desde 1985 a la fecha; ha tenido un impacto positivo en las reservas nacionales (las que aumentaron desde 97 millones a más de 360 millones de toneladas).

Anualmente, además, las empresas del Consejo Minero generan gastos operacionales en Chile superiores a US\$ 5.000 millones. Su impacto está a la vista e las regiones mineras. La exitosa gestión de las empresas mineras ha generado, además, un efecto virtuoso en áreas como: construcción e ingeniería, transporte aéreo y terrestre, electricidad, agua, comercio, asesorías profesionales, servicios y recreación, entre otros.

Cuando hablamos de Gran Minería, hablamos de una industria que tiene las más altas tasas de sindicalización en Chile, que

encabeza el ranking de ingreso de los trabajadores; que certifica sus proceso bajo estándares internacionales; que cumple cabalmente con la legislación nacional; que invierte US\$ 25 millones anuales en actividades de Responsabilidad Social Voluntaria y alrededor de US\$ 100 millones en protección y cuidado del medio ambiente. Es decir, hablar de minería es hablar de una industria de clase mundial.

En síntesis, las compañías miembro del Consejo Minero nos preguntamos:

¿Tiene sentido cambiar las reglas del juego cuando el modelo empieza a rendir sus mejores frutos?

¿Cuál es el sustento para afectar las confianzas de los inversionistas extranjeros?

¿Tiene lógica quebrar un modelo tributario común para aplicar un impuesto específico y discriminatorio a la minería?

Para crecer hay que invertir; para invertir hay que tener confianza.”.

- Federación de Trabajadores del Cobre.

Representó a la Federación, su Vicepresidente, señor Bismark Robles, quien dio lectura al siguiente escrito:

“Valoramos muy positivamente, la decisión perseverante del Gobierno del Presidente Lagos de enviar un proyecto de ley, cuyo objetivo central es obtener una mayor y mejor contribución de la minería privada que explota minerales concesibles en Chile, terminando de esta manera con los subsidios carentes de fundamento, con los que de manera injusta se beneficia a los grandes proyectos mineros. Este objetivo, a nuestro juicio, quedó ampliamente validado y consensuado en la discusión acerca del royalty o regalía minera.

Queremos dejar claramente establecido que nos sigue pareciendo que el proyecto anterior que creaba la regalía minera ad valorem, y que lamentablemente la derecha impidió discutir a fondo, rechazando la idea de legislar, era indudablemente una mejor alternativa para alcanzar el objetivo señalado.

Valoramos en el proyecto actual, que se señale claramente dentro de los fundamentos de la iniciativa, la plena validez que tiene desde el punto de vista jurídico el artículo 19, N° 24, inciso 6° de la Constitución Política de la República, que consagra el dominio absoluto,

exclusivo, inalienablemente e imprescriptiblemente de todas las minas para el Estado.

También compartimos los fundamentos económicos, respecto del valor intrínseco que tienen los recursos minerales no renovables, debido a que éstos pueden ser explotados rentablemente y es de toda racionalidad económica que no pueden entregarse en forma gratuita al concesionario. La FTC ha sostenido que esta visión, respecto a la renta de la explotación de los recursos naturales no renovables, es un denominador común en el pensamiento económico actual, y forma parte de lo que podríamos llamar una cultura económica básica. Además la naturaleza no renovable de los minerales, cuya explotación se agotará en un tiempo finito, implica que el país y las regiones donde se encuentran estos recursos se desposeerán de los mismos, perjudicando la solidaridad intergeneracional, y dañando seriamente su patrimonio y las capacidades permanentes de generación de ingresos futuros.

En este sentido, nos parece un avance el establecimiento de este impuesto específico que recoge los mismos fundamentos de la regalía, para corregir el hecho cierto que la contribución de la gran minería privada al país es muy inferior a los grandes beneficios que se llevan concesionarios, en desmedro de todos los chilenos.

Este impuesto específico al sector de la minería da cuenta de la convicción mayoritaria que la sociedad chilena tiene acerca de lo justo que es introducir cambios al sistema tributario en aplicación. A ojos de la sociedad se ha establecido como un consenso nacional que el sector minero estaba tributado por debajo de lo que se podría considerar justo, o de lo que corresponde a relaciones más equilibradas, en aras de construir una sociedad sin desigualdades tan profundas, y por tanto, avanzar de manera real y efectiva hacia una sociedad con mayor cohesión social. En esta lógica, este impuesto específico abre y no cierra la discusión tributaria general.

No estamos de acuerdo por definición con seguros o escudos tributarios para ningún sector. En este sentido, lo que cabe es terminar definitivamente con el régimen de privilegios que implica la invariabilidad tributaria establecida en el DL 600, que originalmente fue ideado como un régimen de excepción, que en las condiciones actuales de un riesgo país bajo, no tienen ninguna justificación y es una discriminación indefendible. Claramente no se puede hipotecar la soberanía del pueblo impidiendo que las instituciones democráticas modifiquen el régimen tributario cuando así lo determinen.

Respecto del uso de los recursos recaudados por el concepto de este impuesto específico, materia en que el citado proyecto de ley no se pronuncia, nos parece fundamental rescatar la idea de que un porcentaje de los mismos sea destinado a las regiones que se verán a futuro

desprovistas de su patrimonio minero. En este sentido, se debe asegurar el financiamiento de un fondo de proyectos que hagan factible disponer de capacidades permanentes de generación de ingresos futuros en las regiones mineras y en el país. Este fondo, cuyo propósito no debe ser desnaturalizado, debe hacerse cargo de iniciativas de desarrollo del capital humano y social y de innovación y desarrollo tecnológico. En definitiva, se debe hacer una apuesta en serio a una revelación virtuosa entre explotación racional de los recursos mineros y la economía de conocimiento.

Finalmente, hemos querido establecer ciertos principios frente a esta discusión legislativa sin entrar a los temas específicos, en los cuales, por cierto, tenemos dudas y cuestionamientos que estamos estudiando, por lo que no son del caso explicar en esta oportunidad.”.

- Centro de Minería, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Los señores Marcos Lima y Gustavo Lagos presentaron la siguiente ponencia:

“1- Introducción

Se está discutiendo un proyecto de ley que grava con un impuesto específico a la minería, habiéndose instalado en el país la idea que “la minería puede y debe contribuir más al país”¹.

Al respecto quisiéramos recordar los siguientes hechos:

- La minería fue la primera actividad económica que, en los últimos veinte años, atrajo la inversión extranjera en gran escala a Chile.

- Si al cobre le va bien, el país crece y se hace más poderoso económicamente. La minería es la locomotora del crecimiento de Chile.

- La minería es el sector que paga las rentas más altas del país a sus trabajadores.

- La minería es la actividad económica de más baja tasa de accidentabilidad en el trabajo y de mayor inversión en capacitación laboral.

¹ Ministro Minería, Punto Minero, Abril 2005

- La minería privada fue líder en la modernización ambiental usando estándares internacionales en sus actividades, antes que hubiese legislación y regulaciones en Chile.

- Varias empresas mineras han sido distinguidas por sus éxitos en materias de responsabilidad social y relaciones con la comunidad.

- En 2004, primer año de alto precio del cobre después de 7 años de precios bajos, la minería privada aportó un cuarto del impuesto a la renta recaudado por el Fisco en todas las empresas chilenas.

En este contexto, no conocemos ningún estudio que muestre el aporte de cada sector económico, ni tampoco estadísticas tributarias que reflejen los comportamientos comparados de las actividades económicas.

En lo que sigue, nos referiremos a cada uno de los argumentos que se esgrimen para romper la neutralidad tributaria entre sectores económicos, a fin de evaluar su pertinencia, a partir de lo que ocurre tanto en Chile como en la minería mundial

Siendo la no renovabilidad de los recursos mineros el factor que distingue a la minería de otras actividades económicas, lo trataremos aparte de los anteriores argumentos, ya que es el más recurrido para justificar esta discriminación.

2- Argumentos a favor del proyecto

En la discusión pública que se ha desarrollado en torno al proyecto de royalty y también referido a este proyecto de ley, los argumentos más usados se presentan a continuación, junto con nuestros comentarios en cursiva:

1.- “La minería privada chilena paga una de las más bajas tasas de impuesto del mundo”.

- Nuestro país tiene una de las tasas de impuesto a la renta de las empresas más bajas del mundo. Esta situación no es sólo de la minería. Todas las empresas pagan una tasa constante de impuesto a la renta.

- En Chile, existen dos mecanismos de incentivo a la inversión, la depreciación acelerada y una tasa adicional que grava el retiro de utilidades, que hacen atractivo reinvertir los retornos, los cuales usan muchas empresas del país.

- Para competir con Chile, en los últimos 10 años los principales países mineros del mundo han estado bajando sus tasas de impuesto a la minería. Por ello, Chile ya no es el país con menores tasas.

2.- “La minería gana mucho dinero en Chile debido a ventajas comparativas”

- Está demostrado que las ventajas competitivas en la minería han ido aumentando su importancia en el tiempo en la medida que las leyes de los minerales se reducen. Ejemplo de esto es la curva de costos decreciente de la industria.

- Hay zonas mineras en el mundo que tienen leyes de minerales más altas que Chile. El caso más dramático son los países Centro Africanos, los que no tienen un marco institucional, social, la mano de obra calificada y otros factores competitivos desarrollados en Chile.

- Codelco, después de 1993 bajó sus costos en 20 c/lb gracias a nuevas inversiones, cambios tecnológicos y a una mejor gestión – factores que son netamente competitivos.

3. “La minería deja poco en las regiones en que explota los recursos”

- Los tributos representan mundialmente no más del 25% de la contribución total de la minería al crecimiento económico. Quien decide cuanto de la tributación se queda las regiones es el Gobierno.

- El salitre y el norte chileno se muestran como ejemplo de ese escaso aporte. Sin embargo, esa riqueza permitió incluso que Chile no tuviera impuestos durante muchos años y que se desarrollaran en el país importantes obras pública y educación, con esos recursos.

- Quién haya conocido Antofagasta y Calama antes del boom minero de los noventa, puede dar fe del impacto producido en el desarrollo local.

4. “La minería elude impuestos mediante varios mecanismos”

- El sentido común indica que si todos los sectores utilizan las mismas leyes tributarias, los mismos mecanismos y los mismos asesores para minimizar el pago de sus impuestos, el resultado debería ser comparable. Por otra parte, si las empresas han usado mecanismos ilegales, el Servicio de Impuestos Internos debería haberlos sancionado.

- Particularmente, el uso de la depreciación acelerada es más notoria en la minería, debido al gran volumen de inversiones requeridas, pero no es una ventaja propia de la misma.

- Una parte significativa de las utilidades no han sido retiradas por las empresas dueñas y, por lo tanto no han pagado aún el impuesto adicional, ya que fueron reinvertidas en Chile en nuevos proyectos y en expansiones.

3- El tema de los recursos no renovables

Este factor ha sido, en nuestra opinión, decisivo para impulsar los proyectos destinados a gravar de manera diferente a la minería con respecto a otras actividades económicas, especialmente a aquellas ligadas a los recursos naturales.

1. “Los recursos naturales no renovables poseen un valor intrínseco, debido a la posibilidad de explotarlos rentablemente y el concesionario aprovecha estos recursos en forma gratuita”.

- Este pago adicional, por el derecho a explotar un recurso natural de propiedad del Fisco, podría ser válido también con los derechos de agua concedidos gratuitamente, con la explotación de lagos y mares en el cultivo de salmones, y en muchos otros casos. Más aún, en el caso de la minería, los recursos sólo tienen valor una vez descubiertos y disponibles para su explotación.

- Aparentemente, el legislador privilegió incentivar la inversión de terceros para desarrollar la economía del país, en desmedro de cobrar por el uso de esos recursos.

- Las reservas mineras dependen directamente de la existencia de yacimientos y de la inversión en exploración. Esto es evidente en el caso chileno, ya que las reservas de cobre aumentaron desde 75 millones de toneladas en 1990 a 162 millones en el año 2000 y siguen creciendo, a pesar del brutal aumento de la producción.

2. El proyecto plantea que “dada la naturaleza no renovable de los minerales, ante un eventual agotamiento de estos recursos, el país perdería una importante fuente de ingresos y bienestar”.

- El concepto de agotamiento de los minerales, que marcó las políticas de desarrollo en el siglo XX, y que llegó a su zenit de influencia con el Club de Roma en 1972, demostró estar dramáticamente equivocado. No detectamos en la historia del siglo pasado ni un solo episodio de escasez de oferta de ningún mineral, excepto aquellos generados por

diversas guerras o huelgas. En el caso del cobre se estima que hay recursos durante 100 millones de años más, a la tasa actual de consumo.

- El mejor indicador de escasez de un mineral es el precio, y sabemos que la tendencia desde 1970 del precio del cobre ha sido a la baja, lo que implica que se ha ido creando mayor abundancia en el tiempo. Ello muestra que no existe la llamada renta de hotteling o de escasez, en el caso del cobre.

- Chile posee 7 de los 10 grandes yacimientos con mayor capacidad de expandir la producción en el futuro y el 40% de los recursos de cobre del mundo. Por lo tanto es inadecuado hablar de escasez en el caso más específico de los yacimientos de Chile.

- ¿Cómo es que hoy la tercera región produce más de 250 mil toneladas de cobre cuando en 1860 producía casi todo el cobre chileno, que era 34 mil toneladas anuales? La respuesta está en la tecnología y en la inversión.

- Hay pocos incentivos económicos para un país y para una empresa de invertir en mayor exploración cuando las reservas superan los 25 a 30 años de vida – como en el caso de Chile - ya que la tasa de descuento hace su valor presente cercano a cero.

- Estudios señalan que es más probable que a fines del siglo XXI la demanda por cobre de mina sea insuficiente para equilibrar la oferta disponible, tanto por el efecto de un mayor reciclaje como por el hecho que la población mundial llegará posiblemente a su máximo, en este siglo.

- Hay que acelerar el proceso de explotación de nuestro cobre ya que es probable que nuestros yacimientos carezcan de un valor relevante en el futuro, por escasez de demanda por cobre de mina. Esta situación es la misma que ocurrió con el salitre.

4- Comentarios adicionales sobre el uso de los recursos recaudados por el proyecto

Aún cuando no aparece en el proyecto en comento ningún artículo que regule el destino de los recursos recaudados por el Fisco, el Gobierno ha insistido que éstos irán a financiar actividades de investigación y desarrollo tecnológico (I&D) en diversas regiones del país.

A este respecto, se ha demostrado internacionalmente que la participación de los privados en la innovación y el desarrollo de tecnología es clave para su éxito. La inversión chilena en I&D en los últimos años fue en promedio 500 millones de dólares anuales (de los

cuales sólo 160 millones fueron invertidos anualmente por el sector privado) y ha conseguido la generación de algo más de una patente por año por habitante en Chile, cifra que es 200 veces más baja que lo que ocurre en Suecia y Finlandia. La razón básica de este fracaso es la falta de interés y de participación directa del sector privado, sin la cual la investigación aplicada no responderá a los verdaderos desafíos tecnológicos que tiene la industria.

El uso de los recursos recaudados por este proyecto de ley aumentará la proporción del aporte fiscal con respecto al aporte privado en I&D, agravando la distorsión que ya existe en este terreno. Ello inducirá a las empresas privadas a creer que su aporte a la capacidad innovadora del país se reduce a pagar el nuevo impuesto sin hacer el esfuerzo de integrarse con universidades, proveedores, contratistas y centros de investigación en un potente y competitivo cluster minero.

5- Conclusiones

En Chile todas las empresas pagan pocos impuestos, cuando no se incluye los asociados a los retiros o dividendos. Si se estima que la minería debería aportar más al desarrollo de Chile y se impone un impuesto adicional o un cambio a las reglas actuales de tributación, éstas deben ser extensivas a todos los sectores económicos ya que no vemos razones para discriminar en contra de la minería. Por el contrario, esta lideró a todos los sectores económicos en la contribución al desarrollo de Chile en los últimos 15 años.

Una exigencia válida a la minería es que siendo el sector más importante a nivel mundial - desde Chile se produce más del 10% del total de la cifra de negocios si se incluyen los principales metales y otros (oro, plata, cobre, aluminio fierro, etc.)- sus empresas deben ser un ejemplo de clase mundial en cuanto a sus políticas ambientales, de gestión del personal y en sus políticas de integración con la comunidad.

Estando las principales empresas mineras globales presentes en Chile, ellas pueden seguir arrastrando la inversión extranjera a otras áreas de la economía, promoviendo a Chile y sus productos en sus países de origen e impulsando la generación del cluster minero más competitivo del mundo.

Si, por el contrario, la minería pasa a ser el único sector en el que se aplicará un impuesto específico, ello difícilmente será olvidado, a pesar que sigan haciendo negocios en nuestro país.”.

- Comité de Defensa y Recuperación del Cobre.

Intervino el señor Julián Alcayaga quien formuló las siguientes consideraciones:

“El 8 de mayo de 2003, la Sala del Honorable Senado acordó crear una Comisión Especial Encargada del Estudio de la Tributación Minera. El Senado acordó la conformación de esta Comisión, porque tanto en el mismo Senado como en la opinión pública nacional, existía una cierta conciencia que algo irregular estaba pasando con la tributación de las empresas mineras extranjeras.

Esta Comisión funcionó por poco más de un año y fue un gran acierto, tanto por la ardua labor realizada, como por sus conclusiones. La participación del Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos (SII) fue fundamental, puesto que confirmó oficialmente que, con la excepción de Minera Escondida y durante dos años Minera Mantos Blancos, todas las demás empresas mineras transnacionales, no habían pagado un solo peso de impuesto a la renta, entre 1995 y fines del 2002, y por el contrario contaban aún con pérdidas tributarias acumuladas de alrededor de 2.600 millones de dólares. La razón principal por la cual las empresas mineras no pagan impuestos es la ausencia de utilidades, esta ausencia de utilidades no se debe al hecho que estas empresas sean ineficientes, por el contrario, son muy eficientes, pero para ocultar, disfrazar o trasladar sus utilidades al extranjero. Las empresas y sus organismos gremiales entregaron sus justificaciones para explicar estas pérdidas, pero diversos académicos y especialistas, así como el Informe de la Comisión, llegaron a la conclusión que el no pago de impuestos por parte de estas empresas se explica por una mezcla de evasión-elusión, al existir en nuestra legislación ciertos resquicios legales que lo permiten.

Por esta razón, en el Informe de la Comisión Especial Encargada de la Tributación Minera del Senado, presentado en la Sala del Senado el 16 de junio de 2004, en su punto III c.- llamado Cierre de las Brechas Tributarias dice:

"Por unanimidad, la Comisión ha creído necesario cerrar las brechas tributarias, restableciendo las facultades de fiscalización a Cochilco que le fueron cercenadas a fines de 1989. Asimismo, hubo acuerdo en plantearle al Gobierno la necesidad de crear presidido por el Ministerio de Minería, a fin de evaluar y proponer políticas para la minería en Chile; coordinar las distintas instancias fiscalizadoras que se encuentran dispersas y a veces en compartimentos estancos.

Nadie en la Comisión pretende subir los impuestos -aún cuando son los más bajos del mundo minero, como se desprende de la opinión de muchos tributaristas que intervinieron y de informes internacionales

recogidos-, pero si lo que se pretende es que, al menos, estos bajos impuestos no sean eludidos por las empresas mineras privadas".

Después de un año de funcionamiento, la Comisión Especial del Senado llegó a la conclusión que en Chile, no es necesario aumentar los impuestos a la minería, puesto que, mientras no se cierren las brechas tributarias existentes, que permiten que las empresas mineras puedan eludir la obtención de utilidades, no tiene sentido aumentar el impuesto a la renta. En ese mismo sentido, de nada sirve establecer un nuevo impuesto a las utilidades, como el propuesto por el proyecto de impuesto específico a la minería, si se dejan vigentes los resquicios legales que permiten a estas empresas no tener o no declarar utilidades.

El Senado no fue escuchado por el Gobierno, puesto que el impuesto específico de este proyecto, no es otra cosa que un aumento del impuesto a la renta, aunque esté dirigido únicamente a las empresas mineras. Esto lo transforma en un impuesto virtual, ya que no tendrá una existencia real, si con anterioridad no se cierran las brechas tributarias. Si el Honorable Senado aprueba este proyecto, estaría desconociendo sus propias conclusiones y acuerdos.

Se ha pretendido hacernos creer que el impuesto específico de este proyecto es diferente al impuesto a la renta existente, porque para la determinación de la utilidad o rentabilidad, no se tendrá en cuenta los intereses, las pérdidas de ejercicios anteriores, la parte de depreciación acelerada que exceda la depreciación normal y el exceso de gastos de organización y puesta en marcha, pero se olvida decir, que salvo los intereses, los otros ítemes no son de gran importancia en la desaparición de las utilidades o rentabilidad de las empresas mineras, puesto que sus efectos se compensan en el tiempo. Por ejemplo, una máquina con un valor de 10 millones de dólares, que se deprecie en 3 o en 15 años, su incidencia de la utilidad es la misma en el tiempo, porque el mayor gasto o menor utilidad de los primeros años se compensa con la desaparición del gasto y aumento de las utilidades en los últimos años, porque lo que se deprecia es una máquina por un valor absoluto de 10 millones de dólares, que no cambia en el tiempo salvo por la corrección monetaria.

Uno de los factores que realmente cuentan en la desaparición de las utilidades de las empresas mineras, son los intereses, los que efectivamente se excluyen para la determinación de la rentabilidad y aplicación del impuesto específico, pero su efecto también es limitado, porque a la vez no se excluyen las comisiones y otros gastos financieros, que son tan cuantiosos como los intereses.

Sin embargo, los gastos o factores más importantes en la desaparición de las utilidades de las empresas mineras, según el Informe de Comisión Especial de Tributación del Senado, como los precios de

transferencia y las pérdidas en los mercados de futuro, no son excluidas en la determinación del impuesto específico.

En la actualidad, por los años 2004 y 2005, las empresas mineras deberían declarar cuantiosas utilidades, gracias al elevado precio del cobre, pero si no se cierran las brechas tributarias, que conforman los precios de transferencia y sobretodo las pérdidas en los mercados de futuro, estas utilidades pueden desaparecer por artilugios "cuasi legales". En efecto, si estas empresas recurren a la "obtención" de pérdidas en los mercados de futuro del cobre o de otros "commodities", que se transforman en utilidades para empresas relacionadas en el extranjero, sus utilidades en Chile pueden desaparecer por completo. Al respecto, es necesario señalar que este tipo de pérdidas pueden ser fácilmente ocultadas o disfrazadas, porque en el Estado de Resultados estas pérdidas no aparecen en una cuanta financiera, ni tampoco como pérdidas extraordinarias, si no que se "ocultan o disfrazan" en los resultados operacionales, en disminución directa de los ingresos por venta.

Este proceder, en principio está aceptado por el S.I.I., puesto que de esa manera, Minera Mantos Blancos contabilizó 14 millones de dólares de pérdidas en los mercados de futuro del cobre en 1994, y 49 millones de dólares en 1995, que equivalía respectivamente al 7 y 20% de sus ventas y a 17 millones de dólares de no pago de impuestos al Fisco, por el 35% de impuesto adicional. Para comprender la real magnitud de estas pérdidas es necesario dimensionar que es lo que representa un 20% de las ventas, comparándolo con los 170 millones de dólares que Juan Pablo Dávila perdió en 1993, en los mercados de futuro del cobre, lo que representaba solo el 7% de las ventas de Codelco de ese año. Si J.P. Dávila también hubiera perdido el 20% de las ventas de Codelco en los mercados de futuro en 1993, estas pérdidas hubieran alcanzado a los 500 millones de dólares, lo que significa una pérdida para el Fisco de 174 millones de dólares por el 35% de impuesto adicional. Esa es la comparación que es necesario realizar, para comprender la magnitud de las pérdidas que las empresas mineras pueden obtener en los mercados de futuro.

El FMI, que conoce perfectamente estas prácticas de traslado de utilidades con este tipo de mercados, que afecta enormemente los ingresos fiscales de los países del Tercer Mundo, desde hace años viene recomendando a estos países que introduzcan en su legislación tributaria, una disposición que declare que las pérdidas en los mercados de futuro no son gastos necesarios para producir la renta.

Otro factor muy importante en la disminución de las utilidades de las empresas mineras, son los precios de transferencia entre empresas relacionadas, que se producen sobretodo en la exportación de concentrados. Estos precios de transferencia se producen en el flete, los seguros, la fundición, la refinación y otros cargos, que por lo general se paga a empresas relacionadas con la misma empresa minera que exporta, pero a

precios muy superiores al mercado, y de esta manera se "traspasan utilidades" a empresas relacionadas, quedando las pérdidas en Chile. Estas diferencias de precios fueron comprobadas en la Comisión Especial del Senado, cuando el ex fiscalizador de aduanas Sr. Rolando Castillo, demostró con documentos aduaneros de exportación de concentrados, que los cargos de fundición y refinación en ciertos embarques, eran 2 o 3 veces superiores a los cargos existentes en el mercado internacional, y ello no puede sino ser tildado de evasión tributaria.

Por estas razones, si el Senado deseara que el impuesto específico sea pagado realmente por las empresas mineras, debe en primer lugar cerrar las brechas tributarias que hemos comentado, y para ello, en el mismo proyecto de impuesto específico se podrían introducir algunas indicaciones que podrían cerrar los resquicios legales que permiten "fabricar pérdidas". Estas modificaciones serían las siguientes:

1) Respecto de las pérdidas en los mercados de futuro, y siguiendo las indicaciones del FMI, es necesario legislar para que las pérdidas en los mercados de futuro sean declarados gastos no necesarios para producir la renta. En Chile, para terminar con este tipo de pérdidas, bastaría con agregar en este mismo proyecto de ley, un nuevo inciso al art. 36 de la Ley de la Renta que disponga: "Las pérdidas en los mercados de futuro de metales y en cualquier otro mercado de valores que no corresponda al giro de la empresa, serán considerados gastos no necesarios para producir la renta".

2) Para evitar la elusión vía precios de transferencia, se podría agregar el siguiente inciso al art. 36 de la Ley de la Renta: "En la exportación de cobre y sus subproductos, los cargos por fundición y refinación, que se apliquen en deducción del precio existente en la Bolsa de Metales de Londres, serán fijados trimestralmente por el Presidente de la República, en base a los costos promedios que Codelco y Enami tengan por dichos procesos, más un margen razonable de rentabilidad, que también será fijado en este reglamento. Por todos los otros cargos que se apliquen en descuento del precio de la Bolsa de Metales de Londres, el reglamento fijará estos valores en función de un promedio de la industria internacional. Los cargos y descuentos que no figuren en ese reglamento, serán considerados gastos no necesarios para producir la renta".

Pero como el problema de los abultados gastos financieros seguirán disminuyendo la base del impuesto a la renta, es necesario además legislar para frenar el alto endeudamiento con empresas relacionadas en paraísos tributarios, que con sus elevados gastos financieros contribuyen a generar las pérdidas que permiten escapar al impuesto a la renta. La razón principal de ese alto endeudamiento, es el excesivamente bajo impuesto adicional a los intereses que es de solo 4%. Para terminar con esta inequidad, bastaría con modificar el N° 1 del art. 59 de la Ley de la Renta, para que el 4% sea cambiado por 20%. Esta modificación se impone puesto que, si

bien es cierto que el proyecto de impuesto específico excluye los intereses, para la determinación de la rentabilidad operacional, pero no excluye las enormes comisiones y otros gastos financieros, que son tan considerables como los intereses, gastos financieros que afectan la base imponible del impuesto a la renta de primera categoría y adicional a la renta.

También se debería derogar el N° 10 del art. 1 de la Ley 18.985 de junio de 1990, que agregó el costo de pertenencia al art. 30 de la Ley de la Renta, derogación que no solo se impone porque aumenta artificialmente los costos de las empresas mineras, sino sobretudo porque esta disposición es inconstitucional, al permitir que las mineras privadas contabilicen como costo propio, la pérdida de patrimonio del Estado de Chile, y es ilegítima, porque el parlamento la aprobó sin haber discutido y analizado esta disposición, porque tanto Diputados como Senadores, entre abril y junio de 1990, estaban centrados en la discusión de las dos disposiciones centrales de esta reforma tributaria: el aumento transitorio del IVA de 16 a 18 % y el aumento del impuesto de primera categoría de 10 a 15 % que además pasaba a pagarse sobre la utilidad devengada.

Todas las modificaciones tributarias que hemos descrito y que podrían cerrar las brechas de la tributación minera, se pueden aplicar a todas las empresas mineras, puesto a estas modificaciones no les afecta las disposiciones sobre invariabilidad tributaria del DL 600. Si estas modificaciones tributarias no se realizan, no tiene sentido establecer un impuesto específico de 5% a una cierta utilidad de las empresas mineras, si primeramente no se legisla para impedir que las empresas mineras sigan declarando pérdidas.

Finalmente, llamamos la atención de los señores senadores que, si no se realizan estas modificaciones que cierran las brechas tributarias, las únicas empresas mineras que terminarán pagando este nuevo impuesto, son las medianas empresas mineras chilenas que venden por sobre los 5 millones de dólares anuales a Enami, puesto que estos empresarios chilenos, al no tener empresas relacionadas en el extranjero, no pueden trasladarle sus utilidades mediante precios de transferencia, no pueden perder dinero en favor de empresas relacionadas en los mercados de futuro, o en favor de quienes tengan que pagar cuantiosos comisiones e intereses financieros. Si no se cierran las brechas tributarias, solo los chilenos tendrán que pagar el nuevo impuesto específico a la minería, y escaparán a ello la mayor parte de los extranjeros, y al discriminar a los chilenos, se viola el principio de la no discriminación arbitraria por parte del Estado consagrado en el N° 22 del artículo 19 de la Constitución Política del Estado. Recordemos que para presentar un requerimiento por inconstitucionalidad de este proyecto.

Honorables señores Senadores, de la Comisión de Minería del Senado, el Comité de Defensa y Recuperación del Cobre, con respeto les solicita que no aprueben el proyecto de ley de impuesto específico

a la minería, si antes no se cierran las brechas tributarias que hemos señalado, porque de lo contrario, este impuesto nunca se pagará, y por esta razón, sería un engaño a la ciudadanía que se aprobara, sobretodo en un año de tanta trascendencia electoral.”.

- Confederación de la Producción y el Comercio.

Intervinieron su Presidente, señor Hernán Somerville, y el Gerente General, señor Carlos Urenda. Sus planteamientos fueron, además, expresados por escrito y son del siguiente tenor:

“El 14 de diciembre de 2004, el Gobierno envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que establece un impuesto específico a la actividad minera. Este consiste en un cobro del 5% que se aplica a la renta imponible operacional de los explotadores mineros, cuyas ventas anuales sean superiores a 8.000 UTA o su margen operacional sea igual o sobrepase el 8%. No se aplica a los inversionistas amparados por la invariabilidad tributaria del Decreto Ley N° 600, pero se establecen incentivos para que éstos se cambien al nuevo sistema.

El 23 de marzo de 2005, la Cámara de Diputados aprobó este proyecto de ley con algunas modificaciones.

Esta iniciativa legal merece diversas observaciones, las que hemos dividido entre aquellas referidas a sus fundamentos -contenidos en el Mensaje-, y las que se refieren a la estructura del impuesto.

1.- OBSERVACIONES A LOS FUNDAMENTOS CONTENIDOS EN EL MENSAJE

a) El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas.

El Mensaje se inicia con esta oración que es, efectivamente, una transcripción literal de la Constitución Política de Chile. Sin embargo, esta propiedad pública a que se hace referencia, es muy distinta a la que tiene un particular sobre una cosa cualquiera. Es limitada y sui generis, y se le conoce como “dominio inmanente”. Tanto es así, que la misma Constitución permite constituir concesiones mineras a favor de privados, sobre las cuales existe también propiedad.

Pareciera que el Mensaje se ve obligado a insistir en que el Estado tiene el dominio sobre las minas, para justificar de alguna manera el establecimiento de un impuesto sectorial discriminatorio.

b) Los recursos minerales no son renovables, y ante su eventual agotamiento, el país perdería una importante fuente de ingresos y bienestar.

Las reservas minerales no constituyen un stock fijo, sino que van aumentando con la exploración y los avances tecnológicos. Las cifras chilenas lo confirman fehacientemente: entre 1985 y 2000, las reservas de cobre más que se duplicaron. En efecto, ellas pasaron desde 77 millones de toneladas a poco más de 157 en el período mencionado (Banco de Chile y Sernageomin).

Con la imposición de una nueva carga a la minería, se daría entonces un efecto contrario al buscado. Al desincentivarse la inversión en exploración y tecnología, disminuirían las reservas en vez de aumentar. Lo mismo puede decirse para las actividades de explotación. Un impuesto a la minería disminuye las rentabilidades de las empresas del rubro y desincentiva su inversión.

La Constitución consagra la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica. Sólo pueden establecerse gravámenes especiales que afecten a un sector o actividad, siempre que no impliquen tal discriminación. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema ha señalado que “arbitrario” es aquello caprichoso o contrario a la razón.

El principal fundamento que se ha esgrimido para establecer un impuesto especial a la minería, es la supuesta falta de renovabilidad de estos recursos. Como se explicó, esta afirmación carece de sentido. Por lo tanto, este tributo es arbitrariamente discriminatorio y, en consecuencia, inconstitucional.

Sin duda que constituye un mal precedente establecer impuestos específicos cuando las causas no están debidamente justificadas.

En resumen, la riqueza mineral de Chile no está en peligro de extinción. Todo lo contrario.

Por lo demás, los impuestos especiales sólo se aplican cuando la actividad o producto tienen externalidades negativas, gravándose en tal caso la venta, y no la renta, como lo hace el proyecto.

c) El concesionario minero aprovecha los recursos no renovables de la minería en forma gratuita. Como consecuencia, se generan incentivos a sobre explotar los minerales.

Lo cierto es que para poder obtener la riqueza minera, se deben desembolsar cuantiosos recursos por concepto de ítems como exploración (a veces sin éxito), explotación, administración y ventas, impuestos, etc. Por ejemplo, según la SONAMI, el año 2004 las compañías de cobre más grandes de Chile pagarán cerca de US\$ 1.000 millones por impuesto a la renta.

Por todo lo dicho, mal puede la situación actual generar incentivos a la sobre explotación.

A lo anterior, debe sumarse el aporte al encadenamiento productivo y a la regionalización, así como la intensa labor de Responsabilidad Social Empresarial que realiza la minería en Chile.

Tampoco debe olvidarse que después de la crisis de los años 80, debido a las secuelas de desconfianza que dejó en Chile, era difícil captar inversión extranjera. Los inversionistas foráneos que se decidieron a incursionar en nuestro país corrían grandes riesgos, y era lógico que se les otorgaran ciertas garantías. Hoy, que la situación económica chilena es buena, la memoria se hace frágil, y muchos empiezan a pensar que estos inversionistas han estado disfrutado de ventajas excesivas. La verdad es que no es así.

El Índice de Potencial Político elaborado por el Instituto Fraser de Canadá, considera las variables de políticas públicas que hacen más o menos atractivo invertir en minería en un país. En 2004, Chile cayó desde el lugar 2 al 14 en este ranking, según el mismo instituto, “tal vez debido a la controversia sobre el royalty minero”. Esto es una prueba clara de que discusiones de este tipo no son gratuitas en términos de confianzas.

d) El establecimiento de un impuesto específico como el propuesto corrige los problemas de las dos letras anteriores.

Ya se ha explicado que los problemas que supuestamente fundamentan esta iniciativa no son tales. Por lo tanto, no queda justificada la necesidad de establecer un impuesto de este tipo.

En el fondo, aunque no se diga expresamente, el nuevo impuesto tiende a gravar una actividad que supuestamente habría tributado en forma insuficiente. Es decir, se trata de un impuesto a supuestas “ganancias excesivas”.

Este proyecto pretende recaudar aproximadamente US\$ 148 millones anuales en régimen (2010), con un precio del cobre estimado en US\$ 0,93 por libra. Según la SONAMI, este precio puede resultar conservador. Si un año aumentara, por ejemplo a US\$ 1,3, la recaudación subiría a cerca de US\$ 300 millones.

Sin embargo, si por un minuto supusiéramos que efectivamente fueran reales los fundamentos que según el Mensaje justifican esta iniciativa, un impuesto de este tipo y los efectos que se produciría en las áreas a que se destinaría su recaudación, no serían capaces de suplir el vacío en la estructura productiva del país que podría dejar la desaparición o el serio menoscabo de la minería.

Es importante tener en cuenta que gravando a la minería, se está provocando un impacto negativo también en otros sectores. A modo de ejemplo, recordemos que el nuevo impuesto recaerá también sobre la caliza, el yeso y el carbón, todos ellos insumos básicos para la construcción. Adicionalmente, cerca del 40% de lo que se invierte en un proyecto minero corresponde a inversión en construcción.

Además de las observaciones a los fundamentos del proyecto de ley expuestos en los párrafos anteriores, cabe también hacer un par de comentarios en relación a dos aspectos constitucionales no abarcados en aquéllas.

Como es sabido, resultaría inconstitucional que los tributos que se recauden estén afectos a un destino determinado. Esto no ocurre explícitamente en este proyecto. Sin embargo, el Mensaje señala que la recaudación obtenida permitirá incrementar el impuesto fiscal destinado al fortalecimiento de la capacidad innovadora del país. Nos parece que esto es torcerle la nariz a la Constitución.

Finalmente, según la Carta Fundamental, se debió haber esperado un año para presentar este proyecto al Congreso Nacional, después de que su antecesor, el Royalty, fuera rechazado en su Cámara de origen en su idea de legislar. A pesar de sus diferencias, en esencia son lo mismo. Es curioso que el Mensaje sea casi idéntico al que se envió al Congreso con el proyecto anterior.

2.- OBSERVACIONES A LA ESTRUCTURA DEL IMPUESTO

a) Prohibición de deducir ciertos gastos necesarios de la base imponible.

La base imponible del nuevo impuesto será la denominada “renta imponible operacional”. Su valor será el que resulte de deducir de las ventas anuales de minerales, los costos y gastos asociados a dichas ventas, que se acepten para efectos del impuesto de primera categoría.

Para el cálculo del nuevo impuesto, se excluyen como gastos necesarios para producir la renta: los intereses, las pérdidas acumuladas, la depreciación acelerada y la amortización en menos de seis años de los gastos de administración y puesta en marcha (sólo son admisibles si se amortizan en seis años, plazo que en muchos casos excede la duración de proyectos pequeños y medianos).

El texto aprobado en la Cámara de Diputados excluye también como gastos necesarios la contraprestación que se pague en virtud de un contrato de avío, compraventa de minerales, arrendamiento o usufructo de una pertenencia minera, o cualquier otro que tenga su origen en la entrega de la explotación de un yacimiento minero a un tercero. Lo mismo vale para aquella parte del precio de la compraventa de una pertenencia minera que haya sido pactado como un porcentaje de las ventas de productos mineros o de las utilidades del comprador.

No existe ninguna razón lógica o jurídica para prohibir la deducción de los gastos mencionados en los dos párrafos anteriores de la base imponible de este impuesto. Estos cumplen cabalmente con los requisitos para ser considerados gastos necesarios para producir la renta. Esta situación constituye una discriminación arbitraria del proyecto.

Lo anterior resulta más grave aún, debido a que dentro de los gastos de las empresas mineras, aquellos que no se permiten deducir por este proyecto, constituyen un porcentaje generalmente relevante del total.

Una empresa que, no obstante tener pérdida tributaria para efectos del impuesto de primera categoría, podría tener que pagar el nuevo tributo debido a que no se le permite descontar algunos de los gastos mencionados.

Adicionalmente, esta prohibición obligará a las empresas mineras a llevar una doble contabilidad tributaria.

b) Tasa impositiva bastante alta.

El monto del impuesto resulta de aplicar sobre la base imponible, una tasa de 5%, bastante más alta que el 3% (para los minerales metálicos) y el 1% (para los no metálicos) que establecía el proyecto de Royalty rechazado.

País	Base gravable	Tasa
Argentina	Depende de la provincia	0%-3%
Bolivia	Ventas brutas	1%
Burkina Faso	Exportaciones FOB	4%
China	Ingresos sobre las ventas	2%
Indonesia	Por tonelada de producción	US\$45- US\$55
Costa de Marfil	Ingresos menos costo de transporte	2%
Kazajstán	Según negociación	
Papúa Nueva Guinea	Retorno sobre ventas de refinado	2%
Filipinas	Valor mercado producción bruta	32%
Polonia	Valor del mineral en la BML	24%
Sudáfrica	Según negociación	
Tanzania	Sobre el valor de base	3%
Estados Unidos	Según Estado	
Uzbekistán	Precio de venta de refinado	8%
Australia	Dependiendo del producto	2,5%-5%- 7,5%

Fuente: Institute for Global Resources Policy & Management

Como se ve en el cuadro anterior, a nivel mundial, la tasa que se busca establecer en Chile, es para nada baja.

Debe tenerse claro que para ser competitivos y atraer inversiones, la tasa debe ser inexistente o de las más bajas del mundo.

Lo alto de la tasa se agrava con el hecho de que la base imponible es más amplia que la del impuesto de primera categoría, puesto que, como ya se dijo, en el tributo que se propone existen una serie de gastos que no se pueden deducir. En consecuencia, si se ocupara la misma base imponible de primera categoría, la tasa de 5% equivaldría a una bastante mayor.

La SONAMI ha simulado los efectos de este impuesto en la mediana minería del cobre, considerando distintos precios para la libra de este metal y costos operacionales de US\$ 0,72 y totales de US\$ 0,77. Se determinó que el impuesto específico sería equivalente a aumentar 4,5 puntos porcentuales el de primera categoría, asumiendo un precio es US\$1,30 por libra. Es decir, la tasa efectiva de impuesto aumenta de 17% a 21,5%. En caso que el precio del cobre sea US\$ 0,80 por libra, el impacto sería mayor, y equivalente a incrementar la tasa de primera categoría en 11 puntos, es decir, pasar de 17% a 28%.

De lo anterior se desprende que, a medida que disminuye el precio del cobre, el impacto del nuevo tributo es más relevante, medido como porcentaje del impuesto de primera categoría. Esto constituye un efecto muy distorsionador. Sin duda, estamos ante un impuesto regresivo.

Este impuesto afectará especialmente a la minería no metálica, cuyas empresas tienen rentabilidades más bajas; a la vez que los productos que venden son menos escasos, por lo que el tributo se hace menos justificado.

c) Monto exento muy bajo.

Se excluye del pago del impuesto a los explotadores mineros que vendan anualmente 8.000 UTA (aproximadamente US\$ 5 millones en la actualidad) o menos.

Según cálculos de la SONAMI, con esta cifra, toda la mediana minería del cobre tendría que pagar este impuesto. Todo explotador minero que produzca más de 2.500 toneladas de cobre fino se vería afectado, pues considerando un precio de sólo U\$ 0,90 por libra, sus ventas superarían las 8.000 UTA.

Surge así una contradicción con el Mensaje del proyecto, que busca dejar a las pymes mineras fuera de la aplicación de este impuesto.

d) Establecimiento de un margen operacional arbitrario y bajo.

Se entenderá por “margen operacional” de la empresa, la razón entre la renta imponible operacional y los ingresos totales obtenidos de la venta de productos mineros del explotador minero. El texto original del proyecto, sólo hacía aplicable el impuesto cuando este margen fuera igual o superior a 8%. La versión aprobada por la Cámara de Diputados modificó lo anterior, señalando que cuando la razón mencionada sea inferior a un 8%, igual se aplicará el impuesto, pero la tasa del 5% se multiplicará por la fracción que resulte de dividir dicha relación por 8%.

Ante la redacción original de esta disposición, la CPC señaló que resultaba inadecuado que la ley determinara cuándo una tasa de rentabilidad sería alta o baja, correspondiendo en consecuencia, aplicar o no el impuesto. Esto, sin duda alguna, es misión del mercado. Señaló también que resultaba grave que el Estado, con este umbral artificial que establecía, estuviera dando la señal de que una rentabilidad de 8% o más merecía una carga adicional.

El mismo argumento es válido, *mutatis mutandis*, para que se imponga una tasa de 5% cuando el margen operacional sea igual o superior a 8%, y que ella se reduzca cuando este indicador sea inferior a 8%.

La CPC también señaló en la Cámara de Diputados, que una rentabilidad de 8% es baja para un negocio como el minero, que involucra tantos riesgos y plazos de recuperación tan extensos. Conforme a esto, esperábamos, en el peor de los casos, un aumento del porcentaje de margen operacional a partir del cual se aplicaría el impuesto; pero en ningún caso, el que se gravara también a las empresas con un margen operacional inferior al 8%. Sin duda, el cambio introducido por los diputados hace aún más perjudicial el nuevo tributo.

Finalmente, la disposición analizada, tanto en su versión original como en su nueva redacción, contiene un incentivo perverso, ya que las empresas, especialmente las que marginan poco, tendrán un desincentivo para mejorar su desempeño en este aspecto, pues podrían verse obligadas a pagar un mayor impuesto.

e) Aplicación del impuesto a procesos industriales.

El proyecto grava la renta operacional de la actividad minera obtenida por un “explotador minero”, que es toda persona natural o jurídica que extraiga sustancias minerales de carácter concesible y las venda en cualquier estado productivo en que se encuentre.

La última frase del párrafo anterior, que hace gravable la venta “en cualquier estado productivo”, hace incurrir a esta iniciativa legal en una contradicción. Si lo que se busca hacer tributar es la extracción y venta de un mineral cuya apropiación sería “gratuita”, por qué se aplica también el impuesto al proceso industrial que se le da a este material una vez extraído, el que, sin duda alguna, tiene un costo importante asociado (recursos humanos, capital y tecnología).

Un caso especialmente preocupante es el del cemento. Este es uno de los bienes cuya producción de vería afectada por el nuevo impuesto. Sin embargo, éste no es un producto minero sino industrial. Lo contrario de lo que ocurre con la caliza, material prima para hacer el cemento. Esta constituye una porción mínima del producto final (cemento), no obstante es este último el gravado.

Además de lo injustificado que resulta lo anterior, la norma constituirá un fuerte incentivo para la desintegración artificial de procesos productivos que funcionan de una manera más eficiente estando integrados.

f) Escasos incentivos para abandonar el DL 600.

El proyecto entrega a los inversionistas que opten por renunciar a la invariabilidad tributaria del DL 600, entre otras cosas, la posibilidad de pagar el nuevo impuesto con una tasa de 4% en vez de 5%, la que no sufrirá modificaciones durante 12 años (15 años, según el texto del proyecto original).

No cabe duda de que la intención del proyecto es incentivar el abandono voluntario de la actual garantía de invariabilidad tributaria que ofrece este estatuto. Sin embargo, se modifica también el Artículo 7° del DL 600, explicitando que la garantía de invariabilidad tributaria que éste entrega a los inversionistas extranjeros, no incluye al nuevo impuesto específico a la minería. Esta discutible forma de legislar constituirá un mal precedente, que hará que el “seguro” ofrecido por el proyecto a quienes renuncien a la garantía de invariabilidad, resulte de cuestionable eficacia. De esta forma, ¿quién no temerá que una futura ley que introduzca un nuevo impuesto contenga una norma que señale que tal nuevo tributo no se encuentra cubierto por el “seguro” que anteriormente se otorgó al contribuyente, justamente para protegerse de estos nuevos impuestos?

Laura Novoa comenta lo siguiente, refiriéndose a esta modificación: “Por esta artificiosa vía se consagra un principio incompatible con la seriedad jurídica tradicional de este país, recurriendo al uso del lenguaje para alterar la realidad de las cosas. En efecto, si el Proyecto inserta el nuevo gravamen en la Ley de Impuesto a la Renta, reconociéndole de esta forma su condición de tal, no resulta aceptable que, a renglón seguido, abandone esta ficción para declarar que no debe considerársele para los efectos de la invariabilidad tributaria consagrada en el Artículo 7° del DL 600. Si se acepta este singular predicamento, nada impedirá que en el futuro se invente otro impuesto aplicable a la minería.”.

Por otra parte, los inversionistas que ya renunciaron a la invariabilidad, lo hicieron confiando en que no se impondrían tributos específicos al sector.

Con el ánimo de respetar de mejor forma las garantías de los inversionistas de este Estatuto, sería positivo aumentar los incentivos referidos (4% por 12 años), así como eliminar la declaración del Artículo 7°. En el mismo sentido, restablecer la extensión de la nueva invariabilidad a las tasas, gravámenes y cargas.

Si bien el proyecto contempla la posibilidad de que empresas nacionales se acojan a esta nueva invariabilidad tributaria, el DL 600 establece como condición que la inversión sea por un monto igual o superior a US\$ 50 millones. Con esto, es improbable que la pequeña y mediana minería puedan acceder a este beneficio.

3.- OBSERVACIONES A LAS NORMAS SOBRE PRECIOS DE TRANSFERENCIA

El comentario de las disposiciones que siguen, se realiza en un capítulo especial debido a que, si bien están contenidas en el mismo proyecto de ley a que nos hemos venido refiriendo, de aprobarse, tendrán una aplicación en todos los sectores de la economía y no sólo en la minería. Cabe preguntarse por qué una materia tan relevante como ésta, se ha incluido en el medio de un impuesto específico a la actividad minera, con el riesgo de pasar inadvertida.

La iniciativa propone modificar el Artículo 38 de la Ley de la Renta, señalando que cuando los precios que se transen entre operadores independientes no se ajusten a los valores normales de mercado, la Dirección Regional del SII podrá impugnar fundadamente los precios, considerando los valores que en el mercado tengan los productos o servicios respectivos. Para esto, la Dirección Regional podrá hacer uso de los métodos que ya contempla la legislación para los precios de transferencia. Para efectos de la aplicación de estos métodos, se entenderá que los operadores que efectúen las transacciones son relacionados. En caso que no existan valores de referencia de los precios de las operaciones en el mercado en que se efectúan, la Dirección Regional podrá impugnar fundadamente dichos precios, considerando los costos de producción más un margen razonable de utilidad.

Por su naturaleza, las normas sobre precios de transferencia se utilizan sólo entre empresas relacionadas, y las disposiciones que regulan estas relaciones son ya bastante exigentes en Chile. Por todo esto, no tiene sentido aplicar estas normas cuando las empresas sean independientes; a la vez que puede atentar contra el derecho a la libre iniciativa privada y la libertad de contratación.

Como principio, no se puede presumir que cuando hay operaciones entre no relacionados (independientes), y se fijan precios distintos a los de mercado, bien sean estos mayores o menores, existe detrás una razón tributaria fraudulenta. En los volátiles mercados internacionales, ¿cómo se sabrá si los valores asignados son inferiores a los que normalmente se cobran en operaciones de similar naturaleza? Los productos son vendidos a veces con importantes reducciones de precios, por razones de mercado, y no con el fin de evadir impuestos.

Se está desconociendo las múltiples variables de cada actividad, y la dificultad que en muchas ocasiones implica determinar con objetividad los precios de los productos y servicios. Por ejemplo, para los exportadores de frutas es difícil saber antes de que la mercancía llegue a destino, cuál será el precio exacto de cada cajón de manzanas, porque esto

dependerá de una serie de factores (estado en que cada caja llegue, precio al que operadores de otros países estén vendiendo el mismo producto, etc.).

Aprobar normas como éstas, implicará agregar una nueva carga tributaria a las operaciones entre independientes, quienes deberán a su costa probar, con una serie de dificultades, que la tasación de precios del fiscalizador es errada; pudiendo llegar a verse en la necesidad de explicarle su estrategia comercial. Y al respecto, ¿cuánto es un “margen razonable de utilidad”?, y ¿por qué le corresponde a la autoridad tributaria determinarlo?

La facultad de tasar precios del SII, es una de las facultades más delicadas que tiene, por la serie de implicancias que puede conllevar. Por ejemplo, si un comerciante le vende a otro no relacionado un bien a un precio de \$ 100, que posteriormente el fiscalizador estima en \$ 130, ambos se encontrarán con una serie de efectos tributarios y contables complejos. Desde ya, el vendedor habrá percibido \$ 100, pero deberá reflejar en su contabilidad \$ 130.

La aprobación de estas disposiciones podría llevar a que la autoridad tributaria pueda impugnar los honorarios pactados entre personas completamente independientes, dentro del país.

Desde el punto de vista administrativo, esta norma deja abiertas una serie de incógnitas. ¿Se citará previamente al contribuyente?, ¿en qué instancia puede éste reclamar de la tasación de precios efectuada por la autoridad tributaria?, etc. Desde ya, nos parece que en un procedimiento de este tipo, el SII debería, por lo menos, solicitarle formalmente antecedentes al contribuyente, pero en ningún caso, empezar de inmediato con un acto administrativo tasador; debiendo a su vez, establecerse en la norma un procedimiento de reclamo de fácil y expedito acceso para el contribuyente.

Normas de este tipo se transforman en especialmente peligrosas, cuando no se cuenta con una judicatura tributaria independiente. Por esto, se hace imperativo desentrabar la tramitación del proyecto de ley respectivo, introduciendo las modificaciones necesarias para que los tribunales que se crean sean realmente independientes.

Por todo lo expuesto, solicitamos desagregar la norma que se ha comentado del resto del articulado del proyecto de ley, a fin de poder analizar mejor su contenido y alcances.

4.- CONCLUSIONES

a) El impuesto específico a la actividad minera es inconstitucional porque:

- Es arbitrariamente discriminatorio contra un sector económico.
- No se esperó un año para volver a presentar el proyecto.
- Su recaudación se afectará a un destino determinado. (No es propiamente inconstitucional, pero sí poco transparente.)
- b) El impuesto específico a la minería perjudicará la inversión sectorial.
- c) Por todo lo anterior, este impuesto debe rechazarse.
- d) La estructura misma del impuesto tiene una serie de defectos:
 - Que no se puedan descontar de la base imponible ciertos gastos necesarios para producir la renta.
 - Que la tasa del impuesto sea bastante alta (5%).
 - Que el techo de ventas que exime del impuesto sea muy bajo (8.000 UTA).
 - Que el techo del margen operacional que permite un impuesto menor sea muy bajo (8%).
 - Que se graven también procesos industriales.
 - Que la tasa del impuesto para quienes renuncien al DL 600 sea alta (4%).
 - Que el plazo de invariabilidad del nuevo impuesto sea bajo (12 años).
 - Que se diga que el nuevo impuesto es a la renta, pero que acto seguido se señale que no se considerará para la determinación de la carga impositiva total a la renta.
 - Que sólo puedan acceder a la nueva invariabilidad tributaria inversiones de nacionales US\$ 50 millones o más.

e) Resulta negativo que se extienda la aplicación de las normas sobre precios de transferencia a las operaciones entre partes no relacionadas.

- Instituto Libertad.

Intervino la investigadora del área económica y social, señora Paula Cabello, quien planteó que en toda discusión sobre tributación minera debe tenerse presente la importancia de tener un sistema que permita mantener o incrementar la capacidad de consumo de las personas al largo plazo; la trayectoria de la capacidad de consumo en nuestro país y las implicancias sobre la capacidad de consumo ante modificaciones tributarias.

Señaló que la extracción óptima en recursos naturales no renovables toma como modelo el de Hartwick. Explicó que el consumo per cápita depende del stock de recursos que tenga un país. Añadió que los principales recursos que influyen sobre la capacidad de consumo son el capital físico, el capital humano, los recursos naturales y la tecnología.

Agregó que, si bien la extracción de recursos naturales implica una disminución en el stock, el proceso de extracción requiere aumentar el capital físico y humano, como también la tecnología. Añadió que el balance se realiza considerando todos los aspectos, por lo cual surge el concepto de ahorro genuino.

Explicó que el ahorro genuino considera el incremento en el stock de capital físico, el aumento en el stock de capital humano, la disminución en el stock de recursos naturales, los efectos de la contaminación en los procesos productivos y el cambio tecnológico.

Expresó que una disminución en el nivel de ahorro genuino disminuye la capacidad de consumo de las generaciones futuras. Añadió que si el ahorro genuino se mantiene, la capacidad de consumo también se mantiene; en cambio, si el ahorro genuino aumenta, la capacidad de consumo de largo plazo también aumenta.

Indicó, como conclusión de una extracción óptima, que el ahorro genuino se incrementó en cerca de 8,5 puntos porcentuales del PIB entre 1985 y 1997. Agregó que parte de este incremento fue aportado por la industria minera (exploración), donde la tasa de depreciación del sector cayó en 0,3 puntos porcentuales del PIB entre 1985 y 1997. Añadió que se tiene evidencia de que en Chile no existe sobreextracción de recursos mineros, por lo que el impuesto específico afecta la extracción óptima.

Manifestó, respecto al impuesto a la renta del recurso, que se grava con una tasa impositiva las utilidades netas de un proyecto minero, considerando el costo de la inversión (incluido el costo de oportunidad) y los costos de exploración. Añadió que si se conocieran todas las reservas de minerales existentes en la tierra, este impuesto sólo generaría una transferencia de rentas.

Agregó que, sin embargo, en la industria minera no existe plena certidumbre de dónde se encuentran los yacimientos mineros, ni tampoco sobre la rentabilidad de dichos yacimientos. En consecuencia, si las firmas son aversas al riesgo el impuesto a la renta del recurso sesga la exploración hacia yacimientos poco promisorios.

Indicó que con estos antecedentes se concluye que en el mundo real, en que los agentes económicos son aversos al riesgo, un impuesto sobre la renta tiene efectos sobre la exploración, disminuyendo los incentivos a explorar yacimientos más promisorios.

Manifestó que el impuesto propuesto en el proyecto no considera la deducción de ciertos costos, como el de oportunidad, por lo que tendrá efectos negativos, tanto para la extracción como para la exploración.

Destacó, como efectos colaterales, que una minuta del Ministerio Hacienda dice: “Alternativamente, la contribución especial del concesionario minero de explotación podría establecerse mediante un impuesto específico, cuya aprobación requiere mayoría simple. No obstante, un impuesto específico presenta el inconveniente de ser considerado un posible precedente para medidas análogas dirigidas a otros sectores, lo que muy probablemente afectaría negativamente el clima general de inversiones”. Añadió, en cuanto a la regionalización de los recursos, señaló que el decreto N° 1.824 establece el reglamento para la aplicación del artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979, modificado por el artículo 2° N° 15, de la Ley N° 19.388.

Agregó que el artículo 3° establece lo siguiente:

“Artículo 3°.- El Fondo Común Municipal se constituye con los siguientes recursos:

e) El aporte fiscal que conceda para este efecto la Ley de Presupuestos de la Nación,”.

Sin embargo, expresó que el documento “El Chile Descentralizado que queremos: Hacia un Nuevo Municipio” (Diciembre 2002. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) establece lo siguiente: “En materia de recursos financieros se crearon, en 1974, el Fondo

Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) concebido como mecanismo financiero compensatorio entre las distintas regiones y, en 1979, el Fondo Común Municipal (FCM) fondo solidario entre los municipios que también contemplaba la posibilidad de aporte fiscal 11.

11. Hasta la fecha no se ha concretado este aporte fiscal al Fondo Común Municipal.”.

Por último, planteó, como propuesta, una indicación al numeral 1) del artículo primero que señale lo siguiente:

“para agregar en el artículo 34 ter, un inciso quinto, nuevo, que exprese: “el explotador minero podrá descontar hasta un 50% del monto a pagar del impuesto señalado en el inciso primero de este artículo, todos los gastos aportados, a los proyectos que tengan por objetivo la innovación y que hayan sido aprobados de acuerdo al procedimiento que establece el artículo 19 bis del decreto ley N° 1.263, que estén ejecutándose en la región en que opera el explotador minero. en caso de que parte o la totalidad de dichos gastos hayan sido incluidos en el número 11 del artículo 31° de esta ley, el monto a descontar por efectos de esos gastos será el equivalente a la multiplicación de éstos por la diferencia entre 1 y la tasa de impuesto de primera categoría.”.

- Cámara Chilena de la Construcción.

Representó a la Cámara de la Construcción, el Gerente de Estudios, señor Felipe Morandé. Sus argumentos también fueron presentados por escrito, y son del siguiente tenor:

“Impuesto Especial a la Minería:
Algunos Insumos para el Debate

Los fundamentos económicos que se han planteado para justificar la imposición de un tributo adicional al sector minero son insuficientes o derechamente débiles. Con esta modificación a la Ley de Impuesto a la Renta, que afecta en mayor medida a los pequeños productores, se introduce una importante distorsión a la economía, toda vez que se están gravando también los procesos industriales asociados a la minería, los que aparte de estar afectos al IVA, no tienen tratamiento específico en ningún otro sector de la economía. La Cámara Chilena de la Construcción espera que el debate en el Congreso se realice sobre bases técnicas y objetivas y que no se cometan los mismos errores del pasado.

I. Introducción

A mediados de 2004, el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley que establecía el pago de una regalía a la

actividad minera y cuya recaudación se destinaría a un fondo para la innovación en competitividad. Sin embargo, el proyecto no fue aprobado por el Senado, por lo que Ejecutivo tenía dos opciones: esperar un año para presentar la misma iniciativa, o bien cambiar el proyecto.

El Ejecutivo escogió la segunda opción. En diciembre del año pasado el Presidente de la República, en conjunto con los ministros de Hacienda, Minería y Economía, presentaron al Congreso un proyecto de ley que modifica la Ley sobre Impuesto a la Renta y el DL 600 (Estatuto de Inversión Extranjera), proponiendo cambiar el régimen tributario del rubro minero. Ello implicará un tributo adicional para la actividad minera (metálica y no metálica) de 5% sobre la utilidad operacional para aquellas empresas con margen operacional por sobre 8% anual. En el caso de los inversionistas extranjeros que gozan actualmente de invariabilidad tributaria, se les mantienen las condiciones, en tanto que a los futuros inversionistas se les asegura una invariabilidad por 15 años con este nuevo régimen.

Recientemente el proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados, dejando así libre el camino para que sea discutido en el Senado. Sin embargo, de igual modo se presentaron indicaciones, las que fueron incorporadas en el proyecto original. Una de las principales modificaciones dice relación con las exenciones, y establece que cuando la relación entre la renta imponible operacional y los ingresos totales obtenidos de la venta de productos mineros sea inferior a 8%, la tasa del impuesto que pagará el explotador minero corresponderá al 5% multiplicado por la fracción que resulte de dividir dicha relación por 8%. Por otro lado, se acortó el período de invariabilidad tributaria a 12 años, en vez de los 15 años que se habían establecido en el proyecto original.

Para la Cámara Chilena de la Construcción los efectos adversos de esta modificación a la Ley de Impuesto a la Renta que sólo afecta al sector minero provocan preocupación e incertidumbre, toda vez que la minería es un mandante importantísimo para nuestro sector, y porque este nuevo impuesto también recae sobre los minerales no metálicos, como es el caso de la caliza, el yeso, el carbón, etc., todos ellos insumos de materiales para la construcción. Por su parte, otra fuente de incertidumbre la constituye la posibilidad que se establezcan impuestos específicos a otros sectores de la economía, ya que esta situación ciertamente es un precedente para futuras modificaciones a la Ley de Impuesto a la Renta.

En este documento se analizarán desde un punto de vista legal y económico los fundamentos de la iniciativa presentada por el Gobierno, así como también el proyecto en sí, “desmitificando” ciertos populismos que han sido recurrentemente utilizados en el debate sobre este proyecto de ley.

II. De los fundamentos de la iniciativa

Los fundamentos de esta iniciativa se sustentan en el marco de la Constitución Política del Estado que consagra el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas para el Estado, con lo cual le da el derecho a éste de concesionarlas para su explotación.

Desde esta óptica, los principales argumentos que se mencionan en el mensaje del proyecto de ley y que darían justificación a esta alza de impuestos son los siguientes:

“Los recursos minerales no renovables poseen un valor intrínseco, debido a la posibilidad de explotarlos rentablemente”

En el caso de los recursos naturales no renovables, la oferta del mineral –refiriéndose como a la cantidad de mineral conocido bajo tierra, previo a cualquier proceso industrial– está fija, por lo tanto la explotación del mismo genera una renta sobre la normal. David Ricardo, quien desarrolló el concepto de las rentas, lo hizo respecto del caso de la tierra, señalando que, dependiendo de la fertilidad de la misma, existirá más o menos renta pura. En el caso de la minería, la teoría económica nos dice que la primera mina que entra a operar es la de menor costo marginal, la que tendrá una renta pura equivalente a la diferencia entre el precio de mercado y su costo de producción, incluido en éste una rentabilidad normal a la inversión realizada en la mina. Análogamente, la última mina que está operando tiene un costo de producción (incluyendo el costo de capital) igual al precio, por lo que su renta pura es cero y sus utilidades son sólo normales.

Este análisis de las rentas parte de la base que la oferta del mineral es conocida –el recurso natural ya ha sido descubierto. Sin embargo, cuando el mineral no se conoce, es decir está bajo tierra como piedra, su valor es cero. Lo anterior lleva a preguntarse, ¿cómo pasa el mineral de un estado en que no tiene valor a uno en que sí lo tiene? y, ¿quién le otorga al mineral ese valor?

La respuesta a la última pregunta es obvia: el concesionario minero. Él es el que debe invertir recursos en exploración, actividad que tiene por cierto un grado de incertidumbre asociado, toda vez que la cantidad de mineral encontrado y la calidad de éste tienen una distribución de probabilidad asociada.

A ello se suma otro riesgo: el comercial. El mineral que se encuentra hoy probablemente será vendido en varios años más, en condiciones que hoy se desconocen, en particular el precio. Entonces, afirmar que los recursos naturales no renovables poseen un valor intrínseco es cierto, pero sólo en el momento en que éstos se conocen, porque en el

caso extremo de que no hubiera inversión en minería, no existirían esos recursos.

“No obstante en la actualidad, el concesionario minero aprovecha los recursos no renovables de la minería en forma gratuita, como si se tratase de un bien que no tiene valor económico”

Como se argumenta en los párrafos precedentes, al concesionario minero no le es gratis el mineral. En efecto, él tuvo que invertir recursos en exploración y en desarrollo de tecnología para otorgar un valor económico al mineral. Es por ello que la afirmación “..el concesionario minero aprovecha los recursos no renovables de la minería en forma gratuita...” es equivocada. Ello se daría en un mundo en que el mineral estuviera a la vista y al alcance de cualquiera, así como las manzanas que cuelgan de los árboles, o el favorable clima del valle central que hace posible (y rentable) la actividad vitivinícola. Si fuera así, ya no habría minerales en el país.

“No cobrar por el uso de un insumo, provoca una disminución artificial en los costos de extracción y procesamiento de productos mineros. Esta disminución artificial en el costo de explotación, genera incentivos a sobreexplotar los minerales...”

De esta frase se extrae que el no cobro de este insumo es la causa de la renta extraordinaria que obtienen las empresas mineras y ello lleva a sobreexplotar el mineral. Como se explica en párrafos anteriores, el hecho que origina la renta no es que no se pague por el recurso, sino que éste tenga una oferta fija.

Esta renta es la que se querría captar a través de impuestos especiales a la minería, con el objeto de que sea distribuida a todos los ciudadanos, los que en su conjunto serían los dueños de los yacimientos. Sin embargo, tal como Ricardo argumentó, no sólo existen rentas en la minería, sino que también en los sectores agrícola, forestal, pesquero, etc., o cualquiera que tenga un factor cuya oferta sea rígida, fija o específica. Ahora, la pregunta que surge es: ¿por qué se va a tratar de manera discriminatoria a la minería si no es el único sector que genera renta pura? Es más, si la minería es diferente a otros sectores que también tendrían rentas puras es porque a priori no se conoce exactamente dónde están los yacimientos y hay, por tanto, un alto riesgo asociado a la exploración. En sectores como la agricultura, el forestal y otros donde la tierra es un factor fijo, existe un grado mayor de certeza respecto de dónde explotar los recursos. En cambio, en la minería es el descubrimiento de yacimientos ricos en minerales –o de alta ley– y el desarrollo de nuevas tecnologías lo que permite que la explotación sea rentable, dado que previo a su descubrimiento, tales yacimientos no tienen ningún valor. De este modo,

la eventual renta pura es el pago por el riesgo que asume el inversionista cuando toma la decisión de explorar.

“Además, dada la naturaleza no renovable de los minerales, ante un eventual agotamiento de estos recursos, el país perdería una importante fuente de ingresos y bienestar”

El cobre, como todos los minerales, es un recurso que por su naturaleza física inerte no se renueva y, por lo tanto, “algún día se va a acabar.” Sin embargo, mientras existan incentivos a la exploración y se desarrollen nuevas tecnologías que abaraten los costos de explotación y de desarrollo de nuevos proyectos, el horizonte de duración de los recursos se va ampliando.

En efecto, entre los años 1974 y 2002 las reservas conocidas de cobre prácticamente se cuadruplicaron –en 2002 las reservas conocidas eran aproximadamente 362 millones de toneladas– y, a las actuales tasas de explotación –en promedio se explotan 5 millones de toneladas al año– y con los conocimientos tecnológicos existentes, esas reservas “durarían” hasta el año 2074.

Como los avances tecnológicos previsibles anticipan menores costos de exploración y explotación a futuro, minerales existentes de menor ley –menor contenido de cobre– se hacen económicamente factibles de operar, con lo cual las reservas pueden aumentar aún más, extendiéndose la disponibilidad de cobre por varios años, incluso décadas, después de 2074. Al revés, la aplicación de impuestos como el propuesto encarecen la exploración y explotación de minerales de más baja ley, disminuyendo en forma automática las reservas explotables comercialmente. La paradoja es, entonces, que un impuesto específico como el propuesto termina agotando prematuramente el recurso.

Puesto de otro modo, las reservas de cobre son más el reflejo de la inversión en exploración y explotación (que a su vez se vincula a la confianza del inversionista en el país) que de la riqueza geológica. Si Zambia invirtiera tantos recursos financieros en exploración como Chile, sus reservas serían tanto o más grandes que las de nuestro país.

Con respecto a la pérdida de bienestar que provocaría el eventual agotamiento de los recursos mineros, hay que tener en cuenta que este tipo de recursos (no renovables) son una forma particular de capital, así como también lo son el capital fijo y el capital humano. Si lo que interesa es el bienestar de las generaciones futuras para cuando el recurso se haya agotado, la equidad intergeneracional se debe cautelar previendo un stock adecuado para esas generaciones, sin importar mayormente la forma de ese capital. Si bien es cierto la extracción de un

recurso disminuye el stock del mismo, sus retornos se pueden invertir en otras fuentes de riqueza como capital físico y capital humano.

La equidad intergeneracional no implica que se deba guardar cobre para las generaciones futuras, sino requiere tener una combinación adecuada entre capital humano, capital fijo, desarrollo tecnológico y recursos naturales no renovables, de modo que las generaciones futuras puedan tener –a lo menos– el mismo nivel de bienestar que las actuales generaciones tienen.

En resumen, la materia prima por sí sola no es garantía de riqueza en un país, si no va unida al desarrollo tecnológico y al capital humano.

III. Proyecto de ley que establece un impuesto específico a la actividad minera

El proyecto de ley establece un impuesto específico a la renta obtenida por la venta de productos mineros metálicos y no metálicos, el cual se incorpora en la Ley sobre Impuesto a la Renta. En este caso, el que debe pagar el impuesto es el “explotador minero”, y corresponde a una tasa de 5% sobre la utilidad imponible operacional en los casos en que el margen operacional sea mayor a 8% o cuando la venta anual de productos mineros exceda las 8.000 UTM anuales.

Asimismo, el proyecto de ley establece un cambio a la legislación relacionada con la inversión extranjera (DL 600) y propone explicitar que las garantías de invariabilidad tributaria entregadas a inversionistas extranjeros no incluyan el impuesto específico definido. Además, se plantea incorporar un nuevo artículo en donde se establezca una nueva invariabilidad aplicable al impuesto específico, la que consistiría en la imposibilidad de aplicar al inversionista nuevos impuestos específicos a la actividad minera, y la imposibilidad de cambiar las condiciones del impuesto específico (en cuanto a tasa y forma de cálculo) por un período de 15 años. De este modo, la invariabilidad del nuevo impuesto sería incompatible con las garantías establecidas en los artículos 7 y 11 bis del DL 600, por lo que los inversionistas deberán optar por una u otra invariabilidad.

En el caso que un inversionista renuncie al actual tratamiento de invariabilidad y que opte por el nuevo esquema, la tasa del impuesto específico será de 4%, en tanto que aquellos inversionistas extranjeros que gozan actualmente del beneficio de la depreciación acelerada podrán seguir utilizándolo hasta el 31 de diciembre de 2007. Además, aquellas empresas que opten por el régimen de invariabilidad tributaria de acuerdo a las normas transitorias podrán utilizar como crédito contra el impuesto de primera categoría la mitad del monto efectivamente pagado por concepto de impuesto específico durante los dos primeros años.

Por último, con respecto al tratamiento de la depreciación acelerada, para el cálculo de la base para calcular este impuesto específico sólo se podrá descontar el cargo por depreciación lineal. En el caso que la empresa utilice depreciación acelerada, para el cálculo de esta base deberá sumar la diferencia entre la depreciación lineal y acelerada.

Recuadro 1: Impacto del impuesto específico sobre la tasa efectiva de impuesto pagada por las empresas

Dado que la base para calcular este impuesto específico a la minería es distinta que la base imponible sobre la cual se calcula el impuesto a la renta (17%), resulta interesante calcular la tasa efectiva que pagaría el empresario minero. Como tasa efectiva se entiende a la razón (división) entre el pago total de impuestos (de primera categoría más específico) y la base imponible.

Si no existiera diferencia alguna entre la base para calcular el impuesto específico y la base imponible para efectos del cálculo del impuesto de primera categoría, la tasa efectiva correspondería a la suma de las dos tasas, esto es, 22%. Sin embargo, ello no es así, porque en el proyecto se establece explícitamente cuáles son los costos que se pueden descontar para el cálculo del impuesto específico. Los costos excluidos, en tanto, sí pueden ser descontados para el cálculo de la base imponible (gastos de administración y ventas, cargo por depreciación acelerada, etc). Dado lo anterior, matemáticamente se puede mostrar que la tasa efectiva que paga el empresario minero va a ser función del precio del mineral, de la producción, de los costos medios y de los otros gastos.

Efectivamente, si denominamos a P como el precio, Q la producción, C el costo medio, C otros gastos, r la tasa de impuesto específico (5%) y t el impuesto de primera categoría (17%), la tasa efectiva de impuestos (T*) que paga cualquier empresa minera va a estar dada por la siguiente expresión:

$$T^* = \frac{Q(r+t)(P-C)-t\bar{C}}{Q(P-C)-\bar{C}}$$

De este modo, si queremos ver el impacto del precio, del costo, de la producción y de los otros gastos por sobre la tasa efectiva, sencillamente se debe calcular la derivada de la función en relación a la variable de interés. En el caso del impacto del precio por sobre la tasa estaría dado por la siguiente expresión:

$$\frac{\partial T^*}{\partial P} = \frac{-\bar{C}Qr}{[(P-C)Q - \bar{C}]^2} < 0$$

Es decir, ante una disminución en el precio se produce un aumento de la tasa efectiva. Obviamente este efecto marginal no es constante, porque va a depender además del nivel de producción, de los otros gastos y de los costos medios. En el caso del efecto con respecto a la producción:

$$\frac{\partial T^*}{\partial Q} = \frac{(P-C) \cdot -\bar{C}r}{[(P-C)Q - \bar{C}]^2} < 0$$

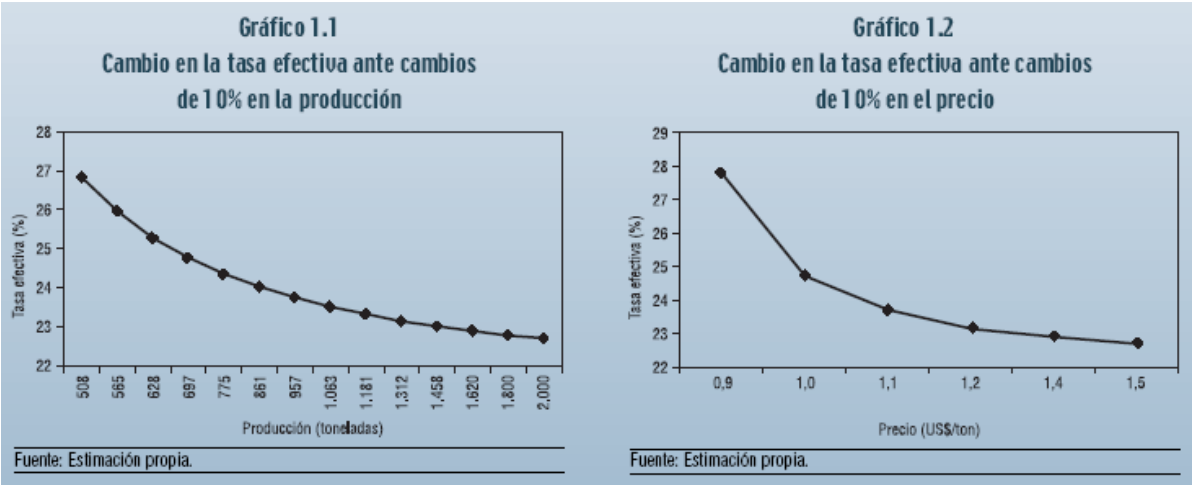
Y por último, análogamente con el caso de los costos medios:

$$\frac{\partial T^*}{\partial C} = \frac{\bar{C}Qr}{[(P-C)Q - \bar{C}]^2} > 0$$

En este último caso el signo es positivo, es decir a medida que aumentan los costos medios aumenta la tasa efectiva, y este efecto es exactamente el mismo que el efecto del precio sobre la tasa, sólo con signo contrario.

Para ver de manera numérica las expresiones mostradas anteriormente, se realizó un ejercicio en donde se simuló (de manera muy simple) el estado de resultado de una empresa minera tipo con variables ficticias, y se supusieron distintos escenarios de modo de poder realizar análisis de sensibilidad. El escenario base implica un precio del cobre de US\$ 1,5 la tonelada, una producción anual de 2.000 toneladas, un costo medio de US\$ 0,7 la tonelada y otros gastos por US\$ 200, con lo cual la tasa efectiva de impuestos alcanza a 22,7%.

En el primer ejercicio, las variables precio, costo medio y otros gastos se mantuvieron constantes, en tanto que la única variable que se modificó fue la producción. Para cada escenario, se supuso una disminución de la producción de 10%. Así se constata a partir del gráfico 1.1 que de la tasa efectiva de 22,7% en el escenario base, ésta aumenta a 26,8% en el caso de que la producción alcanzara a 508 toneladas.



En el segundo ejemplo, las variables producción, costo medio y otros gastos se mantuvieron constantes, en tanto que la única variable que varió fue el precio. Así, como muestra el gráfico 1.2, y de manera coherente con la expresión algebraica, a medida que disminuye el precio del mineral (en 10%), la tasa efectiva de impuestos aumenta. En efecto, a un precio del cobre de US\$ 1,5 la tonelada, la tasa efectiva de impuestos es de 22,7%, en tanto que a un precio de US\$ 0,89 la tonelada la tasa asciende a 27,8%. Como mostraba la expresión algebraica, el efecto sobre la tasa efectiva de la disminución de 10% en el precio no es constante, es decir, en términos gráficos la curva no es lineal. Vemos que cuando el precio cae de US\$ 1,5 a US\$ 1,35 la tonelada la tasa efectiva aumenta en 0,2%, en circunstancias de que cuando el precio cae de US\$ 0,98 a US\$ 0,89 la tonelada la tasa efectiva aumenta en 3,1%.

Si comparamos con el caso anterior (variación en la producción), es posible concluir que el efecto de un cambio de 10% en la producción por sobre la tasa efectiva de impuesto es mayor que el efecto de un cambio de 10% en el precio por sobre la tasa efectiva. En otras palabras, la tasa efectiva es más sensible a los cambios en la producción que en el precio.

Por último, la variable que se modificó fue el costo medio. Así, ceteris paribus, un aumento de 10% en el costo medio (es decir de US\$ 0,7 a US\$ 0,77) implica un aumento en la tasa efectiva de 0,1% (ver gráfico 1.3). Esta vez, al igual que en los casos anteriores, el cambio en la tasa efectiva no es constante. Ello se observa cuando aumenta el costo medio de US\$ 1,24 a US\$ 1,36, la tasa efectiva aumenta en 10,8%.

¿Qué conclusiones podemos sacar de este análisis?

1. El efecto marginal sobre el cambio en la tasa efectiva depende no sólo de la variable que esté cambiando (precio,

producción, costo medio), sino que también del escenario en que se encuentre la empresa. Es decir, un incremento en el precio tiene un efecto distinto si originalmente el precio se encontraba alto a que si se encontraba en un nivel más bajo.

2. Se puede hacer una analogía entre los distintos escenarios y diferentes empresas. Así por ejemplo, empresas que tienen una escala de producción menor (pequeñas y medianas empresas) se verán más afectadas que las grandes empresas. Ello se concluye a partir del análisis del gráfico 1.1, en donde disminuciones marginales en la producción provocan un alza en la tasa efectiva de impuestos. Es decir, este impuesto castiga de manera progresiva a los pequeños productores mineros.

También podemos comparar, por ejemplo, distintas empresas según su grado de eficiencia, dado todo lo demás constante. Es decir, empresas que enfrentan el mismo precio de mercado del mineral tienen la misma escala de producción, tienen el mismo monto de “otros gastos” y sólo varían en su nivel de eficiencia (medido a través del costo medio). Vemos en este caso que para las empresas menos eficientes el impacto de este impuesto especial es mayor. Ello no sólo se puede interpretar como eficiencia, ya que los costos medios también dependen de la naturaleza del mineral y de las condiciones geológicas.

3. Por otro lado, dado que siempre el impuesto de primera categoría corresponde al 17% de la renta imponible, la diferencia entre la tasa efectiva y éste es la proporción que representa el impuesto específico por sobre la renta operacional de la empresa. Así, las empresas que más se verán afectadas por este impuesto son aquellas que tienen mayores costos, ya sea porque explotan mineral de más baja ley, porque enfrentan condiciones geológicas más “adversas” o definitivamente son menos eficientes; o bien aquellas empresas más pequeñas en términos de escala de producción.

4. Se debe destacar también el impacto que tiene un cambio en el precio por sobre la tasa efectiva, sobre todo en un contexto donde las empresas no tienen influencia en la determinación de éste (se determina por las condiciones de oferta y demanda mundial). Entonces, en un momento como el actual, con precios del cobre récord, el impacto efectivo de este impuesto especial obviamente es menor que con precios más bajos como los que se observaron en la década de los ochenta y mediados de los noventa.

IV. Análisis proyecto de ley desde un punto de vista jurídico

El establecimiento de un impuesto que tiene la característica fundamental de ser específico porque se aplica solamente a un

sector económico determinado, como es en este caso la minería, produce una serie de implicancias legales que se analizarán en detalle en este documento.

La necesaria concordancia que debe existir entre las disposiciones especiales, como lo son el DL 600 y la Ley sobre Concesiones Mineras, y las de carácter general, como lo es la Constitución Política del Estado, es fundamental para el funcionamiento del ordenamiento jurídico. Los derechos allí establecidos, los cuales han sido adquiridos en virtud del cumplimiento de cada una de las condiciones que señala cada cuerpo legal, permiten el correcto funcionamiento de las instituciones que, ajustadas a derecho, garantizan el respeto de los distintos poderes del Estado.

Partiendo de la base que el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, y sin dejar de desconocer tal derecho, es importante destacar de igual forma que el concesionario minero tiene un derecho real e inmueble sobre su concesión minera, ya sea ésta de exploración o explotación.

Sobre este escenario, y en virtud de lo anterior, es posible concluir que pese a que el proyecto de ley respeta la legalidad establecida en relación al DL 600 que establece una invariabilidad tributaria para los inversionistas extranjeros, adolece, sin embargo, de ciertos problemas importantes de analizar.

Discriminación arbitraria en la imposición del impuesto

Para entender la arbitraria discriminación que se produce con la aplicación de este impuesto es fundamental seguir el siguiente análisis:

- Enrique Evans, en su libro “Los Derechos Constitucionales”, señala que se entiende por tributo todas las obligaciones pecuniarias que la ley impone a las personas para el cumplimiento de los fines de bien común propios del Estado.

A su vez, explica el autor, los tributos se reparten entre las personas según lo establezca la ley de tres modos:

Proporcional: en donde la misma tasa o el mismo porcentaje se aplica a todos los contribuyentes afectados, como sería el caso del impuesto territorial.

Progresivo: cuando las tasas o porcentajes van en aumento a medida que crece el valor de la renta o de los bienes afectos a tributos; caso: Impuesto Global Complementario.

Otra forma que fije la ley, como las tasas diferenciadas según la naturaleza del bien tributable, como el caso de los derechos aduaneros con tasas distintas.

A continuación, Evans establece, y a nuestro juicio lo más importante, que la Constitución lo que garantiza es que los contribuyentes obligados a su tributo lo paguen en la misma proporción, en la misma progresión, o en la misma forma que los demás contribuyentes, sin que la ley ni autoridad alguna puedan afectar entre ellos discriminaciones arbitrarias.

- A su vez, la Constitución le otorga al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para imponer, suprimir, reducir o condonar tributos; de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión.

- Sin embargo, la facultad antes mencionada se ve limitada por la garantía constitucional que asegura a todas las personas “ la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica”. Por lo tanto, aunque se permite que el Ejecutivo pueda establecer gravámenes especiales que afecten a algún sector, actividad o zona geográfica (minería), éstos en ningún caso podrán constituir una discriminación arbitraria.

Por otro lado, dado que la obligación de pagar el impuesto específico recae sobre el explotador minero, en el marco que el espíritu del proyecto de ley se establece sobre la protección de la no renovabilidad de los recursos mineros, entonces ¿estamos hablando de un royalty a la minería o del establecimiento de un tributo sectorial?

- La discriminación establecida no sólo se da en orden a que se impone a un sector determinado, sino que además se aplica a un producto final que ya ha tributado en razón del IVA. En este sentido se presenta un factor de desventaja entre las distintas actividades económicas que se desarrollan a nivel nacional y que no tienen una carga adicional en materia impositiva.

- Por otra parte, Evans plantea que la discriminación se transforma en arbitraria cuando la distinción por ella realizada carece de racionalidad, obedece a un mero capricho, o bien, cuando no se ordena al bien común.

- En este caso en particular, uno de los fundamentos del proyecto es que el Estado tiene el derecho a cobrar un impuesto específico sobre esta actividad en consideración al consenso internacional que existe en aquellas naciones donde se explotan estos recursos. Consideramos que este tipo de razonamiento carece absolutamente de racionalidad, toda vez que abre la posibilidad de que en el futuro el Estado pueda aplicar otros tipos de cobros apoyado en el esquema de que si en otras naciones es aceptado, entonces es lícito.

- Finalmente, se consagra este principio tributario apoyado en la seguridad que, por mandato constitucional, establece que los preceptos legales que regulen o complementen las garantías contenidas en el Capítulo III de la Constitución, o bien, que las limiten, deben respetar los derechos en su esencia, sin imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

- En este sentido, una de las industrias que se vería afectada, y que es de real importancia para la actividad de la construcción, es la industria del cemento, toda vez que este tributo adicional, además de gravar fundamentalmente el valor agregado del mineral (la materia prima no renovable es la caliza), pone en desventaja la producción nacional en relación a las importaciones.

Falta de aplicación de la excepción a la no afectación de los tributos

Si bien el proyecto establece que el bien jurídico protegido es el recurso mineral no renovable y se plantean estos resguardos en relación al bien común que pertenece a cada uno de los chilenos, se echa en falta, al menos, una alusión al destino de los fondos recaudados. Si bien la Constitución establece la no afectación de los tributos que se recauden cualquiera sea su naturaleza, igualmente se señalan las excepciones a este principio de no afectación en donde la segunda de ellas se relaciona directamente con la materia en cuestión.

Es así como el artículo 19 N° 20, en su inciso 4° señala: “. Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectos a fines propios de la defensa nacional. Asimismo podrá autorizar que los bienes que tengan una clara identificación regional o local, puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de las obras de desarrollo”.

En este contexto, para que esta política sea coherente con sus fundamentos (al margen de que se esté de acuerdo o no con ellos) los recursos recaudados por este concepto necesariamente debieran estar en línea con los fundamentos de la iniciativa. Concretamente,

si el Estado teme que el cobre se va a acabar, debiera invertir dichos recursos en el desarrollo de tecnología que abarate los costos de exploración y extracción, de modo de ampliar lo más posible el horizonte de vida de los recursos.

O bien si se piensa que las regiones no se han visto favorecidas por la minería (lo cual no es así), se deben destinar los fondos recaudados exclusivamente al desarrollo económico y social de dichas regiones.

Ampliación de las facultades otorgadas al SII

El proyecto de ley establece dos importantes modificaciones a la Ley de la Renta. La primera de ellas, contenida en el artículo 31, se refiere al hecho de otorgar al SII facultades discrecionales. Es así como el proyecto señala que cuando las ventas anuales hayan sido iguales o inferiores a 8.000 unidades tributarias anuales en el ejercicio respectivo, no estarán afectos a este impuesto. Para estos efectos (el cálculo de la base imponible) se deberá considerar el monto total de la venta de productos mineros del conjunto de personas relacionadas con el explotador minero, que realicen dichas ventas, entendiéndose por personas relacionadas aquellas a que se refiere el numeral 2º, del artículo 34 de esta ley.

No obstante lo anterior el proyecto de ley establece una clara ampliación de las facultades del SII, lo que se deduce del inciso final que se agrega al artículo 38 de la Ley de la Renta al señalar que: "...De igual forma se aplicará lo dispuesto en los incisos anteriores, cuando se trate de operaciones realizadas con empresas independientes, siempre que los valores asignados sean inferiores a los que normalmente se cobran en los mercados internacionales en operaciones de similar naturaleza, o en el caso que no hubiere valores de referencia en dicho mercado. La Dirección Regional podrá impugnar fundadamente los precios, considerando los costos de producción más un margen razonable de utilidad...".

En consecuencia, como la modificación aludida se realiza en la Ley de la Renta, su aplicación será, sin lugar a dudas, de carácter general. Por ende, no sólo se verá afectado el sector minero en el cálculo que se deberá hacer para determinar la renta líquida, sino que también será obligatorio para todos los demás sectores que deban tributar dentro del impuesto de primera categoría.

Esta nueva modificación desencadenará un engorroso sistema de fiscalización por parte del Servicio de Impuestos Internos, que no sólo tendrá que determinar la relación que existe entre la empresa matriz y sus filiales en el ámbito minero, sino que además deberá tomar conocimiento de cada una de las empresas relacionadas con todas

aquellas actividades que deban pagar impuesto a la renta en virtud de este artículo.

Pese a todo lo anterior, reconocemos que el proyecto respeta las “reglas del juego” imputadas en el proyecto anterior (Royalty) y permite mayor transparencia en las próximas constituciones de concesiones mineras, debido a que existe certeza jurídica en cuanto a cuáles son las condiciones que se establecen para desarrollar esta actividad.

V. Análisis proyecto de ley desde un punto de vista económico

En relación al sujeto activo

En el proyecto de ley se determina que la obligación de pagar se impone sobre el “explotador minero”, quien es el que extrae y vende sustancias mineras de carácter concesible, en cualquier estado en que se encuentren. En la Ley de Concesiones Mineras se define como sustancia concesionable toda aquella sustancia mineral metálica y no metálica, y en general toda sustancia fósil.

Sobre este punto se deben hacer dos alcances. En primer lugar, al definir que el impuesto se pagará sobre aquellas sustancias en cualquier estado en que se encuentren, se estará gravando también al valor agregado que se le otorga al mineral, como por ejemplo en el caso del cobre, el proceso de refinación. Ello provocará una fuerte distorsión, por cuanto este tipo de procesos industriales que agregan valor ya son gravados por el IVA.

Entonces, si la justificación del tratamiento especial a la minería es que este sector utiliza un recurso por el cual “no paga” y obtiene rentas de ello, ¿por qué se va a gravar además un proceso industrial por el cual el empresario minero debe disponer de recursos y desarrollar tecnología? Ello es absolutamente discriminatorio, por cuanto ningún otro proceso industrial en la economía tiene un tratamiento distinto.

En segundo lugar, al definirse al sujeto del impuesto como el explotador minero que extraiga cualquier sustancia minera que sea concesionable, se está incluyendo tanto a la minería metálica como a la no metálica. En este último grupo está la industria del cemento, entre otras, en donde la discriminación por doble tributación es obvia: la materia prima es la caliza, mineral no metálico no renovable, y el producto gravado es el cemento.

Recuadro 2: Impacto de un impuesto específico a la minería a la luz de la teoría económica

Dado que la decisión de extraer y consumir una unidad de mineral reduce la cantidad disponible para consumo futuro, la economía de recursos naturales nos dice que la tasa de extracción óptima es aquella en donde el crecimiento de los precios –netos de los costos de extracción– es igual a la tasa social de descuento y a la tasa de interés de mercado, que es la relevante para el productor (modelo de Ramsey). Con respecto al tema que nos atañe, nos interesa contestar dos preguntas: ¿cómo se vería afectada esta condición de optimalidad con la implementación de un impuesto específico?, ¿cómo cambiaría el productor su patrón de extracción y de exploración del recurso? Las conclusiones que se obtienen de la aplicación de un impuesto sobre las condiciones de optimalidad en el modelo clásico de Ramsey son las siguientes: con respecto a la tasa óptima de extracción del recurso, sólo el impuesto a las utilidades no genera distorsión. Sin embargo, cualquiera sea la definición de royalty o de impuesto específico (sobre las ventas, las utilidades o bien sobre la producción), éste desincentiva la actividad de exploración. Es demostrable matemáticamente que la renta pura que puede acompañar a la actividad minera es justo la compensación al riesgo que conlleva la exploración. La lógica es similar a las patentes de inventos o desarrollos tecnológicos: la inversión en éstos es altamente riesgosa porque no hay ninguna certeza que la investigación vaya a llegar a un resultado rentable y, al revés, se utilizan una cantidad importante de recursos persiguiendo ideas que no fructifican.

Por esto, cuando una inversión en investigación y desarrollo (I&D) sí se materializa en un invento o avance, el que invirtió lo patentó y adquiere el derecho a la explotación exclusiva del mismo o a cobrar a terceros por su uso, por un tiempo determinado. La patente es el pago (establecido en la ley) por el riesgo asumido en el desarrollo del invento.

Es interesante además cuantificar los efectos que tendría la implementación de un impuesto específico sobre distintas variables de la economía chilena. Aunque esta es una tarea compleja, en la CChC se calibró un modelo de equilibrio general estocástico de una economía pequeña y abierta, inspirado en Mendoza (1995), a los datos de Chile para simular el impacto de un shock negativo en los términos de intercambio. Este shock podría asimilarse a la implantación de un impuesto específico al sector exportable más relevante, aunque no son equivalentes. Los resultados se presentan en la Tabla 2.1.

Tabla 2.1							
Efectos de diferentes tamaños de shocks en los términos de intercambio							
(variables seleccionadas)							
Shock ter. Inte.	Capital exportable	Producto exportable	Empleo exportable	Consumo no transable	Consumo Importable	Empleo total	Producto agregado
1,0%	-2,2%	-1,3%	-0,7%	-0,09%	-0,9%	-0,3%	-1,4%
1,5%	-3,3%	-2,0%	-1,1%	-0,11%	-1,4%	-0,4%	-2,1%
2,0%	-4,4%	-2,6%	-1,4%	-0,15%	-1,9%	-0,5%	-2,7%
2,5%	-5,5%	-3,3%	-1,8%	-0,22%	-2,4%	-0,6%	-3,4%
3,0%	-6,6%	-4,0%	-2,2%	-0,26%	-2,8%	-0,7%	-4,6%
Fuente: Estimación propia.							

Como muestra la Tabla 2.1, independientemente de la magnitud del shock, el mayor impacto sobre la economía se produce sobre el capital del sector exportable (en este caso del sector minero) y en segundo lugar sobre el producto tanto exportable como agregado. Si consideráramos que el impuesto adicional de 5% es equivalente a un shock negativo en términos de intercambio de 1%, la producción del sector exportable sufriría una contracción de 1,3% –esto es, el nuevo estado estacionario se encontraría 1,3% por debajo del nivel previo al shock–, lo que estaría explicado por caídas de 0,7% y 2,2% en el empleo y en el capital, respectivamente.

En relación a la base para calcular el monto a pagar

En el proyecto de ley se establece que el monto de impuesto se determina como un porcentaje (5%) sobre la renta imponible operacional del explotador, es decir, del valor que resulte de deducir de las ventas anuales de minerales (ingresos brutos) los costos y gastos asociados a obtener dichas ventas. La ley define a los ingresos brutos como todos los ingresos derivados de la explotación de bienes, en tanto que los costos son todos aquellos costos directos de los bienes y servicios que se requieren para la obtención de dicha renta.

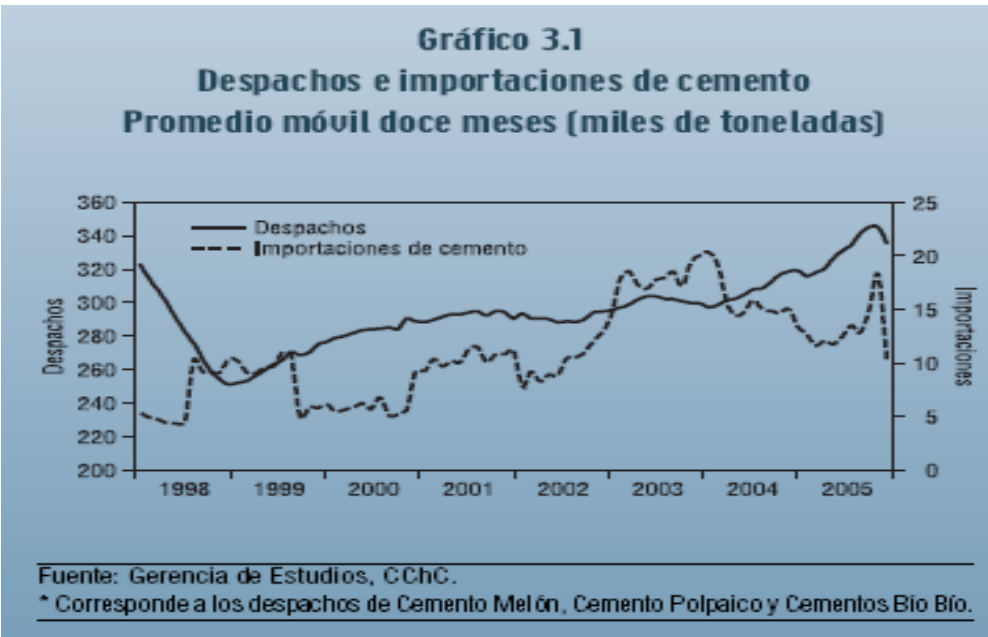
Al ser la base del impuesto la renta operacional que se calcula a partir de los ingresos brutos de la venta del mineral, se está gravando el valor final de éste, situación que, como se explica en el punto anterior, es distorsionadora, por cuanto se está gravando además un proceso industrial que ya está afecto a un impuesto (IVA).

Recuadro 3: El caso del cemento

El cambio del régimen tributario afecta tanto a la minería metálica como a la no metálica. En este sentido, uno de los bienes cuya producción se vería afectada es el cemento, insumo importantísimo para la construcción.

Sin embargo, el cemento no es un producto minero, sino que se clasifica como producto industrial, en tanto que la caliza (materia prima para producir cemento) está clasificada como un producto minero. Este mineral, en conjunto con el yeso y la puzolana, constituye una porción mínima del valor del producto final (cemento), en consecuencia, dado que las empresas explotan concesiones mineras para obtener estos recursos minerales y utilizarlos como insumos, el producto que efectivamente será gravado es el cemento. Ello entonces, como se ha afirmado reiteradamente en este documento, genera una fuerte distorsión, ya que al gravar el producto final se está gravando el proceso industrial (que es intensivo en tecnología, maquinaria, energía, recursos humanos, etc.), el cual, aparte del IVA, no está afecto a ningún impuesto en los demás sectores económicos.

Otro efecto adverso es que, a diferencia del cobre, el cemento es un producto cuyo consumo en el país supera a la producción local, por lo que Chile es un importador neto del mismo. En este sentido, la aplicación de un impuesto específico a las ventas de cemento producido en Chile se puede considerar como un impuesto que disminuye la competitividad de la producción local frente a la externa.



El mercado chileno del cemento está principalmente abastecido por los productores locales, ya que sólo el 5,8% del consumo total aparente es de origen extranjero. Esta situación puede explicarse por condiciones propias del cemento (perecibilidad, peso) que hacen relativamente difícil su comercio internacional, especialmente a través de la vía marítima, lo que constituye una suerte de barrera natural a la entrada de competencia externa en este mercado. De esta forma, un impuesto adicional al cemento, como sería el propuesto, se traducirá

parcialmente en un alza de su precio a nivel local, lo que incidirá directamente en los costos del sector construcción. También se afectarían negativamente los resultados de las empresas cementeras, las que no podrían pasar plenamente el mayor impuesto a precios por la amenaza de la competencia externa.

Para ver el impacto que tendría la implementación de este impuesto específico sobre la actividad de la construcción, resulta interesante analizar la incidencia que tiene este material sobre el Índice de Costo de Edificación (ICE) que elabora la CChC. Si bien esta aproximación es bruta, algo nos dice respecto de cómo afectaría un alza en el precio del cemento sobre los costos de construcción.

Para ello se supondrá –dado que a priori no conocemos las políticas de precio de las empresas productoras de cemento ni tampoco la real amenaza por parte de las importaciones– que el impuesto se traspasará íntegramente a precio, es decir, el precio del cemento se incrementará en 5%. Dado que el costo del cemento representa un 20% del ICE, podemos afirmar que el alza en el precio de 5% implicará un aumento del ICE de 1% (ver tabla 3.1).

Tabla 3.1	
Incidencia del cemento en el cálculo del ICE	
	%
Obra Gruesa	14,57
Terminaciones	3,18
Instalaciones	1,60
Total	19,35
Fuente: Gerencia de Estudios, CChC.	

Por otra parte, se debe considerar que en el marco del acuerdo de libre comercio firmado con la República de Corea, el cemento fue declarado como producto sensible, con el objetivo explícito de permitir que la industria local se adecue a las nuevas condiciones de competencia, por lo que el arancel aplicado al cemento de

origen coreano sólo será rebajado en un período de 10 años. Esta condición de sensibilidad se contradice con la aplicación de un impuesto adicional, que hará disminuir la competitividad de la industria cementera local no sólo respecto del cemento de origen coreano sino que frente al cemento de cualquier origen externo.

Nuevamente, si el fundamento para otorgar un tratamiento especial a la minería es que los recursos son no renovables y que pertenecen a todos los chilenos, entonces la base del impuesto debiera ser el valor bruto del mineral, no el valor del producto terminado. En este caso, tal como está planteado el impuesto, la distorsión no sólo se genera por la doble tributación al valor agregado, sino que discrimina en contra de los procesos industriales relacionados con la minería, en circunstancias que los procesos relacionados a otras actividades mantienen el esquema tributario.

Teniendo en cuenta lo anterior, las empresas podrían eventualmente dividirse, y que sólo la que explote el mineral pague este impuesto específico y la empresa relacionada realice el proceso industrial. Si así fuera el caso, la venta del mineral de la primera empresa –la que realiza la extracción– a la segunda es efectivamente el valor del mineral, base por sobre la cual debería calcularse el “royalty” o “regalía” por el uso de un recurso natural no renovable. No obstante, el proyecto de ley, previendo que ocurra esta situación, que obviamente no es óptima desde el punto de vista de las arcas fiscales, establece explícitamente que, para determinar la venta anual, se debe considerar la venta de todas las empresas relacionadas.

Por otro lado, un impuesto tal como está definido en el proyecto de ley, en donde sólo se pueden deducir a los ingresos brutos aquellos costos que son directos al proceso productivo excluyéndose los costos asociados a la exploración de yacimientos, los servicios que terceras empresas brindan a la minería y el costo de oportunidad del capital, provoca una fuerte ineficiencia en la asignación de recursos dentro del proceso productivo. Efectivamente, dado que se está discriminando a favor de aquellos insumos que se deducen de la base imponible, las empresas van a determinar su demanda por insumos (la que maximiza los beneficios) considerando esta nueva restricción, obteniéndose así una asignación entre insumos ineficiente.

Recuadro 4: El caso de los áridos

La expresión áridos se refiere al material pétreo, inerte con relación al aglomerante, que se emplea en la confección de morteros y hormigones y se clasifica como arenas y gravas. La explotación de áridos está vinculada directamente con la construcción, y ha adquirido relevancia, por cuanto está comprometida toda la infraestructura del país, tanto en obras públicas como privadas.

La Constitución Política del Estado asegura a todas las personas el derecho de propiedad, dejando al Estado el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas del territorio nacional. No obstante ello, se excluyen de este dominio a las arcillas superficiales. Sabemos también que para la exploración y explotación de las minas y sustancias minerales, la Constitución establece un régimen de concesiones que se regula en la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras y en el Código de Minería.

En el caso particular de los áridos, la Ley sobre Concesiones Mineras establece que “no se considerarán minerales las arcillas superficiales, las salinas artificiales, las arenas, rocas y demás materiales aplicables directamente a la construcción...”. El Código de

Minería, en tanto, confirma lo anterior, mencionando explícitamente que las arcillas superficiales, rocas y arenas no se considerarán sustancias mineras siempre y cuando su uso o explotación se relacione directamente con la construcción.

Llama la atención que la clasificación del árido como sustancia minera está sujeta a que se utilice directamente para la construcción. De lo anterior se desprende que ello significa “que las sustancias se empleen sin que sufran una transformación que altere sus condiciones físicas o químicas”. De este modo, “la simple trituración de las piedras de una cantera o su molienda, para formar el hormigón o el concreto es una operación intermedia entre la extracción de la piedra y su empleo en la construcción, que no altera las cualidades de la piedra, y en consecuencia, estas operaciones no significan que la piedra no se utilice directamente en la construcción.”.

Con respecto a lo anterior, el abogado Juan Luis Ossa Bulnes, en su libro Derecho de Minería, afirma que “no se divisa con claridad cuál es el fundamento constitucional de la Ley Orgánica en orden a excluir del concepto de sustancias minerales a los materiales aplicables directamente a la construcción. En efecto, estos materiales (arenas, rocas, etc.) son naturalmente minerales.” Se ha llegado al consenso de que la Ley de Concesiones Mineras y posteriormente el Código de Minería, sin desconocer la condición de minerales de estas sustancias, se limitaron a excluirlas de la legislación minera sujetándolas a las normas del derecho común. Ello implica que el dueño del suelo o quien tiene la administración del mismo puede explotar directamente los áridos, y también constituir derechos a favor de terceros para ello.

Dado este marco jurídico, se concluye que la extracción de áridos que está relacionada con la construcción no está afectada a este impuesto específico.

En relación a la modificación del Decreto de Ley N° 600

No obstante las críticas que se presentan en los apartados anteriores, como se mencionó anteriormente, este proyecto de ley en lo que respecta a la mantención de las “reglas del juego” representa un importante avance respecto del proyecto original.

Efectivamente, propone una serie de disposiciones transitorias para las empresas que están actualmente en operación, y en particular permite que las empresas que hayan suscrito un acuerdo con el Estado en el marco del estatuto de inversión extranjera mantengan las condiciones pactadas hasta que se termine el período de invariabilidad. Además, como incentivo a que las empresas actualmente en operación que

aún están en el período de invariabilidad se cambien al nuevo esquema tributario, se les garantiza una nueva invariabilidad por 15 años –12 años según la Cámara de Diputados– con una tasa de 4% en vez del 5%.

La pregunta que surge es: ¿qué incentivo tendría una empresa que hoy no paga impuesto específico para cambiarse voluntariamente de tratamiento y optar por una nueva invariabilidad pagando el 4% por sobre sus utilidades operacionales? La respuesta es lógica: la empresa optará por cambiarse cuando el valor presente del pago del impuesto específico de 5% una vez finalizado el período de invariabilidad sea mayor que el valor presente del pago de impuestos con una tasa de 4% por 15 años (eventualmente 12) más el valor presente del pago del 5% desde el año 16 en adelante –o a partir del año 13 en el caso de que sean 12 los años de invariabilidad. Obviamente, mientras menos sean los años restantes para que caduque el período de invariabilidad, más incentivo tiene a cambiarse de tratamiento. Sin embargo, al análisis de la decisión de cambiarse o no de tratamiento se debe añadir un factor: la incertidumbre. En efecto, si las empresas esperan nuevas alzas de impuestos o cambios en las condiciones actuales, van a estar dispuestas a cambiarse de un régimen en que no pagan impuesto especial a uno que sí lo hacen, asegurándose a lo menos por quince años (12). En el fondo, es un seguro que la empresa pagaría por quince años para que se mantengan las condiciones a un costo de 4% de su utilidad operacional.

VI. Conclusiones

En diciembre pasado el Gobierno presentó ante el Congreso una modificación a la Ley de Impuesto a la Renta, estableciendo un tributo adicional de 5% sobre la utilidad operacional tanto para la minería metálica como no metálica. Dicho impuesto sólo será efectivo para aquellas empresas cuyo margen operacional supere el 8%, o bien cuyas ventas anuales excedan las 8.000 UTM. Por su parte, el proyecto establece un cambio al Estatuto de Inversión Extranjera (DL 600) asegurando una nueva invariabilidad para los inversionistas que firmen un acuerdo bajo estas nuevas condiciones (15 años en el proyecto original, 12 años según las indicaciones presentadas por la Cámara de Diputados), y mantiene las condiciones de invariabilidad para aquellos empresarios extranjeros que están bajo el actual régimen; en tanto que en el caso de las empresas que están bajo esquema de invariabilidad y opten por cambiarse de régimen, se les asegura una tasa de 4% por 15 años (12).

Para la Cámara Chilena de la Construcción éste es un tema muy relevante, toda vez que aproximadamente el 40% de inversión en todo proyecto minero es inversión en construcción, y por cuanto insumos importantísimos de la construcción también se verán afectados, en particular el caso del cemento.

La “renta extraordinaria” que supuestamente obtienen las empresas mineras y que el Gobierno quiere recaudar, al menos en parte, con este impuesto específico es común a todos aquellos sectores que cuentan con un insumo cuya oferta es vertical (infinitamente inelástica), como es el caso de la tierra. No obstante, la minería se diferencia del resto porque cuando no se conoce el mineral que hay bajo tierra el valor de éste es cero. De este modo, la renta vendría a ser la compensación para el inversionista del gasto y riesgo que asumió a la hora de invertir en exploración. En consecuencia, un impuesto de este tipo lo que hace finalmente es reducir el incentivo a la exploración.

Por otro lado, como se mostró en el documento, la tasa efectiva de pago de impuestos aumenta a medida que disminuye la escala de producción, por lo que un impuesto como el que se quiere implementar castiga en mayor medida a los pequeños productores de minerales.

Si bien este proyecto de ley representa una mejora respecto del anterior ya que mantiene las “reglas del juego” para el tratamiento de la inversión extranjera, aparte de reducir el incentivo a la exploración, produce una fuerte discriminación en contra de los procesos industriales asociados a la minería. En efecto, al estar definida la base del impuesto sobre la utilidad operacional de la primera venta, además de gravar el mineral se está gravando el proceso industrial, el cual ya está afecto al IVA. En el caso del cemento es muy evidente: el mineral no renovable es la caliza, materia prima para producir cemento. Este material (no metálico) representa un valor muy bajo del producto final elaborado, sin embargo el 5% se aplicará sobre las ventas de cemento.

Si a lo anterior se añade que para el cálculo de la base imponible de este impuesto específico sólo se pueden considerar sólo los costos directos de producción, el efecto adverso de este impuesto es aún mayor, toda vez que esto generará una fuerte ineficiencia en la asignación de los recursos en el proceso productivo.

- Confederación Minera de Chile.

Intervino el Presidente, señor Moisés Labraña. Además, también consignó su opinión por escrito, que es la siguiente:

“¿Qué se persigue con las propuestas de reformas?

La Confederación Minera de Chile, desde 1997, y en reiteradas oportunidades ha sostenido que la defensa del Patrimonio Nacional, sobre todo, de nuestras principales riquezas, en este caso las mineras, no se resuelven con políticas de mercado.

El país requiere aplicar urgentemente de una Política Nacional para la Minería, que contenga a lo menos 5 definiciones:

1.- Control de la producción de cobre, que no sobrepase el consumo mundial. Establecer una política de crecimiento productivo ligado a iniciativas de consumo.

2.- Fundir y refinar en Chile para incorporar valor agregado a nuestra producción.

3.- Cerrar las brechas tributarias y posibilitar las reformas en la actual legislación, que permitan una recaudación digna al fisco, que posibiliten captar los recursos necesarios para industrializar al país; y así al futuro reemplazar la entrada de divisas que necesita el país cuando se cierren las minas.

4.- Convertir a Codelco, como empresa del Estado chileno, en la gran transnacional del cobre mundial. Traspasándole todos los grandes yacimientos. Por tanto nos oponemos a cualesquier intento de enajenar su patrimonio o parte de su patrimonio.

5.- Renacionalizar nuestras principales riquezas mineras.

Así se lo expresamos a la Honorable Comisión Especial del Senado que se abocó a investigar a las empresas transnacionales. Compartimos mucho de estos criterios con importantes Senadores de la República.

¿Porqué estuvimos entonces porque se aplicara un royalty a estas empresas?. Porque entendíamos que operativamente se sepultaba definitivamente la ley 18.097, orgánica constitucional de concesiones mineras y prevalecía el precepto constitucional que, en su artículo 19, consagra el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible del Estado sobre todas las minas. Con esto se defendía el principio del patrimonio nacional.

A decir verdad, la iniciativa del royalty de gran apoyo nacional, se convirtió en un acto de irresponsabilidad política.

Por una parte, el Gobierno con su actuar, dejó demostrado que no tenía el menor interés político de sacarlo adelante. Por la otra, la derecha, salvo honrosas excepciones, sacó su recurrida pirotecnia para desvirtuarlo. Esto fue una burla para el país y un nuevo triunfo del "Consejo Minero".

Todo queda muy claro ahora. Con el nuevo proyecto que en forma muy acelerada se nos pone en la mesa. Nos extraña profundamente la metodología en uso para su tramitación. ¿Porqué no se ha dado a conocer a la opinión Pública?. ¿Porqué paso tan rápido por la Honorable Cámara de Diputados?.

¿Qué se busca?, ¿Se pretende superponer por sobre el artículo 19 de la Constitución del 80, la ley 18.097 sobre concesiones mineras?.

En 1983 en el Diario La Tercera a propósito de este grave intento político se publicó las declaraciones de Pablo Rodríguez Grez, quién denunciaba que esta pretensión ¡es inconstitucional y contraria al interés nacional!.

El Washington Post en septiembre de 1983 resumió así la opinión de una de las grandes transnacionales interesadas en el cobre chileno “No necesitamos de esta habilidad. La ley Minera que se crea (escribiendo sobre la ley 18.097) no puede asegurarla, “It is to good to be true”. Como resumen señaló: Ni en los pobres estados africanos podrían perdurar leyes tan contrarias al interés nacional y al movimiento de la historia. “Más temprano que tarde el cobre volverá a ser chileno”.

Este proyecto como consideración estructural y de fondo, pretende legitimar la ley 18.097. En el inciso I (Fundamentos de la iniciativa). No estamos de acuerdo, no aceptamos este verdadero atentado al patrimonio nacional, estamos por el rechazo. El Gobierno debe retirar el actual proyecto que se maneja en las sombras.

Además las indicaciones no son para nada claras; parece un proyecto para generar confianzas a las compañías transnacionales y en nada está tomado en cuenta el interés nacional.

Ya en su artículo 1º deja la puerta grande abierta para que este impuesto pueda ser evadido, al dejar espacio para que las empresas mineras nunca alcancen la rentabilidad imponible operacional. Ya que no se tendrán en cuenta los intereses, las pérdidas de ejercicios anteriores, la depreciación acelerada, el exceso de gastos de organización y puesta en marcha y menos las pérdidas registrada en las ventas a futuro. Estamos frente a multinacionales relacionadas. Que son dueñas de todo el negocio minero a nivel mundial y que no son más de 10. A decir Phel Dogde, Teck Corporation, General Motors, Ford, Mitsubischi, y un corto etc. Dueñas de fundiciones y refinerías, gigantescas manufactureras, compañías industrializadoras, bancos y comercializadoras, dueñas de paraísos financieros. Manejan todo el negocio, desde la extracción hasta la puesta en mercado de sus productos.

Ellas saben e introducen al país menos del 35 % del capital necesario, como capital propio. El resto es conseguido en sus propios bancos a intereses elevados. Viven como principio en el mundo de las pérdidas. Y como en este país somos tan comprensivos les dejamos hacer. Y ahora queremos darle tranquilidad por 15 años. ¿Cuántos proyectos de los en operación estarán terminados a esa fecha?.

Queremos decirle al Presidente de la República que retire este proyecto y lo reemplace por otro que cautele el interés nacional. La globalización económica no nos debe convertir en país fácil, de confianza para las transnacionales. No debemos hipotecar el futuro. Ningún Gobierno debe legislar con tales garantías y a tan largo plazo, hipotecando el futuro. Sobre todo que le queda poco tiempo de Gobierno al igual a los señores parlamentarios.

Codelco tiene la capacidad para desarrollar todos los grandes proyectos que nos quedan como reservas, reportándonos los recursos que necesitamos. La industria minera privada nacional también tiene capacidad y debemos abrirles también posibilidades para ellos. Ya que los mineros privados nacionales, a diferencia de las transnacionales, si pagan impuestos y generan recursos que el país necesita.

Los trabajadores significamos entre el 3 al 4% del gasto operativo de estas empresas transnacionales. Costo marginal que estas empresas señalan como la gran contribución que le hacen al país. Y cuando el cobre se encuentra en su mejor momento de precios, producto del crecimiento del consumo de la República China; nos llevan seguramente como parte de sus aportes a huelgas de 37 días en Domeyko y 22 días de huelga en El Abra.

Cuidado; estas empresas que amasan enormes utilidades para sus dueños, nos van a heredar una gran población de trabajo con enfermedades del trabajo que ellos no estudian, no investigan y nadie se los exige, no se hacen responsables de sus efectos, ya que no son parte del negocio y por estos trabajadores más adelante va a tener que responder el Estado de Chile.

Preferimos, se reponga el proyecto de royalty, en reemplazo de este proyecto.

El proyecto de royalty aportaba mayores recursos, éste se debe difundir en el país, dando inicio a una campaña nacional de discusión y que en su votación en el Honorable Senado se hagan responsables cada uno de su voto. Queremos ver patriotas defendiendo el futuro de Chile; O en su efecto se convoque a un plebiscito nacional donde todos los chilenos expresemos nuestra voluntad. Eso es democracia.

No cierren las puertas a un serio debate nacional donde reiniciemos el proceso de recuperación de nuestras riquezas, que el país necesita para su necesario y futuro crecimiento.

La globalización pasa por la capacidad de independencia que tengamos para construir nuestro futuro.”.

- Instituto Libertad y Desarrollo.

En nombre del Instituto hizo uso de la palabra el señor Axel Buchheister. Asimismo, adjuntó sus observaciones por escrito, las que se consignan a continuación:

“I.- Antecedente

La Comisión de Minería del H. Senado, ha solicitado a Libertad y Desarrollo, su opinión sobre los proyectos de ley que pretenden establecer un tributo específico para el sector minero.

En las secciones siguientes se emite un juicio sobre el tema objeto del debate.

En relación con este tema, cabe consignar que las restricciones de tiempo inherentes a este tipo de exposiciones, impiden hacer un análisis exhaustivo del tema. Por ello, nos permitimos acompañar a esta Comisión los distintos documentos que nuestro Instituto ha emitido sobre el particular, haciendo ver los negativos efectos que un tributo de esa naturaleza tendrá sobre la economía nacional y sobre la inversión en general y la minera en particular.

En términos generales, nos oponemos al establecimiento de la llamada regalía minera o de cualquier forma de tributación específica sectorial, por las siguientes razones:

a) Los impuestos sectoriales afectan la debida asignación de los recursos en la economía. El precedente de establecerlo conducirá a una suerte de “corporativización” del ambiente económico, pues los empresarios tendrán que comenzar a ponderar el riesgo que su actividad sea afectada con tributos especiales y tomar medidas para neutralizar esa posibilidad.

Cabe consignar que la aplicación de reglas uniformes y no discriminatorias ha sido una de las bases esenciales del sistema económico que ha regido en los últimos 30 años en Chile, que ha sido muy exitoso y que nos distingue de los países del entorno latinoamericano.

b) Afectará la inversión, desincentivando los proyectos mineros marginalmente rentables, con los consiguientes efectos en la creación de riqueza. El crecimiento económico es el único medio efectivo de asegurar el desarrollo y la superación de la pobreza que golpea a muchos de nuestros compatriotas.

Chile compite en un mundo globalizado por atraer capitales y todo nuevo costo que se agregue a los proyectos nacionales, determinará que los restantes proyectos en el mundo –sean o no mineros- se hagan marginalmente más atractivos, creando el riesgo de desviar la decisión de inversión hacia estos últimos. Esto es particularmente importante en el sector minero, cuyos proyectos requieren de enormes recursos económicos de los que Chile carece.

II.- Análisis del proyecto

1.- Consideraciones constitucionales

a) El proyecto reedita el “royalty”, lo que es contrario a la Constitución, que prohíbe que se renueven antes de un año los proyectos de ley cuya idea de legislar ha sido rechazada en la cámara de origen (art. 65), cual es el caso del royalty. Se podría renovar recién en agosto del 2005.

b) La Carta Fundamental garantiza la igualdad ante la ley tributaria (art. 19, N° 20) y prohíbe la discriminación arbitraria en tratamiento económico que el Estado debe dar a los particulares (art. 19, N° 22). Específicamente, prohíbe establecer gravámenes especiales que afecten a algún sector o actividad, si ello importa una discriminación arbitraria (“caprichosa”, según la jurisprudencia constitucional).

El proyecto funda el tributo en la propiedad del Estado y en que los minerales se agotan, lo que no es motivo que justifique un trato distinto, pues hay otros recursos susceptibles de agotarse y que no se ha planteado gravarlos; además, que las reservas lejos de estar disminuyendo, sino que se han acrecentado. Finalmente, no se advierte que ello sea responsabilidad de los inversionistas.

La falta de igualdad ante la ley, queda más aún de manifiesto cuando se tiene presente que originalmente la intención de excluir de la aplicación del tributo a los que tiene un rentabilidad operacional inferior al 8%, lo que determina que se aplique a unas 15 empresas exclusivamente.

Desde un punto de vista económico y político, el tributo especial que se establece constituye un grave precedente y servirá de base para el establecimiento de otros impuestos sectoriales. Consecuencias de esto serán la ineficiencia económica y “corporativización” de la economía.

Otro factor de discriminación arbitraria en el trato que da el Estado en materia económica, es la dictación de un estatuto especial para la inversión extranjera para el sector minero. ¿Qué justifica que la generalidad de los inversionistas tengan un estatuto para acoger sus aportes y los mineros tengan otro específico, distinto y por cierto más limitado?

2.- Alcance del nuevo tributo

El proyecto experimentó un cambio importante en la Cámara de Diputados, como fue extender su aplicación a la generalidad de las empresas mineras por la vía de aplicarlo también a las empresas cuya utilidad operacional sea inferior al 8%, con una tasa proporcional. A este respecto, cabe señalar que aplicar un tributo a determinadas personas dentro de un sector es una práctica gravemente discriminatoria e inconstitucional, por lo que ampliar su aplicación a todas aquellas empresas que están en el sector minero -esto es, en la misma situación- constituye un mínimo exigible de rigor técnico y jurídico, más allá de lo cuestionable que sea el impuesto. Esta ampliación no nos cabe duda que se ha debido a la posibilidad cierta que el impuesto fuera impugnado con buen éxito ante el Tribunal Constitucional o sobre todo ante tribunales internacionales por ser discriminatorio, como quiera que se aplicaría a muy pocas empresas y “con nombre y apellido”. Todo esto, no hace más que ratificar lo inadecuado de la propuesta de establecer este tributo especial, pero además que todo cambio que apunte a sustraer empresas mineras de su aplicación, expone adicionalmente a Chile a una derrota ante un tribunal internacional.

Sin embargo, es cuestionable que al igualar el trato se haya recurrido a un sistema progresivo, absolutamente ajeno la lógica económica y técnica que ha primado hasta ahora en los tributos a las empresas, cuyas tasas son fijas para evitar distorsiones en la asignación de los recursos. Se sienta aquí un precedente que bien puede ser la antesala de la adopción de la tesis de las “utilidades excesivas”, que no es más que gravar la eficiencia y la productividad de las empresas.

3.- Tasas en los artículos transitorios

El proyecto, como ya se dijo, ha establecido un fórmula de tasas diferenciadas para el tributo, que se incrementa a medida que crece la rentabilidad operacional, para estabilizarse en una tasa máxima de 5%.

En los artículo transitorios regula la situación de las empresas que tienen D.L. 600, las que celebren el respectivo contrato una vez anunciado el nuevo tributo y aquellas que operan actualmente y no tienen uno pactado, a todas las cuales se les ofrece la alternativa de

incorporarse a la nueva invariabilidad, con tasas de 5% ó 4%, según los casos, sin contemplar la progresividad de éstas. La redacción de los artículos transitorios es categórica en ofrecer una tasa única y no contemplar esa progresividad, lo que más bien parece ser una inadvertencia, pues habría quedado así de la redacción original, y no una decisión consciente de negarla. Este aspecto debiera ser corregido.

4.- Precios de transferencia

El proyecto otorga nuevas facultades al Servicio de Impuestos Internos en materias de “precios de transferencia”: tratándose de “operaciones realizadas con empresas independientes, siempre que los valores asignados sean inferiores a los que normalmente se cobran en los mercados internacionales en operaciones de similar naturaleza, o en el caso que no hubieren valores de referencia en dicho mercado. La Dirección Regional podrá impugnar fundadamente los precios, considerando los costos de producción más un margen razonable de utilidad”.

Esta es una facultad amplia, aplicable a toda transacción y no sólo a productos mineros, que es altamente cuestionable por su discrecionalidad y que generará gran incertidumbre tributaria en las empresas contribuyentes.

Adicionalmente, se agrega otra atribución respecto de las transacciones en el país entre empresas mineras relacionadas, en que dicho Servicio podrá desestimar los precios utilizados en tales ventas, pudiendo para ello considerar los costos y rentabilidades de las personas relacionadas y utilizar los precios de referencia de productos mineros que determine la Comisión Chilena del Cobre.

Esta facultad no se puede entender si no se le atribuye un carácter discrecional que excede la ya conocida facultad de tasar que tiene el SII (art. 64), que en todo caso tiene que considerar los antecedentes que le entregue el contribuyente. Aquí se pretende que el Servicio haga sus propias apreciaciones independientes o se base las que haga la Cochilco. Con ello la determinación de la base imponible, tanto en la apreciación de los ingresos como gastos y costos, quedará entregado al juicio del SII, sin que el contribuyente tenga la posibilidad real de cuestionarlos.

5.- Inversión extranjera en el sector minería

En general, el proyecto marca un cambio de política en materia de trato al inversionista extranjero en el sector minero, frente a lo que hacía el proyecto anterior, de plano respeto al Estatuto del Inversionista Extranjero (DL 600). Esto es muy positivo, aunque siempre debió ser así.

Sin embargo, en la Cámara de Diputados se introdujo una modificación importante al proyecto, que no ha sido en lo absoluto explicada. El D.L. 600, a través de toda su normativa y en la lógica que ha sido aplicado, entrega las garantías de invariabilidad al inversionista y a la empresa receptora. Ello es lógico, como fuere que se trata de las “dos caras de una misma medalla”: de nada serviría dar una garantía al inversionista, si ella no se hiciere extensiva a la empresa en que materializa la inversión; si la garantía de una tasa máxima se da al socio inversionista pero no a la empresa, bastaría con subir los impuestos esta última.

En esa lógica, el proyecto original otorgaba las garantías de nuevo régimen a los inversionistas mineros (art. 11 Ter), señalando que eran tanto para el inversionista como para la empresa receptora. Sin embargo, el proyecto despachado, en virtud de una indicación del propio Ejecutivo, ha eliminado la referencia a la empresa receptora en el encabezado del artículo 11 Ter, como de las disposiciones transitorias que se vinculan con éste. La técnica legislativa no es muy apropiada, porque en dicho artículo subsisten varios incisos que norman situaciones que implícitamente suponen que la empresa receptora también es titular de la garantía.

Como se dijo, nadie ha explicado la razón de esta modificación y que de aplicarse como se interpreta literalmente, en términos que la garantía no se aplica a las empresas receptoras, vuelve inútil la existencia del nuevo régimen y no habrá ya inversionistas extranjeros dispuestos a incursionar en rubro minero. Si por el contrario, se entiende que igual dichas empresas receptoras podrán invocar los derechos, como consecuencia de ciertas normas que las aluden, simplemente no se entiende la necesidad de las modificaciones que se introducen y que sólo contribuyen a crear inseguridad jurídica.

Además, hay un aspecto específico que cuestionar: a los inversionistas que ingresen al nuevo sistema se les otorga un crédito contra el Impuesto de Primera Categoría, por un 50% del impuesto específico pagado en los ejercicios 2006 y 2007. Si el crédito excede a Primera categoría, no es recuperable ni imputable a otro tributo.

El incentivo resulta ser discriminatorio con las empresas que en tales períodos tengan pérdida tributaria, que son aquellas que partieron más recientemente con sus proyectos mineros. Lo correcto sería otorgar el crédito para los dos primeros años en que la empresa logre utilidades tributables.

6.- Garantía exclusiva para los tributos

En relación con el nuevo régimen de invariabilidad para el sector minero (art. 11 Ter), originalmente el proyecto otorgaba una sólida seguridad en cuanto a su alcance, pues decía que “como parte de esa invariabilidad, no estarán afectos a cualquier nuevo tributo, tasa, gravamen o carga, específicos de la actividad minera...”; pero ahora el proyecto despachado por la Cámara expresa que “No estará afectos a cualquier nuevo tributo, específico de la actividad minera ...”.

Dicho en otras palabras, se ha suprimido de la garantía las nociones de “tasa, gravamen o carga”, restringiéndola meramente a los tributos. Si bien éste es un concepto amplio, el precedente reciente fue argumentar que el llamado royalty no es un tributo, de manera que la nueva forma de redactar dejará abierta la posibilidad para los partidarios de éste –entendido como un cobro por el mineral extraído con prescindencia de los resultados de la explotación- puede imponerse además del impuesto específico. El margen para ello nace precisamente del cambio introducido, porque de ninguna otra manera se puede entender la limitación del alcance de la garantía y toda vez que no se ha dado otra explicación que lo justifique. La inseguridad jurídica que lo anterior puede provocar en las inversiones mineras es evidente, como asimismo, las consecuencias para el desarrollo del país.

- - -

En la sesión siguiente, la Comisión planteó varias inquietudes al señor Ministro de Hacienda, con el propósito de avanzar opiniones para la discusión en particular.

En primer lugar, el Honorable Senador señor Prokurica señaló que este impuesto afectaría a empresas que no fueron consideradas inicialmente. Compañías que no están acogidas al decreto ley N° 600, que han pagado sus impuestos y que, por lo tanto, son afectadas tributariamente dos veces, porque ya pagan impuesto a la renta. Al efecto, sugirió otorgar un tratamiento impositivo diferente para la mediana minería, respecto al que se propone para a la gran minería.

En segundo lugar, planteó su preocupación por la minería no metálica, en especial, por las inquietudes manifestadas por la Cámara Chilena de la Construcción, en el sentido de que este impuesto encarecería el costo del cemento chileno, perjudicando a la industria nacional que abastece el 90% del mercado doméstico, en beneficio de los cementos importados. Agregó que, además, el sector agrícola ha manifestado inquietud por el costo del salitre.

Por último, apuntó al compromiso de asignación de recursos a las regiones mineras. Añadió que durante el estudio del primitivo royalty, siempre estuvo claro que la finalidad era favorecer a las regiones donde se extraían los recursos no renovables, las que estaban en una situación desventajosa respecto del resto del país, que producían recursos renovables.

Agregó que el proyecto en estudio no menciona en absoluto a las regiones mineras. No obstante, los Ministros de Hacienda y de Minería han dicho que estaría en un proyecto aparte, a través de los recursos para el fondo de innovación tecnológica. Sin embargo, estimó que sería preferible incorporar una disposición específica en este proyecto que indique el porcentaje que se destinaría al desarrollo de las regiones mineras, cifra que según entiende sería de un 15%, y que considera insuficiente.

Agregó que las regiones mineras presentan un cuadro complejo, porque no sólo han existido problemas con las empresas transnacionales que han explotado diversos minerales como salitre, plata y cobre, sino que también han tenido discrepancias con el Gobierno central. Añadió que las regiones mineras han financiado muchas de las grandes obras nacionales; en cambio, del Gobierno central han recibido muy poco a cambio.

A continuación, el Honorable Senador señor Orpis hizo algunas observaciones acerca de la invariabilidad tributaria contemplada en el artículo 2º. En primer término, en el encabezamiento del inciso primero del artículo 11 ter, observó que se eliminó a las empresas receptoras, las cuales eran mencionadas en el Mensaje, en circunstancias que la invariabilidad tributaria es un beneficio que debe aplicarse tanto al inversionista como a la empresa receptora. Asimismo, en la misma norma, pero en el inciso segundo de su número 1º, hay un cambio en relación al Mensaje, porque en éste se señala que “no estarán afectos a cualquier nuevo tributo, tasa, gravamen o carga”, en cambio la norma aprobada por la Cámara de Diputados señala solamente que no estarán afectos a cualquier nuevo tributo específico para la actividad minera, con ello, en su opinión, queda abierta la posibilidad de que en el futuro se agregue, además, un royalty.

A su vez, el Honorable Senador señor Núñez se refirió al porcentaje que se destinaría a las regiones mineras. Añadió que, según las cifras que se han informado, el 15% sería para las regiones mineras y el 75% restante sería para proyectos concursables de todo el país. Al respecto, no se mostró conforme con las cifras indicadas y le gustaría saber cómo se llegó a ellas, pues perjudican a las regiones mineras.

Agregó que el problema radica en que no todas las regiones están en igualdad de condiciones para competir por sus

proyectos, ya que en muchas de ellas no existen universidades o institutos profesionales con la capacidad para desarrollarlos.

Por su parte, la Honorable Senadora señora Frei coincidió con la inquietud manifestada por el Honorable Senador señor Núñez, en orden a que el 15 % es insuficiente. Agregó que, además, es necesario saber quién evaluará los proyectos presentados y con qué criterios se hará esta selección.

El Honorable Senador señor Cantero manifestó que en términos generales está de acuerdo con el proyecto. Agregó que desde los años ochenta en adelante se ha llevado a cabo una política de inversiones que ha sido exitosa sobre todo en la gran minería, no así con los pequeños mineros y los pirquineros, donde se han perdido muchos puestos de trabajo.

Indicó que este proyecto es un cambio de criterio respecto de la política impositiva. Añadió que aunque no le gustan los impuestos específicos, salvo que haya un consenso muy general acerca de su conveniencia, este proyecto obedece a la creencia compartida por la mayoría de las personas en el sentido de que el sector minero puede hacer un mayor aporte al desarrollo del país.

Agregó que no le preocupa la situación de los actuales inversionistas, porque ellos tienen contratos vigentes con el Estado chileno, los que serán respetados. Además, este proyecto afecta solamente a los proyectos futuros.

En otro orden de ideas, compartió las inquietudes que se han planteado en la Comisión acerca del reparto que se hará, por parte del Gobierno central, del mayor ingreso que tenga el fisco por este concepto.

Explicó que, por ejemplo, la mitad de las calles de la ciudad de Calama está sin pavimentar, sin veredas, además que gran parte de ella no tiene red de alcantarillado. Resaltó que ello provoca resentimiento y una sensación de rebeldía, en especial cuando se observan las grandes inversiones realizadas en ciudades del centro del país. Destacó que la situación antes descrita genera desconfianza respecto a los repartos que hace el Gobierno central.

Indicó que el 15% que se destinaría a las regiones mineras es absolutamente insuficiente. Añadió que es necesario preocuparse de un desarrollo tecnológico sustentable y equilibrado, para lo cual propuso dos alternativas: la primera, es democratizar los recursos y permitir que de los fondos que estén aprobados por Consejo Regional, de los fondos que estén en el marco del banco integrado de proyectos, las empresas de esas

regiones puedan aplicar un porcentaje de estos recursos a esos proyectos específicos. Agregó que la segunda opción sería señalar expresamente en la ley el destino de los fondos en aplicación del N° 20 del artículo 19 de la Constitución Política.

El Ministro señor Eyzaguirre respondió que, en lo que respecta a la afectación de las empresas de la mediana minería, es parcialmente cierto que las empresas mineras han tenido un tratamiento tributario único, porque pueden descontar impuestos por varias vías, de sustitución de deuda por capital, precios de transferencia, envíos de utilidades al extranjero contra depreciación acelerada, etc.

Agregó que todos están de acuerdo en que la situación de beneficios de algunas empresas es inaceptable. Añadió que, incluso José Piñera, que estuvo en la génesis de la ley de concesiones mineras, en su revista “Economía y Sociedad” reconoce que hasta el 2001, la minería gozaba de “beneficios tributarios inaceptables”. Sin embargo, recordó que la invariabilidad que se crea en el artículo 11 ter es incompatible con la del 11 bis. Así todas las empresas que no están acogidas a la nueva ley tributaria que empareja a la minería con el resto de las empresas, deberán optar entre el 11 bis y el 11 ter. Por otra parte, las medianas empresas ya estaban afectas al impuesto a la renta.

Agregó que es conveniente que los inversionistas del 11 bis se acojan voluntariamente al 11 ter, porque de esa manera se van eliminando las inequidades tributarias que existían al interior del sector y, además, frente a otros rubros.

Recordó que la razón de este impuesto no dice relación con lo anterior, sino que con una característica única de la minería, cual es que explota recursos no renovables que devengan rentas económicas, es decir genera una renta que no es propia de la productividad del sector sino propia del recurso que extrae, lo que hace que en todos los países del mundo se cobre una tasa distinta al resto de la economía, como un royalty o impuesto.

Añadió que el tema de la mediana minería, que históricamente ha tenido un tratamiento diferenciado porque no gozan de las mejores tecnologías; tienen costos de operación más altos; generan más puestos de empleo, y tienen una situación financiera más vulnerable, debido a los altibajos del precio de los minerales, ha sido recogido por el Gobierno. Añadió que por esa razón el proyecto plantea que las empresas que venden menos de 8.000 UTA no estén afectas a la misma tasa y también lo están quienes tengan una rentabilidad operacional inferior al 8%.

Agregó que el Gobierno no cree que estos montos sean indiscutibles, en particular, precisó que hay quienes señalan que usar el

criterio de la rentabilidad puede traer más costos que beneficios por apuntar a una tasa que se consideraría normal y por tanto poner bajo sospecha a cualquier sector que tuviera una tasa superior. Aclaró que nunca se tuvo esa intención, sino la de fijar una rentabilidad que le permita a las empresas subsistir y no gravarla con este impuesto, en la eventualidad que esté por debajo de los márgenes. Preciso que están disponibles para revisar ese tema. Agregó que también puede relacionarse el tributo al volumen que se extrae, a vía ejemplar indicó que el proyecto de los Honorables Senadores señora Frei, y señores Núñez y Lavandero era de 15.000 toneladas, también puede revisarse la gradualidad, pero no se puede eximir *per se* a la mediana minería del impuesto, en tanto reúna los requisitos que lo hacen aplicable.

En lo que dice relación con la minería no metálica, como el cemento y el salitre, indicó que hay equívocos, se dice que afectaría a la construcción o a la agricultura porque este impuesto subiría los precios y afectaría a quienes usan estos recursos. Manifestó que no es posible hacer esta afirmación y a la vez sostener que esto daña la rentabilidad de los sectores, porque si quienes extraen el recurso trasladan cualquier impuesto al consumidor, la rentabilidad no se vería afectada. Añadió que quienes dicen eso incurrir en una contradicción. Agregó que este es un impuesto del tipo renta, y está demostrado en la teoría económica que los impuestos de carácter renta, a diferencia de los impuestos indirectos, no afectan los costos y no afectan los precios, este es un impuesto contra saldos, contra utilidades, que no afecta el precio final.

Consultado por el Honorable Senador señor Páez acerca de la inquietud de la Cámara de la Construcción en orden a que se incrementarían los valores del cemento y, en consecuencia, los de la construcción, teniendo presente que lo que se afecta es la caliza que constituye el 15% del cemento, indicó el señor Ministro que la construcción ha sido muy beneficiada en el último tiempo, por las siguientes razones: tasas de interés bajas, solidez fiscal, tiene un tratamiento del impuesto al valor agregado que es sumamente preferencial respecto de los otros sectores y, por último, porque siendo un impuesto que se traslada al margen operacional de las empresas productoras de cemento, afecta a las utilidades y no los precios.

Consultado por el Honorable Senador señor Núñez en cuanto al riesgo que las empresas mineras dejen de explorar, y consecuentemente de instalar faenas, dado que cerca del 40% de sus inversiones son en infraestructura, el señor Ministro declaró que el Gobierno ha sido extremadamente cuidadoso, y por ello el impuesto se aplica sobre las utilidades.

Hizo presente el Honorable Senador señor Orpis que las empresas de cemento alegan que funcionan con márgenes muy pequeños, que sus ganancias son por volúmenes, y que el verdadero valor

es el proceso industrial, donde la caliza vale poco. Añadió que está de acuerdo en que el impuesto se aplica sobre rentabilidades, pero que indudablemente afecta el margen.

El señor Ministro precisó que el impuesto se aplica sobre márgenes. Indicó que si no tienen utilidades sobre los porcentajes que la ley señala, no quedan afectos al impuesto.

Respecto de la invariabilidad tributaria, señaló que la intención del proyecto es que no sea afectada por ningún gravamen por lo que estuvo de acuerdo en modificar la redacción del inciso segundo del N°1 del artículo 11 ter nuevo para incorporar la referencia a la tasa, gravamen o carga.

El señor Ministro de Hacienda explicó, respecto de la consulta del Honorable Senador señor Cantero, que a comienzos de los años ochenta, debido a la crisis financiera, el imperativo era conseguir inversiones extranjeras y dólares. Debido a ello se promulgó un estatuto que privilegió la inversión extranjera, pero agregó que veinte años después la situación ha cambiado. Señaló, además, que en esa época había una suerte de royalty, porque los inversionistas debían liquidar sus divisas en el mercado cambiario formal del Banco Central, el cual tenía una diferencia de entre 10 y 20 puntos con el mercado oficial.

En lo que respecta a las regiones, expresó que es necesario transformar el producto de los recursos no renovables en recursos renovables que puedan seguir produciendo beneficios para la zona una vez que esos riquezas se hayan agotado, la misma filosofía del impuesto obliga a que no sean destinados a gastos corrientes sino que a inversiones que generen riquezas futuras.

Por otra parte, indicó que el impacto que causaría en las regiones mineras la desaparición del recurso no renovable es inmensamente mayor que en el resto del país, porque no sólo significan fuentes de trabajo sino que también hay actividades que están relacionadas con ella, además de los problemas ambientales y de salud que puedan estar involucrados.

Enfatizó que si se quiere crear riqueza renovable, dadas nuestras condiciones geográficas, no hay dudas que el futuro de Chile está en potenciar los clusters en torno a la minería, la madera, la agroindustria, etc. Añadió que si nos comparamos con los países que han sido exitosos en esta estrategia, el elemento que falta, mucho más que educación, es el bajísimo nivel de inversión en ciencia y tecnología. Agregó que no es preciso llenar el país de universidades, sino que aprovechar las sinergias de las ventajas comparativas de cada zona aplicado a una lógica productiva.

Indicó que luego de la aprobación de este proyecto se pretende reconstruir el Sistema Nacional de Innovación, el que será encabezado por un grupo de siete personas, cuatro del sector privado y tres ministros, los primeros serán nombrados por el Presidente de la República, a proposición de los sectores involucrados, la comunidad científica la comunidad de empresarios emprendedores etc., que serán quienes determinen la forma en que se organizan los concursos y se asignan los fondos, a fin de tener más autonomía del poder central.

El Ministro señor Dulanto aclaró que no hay instrumentos específicos de incentivos a la mediana minería, el trato que se estableció en las políticas recientemente aprobadas es estrictamente comercial, en el cual ENAMI le da ciertas condiciones de compra, que son las del mercado, de forma tal de atraer un conjunto de empresas para que le puedan proveer y hacer funcionar sus fundiciones, pero no hay instrumentos específicos de fomento considerados para ese sector.

Recordó que hay que ser cuidadoso antes de entrar a distinguir entre quienes han pagado y quienes no han pagado impuestos, por cuanto hay empresas de la gran minería acogidas al decreto ley N° 600 que han pagado todos los impuestos, una de éstas, la más importante es la minera Escondida, que ha pagado todos los impuestos desde que partió sus operaciones. Preciso que paga cerca del 90% de los impuestos que se reciben de la minería privada.

El Honorable Senador señor Prokurica indicó que eso está claro, pero su planteamiento apuntaba a que la causa que dio origen a la idea del royalty, en su primera época, con los Honorables Senadores señora Frei y señores Lavandero, Núñez, Cantero, y el Honorable Diputado señor Vilches, nace de la situación de aquellas empresas que, acogiéndose de estos beneficios no pagaban. Aclaró, en todo caso, que la gran mayoría paga sus impuestos.

Continuó el Ministro señor Dulanto indicando que, en lo que respecta a la minería no metálica, el señor Ministro de Hacienda aclaró que no apunta a los costos sino a las rentabilidades, llevado al absurdo el argumento de los productores de cemento, que están preocupados de que suba el precio del cemento, también podría decirse que por la aplicación al cobre subirían los insumos de cobre que ellas usan.

En lo que respecta a los cluster, señaló que es un planteamiento que está bastante consensuado en las regiones, especialmente en algunas del norte. Añadió que ese es el instrumento para hacer un uso eficiente de este sistema. Destacó que dichos cluster no serán capaces de implementarse con la rapidez y profundidad que se requiere, si no existen los recursos disponibles.

- - -

Finalmente, el día martes 10 de junio del año en curso, la Comisión procedió a votar en general el proyecto en estudio.

Sometido a votación en general, el proyecto fue aprobado por cuatro votos a favor y una abstención. Votaron favorablemente la Honorable Senadora señora Frei y los Honorables Senadores señores Núñez, Páez y Prokurica, en tanto que el Honorable Senador señor Orpis se abstuvo.

Los señores miembros de la Comisión fundamentaron su voto de la siguiente forma:

La Honorable Senadora señora Frei, doña Carmen, enfatizó que en el curso de la discusión se realizaron dos planteamientos.

El primero, relativo a la situación de las empresas de la mediana minería, a fin de que fueran excluidas de la aplicación de este impuesto, ya que no se pueden comparar sus costos y volúmenes de producción con los que manejan las compañías de la gran minería.

En segundo lugar, enfatizó la necesidad de destinar un porcentaje importante de los recursos que se recauden a las zonas mineras donde se producen. Añadió que en la actualidad dichas regiones están desmedradas frente al resto del país.

Por último, coincidió en la importancia de invertir en ciencia y tecnología, pero hizo presente la necesidad de que las regiones mineras estén representadas en el organismo que decidirá el destino de los fondos de innovación tecnológica

El Honorable Senador señor Núñez fundamentó su voto del siguiente modo:

En primer lugar, valoró la decisión del Presidente de la República de perseverar en esta iniciativa.

Señaló que, en todo caso, hubiese preferido, en virtud de nuestra soberanía tributaria que derechamente se hubiera legislado respecto de un royalty ad valorem para la gran minería, ya sea a través de la vía original planteada por el Ejecutivo en el denominado proyecto de royalty I que modificaba la ley orgánica constitucional de concesiones mineras, o bien a través de la iniciativa que, junto a la Honorable Senadora señora Frei y el Honorable Senador señor Lavandero, plantearan en su oportunidad y que

tiene su fundamento constitucional en el artículo 19, N° 20, inciso 4°; así como en el N° 22 del mismo artículo que concedió al legislador una triple autorización, a saber para:

- 1) Aplicar tributos a bienes de clara identificación regional, en este caso los minerales,
- 2) Aplicar un tributo de carácter sectorial, en esta oportunidad, la minería; y
- 3) Afectar la aplicación del tributo a obras de desarrollo regional o local.

En tercer lugar, valoró que la iniciativa del Ejecutivo expresamente se fundamente en el artículo 19, N° 24, inciso 6° de la Constitución Política de la República que consagra el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas para el Estado.

Reiteró, en cuarto lugar, la baja contribución histórica de la gran minería privada al erario nacional.

Señaló, en quinto lugar, que los recursos mineros no son renovables. Añadió que el concesionario minero los aprovecha gratuitamente, como si se tratase de un bien sin valor económico, generando incentivos para la sobreexplotación.

Recordó, a continuación, que el Consejo Minero, la SONAMI y otras organizaciones empresariales, se han opuesto tenazmente a este proyecto argumentando que esta iniciativa lesiona la competitividad de la industria; afecta la confianza en la estabilidad de las reglas del juego; afecta la imagen país; disminuye nuestras ventajas competitivas y genera menores incentivos para la inversión

Indicó que estos argumentos son falaces, por los siguientes motivos:

- a) Según Cochilco, se proyecta una inversión privada en cobre y oro para los próximos cinco años de más de 10 mil millones de dólares,
- b) Chile es la economía que atrae más inversión en América Latina,
- c) Chile, aún con la aprobación del impuesto específico se encuentra entre los países mineros de más baja tributación;

d) Las ventajas comparativas de Chile para la industria minera son inmejorables: leyes, reservas, cercanía puertos, calidad profesionales y técnicos, etc.

Manifestó, como séptimo punto, que, en cuanto al mérito del proyecto, concurrirá con su voto favorable, toda vez que esta iniciativa permitirá recuperar en parte la renta que generan los cuantiosos recursos mineros que posee el país y que son explotados principalmente por la gran minería privada.

Agregó que, sin perjuicio de ello, deja constancia de que a la luz de la escasa contribución que la gran minería privada ha hecho al país y de las cuantiosas utilidades que esta actividad genera para estas empresas, habría esperado una tasa impositiva que permitiera una mayor recaudación fiscal. Además, la generalización de un sistema de invariabilidad tributaria ya sea por la vía del decreto ley N° 600 o por la que establece este proyecto, constituye un privilegio del cual no gozan otros sectores de la economía y puede, eventualmente, poner en cuestión la soberanía tributaria del Estado. Finalmente, la situación de la mediana minería chilena no es homogénea, por ello, no obstante el avance que significa el acuerdo alcanzado en cuanto a que se pagará completa la nueva tasa desde las 50 mil toneladas de cobre y que se establecerá un sistema escalonado de impuesto que va desde las 12 mil toneladas y hasta las 50 mil toneladas, dejó de manifiesto que habría preferido una solución más acorde con la realidad de las empresas de este subsector.

En octavo lugar, y no obstante que no es parte del proyecto en discusión, dejó constancia que el acuerdo a que se llegó respecto del destino de los recursos recaudados mediante el establecimiento del impuesto específico permitirá aumentar de un 15% a un 20% la asignación para las regiones mineras y que permitirá que un 10% de su rendimiento vaya a las regiones en general y que el 70% restante se destine al Fondo de Innovación. Respecto de este último, destacó que debe resguardarse la equidad en la distribución de los recursos de este Fondo, en especial para aquellas regiones o zonas más pobres.

Precisó que no sólo se refiera a las regiones mineras, sino también a otras regiones que tienen problemas como la XI y la IX, que tienen dificultades especiales.

Finalmente, señaló que tiene dudas respecto de la inclusión de la minería no metálica. Añadió que debería ser objeto de un mayor estudio para no caer en injusticias.

El Honorable Senador señor Orpis señaló que uno de los temas relevantes que se debate dice relación con los mayores aportes que debe hacer la minería, especialmente en aquellas regiones donde se

encuentran ubicados los yacimientos, para compensar y crear actividades permanentes cuando el yacimiento deje de explotarse. En su opinión, la contribución puede y debe ser mayor, sin embargo difiere del instrumento que se emplea para ello. Por tanto, la diferencia con la propuesta del Ejecutivo radica en el instrumento y no en el propósito de la iniciativa.

Señaló que el proyecto que se presenta a consideración de la Comisión, sin duda constituye un avance en relación al proyecto anterior, porque se respeta el derecho de propiedad sobre las pertenencias mineras y se respetan también los contratos validamente suscritos por el Estado de Chile, en lo que dice relación con la invariabilidad tributaria.

Manifestó que, en su opinión, el instrumento adecuado para provocar una mayor contribución es la patente, por cuanto no provoca ninguna de las distorsiones en materia tributaria que mencionó anteriormente; asegura que un porcentaje muy importantes de su recaudación se queda en la comuna y en la región donde están ubicados los yacimientos y reconoce la distinta naturaleza de los diferentes tipos de minerales.

Sin embargo, estimó que se mantienen vigentes normas que tiene la convicción que son altamente inconvenientes para el país, y por ello, mantiene su abstención al presente proyecto de ley.

Agregó que en la audiencia pública realizada por la Comisión de Minería, los señores Marcos Lima y Gustavo Lagos, de la prestigiosa Universidad Católica de Chile, señalaron dos cosas:

Primero, que es un mito señalar hoy "que la minería gana mucho dinero en Chile debido a ventajas comparativas" y que "Está demostrado que las ventajas competitivas en la minería se reducen". Ello porque hay zonas mineras en el mundo que tienen leyes de minerales más altas que Chile. Señalaban que el caso más dramático son los países Centro Africanos, que tienen leyes más altas, pero que no tienen el marco institucional, social, mano de obra calificada y otros factores competitivos desarrollados en Chile.

Segundo, que una gran ventaja competitiva chilena era que tenía normas generales, estables y no discriminatorias entre los distintos sectores económicos en relación al impuesto a la renta. Destacó que precisamente estos conceptos, que nos distinguen del resto de los países, son los que se rompen ahora, pues se termina con la neutralidad tributaria entre los sectores económicos. Por lo tanto, en el futuro los inversionistas tendrán que comenzar a asumir el riesgo de verse afectados por impuestos especiales o sobretasas al impuesto a la renta.

Como segundo tema en materia tributaria, estimó que gravar "la renta económica" crea un precedente delicado en materia tributaria y constituye un cambio profundo. Agregó que, en este caso, la justificación de gravar la "renta económica" se fundamenta en la extracción de recursos naturales no renovables, los cuales tienen un valor intrínseco que al explotarse en forma gratuita por el concesionario producen la mencionada renta.

Sin embargo, señaló que lo delicado es que las "rentas económicas" no sólo existen en relación a los recursos no renovables sino que también en los recursos renovables, en la medida que el número de lugares físicos en que se puedan producir sea limitada. Por ejemplo, el cultivo del salmón, que sólo puede cultivarse en un número limitado de lugares geográficos (río, lagos, o fiordos que son finitos). Añadió que este ejemplo es válido para una serie de recursos naturales renovables.

Agregó que las rentas económicas no sólo se generan en la producción de recursos renovables o no renovables; sino también en aquellos sectores donde no existe suficiente competencia y por lo tanto se observa una rentabilidad exagerada en el largo plazo. Expresó que frente a esas inquietudes se le respondió que lo más sano era generar competencia.

Sin embargo, indicó que en este proyecto ha quedado planteado y legislado el "gravar las rentas económicas", que es una sobretasa al impuesto a la renta, lo cual genera un precedente.

Reiteró que, en su opinión, tiene la convicción que el instrumento natural para abordar el tema de la mayor contribución de la minería son las patentes.

Señaló que hizo una propuesta en esta materia que no fue acogida. Añadió que, sin embargo, con ciertas perfecciones la formalizará en la discusión particular. Expresó que se propone incrementar la contribución de la minería en los lugares donde se encuentren ubicados los yacimientos. Aclaró que actualmente su valor alcanza a alrededor de US\$ 5 anuales por hectárea.

Expresó que la patente puede ser aumentada sin dañar el desarrollo minero. Agregó que, además, favorece la entrada de más actores al sector. Añadió que confirma lo anterior, el hecho que dentro del total de concesiones una fracción muy menor está siendo explotada.

Además, explicó que se exige del aumento de la patente minera a la pequeña minería metálica y no metálica a partir de una superficie de menos de 5.000 hectáreas y a las pertenencias de exploración inferiores a esa superficie. Por el contrario, se acentúa el cobro a las

mayores pertenencias no explotadas para dar mayor movilidad y desincentivar la concentración.

Indicó que se mantienen las diferencias entre la minería metálica y no metálica.

Manifestó que, asimismo, postula que la transferencia de los recursos donde se encuentran ubicados los yacimientos debe hacerse con la mayor transparencia posible, sin la intervención de la autoridad central, pues se trata de crear capital social en las zonas mineras.

Destacó que estos mayores recursos deben destinarse a educación, a objeto de transformar la riqueza mineral en capital humano.

Finalmente, solicitó incluir el siguiente cuadro comparativo:

PATENTES MINERAS PROPUESTAS				
Patente de Explotación Metálica				
En Hectáreas	Actual Propuesta UTM/hectáreas		Actual Propuesta US\$/Hectárea	
Entre 0 y hasta 5.000	0,1	0,10	4,8	4,8
En exceso de 5.000 y hasta 10.000	0,1	0,25	4,8	12,0
En exceso de 10.000	0,1	0,45	4,8	21,6
Patente de Explotación no metálica y Nitratos y Sales				
En Hectáreas	Actual Propuesta UTM/hectárea		Actual Propuesta US\$/hectárea	
Entre 0 y hasta 5.000	0,033	0,033	1,6	1,6
En exceso de 5.000 y hasta 10.000	0,033	0,050	1,6	2,4
En exceso de 10.000	0,033	0,083	1,6	4,0

Patente de Explotación				
En hectáreas	Actual Propuesta UTM/hectáreas		Actual Propuesta US\$/hectárea	
Entre 0 y hasta 5.000	0,02	0,020	0,96	0,96
En exceso de 5.000 y hasta 10.000	0,02	0,030	0,96	1,44
En exceso de 10.000	0,02	0,050	0,96	2,40

A su vez, el Honorable Senador señor Páez indicó que le preocupa que se visualicen estos recursos como una forma de paliar problemas puntuales de las distintas regiones, que son muy atendibles y reales, pero en su opinión, estos fondos nuevos deben destinarse a un objetivo mucho más profundo y de largo plazo como es el desarrollo tecnológico.

Agregó que debe existir una visión de país, amplia y profunda, para incentivar el desarrollo tecnológico, sin exclusiones.

El Honorable Senador señor Prokurica votó favorablemente en general el proyecto. Hizo presente que reafirma sus observaciones manifestadas durante la discusión, entre ellas: que debe aumentarse el monto que se destina a las regiones donde se generan estos recursos; que debe estudiarse el caso de la mediana minería, a fin de no perjudicarla más; y que deben considerarse los planteamientos de la minería no metálica.

Reafirmó que los nuevos recursos que se generen en las zonas productoras deben ser entregados efectivamente a las regiones mineras. Agregó que presentará una indicación al efecto.

- - -

En concordancia con el acuerdo anteriormente expresado, vuestra Comisión de Minería y Energía, os recomienda aprobar en general el proyecto aprobado por la Honorable Cámara de Diputados, cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE LEY

“Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1° del decreto ley N° 824, de 1974:

1) Agrégase, a continuación del actual artículo 34 bis, el siguiente artículo 34 ter, nuevo:

“Artículo 34 ter.- Establécese un impuesto específico a la renta operacional de la actividad minera obtenida por un explotador minero.

Para los efectos de lo dispuesto en el presente artículo se entenderá por:

1) Explotador minero, toda persona natural o jurídica que extraiga sustancias minerales de carácter concesible y las venda en cualquier estado productivo en que se encuentren.

2) Producto minero, la sustancia mineral de carácter concesible ya extraída, haya o no sido objeto de beneficio, en cualquier estado productivo en que se encuentre.

3) Venta, todo acto jurídico celebrado por el explotador minero que tenga por finalidad o pueda producir el efecto de transferir la propiedad de un producto minero.

El impuesto a que se refiere este artículo será un 5% de la renta imponible operacional del explotador minero.

Cuando, al cierre del ejercicio respectivo, la relación entre la renta imponible operacional y los ingresos totales obtenidos de la venta de productos mineros del explotador minero, sea inferior a un 8%, la tasa del impuesto a que se refiere el inciso precedente se multiplicará por la fracción que resulte de dividir dicha relación por 8%.

Se entenderá por renta imponible operacional para los efectos de este artículo, la que resulte de efectuar los siguientes ajustes a la renta líquida imponible determinada en los artículos 29 a 33 de la presente ley:

1) Deducir todos aquellos ingresos que no provengan directamente de la venta de productos mineros;

2) Agregar los gastos y costos necesarios para producir los ingresos a que se refiere el número 1) precedente. Deberán, asimismo, agregarse los gastos de imputación común del explotador minero que no sean asignables exclusivamente a un determinado tipo de ingresos, en la misma proporción que representen los ingresos a que se refiere el numeral precedente respecto del total de los ingresos brutos del explotador minero;

3) Agregar, en caso que se hayan deducido, las siguientes partidas contenidas en el artículo 31 de la presente ley:

a) Los intereses referidos en el número 1°;

b) Las pérdidas de ejercicios anteriores a que hace referencia el número 3°;

c) El cargo por depreciación acelerada;

d) La diferencia, de existir, que se produzca entre la deducción de gastos de organización y puesta en marcha, a que se refiere el número 9°, amortizados en un plazo inferior a seis años y la proporción que hubiese correspondido deducir por la amortización de dichos gastos en partes iguales, en el plazo de seis años. La diferencia que resulte de aplicar lo dispuesto en esta letra, se amortizará en el tiempo que reste para completar, en cada caso, los seis ejercicios, y

e) La contraprestación que se pague en virtud de un contrato de avío, compraventa de minerales, arrendamiento o usufructo de una pertenencia minera, o cualquier otro que tenga su origen en la entrega de la explotación de un yacimiento minero a un tercero. También deberá agregarse aquella parte del precio de la compraventa de una pertenencia minera que haya sido pactado como un porcentaje de las ventas de productos mineros o de las utilidades del comprador.

4) Deducir la cuota anual de depreciación por los bienes físicos del activo inmovilizado que hubiere correspondido de no aplicarse el régimen de depreciación acelerada.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 64 del Código Tributario y 38 de la presente ley, en caso de existir ventas de productos mineros del explotador minero a personas relacionadas residentes o domiciliadas en Chile, el Servicio de Impuestos Internos, en uso de sus facultades, podrá impugnar los precios utilizados en dichas ventas, pudiendo, para dicho efecto, considerar los costos y rentabilidades de dichas personas

relacionadas y pudiendo también utilizar los precios de referencia de productos mineros que determine la Comisión Chilena del Cobre de acuerdo a sus facultades legales.

Para los efectos de este artículo se entenderá por personas relacionadas aquellas a que se refiere el artículo 34, numeral 2° de la presente ley.

No estarán afectos al impuesto establecido en este artículo los explotadores mineros cuyas ventas anuales de productos mineros hayan sido iguales o inferiores a 8.000 unidades tributarias anuales en el ejercicio respectivo. Para estos efectos, se deberá considerar el monto total de venta de productos mineros del conjunto de personas relacionadas con el explotador minero, que puedan ser considerados explotadores mineros de acuerdo al numeral 1) del inciso segundo del presente artículo y que realicen dichas ventas, entendiéndose por personas relacionadas aquellas a que se refiere el artículo 34, numeral 2°.”.

2) Intercálase en el numeral 2°, del inciso tercero del artículo 31, después de la coma (,) que sigue a la palabra “ley”, lo siguiente:

“con excepción del impuesto establecido en el artículo 34 ter en el ejercicio en que se devengue,”.

3) Modifícase el artículo 38, del siguiente modo:

a) Intercálase, en el inciso tercero, a continuación de la frase “tomando como base de referencia para dichos precios”, la expresión “los precios pactados con o entre partes independientes en operaciones comparables,” antecedida por una coma(,).

b) Agréganse los siguientes incisos noveno y décimo nuevos:

“Cuando los precios que se transen entre operadores independientes no se ajusten a los valores normales de mercado, la Dirección Regional podrá impugnar fundadamente los precios, considerando los valores que en el mercado tengan los productos o servicios respectivos. Para este efecto, la Dirección Regional, podrá hacer uso de los métodos establecidos en el inciso tercero de este artículo. Para los efectos de la aplicación de dichos métodos, se entenderá que los operadores que efectúen estas transacciones son relacionados.

En caso que no hubieran valores de referencia de los precios de las operaciones en el mercado en que se efectúan, la Dirección Regional podrá impugnar fundadamente dichos precios,

considerando los costos de producción más un margen razonable de utilidad.”.

4) Agrégase en el artículo 65, el siguiente numeral 2°, nuevo:

“2°.- Los contribuyentes gravados con el impuesto específico establecido en el artículo 34 ter.”.

5) Incorpórase en el artículo 84, la siguiente letra h), nueva:

“h) Los contribuyentes obligados al pago del impuesto establecido en el artículo 34 ter, deberán efectuar un pago provisional mensual sobre los ingresos brutos que provengan de las ventas de productos mineros, con la tasa que se determine en los términos señalados en los incisos segundo y tercero de la letra a), de este artículo, pero el incremento o disminución de la diferencia porcentual, a que se refiere el inciso segundo, se determinará considerando el impuesto específico de dicho número que debió pagarse en el ejercicio anterior, sin el reajuste del artículo 72, en vez del impuesto de primera categoría.

En los casos en que el porcentaje aludido en el inciso anterior no pueda ser determinable, por no haberse producido renta imponible operacional en el ejercicio anterior o por tratarse del primer ejercicio comercial que se afecte al impuesto del artículo 34 ter, o por otra circunstancia, la tasa de este pago provisional será de 0,3%.”.

6) Agrégase en el artículo 90, el siguiente inciso final, nuevo:

“Lo dispuesto en este artículo será también aplicable a los contribuyentes señalados en la letra h) del artículo 84, pero la suspensión de los pagos provisionales sólo procederá en el caso que la renta imponible operacional, anual o trimestral según corresponda, a que se refiere el artículo 34 ter, no exista o resulte negativo el cálculo que allí se establece.”.

7) Intercálase en los artículos 93 y 94, el siguiente número 2., nuevo, pasando en este último artículo el actual número 2. a ser número 3., modificándose la numeración correlativa subsiguiente:

“2. Impuesto establecido en el artículo 34 ter.”.

Artículo 2°.- Modifícase el decreto ley N° 600, de 1974, “Estatuto de la Inversión Extranjera”, cuyo texto refundido, coordinado

y sistematizado está contenido en el decreto con fuerza de ley N° 523, de 1993, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de la siguiente manera:

1) Agrégase en el artículo 7°, en su inciso primero, a continuación del punto seguido, la siguiente oración:

“El impuesto a que se refiere el artículo 34 ter de la ley sobre Impuesto a la Renta no se considerará para la determinación de la carga impositiva efectiva total a la renta.”.

2) Agrégase, a continuación del actual artículo 11 bis, el siguiente artículo 11 ter, nuevo:

“Artículo 11 ter.- Cuando se trate de inversiones de monto igual o superior a US\$ 50.000.000, moneda de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas extranjeras, que se internen en conformidad al artículo 2°, y que tengan por objeto el desarrollo de proyectos mineros, podrán otorgarse a los inversionistas extranjeros respecto de dichos proyectos, por el plazo de 15 años, los siguientes derechos:

1) Mantener invariables las normas legales vigentes a la fecha de suscripción del respectivo contrato en lo relativo al impuesto específico a la actividad minera de que trata el artículo 34 ter de la ley sobre Impuesto a la Renta.

En consecuencia, no se verán afectados por el alza de la tasa, la ampliación de la base de cálculo o cualquier otra modificación que se introduzca y que haga directamente más gravoso el impuesto específico a la actividad minera establecido en el artículo 34 ter de la ley sobre Impuesto a la Renta.

2) No estarán afectos a cualquier nuevo tributo, específico para la actividad minera, que se establezca luego de la fecha de suscripción del contrato de inversión extranjera respectivo, que tenga como base o considere en la determinación de su base o monto, los ingresos por actividades mineras o las inversiones o los bienes o derechos utilizados en actividades mineras.

3) No se verán afectados por modificaciones que se introduzcan al monto o forma de cálculo de las patentes de explotación y exploración a que se refiere el Título X de la ley N° 18.248, Código de Minería, vigentes a la fecha de suscripción del contrato de inversión extranjera respectivo, y que las hagan más gravosas.

4) El plazo de quince años se contará por años calendarios, desde aquél en que ocurra la puesta en marcha de la respectiva

empresa. Los derechos mencionados considerarán como línea de referencia de la invariabilidad otorgada, la tasa, la base imponible y demás elementos del impuesto vigente a la fecha del contrato de inversión extranjera respectivo.

Los derechos establecidos en este artículo, son incompatibles con el otorgamiento de los beneficios a que dan derecho los artículos 7° u 11 bis del presente decreto ley. Respecto de este último, sólo en lo que dice relación con los derechos que pueden otorgarse en virtud de los numerales 1 ó 2, exceptuado aquel que se refiere a la contabilidad en moneda extranjera. En consecuencia, el inversionista extranjero que solicite se le otorguen los derechos señalados en esos artículos no podrá solicitar la concesión de los beneficios de que tratan las disposiciones precedentes.

Para solicitar que se les otorguen los derechos establecidos en este artículo, los inversionistas extranjeros deberán comprometer a las respectivas empresas a someter sus estados financieros anuales a auditoría externa, debiendo presentar ante la Superintendencia de Valores y Seguros sus estados financieros, individuales y consolidados, trimestrales y anuales, y una memoria anual con información sobre la propiedad de la entidad. Dicha Superintendencia, previa consulta al Comité de Inversiones Extranjeras, mediante resolución que deberá publicarse en el Diario Oficial, establecerá los plazos y las demás normas pertinentes para la implementación de esta norma. Si una empresa no da cumplimiento a la presentación de la información señalada, en los plazos que prescriba la Superintendencia, caducarán automáticamente los derechos a que se refiere este artículo, tanto respecto de dicha empresa como de todos los inversionistas extranjeros que en ella participen.

En la respectiva solicitud de inversión extranjera deberá describirse detalladamente el proyecto minero que ésta tenga por objeto. Para estos efectos, se podrá utilizar la descripción contenida en el estudio de impacto ambiental a que se refiere la ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. La empresa que desarrollará dicho proyecto minero, en caso que se haya constituido, deberá ser parte de la solicitud.

La empresa mantendrá el derecho a la invariabilidad tributaria establecida en el respectivo contrato únicamente si alguno de los propietarios de la misma se encuentra acogido a lo dispuesto en el presente artículo y da estricto y permanente cumplimiento a los requisitos establecidos para su mantención. Sin embargo, los derechos de la empresa y de los inversionistas se extinguirán si cualquiera de los propietarios de la empresa que desarrolle el proyecto minero goza de alguno de los derechos a los que se refiere el artículo 7 u 11 bis del presente decreto ley.

Con todo, no podrán concederse los derechos a que se refiere el presente artículo a empresas o inversionistas extranjeros que los soliciten para el desarrollo de un proyecto minero que, por sí mismo o a través de sus propietarios, ha sido objeto de cualquiera de los derechos a invariabilidad tributaria a que se refiere el presente decreto ley. Sin perjuicio de lo anterior, un inversionista extranjero podrá solicitar el otorgamiento de los derechos contemplados en el presente artículo con el objeto de adquirir los derechos o acciones en empresas que gocen de dichos derechos. En estos casos, dichos derechos le serán otorgados por el plazo de invariabilidad tributaria que restare al proyecto desarrollado por el inversionista inicial.”.

Artículo 3°.- Sustitúyense en el artículo 2° del decreto ley N° 1.349, de 1976, Ley Orgánica de la Comisión Chilena del Cobre, cuyo texto fue refundido, coordinado y sistematizado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1987, del Ministerio de Minería, sus letras n) y p), por las siguientes:

“n) Asesorar técnicamente al Servicio de Impuestos Internos en el control de los costos, del producto de las ventas y utilidades, en el análisis de los antecedentes necesarios para fijar la renta afecta a impuesto de las empresas productoras, y en lo relativo al impuesto específico a la actividad minera, a que se refiere el artículo 34 ter de la ley sobre Impuesto a la Renta.

p) Determinar los precios de referencia de las sustancias metálicas y no metálicas y sus subproductos, con excepción del carbón y de los hidrocarburos. Para estos efectos, la Comisión podrá solicitar a las respectivas empresas productoras la información necesaria para la correcta determinación de dichos precios.”.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 1° transitorio.- Las disposiciones del artículo 1° regirán a contar del día 1° de enero del año 2006. En consecuencia, el impuesto a que se refiere dicho artículo deberá pagarse por la renta operacional del explotador minero que se determine a contar de dicha fecha, al igual que el pago provisional mensual, con la tasa de 0,3%, establecido en el inciso segundo de la nueva letra h), que se incorpora al artículo 84 de la ley sobre Impuesto a la Renta.

Artículo 2° transitorio.- A aquellos inversionistas extranjeros y empresas receptoras de sus aportes que mantengan vigente un contrato de inversión extranjera suscrito con el Estado de Chile conforme a lo dispuesto en el decreto ley N° 600, de 1974, con anterioridad al día 1 de diciembre de 2004, no se les aplicará el impuesto específico establecido en el artículo 34 ter de la ley sobre Impuesto a la Renta, mientras gocen de los

derechos contenidos en los artículos 7° y/u 11 bis numerales 1. y 2. del decreto ley N° 600, de 1974. Una vez vencido el plazo de vigencia de dichos derechos, o una vez que las empresas renuncien a ellos, las empresas receptoras quedarán en todo sujetas al impuesto específico a la actividad minera establecido en el artículo 34 ter de la ley sobre Impuesto a la Renta, vigente a la fecha de extinción de estos derechos.

Artículo 3° transitorio.- No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, los inversionistas extranjeros que mantengan vigente un contrato de inversión extranjera suscrito con el Estado de Chile conforme con lo dispuesto en el decreto ley N° 600, de 1974, con anterioridad al día 1 de diciembre de 2004, y cuyas empresas estén o pudieren estar afectas al impuesto establecido en el artículo 34 ter de la ley sobre Impuesto a la Renta, podrán optar por que se les concedan los derechos contenidos en el artículo 11 ter del decreto ley N° 600, de 1974, en las condiciones establecidas en dicho artículo. Para acceder a este beneficio, deberán además sujetarse a los siguientes requisitos y condiciones, con los derechos adicionales que se indica:

1) Si al momento de la solicitud al Comité de Inversiones Extranjeras, alguno de los inversionistas extranjeros o las empresas receptoras respectivas fueran titulares de derechos de invariabilidad tributaria que les hayan sido concedidos conforme a los artículos 7° y/u 11 bis del decreto ley N° 600, de 1974, deberán acompañar a dicha solicitud la renuncia a tales derechos, sujeta a la condición del otorgamiento del derecho que trata este artículo. Lo anterior es sin perjuicio del derecho que se establece en el número siguiente;

2) Aquellos inversionistas extranjeros y empresas receptoras, que al optar por acogerse al régimen establecido en el presente artículo sean titulares de los derechos otorgados por el numeral 2. del artículo 11 bis del decreto ley N° 600, de 1974, en lo referente al tratamiento de la depreciación acelerada de activos, podrán seguir haciendo uso de dicho tratamiento hasta el día 31 de diciembre de 2007;

3) El plazo de la invariabilidad será de doce años y se contará, por años calendario, a partir de la solicitud de modificación de contrato que otorga la invariabilidad a que se refiere este artículo o a partir de la puesta en marcha del proyecto, según corresponda;

4) La tasa del impuesto específico a la actividad minera establecido en el artículo 34 ter de la ley sobre Impuesto a la Renta será 4%, mientras mantenga el derecho a invariabilidad tributaria establecido en el artículo 11 ter del decreto ley N° 600, de 1974;

5) La solicitud al Comité de Inversiones Extranjeras manifestando la voluntad de acogerse a las normas de este artículo, deberá presentarse a más tardar el 30 de noviembre del año 2005, y

6) En la solicitud se deberá describir detalladamente el proyecto minero respectivo. Una vez presentada, y previa resolución de la Vicepresidencia Ejecutiva del Comité de Inversiones Extranjeras, se procederá a suscribir la correspondiente modificación al contrato de inversión extranjera, la cual se entenderá que produce sus efectos desde la fecha de la solicitud respectiva.

Artículo 4° transitorio.- A los inversionistas extranjeros, que hayan suscrito o suscriban con el Estado de Chile un contrato de inversión extranjera, conforme a lo dispuesto en el decreto ley N° 600, de 1974, en o con posterioridad al día 1 de diciembre de 2004 y hasta la entrada en vigencia de esta ley, se les aplicará lo dispuesto en los artículos 2° y 3° transitorio precedentes, con excepción de lo establecido en los numerales 3) y 4) del inciso segundo del artículo 3° transitorio, gozando del derecho a invariabilidad por un plazo de quince años y estando afectos a una tasa del 5%.

Artículo 5° transitorio.- Podrán también solicitar se les concedan los derechos contenidos en el artículo 11 ter del decreto ley 600, de 1974, en las condiciones establecidas en dicho artículo, las empresas afectas al impuesto específico a la actividad minera establecido en el artículo 34 ter de la ley sobre Impuesto a la Renta, que no sean empresas receptoras del aporte de inversionistas extranjeros que hayan suscrito con el Estado de Chile un contrato de inversión extranjera conforme con lo dispuesto en el decreto ley N° 600, de 1974, sujeto además a los siguientes requisitos y condiciones y con los derechos adicionales que se indica:

1) La empresa deberá tener ventas anuales superiores a 8.000 unidades tributarias anuales, durante el ejercicio correspondiente al año 2004;

2) El plazo a que se refiere el inciso primero de dicho artículo, será de doce años y se contará, por años calendario, a partir de la solicitud del contrato que otorga la invariabilidad a que se refiere este artículo;

3) La tasa a que se refiere el impuesto específico a la actividad minera establecido en el artículo 34 ter de la ley sobre Impuesto a la Renta será 4%, mientras mantenga el derecho a invariabilidad tributaria establecido en el artículo 11 ter del decreto ley N° 600, de 1974;

4) La solicitud para acogerse a los beneficios del artículo 11 ter del decreto ley N° 600, de 1974, deberá ser presentada por la empresa y sólo podrá referirse a uno o más proyectos mineros específicos que hayan sido de propiedad de la empresa con anterioridad al 1 de diciembre de 2004 y que se hubieren encontrado en explotación a dicha fecha;

5) La solicitud de que trata este artículo, deberá presentarse ante el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción a más tardar el 30 de noviembre de 2005. El otorgamiento de los derechos de invariabilidad tributaria constará en contratos que se celebrarán por escritura pública y que suscribirán, por una parte, en representación del Estado de Chile el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción y por la otra la empresa afecta al impuesto específico a la actividad minera establecido en el artículo 34 ter de la ley sobre Impuesto a la Renta. Una vez otorgados, se entenderá que los contratos referidos producen sus efectos desde la fecha de la solicitud respectiva. El Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción tendrá la facultad de aceptar o rechazar las solicitudes que se le presenten y establecer los términos del contrato en que se otorguen los derechos de invariabilidad de que trata este artículo, conforme a lo que aquí se expresa. Corresponderá asimismo al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción la administración de dichos contratos y relacionarse con los suscriptores de los mismos, y

6) En caso que la empresa realice un nuevo proyecto minero, distinto de aquel definido en el respectivo contrato, éste no podrá acogerse a la invariabilidad de que trata el artículo 11 ter del decreto ley N° 600, de 1974.

Artículo 6° transitorio.- Las empresas que, encontrándose acogidas con lo dispuesto en los artículos 3°, 4° ó 5° transitorios de esta ley, hayan iniciado la explotación de proyectos mineros amparados en contratos de inversión extranjera suscritos de conformidad a lo dispuesto en el decreto ley N° 600, de 1974, a contar del 1 de diciembre del 2004, o bien inicien la explotación de proyectos a contar de dicha fecha, deberán llevar contabilidad separada por cada proyecto en la forma que al efecto determine el Servicio de Impuestos Internos.

Artículo 7° transitorio.- A los contribuyentes del impuesto establecido en el artículo 34 ter de la ley sobre Impuesto a la Renta, que se acojan al régimen establecido en los artículos 3°, 4° ó 5° transitorios, se les otorgará un crédito equivalente a 50% del impuesto mencionado que deban pagar por los años comerciales 2006 y 2007, el cual será imputable al impuesto establecido en el artículo 20 de la ley sobre Impuesto a la Renta, que dicho contribuyente se encuentre obligado a pagar por las rentas de esos ejercicios. Si el monto de este crédito excediere el impuesto referido, dicho excedente no podrá imputarse a otro impuesto ni solicitarse su devolución. El impuesto específico a la minería que no pueda imputarse como crédito del impuesto pagado en dichos años, podrá ser deducido como gasto necesario para producir la renta de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 34 ter, antes señalado.”.

- - -

Acordado en sesiones de fechas 20 de abril, y 2, 4 y 10 de mayo de 2005, con asistencia de los Honorables Senadores señores Baldo Prokurica Prokurica (Presidente), señora Carmen Frei Ruiz-Tagle, y señores Ricardo Núñez Muñoz, Jaime Orpis Bouchon y Sergio Páez Verdugo.

Sala de la Comisión, a 10 mayo de 2005.

Julio Cámara Oyarzo
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE MINERÍA Y ENERGÍA, ACERCA DEL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE ESTABLECE UN IMPUESTO ESPECÍFICO A LA ACTIVIDAD MINERA. (Boletín N° 3.772-08)

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: a) modificar la Ley sobre Impuesto a la Renta para establecer un impuesto específico a la renta obtenida por la venta de productos mineros, y b) introduce modificaciones al decreto ley N° 600, de 1974, Estatuto de la Inversión Extranjera, de forma de compatibilizar las garantías de invariabilidad tributaria para nuevos proyectos mineros con este nuevo impuesto específico.

II. ACUERDOS: Se aprobó en general por cuatro votos a favor y una abstención (4x 1 abstención).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: Consta de tres artículos permanentes, y siete transitorios.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: No tiene.

V. URGENCIA: No tiene.

VI. ORIGEN E INICIATIVA: el proyecto se originó por Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: Segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: El proyecto fue aprobado en general por 86 votos a favor, 14 en contra y 8 abstenciones.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 5 de abril de 2005.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: Primer trámite, aprobación en general. Pasa a la Sala.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Ley sobre Impuesto a la Renta, contenido en el artículo 1° del decreto ley N°824 de 1974; Estatuto de la Inversión Extranjera, contenido en el decreto Ley N°600, del año 1974; decreto ley N° 1.349, de 1976, Ley Orgánica de la Comisión Chilena del Cobre.

Valparaíso, 10 de mayo de 2005.

Julio Cámara Oyarzo
Secretario