

POLÍTICA NACIONAL MINERA 2050

DOCUMENTO BASE COMISIÓN TÉCNICA “IMPUESTOS E INVERSIÓN PÚBLICA”

I.- Introducción y Objetivos Estratégicos

El presente trabajo tiene por objetivo redactar un documento base para analizar por los integrantes de la Comisión Técnica “Impuestos e Inversión Pública” de la Política Nacional de Minería 2050 (PNM), objetivo que se ha propuesto el Ministerio de Minería del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, y forma parte de los documentos en preparación por otras siete comisiones técnicas que completarán la propuesta de una PNM. Este documento base debe ser previamente revisado por el Ministerio de Minería, cuyo texto base final será sometido a la discusión de la Comisión Técnica en pleno, que deberá definir la propuesta final a ese Ministerio.

Los objetivos estratégicos de la Política Nacional de Minería 2050 son lograr en Chile una minería sostenible, en los tres componentes de la sostenibilidad, es decir, en lo económico, lo ambiental, y lo social.

En lo económico, la Política Nacional de Minería debe estar orientada a asegurar las condiciones para atraer inversión minera en el país en términos rentables para el inversionista, comparativamente con otros distritos mineros del mundo, para lo cual es necesaria la certeza jurídica de largo plazo, con normas que aseguren la estabilidad y permanencia de las normas aplicables al sector, las que, respecto a la materia de esta Comisión, se refieren a la permanencia de tasas efectivas totales y una carga tributaria total competitiva que afecte a la renta de las compañías mineras y a sus inversionistas.

En lo ambiental, la Política Nacional de Minería debe proponer las normas y procedimientos de protección ambiental integral que deben cumplir los proyectos y faenas mineras, lo que está fuera del ámbito de esta Comisión, pero se relaciona con ésta en que las exigencias de cumplimiento ambiental deben lograr el equilibrio entre esas exigencias y la seguridad normativa e institucional que requiere la inversión minera, para tener la certeza que los proyectos cumplirán su objetivo económico y comparativamente razonables retornos a esa inversión, logrando legitimidad para el desarrollo de esta industria.

En lo social, considerando especialmente que la minería explota recursos naturales que pertenecen a la Nación toda, la Política Nacional de Minería debe estar orientada a

obtener beneficios también al Estado nacional y a las comunidades regionales y locales, no sólo en términos de gravámenes, sino en cuanto incorporar a esas comunidades en los beneficios compartidos de la producción minera, generando externalidades positivas y cadena de valor, sea en desarrollo de proveedores, capacitación y empleo a trabajadores de las zonas en que se desarrollan los proyectos y faenas mineras, creación de instancias y obras de desarrollo local, social y cultural, entre otros beneficios. Estos desafíos también ceden en favor de una mayor legitimidad de los proyectos y faenas mineras, logrando que la comunidad nacional y local no obstaculice y apoye las inversiones sectoriales.

II.- Resumen de las conclusiones de la Mesa Nacional de la PNM, sobre sus capítulos B.4 y B.5.

Los capítulos pertinentes a esta Comisión de las Conclusiones de la Mesa Nacional de la Política de la Minería 2050, son los denominados “B.4. *Desafío: Fortalecer la transparencia tributaria y la inversión (pública) en las regiones mineras*”; y “B.5. *Desafío: Tributación para una minería sostenible, competitiva, equitativa y eficiente*”. Estas conclusiones de la Mesa Nacional, considerando que son plenamente compartidas por esta Comisión Técnica, deben necesariamente orientar el contenido de este documento base y, por tanto, fundamentar nuestras propuestas.

1.- Breve resumen capítulo B.4.

En lo medular, propone que los impuestos que afectan a la minería sean destinados en una parte importante a las regiones y comunas mineras donde esta actividad se desarrolla, dado que actualmente tanto los impuestos a la renta como el royalty minero (bajo la forma de un impuesto específico a la minería), son destinados a las arcas públicas centralizadas. Plantea el documento nacional que destinar recursos impositivos a las regiones y comunas mineras, como ejemplifica que existe en otros países mineros, daría un fuerte impulso a la legitimidad de la inversión minera, destrabando oposiciones a los proyectos y lográndose valor compartido con las comunidades.

Respecto al destino de las patentes mineras, que no se analiza en este capítulo B.4, nos referiremos a este tema en las propuestas de este documento base, más adelante.

Como iniciativas prioritarias de este capítulo B.4, la Mesa Nacional de la PNM propone: Recopilar información de gasto e inversión pública regional; Fortalecer los planes de desarrollo regional y local e identificar prioridades de inversión social; y, Fortalecer la participación de las empresas en el financiamiento y ejecución del plan de inversión regional, lo cual propone encargar a otros organismos pertinentes.

Asimismo, esas conclusiones de la Mesa Nacional define tres Frutos Tempranos para el capítulo B.4, que son: un Estudio para identificar brechas en la ejecución presupuestaria

en las regiones mineras; un Estudio de distribución de la carga tributaria minera a nivel regional; y, un Estudio de mecanismo tributario para “habilitar obras por impuestos”, también propuestos encargar a otros organismos.

2.- Breve resumen capítulo B.5.

En lo esencial, establece que una política nacional sobre tributación minera debe resguardar los equilibrios entre una adecuada recaudación fiscal, por una parte; y la competitividad y necesidades de desarrollo del sector minero por otra. Todo en un ambiente de certeza jurídica de largo plazo, simpleza en la normativa sustantiva y en los procedimientos de recaudación y fiscalización.

En lo relacionado con las iniciativas prioritarias para una tributación competitiva, equitativa y eficiente, la Mesa Nacional propone: una Información accesible sobre el nivel de tributación y su uso, que permita a la ciudadanía percibir los beneficios que genera el sector minero para el país y las localidades mineras; Dar a conocer los otros aportes, económicos, sociales y ambientales que hace la minería a Chile, con los mismos propósitos ya mencionados; Evaluar el nivel de gasto, pertinencia y eficiencia del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC); y, necesidad de dilucidar si una regalía o un Impuesto Específico a la actividad minera es la mejor forma de compensar al Estado la explotación de los recursos mineros, en función de la equidad al país y de la competitividad del sector.

La equidad en los gravámenes a la actividad minera para una justa distribución de la renta minera y su importancia para los objetivos estratégicos.

Una de los aspectos más relevantes que debe ser considerado en la estructura de gravámenes que un país aplique a la minería, como lo indica este Capítulo B.5 en sus iniciativas prioritarias, es la equidad. En efecto, considerando que los recursos naturales mineros son no renovables y que las minas forman parte del patrimonio natural del país, reconocido por la Constitución Política del Estado, el beneficio económico de su aprovechamiento tiene necesariamente como uno de sus destinatarios al Estado, dueño de estos recursos. Así, al apropiarse el productor minero de los recursos minerales que extrae, adquiere el insumo esencial para su industria, mientras que el Estado deteriora su patrimonio natural con esa extracción. Corresponde, por lo tanto, que el productor minero pague un justo precio por este insumo y que el Estado sea compensado por esa pérdida patrimonial. En otras palabras, es necesario que, en minería, se defina una equitativa distribución de la renta minera, entre el inversionista, que en la etapa de exploración es de riesgo, y que con sus inversiones para extraerla y procesarla permite que esa riqueza tenga valor económico, y el Estado, lo que no ocurre en otros sectores de la economía que no explotan recursos naturales no renovables.

Si bien es cierto que la equidad en materia tributaria se debe ver reflejada en el nivel en conjunto de la carga tributaria de todos los impuestos que afectan a los contribuyentes, en materia minera esa equidad cobra mayor importancia por la ya referida propiedad del Estado sobre los recursos mineros existentes aún en la mina, como por el referido riesgo del inversionista para encontrarla, extraerla y luego apropiársela.

Una de las reflexiones que ha estado presente en materia de la renta minera, en cuanto a su justa y equitativa distribución, es cómo estructurar económica y legalmente ese destino, para el inversionista y para el Estado. Si la propiedad del Estado de las minas justifica una mayor tributación en rentas, o el mecanismo para compensar al Estado por la extracción de minerales debe ser otro, para no afectar el principio de neutralidad tributaria, este último entendido como un factor que permite una libre asignación de las decisiones de inversión en cualquier sector de la economía, en base a la experticia, sin que la diferente carga tributaria distorsione esa decisión.

No es objetivo de este trabajo cuestionar la estructura tributaria general del país, que obviamente incluye a la minería, por lo que no nos referiremos a si ésta es equitativa o no, sino más bien si procede o no que los impuestos a la renta de la minería sean mayores a los que afectan al resto de la actividad económica lucrativa, afectando con ello el principio de neutralidad tributaria. Este principio es parte de los fundamentos de la política económica que el país ha adoptado en las últimas décadas, cuyo análisis si procede o no su mantención o modificación es, como se señaló, ajena a este trabajo.

En nuestra opinión, considerando mantener el principio de neutralidad, la mayor razón por la que se justifica la aplicación de mayores gravámenes a la minería que al resto de las actividades generadoras de renta es, como se ha mencionado, porque explota recursos naturales que, in situ subsuelo, son propiedad del Estado.

Entonces, tanto para no entrar en el análisis de la afectación de la neutralidad tributaria, como para, sin afectarla, obtener una equitativa retribución al Estado por la extracción minera, nuestro planteamiento es que esa equidad se logra a través del royalty, en Chile establecido como Impuesto Específico a la Actividad Minera, en cuanto a si la actual determinación de su monto es justa para el Estado y competitiva para el país y para el productor minero. Este denominado "Impuesto Específico" en estricto derecho no es un impuesto, como se verá más adelante, por lo que su aplicación no es discriminatoria para la actividad minera, no afectando por tanto el principio de neutralidad tributaria.

De esta forma, estimamos que lograr la equidad en materia minera, sin afectar la competitividad del país, es un elemento esencial para la sustentabilidad del sector y para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la PNM 2050.

Respecto a los frutos tempranos de este capítulo B.5, la Mesa Nacional propone conocer la Información sobre tributación efectiva del sector minero y sus comparaciones internacionales; y diseñar los beneficios del Instituto de Tecnologías Limpias, para que la minería contribuya a hacer más sostenible su desarrollo y el del país en su conjunto.

III.- Análisis de las tasas, nominales y efectivas, y de la carga tributaria de los impuestos directos y otros gravámenes directos vigentes a la minería chilena. Actual distribución y destino de esa recaudación fiscal.

En este capítulo, se informa acerca de los impuestos y otros gravámenes directos que afectan a la minería, tanto a la pequeña, como a la mediana y gran minería, así como el destino de estas recaudaciones para, más adelante, en el capítulo sobre las propuestas, diseñar un mejor destino de esos recursos, a la luz de los objetivos estratégicos de la PNM ya indicados.

Los impuestos directos que gravan a la minería en general, son el Impuesto de Primera Categoría (IDPC), el Impuesto Global Complementario (IGC), el Impuesto Adicional (IA) y el gasto para las mineras que constituye el denominado Impuesto Específico a la Actividad Minera (IEAM).

Asimismo, nos referiremos a las patentes mineras, al derecho del Estado a cobrarlas y así desentrañar su naturaleza jurídica, para fundamentar en mejor forma lo que propondremos como pago progresivo de las mismas por la no explotación de las pertenencias que ampara y el óptimo destino de esa recaudación.

Es necesario tener presente que las mineras de menor tamaño, que se definirán, están sometidas a un régimen de rentas presuntas de primera categoría; así como los mineros artesanales están sujetos a un impuesto único sustitutivo de todos los impuestos a la renta, tanto de la actividad como de sus dueños.

Previo a este análisis, es necesario definir qué se entiende por tasas nominales, por tasas efectivas y por carga tributaria.

Tasa nominal es el porcentaje que se aplica sobre la base imponible (renta en estos casos) para determinar el monto del impuesto. Ejemplo: la tasa nominal del IDPC es un 25% o 27% según el caso sobre la utilidad tributaria del contribuyente. La tasa nominal del IA es de un 35% sobre las remesas que se distribuyen como utilidad al contribuyente sin domicilio ni residencia en Chile. Estas tasas nominales, si se sumaran, resultarían en un impuesto total sobre la utilidad de la compañía y del inversionista extranjero en su conjunto, de un 60% o 62%. Esto ocurre en las empresas del Estado, que tributan con la

tasa nominal del IDPC del 25%, más un impuesto con tasa nominal del 40% para esas empresas, sin derecho a crédito del primer impuesto contra el segundo.

La tasa efectiva es el porcentaje total sobre sus utilidades que tributa el conjunto de la empresa y sus dueños. Esta será, según el caso, la misma de las tasas nominales sumadas del IDPC y del IA, si resultara que el primero de ellos no se aplicara como crédito al segundo, lo que ocurre con la tributación en rentas de las empresas del Estado (25% más 40% = tasa efectiva 65%); o bien, si se aplica este crédito (tax credit), como ocurre en Chile con el sector privado de inversión extranjera, la tasa efectiva será 35% (25% más 35% menos 25%) en el régimen integrado; o de 44,4% (27% x 0.35 más 35%) en el régimen semi integrado.

La carga tributaria total se define como el porcentaje que representa el monto de los impuestos que un país aplica respecto a su Producto Interno Bruto (PIB). Para los efectos de este trabajo, consideraremos más adelante la carga tributaria de la minería como el porcentaje que representa el monto de los impuestos directos totales según tasa efectiva a la renta que paga la minería incluyendo el IEAM, respecto al PIB minero.

1.- Impuestos directos (sin IEAM) que gravan a las mineras y sus dueños en régimen de renta efectiva determinada mediante contabilidad completa.

La generalidad de las mineras que tributan en renta efectiva y contabilidad completa, están sujetas al régimen denominado semi-integrado, que consiste en que pagan como IDPC corporativo un 27% por la utilidad tributaria generada por la empresa al fin de cada ejercicio anual, no tributando sus dueños con los impuestos de segunda línea (IGC o IA), sino cuando esas utilidades les son distribuidas; caso en el cual pueden imputar a éstos un 65% de los impuestos pagados por su empresa. En el caso de los dueños que no tengan domicilio o residencia en Chile, que están afectos a una tasa de IA del 35%, la tasa efectiva en Chile en el sistema semi-integrado (sin considerar el IEAM), incluida la de la empresa, es de un 43,2%, según Informe de la consultora E&Y; de un 39,4%, según Cochilco; y de un 40,7% según el Instituto Peruano de Economía, cifras presentadas en la Comisión Nacional de la PNM a fines del 2019 por Cochilco.

En caso que la empresa haya optado por el régimen integrado, el impuesto corporativo es de un 25%, pero sus dueños deberán tributar en el IGC o IA el año tributario siguiente al de generación de la utilidad, aun cuando no retiren o se remesen esas utilidades, con la ventaja que pueden imputar a sus impuestos personales (IGC o IA) el 100% del impuesto pagado por la empresa. Para la inversión extranjera, la tasa efectiva de la empresa más la del IA para los dueños (sin IEAM) es de un 35% en la situación del régimen integrado.

Cabe advertir que, en el caso de dueños contribuyentes del IGC (con domicilio o residencia en Chile), la tasa efectiva total “empresa - dueño persona natural” variará de acuerdo a la tasa efectiva (o marginal, si se estima que el dividendo minero se suma al final de su base imponible) que tenga en sus impuestos personales cada dueño de la minera, cuyo monto puede ser mayor o incluso inferior al pagado por su empresa, en la proporción que le corresponde al dueño. Por tanto, en estos casos, no es posible determinarla sino casuísticamente.

Un caso especial, para la legislación tributaria chilena en rentas, es que, desde el año 2017, cuando una empresa distribuye utilidades financieras superiores a las tributarias, sus dueños deben pagar el IA o el IGC sin crédito de IDPC si no hay utilidad tributaria, o con crédito solo hasta el tope de ese impuesto pagado por la utilidad tributaria menor a la financiera distribuida. En este caso, para evitar que el accionista pierda el crédito del IDPC, la empresa puede anticipar el pago de ese impuesto a cuenta del impuesto que afecte a sus utilidades tributarias futuras.

2.- Impuestos directos (sin IEAM) que gravan a las mineras y sus dueños en régimen de renta presunta.

Las mineras que no sean sociedad anónima (S.A) y que no tengan ventas anuales superiores a UF 17.000 (US\$ 590.000), pueden optar por tributar según una renta que se les presume de derecho (aunque sea inferior, superior o no la tengan) equivalente a un porcentaje variable sobre sus ventas, según el precio del cobre y otros metales. En caso del cobre, este porcentaje es del 4% (se aplica actualmente), 6%, 10%, 15% o 20%, tasas crecientes según aumenta el precio de este metal, aplicable sobre sus ventas anuales, resultado al cual se le aplica la tasa del IDPC del 25%. A sus dueños personas naturales se les considera que retiraron su porcentaje en la renta presunta de la empresa aunque no lo hayan hecho; los domiciliados en Chile podrán imputar a su IGC el total del impuesto pagado por su empresa, en la proporción de sus derechos en la misma; por lo que la tasa efectiva total “empresa - dueño” variará según la tasa del IGC que le corresponda a cada dueño. Al propietario que no tiene residencia ni domicilio en Chile también se le presume que retiró sus utilidades, caso en el cual la carga total “empresa - dueño” será del 35%, que equivale al IA.

3.- Impuestos directos que gravan a los mineros artesanales.

Son mineros artesanales, aquellas personas naturales que explotan una mina individualmente, con o sin la ayuda de su familia y/o con un máximo de cinco trabajadores dependientes. Están afectos a un impuesto único sustitutivo de todos los impuestos a la renta, en porcentajes variables de acuerdo al precio del cobre, que puede ser de un 1%, 2% o 4% aplicable directamente sobre sus ventas, tengan o no utilidades.

4.- Impuesto Específico a la Actividad Minera. (Royalty)

Este denominado “impuesto” no tiene como fundamento las razones que autorizan al Estado a cobrar impuestos, que son el financiamiento de las instituciones de la sociedad organizada y de los programas sociales, es decir, contraprestaciones generales, sino tiene como fundamento el derecho del Estado a cobrar una regalía por la extracción de minerales que son, en la mina, de su propiedad. Considerando que en derecho las cosas son lo que son de acuerdo a su esencia y no lo que su nombre indica ni su forma adopte, este gravamen no es un impuesto, sino un royalty minero.

Este “impuesto” grava al explotador minero, aplicándose sobre su renta imponible operacional minera (RIOM), con una tasa variable de entre el 0,5% y 4,5% a aquellos mineros cuyas ventas equivalgan a entre 12.000 y 50.000 toneladas de cobre fino, resultando una tasa efectiva de entre 0% y 1,93%. A aquellos explotadores mineros que superen las 50.000 toneladas de producción de cobre o su equivalente en otras pastas, se les aplica tasas variables sobre su renta operacional minera, que varía dependiendo del margen operacional minero (MOM) que tengan, aplicándose tasas nominales crecientes progresivas por tramos, desde el 5% al 34,5%, lo que resulta en tasas efectivas desde un 5%, hasta un máximo de 14%. Al explotador minero que produzca menos de 12.000 toneladas de cobre fino al año o su equivalente en otros minerales, se le aplica tasa 0%.

En el evento que este “impuesto” se considerase para determinar la carga tributaria total a la minería, lo que consideramos razonable, debe agregarse el monto pagado por este concepto al monto de los impuestos a la renta que afectan al sector minero, cuyo resultado respecto al PIB minero determina el porcentaje que representa la carga tributaria sectorial, razón por la cual consideraremos el IEAM en el Cuadro de la carga tributaria total de la minería en Chile. Sin embargo, respecto a las tasas, por no considerarse un impuesto nos parece natural dejarlo fuera de las comparaciones internacionales de las tasas efectivas, comparándolo más bien con los royalty que cobra cada país minero, lo que también importa algún grado de dificultad, como se analizará más adelante.

5.- Destino de los gravámenes anteriores

Tanto el impuesto de primera categoría, como el global complementario, el impuesto adicional y el denominado impuesto específico a la actividad minera, son destinados a rentas generales de la nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 número 20, inciso tercero de la Constitución Política de la República.

Respecto al destino del IEAM, observaremos esta disposición constitucional más adelante, en el capítulo de propuestas, en cuanto la propia norma fundamental, en su artículo 19, número 20 inciso cuarto, dispone una importante excepción.

6.- Patentes mineras

Están establecidas como pagos que otorgan el derecho a amparo de las pertenencias mineras de un concesionario de explotación, en reemplazo del trabajo, o de un concesionario de exploración. En otras palabras, protegen la mantención del derecho de propiedad del minero sobre sus concesiones, derecho real oponible incluso frente al Estado mismo que otorgó las concesiones. Es necesario aclarar que el derecho del concesionario no recae sobre las minas, que son constitucionalmente de propiedad absoluta, exclusiva, inalienable e imprescriptible del Estado, sino sobre la concesión minera otorgada judicialmente.

En cuanto a su destino, las patentes mineras son de recaudación fiscal, pero deben ser asignadas en el presupuesto de la nación en un 50% al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que corresponda a la Región en donde se inscribió la concesión minera respectiva; y en un 50% a la o las comunas en donde estas concesiones están ubicadas, lo que los concesionarios pagarán directamente la Tesorería General de la República. Este último porcentaje lo entera la Tesorería a la o las comunas correspondientes, dentro del mes siguiente al de su recaudación.

Su monto anual es de un décimo de Unidad Tributaria Mensual (UTM) por hectárea en caso de una concesión de explotación y de un quincuagésimo de UTM por hectárea, en caso de concesiones de exploración. Para los concesionarios de explotación de la pequeña minería, es de un diez mil avo de UTM. El monto de la patente minera es imputable al monto del IDPC.

No consideraremos las patentes mineras dentro de la carga tributaria total porque no son tributos, porque su monto constituye un crédito al IDPC y, además, porque sus montos son menores.

Sin embargo, advertimos que, de acuerdo a la actual legislación, se permite que eternamente una concesión minera esté sin explotación alguna, en la medida que se pague la patente respectiva, con lo cual el amparo por el trabajo que la Constitución Política establece, reemplazado por el pago de la patente resulta en muchos casos letra muerta.

Por esta razón, propondremos en este documento una atenuación a este problema, aun cuando advertimos que esa propuesta también afectará a aquellos concesionarios de

explotación que las han constituido para proteger el área para sus actividades no mineras, acto de otorgamiento de la concesión que consideramos de discutible constitucionalidad e, incluso, puede ser constitutivo de nulidad de derecho público. Sin embargo, es necesario advertir que una tesis de esta naturaleza puede afectar gravemente, en especial a la iniciativa y el desarrollo de actividades distintas a la minería.

IV.- Benchmark internacional entre países mineros, en base a las tasas efectivas sobre rentas.

1.- Benchmarking de tasas efectivas de los impuestos a la renta propiamente tales

Este capítulo muestra la tasa efectiva comparativa de los principales distritos mineros del mundo, con el objeto de concluir informadamente si los gravámenes aplicables en Chile constituyen o no un factor que pueda desviar las inversiones mineras a otros distritos que pudieran resultar más competitivos o atraerlas al país, por lo que es una herramienta útil para proponer una estructura tributaria que se mantenga, o una de menor o mayor afectación a la vigente. Más adelante analizaremos que también se debate si es más bien la carga tributaria la que mayormente incide en esta competitividad país.

Es necesario recordar, sin embargo, que la tributación en rentas es solo uno de los factores que inciden en la toma de decisiones inversionales en el país, como son también los geológicos, normativos, ambientales, sociales, institucionales, red de proveedores, costo de insumos, logística integral, universidades, masa crítica y costo laboral, centros de investigación y de pilotaje, tradición minera, entre otros, pero sin duda que la tributación en rentas es un factor relevante.

Cabe advertir que una comparación de tasas efectivas con idénticos parámetros, que arrojen resultados certeramente comparativos entre los distintos países no es posible, considerando que existen impuestos con determinación de bases imponibles, mecanismos y tiempos de depreciaciones, subsidios, exenciones, normas de relación y otras que son distintas, por lo que es imposible llegar a conclusiones plenamente comparables; pero, si consideramos la estructura tributaria global de cada país y los principales elementos esenciales de los tributos, que son el hecho gravado, la base imponible y las tasas, llegaremos a resultados comparativamente cercanos. Siendo importantes el momento del devengamiento del impuesto y los pagos provisionales mensuales, no los consideraremos puesto que los diferentes países mineros solo tienen diferencias temporales, aunque esas diferencias incidan en sus efectos financieros, como el caso de Chile, en que, en la modalidad “régimen semi integrado”, los impuestos personales (IG o IA) se pagan al retirarse o remesarse las utilidades a los dueños, lo que puede ocurrir mucho tiempo después de generada la utilidad.

Los más recientes estudios que se han hecho entre diferentes distritos mineros sobre las tasas efectivas tributarias comparativas en rentas a la minería, que consideran para estos efectos comparativos la sumatoria de las tasas, con o sin derecho a crédito del impuesto corporativo sobre el de la segunda línea, según el caso, son:

a) El encargado por el Consejo Minero a la consultora E&Y, que aplican los distritos mineros de Chile, Western Australia, Canadá British Columbia, Perú, Argentina, EEUU Arizona y México.

Nota: Cabe tener en consideración que este Estudio considera una comparación de las tasas efectivas aplicables sobre los impuestos totales "empresa - dueño" sobre la utilidad financiera, no tributaria y respecto a un proyecto minero standard; además en su análisis las menciona como "carga tributaria", aunque en realidad son tasas efectivas. Por otra parte, no permite la comparación con otros estudios, al incorporar en la tributación los montos del royalty minero de cada país, lo que, en nuestra opinión es un error, ya que, como ya lo expresamos, el royalty es un precio por el principal insumo de la industria minera y no un impuesto, que más bien debe compararse con los royalty propiamente tales entre los distintos países de la muestra.

A continuación, se muestra el resultado pertinente del Informe E&Y en base a tasas efectivas totales, en los distritos mineros señalados:

| | |
|-----------------------------------|--------|
| Western Australia | 52 % |
| Chile | 43,2 % |
| Chile (caso pago voluntario IDPC) | 38 % |
| Argentina | 36,5 % |
| Perú | 34,6 % |
| Mexico | 34,2 % |
| EEUU (Arizona) | 22,3 % |
| Canada (British Columbia) | 21,6 % |

b) El de autoría de Cochilco, que presentó ante la Mesa Nacional de la PNM a fines del año 2019, incluye los distritos mineros de Perú, México, Chile, British Columbia, Ontario Canadá y Australia.

A continuación, se muestra el Informe Cochilco sobre tasas efectivas totales en los distritos mineros señalados:

| | |
|------------------|--------|
| Perú | 48 % |
| Mexico | 53,1 % |
| Chile | 39,4 % |
| British Columbia | 42,7 % |

| | |
|----------------|--------|
| Ontario Canadá | 39,1 % |
| Australia | 56,7 % |

c) El del Instituto Peruano de Economía, que Cochilco presentó a fines del 2019 ante la Mesa Nacional de la PNM, incluye los distritos mineros de Perú, México, Chile, Ontario Canadá y Australia, según lo que se indica:

| | |
|----------------|--------|
| Perú | 47 % |
| Mexico | 48,5 % |
| Chile | 40,7 % |
| Ontario Canadá | 35 % |
| Australia | 44,3 % |

De acuerdo con estos resultados, se observan diferentes tasas efectivas totales, según el caso, para el mismo distrito en los diferentes estudios referidos, resultando para la minería que tributa en rentas efectivas algunas diferencias muy significativas, como el caso de Perú, con 34,6%, 48% y 47%; México, con 34,2%, 53,1% y 48,5%; y British Columbia, con 21,6% y 42,7%. Chile, en los diferentes estudios referidos, muestra 43,2%, 39,4% y 40,7%.

De conformidad con estas diferencias, que tienen fundamento en las distintas metodologías para determinar esas tasas, la tasa efectiva total chilena sobre rentas resulta competitiva o no, según el estudio que se considere. Así, según el Informe E&Y, que considera la sumatoria de tasas de los impuestos a la renta (con crédito del impuesto corporativo sobre el de los dueños, cuando proceda), la tributación chilena no es competitiva con Perú, México, Arizona, Argentina, Arizona y British Columbia, siendo competitiva solo con Western Australia. Según el informe de Cochilco, la tributación chilena en rentas es competitiva con todos los distritos mineros de ese estudio, excepto con Ontario que presenta un peso tributario similar. Por último, según el estudio del Instituto Peruano de Economía, la tributación chilena sobre rentas mineras es competitiva con Perú, México y Australia, solo teniendo desventaja competitiva con el distrito de Ontario.

Conforme estas comparaciones, desde el punto de vista de la competitividad tributaria, según el estudio de E&Y Chile no tiene margen para aumentar sus tasas tributarias a la renta de la minería, sino más bien para disminuirlas levemente. Por otra parte según los informes de Cochilco y el Instituto Peruano de Economía, Chile puede seguir siendo competitivo por razones tributarias si aumenta levemente su tasa efectiva total sobre las rentas.

Otra comparación sobre tributación en rentas, se incluye el Anexo I a este documento el que, con datos del CRU para el BID, informa sobre la tributación en rentas y royalty minero en países de América Latina.

2.- Análisis de la carga tributaria en rentas de la minería chilena, entendida como el porcentaje que representa esta tributación sobre el PIB minero.

a) Porcentaje de participación de la minería en el PIB de Chile 2004 - 2019

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| 2019 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Minería | 12,5 | 14,5 | 20,7 | 20,5 | 14,0 | 13,1 | 16,0 | 14,9 | 12,8 | 11,0 | 10,9 | 8,6 | 8,1 | 10,1 | 9,8 | 9,4 |

Fuente: Cochilco

b) Montos de aportes tributarios más royalty mineros y carga tributaria minería

| Año | Imp. renta + royalty* | PIB minero** | Carga tributaria |
|------|-----------------------|------------------|------------------|
| 2011 | Mill US\$ 7.410 | Mill US\$ 37.475 | 19,77 % |
| 2012 | Mill US\$ 6.825 | Mill US\$ 33.387 | 20,44 % |
| 2013 | Mill US\$ 3.846 | Mill US\$ 30.593 | 12,57% |
| 2014 | Mill US\$ 3.218 | Mill US\$ 28.442 | 11,32 % |
| 2015 | Mill US\$ 2.177 | Mill US\$ 20.918 | 10,41 % |
| 2016 | Mill US\$ 0 | Mill US\$ 20.141 | 0,00 % |
| 2017 | Mill US\$ 1.309 | Mill US\$ 26.785 | 4,87 % |
| 2018 | Mill US\$ 2.400 | Mill US\$ 28.878 | 8,31 % |
| 2019 | s/inf. | Mill US\$ 26.467 | n/a |

* Incluye Codelco (sin transferencia de excedentes ni ley 13.196)

** Incluye aporte de Codelco al PIB

Fuentes: Elaboración propia, de: Cuadro Sonami aportes totales minería al Fisco incluido Codelco; menos utilidades y ley reservada transferidas por Codelco al Fisco, tomadas de los Reportes de Sustentabilidad Codelco.

c) Montos de aportes tributarios más royalty mineros y carga tributaria minería, sin Codelco.

A continuación, presentamos la carga tributaria de la minería privada; es decir, sin Codelco. Por tanto, se excluye tanto el aporte impositivo en rentas de Codelco y su participación en el PIB minero.

| Año | Imp. renta + royalty* | PIB minero** | Carga tributaria |
|------|-----------------------|------------------|------------------|
| 2011 | Mill US\$ 4.737 | Mill US\$ 27.237 | 17,39 % |
| 2012 | Mill US\$ 4.160 | Mill US\$ 26.703 | 15,58 % |
| 2013 | Mill US\$ 2.966 | Mill US\$ 24.298 | 12,21 % |
| 2014 | Mill US\$ 2.494 | Mill US\$ 21.897 | 11,39 % |
| 2015 | Mill US\$ 1.969 | Mill US\$ 15.148 | 13,00 % |
| 2016 | Mill US\$ 18 | Mill US\$ 15.891 | 0,00 % |
| 2017 | Mill US\$ 1.259 | Mill US\$ 19.805 | 6,36 % |
| 2018 | Mill US\$ 2.394 | Mill US\$ 22.128 | 10,82 % |
| 2019 | s/inf. | Mill US\$ 21.587 | n/a |

*Impuesto a la renta más IEAM de la minería privada.

**PIB de la minería privada

*Fuentes: **Elaboración propia, para extraer cifras de PIB Codelco en base a Estados Financieros Consolidados Flujo Efectivo Codelco presentados a la CMF; e *inf. Sonami*

NOTA: s/inf. de la carga tributaria de otros distritos mineros del mundo. Un estudio comparativo de las cargas tributarias de distintos distritos mineros arrojará, en mejor forma que las tasas efectivas, la competitividad tributaria entre todos ellos.

V.- Benchmarking del royalty minero

No obstante ser poco comparable el royalty en cuanto a su gravamen a las mineras entre los distintos países, por existir regímenes muy diversos, enseguida presentamos información emanada de la Comisión de Minería y Energía de la Cámara de Diputados (2019), que nos ilustra sobre algunos elementos útiles para una relativa comparación.

| | |
|--|---|
| <u>Chile</u> (sobre utilidad minera) | Tasa variable 0,5% - 5% a medianas. 5% - 14% gran minería |
| <u>Western Australia</u> (ad valorem) | Tasa de 5% al conc. Cu; 2,5% metal cobre. Carbón: 7,5% |
| <u>Arizona</u> (ad valorem) | Tasa 2% base, varía según comisionado |
| <u>Nevada</u> (utilidad) | Tasa 5% parejo para distintas pastas |
| <u>Michigan</u> (ad valorem) | Tasa 2% al 7% |
| <u>British Columbia</u> (mixto) | Tasa 2% sobre ventas o 13% sobre utilidad |
| <u>Ontario</u> (utilidad) | Tasa 10% |
| <u>Saskatchewan, Canada</u> (utilidad) | Tasa 5% |

Si simulamos una utilidad gravada con royalty promedio de un 20% sobre ventas, podríamos comparar la tasa del royalty entre países que gravan con royalty la utilidad y los que lo aplican sobre ventas.

Así, la tasa base de 2% sobre las ventas en Arizona equivale a un 10% sobre la utilidad, por lo que Chile aplica un royalty promedio (6%) sobre utilidad inferior a la tasa base Arizona, salvo que el MOM en Chile sea alto, en cuyo caso podría superarlo si la tasa efectiva fuera en un ejercicio anual determinado mayor a un 10% sobre la RIOM. Respecto a Nevada, la tasa general en Chile es similar, en ambos casos aplicada sobre utilidades. Respecto a British Columbia (13%) y Ontario (10%) sobre utilidad, la tasa chilena promedio es inferior, pero podría superarlas en caso de MOM altos.

Para una mayor ilustración, en Anexo I, columna "Royalty/Impuesto a la Minería", se presenta un cuadro comparativo del royalty minero aplicable en distintos países de América Latina.

Conforme este benchmarking, las tasas royalty en Chile podrían subir levemente sin perder competitividad por este concepto; o bajar levemente sin perjudicar una comparativamente adecuada compensación al Estado.

Sin embargo, advertimos que la variabilidad de la tasa ya comentada en Chile aplicable sobre la renta imponible operacional minera (RIOM), que es creciente en base a un también creciente MOM, no retribuye al Estado si la empresa minera no registra RIOM positivo en algún ejercicio determinado, aunque esa minera se apropia de igual forma del recurso mineral y el Estado sufre el deterioro de su patrimonio minero. Esta situación sería distinta en caso de aplicarse un royalty ad-valorem, sobre ventas o sobre la unidad de mineral producido, en que el Estado recibe su retribución por la extracción de los minerales que son de su patrimonio, aunque la empresa minera tenga pérdidas, ya que el royalty por el mineral se considera costo, por ser éste la materia prima base del proceso minero.

Por otra parte, en compensación para el Fisco a la situación descrita, al tener el actual royalty tasas crecientes por tramos ante un mayor MOM, asegura mejores compensaciones al país al compartir mayores beneficios al Fisco cuando esa situación ocurre. De esta forma, el monto del actual royalty a pagar varía, tanto para el Fisco como para la empresa, principalmente de conformidad con los precios de los minerales en el mercado y los costos de las compañías mineras.

Otro elemento en análisis es la simplicidad o no de la determinación del monto del royalty a pagar. En efecto, en el caso del IEAM, para el organismo fiscalizador la complejidad de la determinación, tanto del MOM como de la ROM, es mayor que en el caso del royalty

sobre ventas o sobre la unidad. En estos últimos casos, solo es necesario conocer el monto de las ventas en base a la facturación, o conocer la cantidad de mineral producido, respectivamente.

Recaudación del IEAM (royalty) en Chile, en Millones de pesos nominales

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|
| 283.602 | 171.025 | 415.914 | 450.642 | 304.705 | 265.865 | 222.890 | 88.342 | 86.291 |

Fuente: *SII, 2018.*

VI.- Requerimientos financieros de las empresas mineras del Estado. Codelco y Enami

No obstante que en el documento Insumos para la Política Nacional de Minería 2050, la inversión pública se refiere al destino en regiones y comunas o a objetivos específicos, como innovación, estimamos que el Estado, como dueño de estas empresas con interés en réditos de mediano y largo plazo, debe efectuar aportes de capital, menor retiro de utilidades, menores tasas tributarias y otro tipo de financiamiento para los requerimientos de los proyectos en Codelco y Enami, o para fomento minero en Enami, modalidad que propondremos en el capítulo VII N° 3 de este documento base.

1.- Codelco tiene una cartera de proyectos estructurales y principales solo para continuar aumentando levemente el actual nivel de producción y no perder su rol estratégico para el país, y su liderazgo mundial en la producción de cobre, con requerimientos financieros superiores a los US\$ 40.000 millones para los próximos 10 años, que debe financiar con disponibilidades internas de caja, con créditos sindicados del exterior, capitalizaciones del Fisco y bonos. Su caja proyectada, solo puede financiar una parte menor de estas necesidades. Por otra parte, a pesar de la mantención de su buen rating (A+) que se debe más que nada a ser empresa estatal chilena, se le hace cada vez más difícil obtener grandes créditos adicionales en el sistema financiero, ya que sus indicadores financieros (por ejemplo, Deuda/Ebitda 4:1) se han ido deteriorando, por lo que constantemente debe estar solicitando capitalizaciones de su dueño, el Estado de Chile. Esta necesidad, en parte es resultado de muchos años en los que el Estado de Chile le retiró más del 92% promedio de sus utilidades, dejando para inversión solo un 8% de las mismas, en circunstancia que la gran minería, en promedio, reinvierte sobre el 40% de sus utilidades. Esta es una de las razones por las que Codelco ha perdido competitividad y, con ello, puede el Estado de Chile perder tanto enormes réditos futuros, como posición estratégica-país en el mercado mundial del cobre y fortaleza geopolítica en el norte de Chile. Mayor importancia cobra esta necesidad de inversiones en Codelco, en circunstancias que el futuro del cobre se observa con optimismo, al ser un insumo esencial para la electromovilidad y la transformación energética, para un mundo bajo en emisiones de carbono. Entendemos que, por estas razones, la oferta de cobre será

inferior a la demanda en algunos años más, impactando favorablemente el precio de este commodity.

2.- A su vez, Enami, empresa de fomento a la pequeña y mediana minería, genera constantes pérdidas que no le permiten seguir creciendo, producto principalmente a que debe financiar este fomento en promedio en más de un 65%, mientras el presupuesto de la nación financia solo el 35% restante, en circunstancias que se trata de una política pública que debe ser financiada totalmente por el Estado. A título de ejemplo, en el ejercicio 2019 Enami tuvo una pérdida de US\$ 21.7 millones, casi totalmente explicada por los egresos no reembolsables para el fomento a la pequeña minería, que financió principalmente con endeudamiento, por US\$ 20.4 millones.

3.- La existencia y el rol de ambas empresas son esenciales para el exitoso modelo económico de desarrollo minero que tiene Chile, en cuanto Codeco representa fortaleza geopolítica en zonas del norte de Chile, genera beneficios directos al país por su explotación de los recursos minerales, es influyente en los mercados del cobre, entre otras razones de su importancia; mientras que Enami genera inclusión de pequeños y medianos empresarios, poblamiento y alto empleo unitario principalmente local por unidad de inversión en zonas geopolíticamente importantes, desconcentración urbana y movilidad social y económica, entre otros objetivos de política pública. Todo los cuales son también elementos importantes de legitimación hacia la gran y mediana minería privada nacional y extranjera, que aportan capitales, tributos, tecnologías de punta, apertura al mundo global, mercados e imagen país.

Estas razones fundamentan nuestras propuestas de financiamiento e inversión pública para estas dos empresas estatales; y de tasas de impuestos menores a las que hoy las afectan, similares a las de la actividad minera privada con la cual compiten, y retención de utilidades mínimas por ley.

Ambas empresas estatales son esenciales, sociológica y económicamente, para la mantención y desarrollo del exitoso modelo económico de desarrollo minero chileno.

VII.- Iniciativas claves para el logro de los objetivos estratégicos de la PNM 2050 y su priorización. Propuestas finales.

1.- Propuestas para el objetivo estratégico sostenibilidad económica:

- a) Considerando las diferentes conclusiones sobre tasas efectivas comparativas con otros distritos mineros de los estudios de E&Y, Cochilco y el Instituto Peruano de Economía, así como la carga tributaria minera en Chile, en que para el primero

Chile tiene tasas efectivas más altas, y para los restantes más competitivas, con sistemas complejos e indeterminación, por lo mismo no simples, proponemos como alternativa mejorar la estructura de los impuestos de primera categoría y adicional, unificando el régimen de tributación a la renta hacia un sistema único integrado, con suspensión del pago de IGC e IA, mientras no se retiren o remesen las utilidades, pero aumentando la tasa del impuesto adicional de un 35% a un 40%. De esta manera, al tributarse en el Impuesto Adicional solo al ser remesadas las utilidades al exterior, se incentiva la reinversión de las mismas en la empresa, generando mayores beneficios para el país y las comunidades locales, a la vez que logrando un sistema tributario simple y eficiente. En este caso, tasa efectiva sobre rentas sobre el ingreso neto sería de un 40% para la inversión extranjera, que se desglosa en un 25% de IDPC y un 40% de IA, imputando el 100% del primero a este último.

- b) Se propone que una ley interpretativa, pero con efectos desde el año calendario de su promulgación, (o una interpretación del Director Nacional del SII) pueda definir con precisión algunas situaciones que se consideran por el SII como gastos rechazados para producir la renta, como pueden ser los intereses de créditos tomados por las mineras y sus proveedoras para ser destinados a beneficios ambientales directos para la comunidad; o intereses de créditos tomados para financiar beneficios establecidos en convenios colectivos o contratos individuales de trabajo que claramente están orientados a defender la masa crítica laboral especializada de la minería. Asimismo, que todos los gastos acordados en convenios colectivos en favor de los trabajadores, sean aceptados tributariamente, ya que tienen siempre el propósito de continuar con la actividad generadora de la renta y mantener esa masa crítica laboral.
- c) Se propone eximir del impuesto a la renta presunta a las pequeñas mineras acogidas a este régimen, que son aquellas no S.A. que venden minerales bajo el equivalente a US\$ 590.000, cuando el precio del cobre promedio anual baje de 220 centavos de dólar la libra y su equivalente en el precio de otros minerales.
- d) Asimismo, se propone eximir del impuesto único sustitutivo a los mineros artesanales, cuando el precio del cobre promedio anual baje de 250 centavos de dólar la libra y su equivalente en el precio de otros minerales.

En estos últimos dos casos, los precios del cobre y su equivalente para los otros minerales, establecidos originalmente en la ley para que procedan estas exenciones, serán modificados cada dos años por la Comisión Chilena del Cobre, en base a la pérdida del valor adquisitivo del dólar norteamericano en ese país o, alternativamente, de conformidad con la variación de los costos C1 medios estimados por Cochilco de ambas actividades, previo informe de Enami.

Estas dos últimas propuestas se fundamentan en lo inequitativo que ha resultado que pequeños y artesanos mineros siempre hayan pagado impuestos a la renta, en circunstancias de precios bajos que no cubren sus costos y en que las mineras de mayor producción no los han pagado al tener pérdidas tributarias.

- e) Por último, la sostenibilidad económica y diversificación productiva del país y de las regiones mineras, se fundamentan en forma importante en la innovación la que, en minería, está radicada principalmente en las empresas proveedoras. Por esta razón proponemos que parte de los fondos del IEAM sean destinados directamente a la innovación: por razones constitucionales, sólo podrían ser destinados a las regiones donde realizan su actividad las mineras que pagan este gravamen.

2.- Propuestas para los objetivos estratégicos sostenibilidad social y ambiental

- a) Proponemos que los desembolsos de las compañías mineras y sus proveedores que cedan en favor de la comunidad local y regional, sean de beneficio social o ambiental, sean aceptados como gasto tributario en el mismo ejercicio del desembolso respectivo, puesto que son necesarios para la sustentabilidad social y ambiental y, por lo tanto, al darle a la empresa minera mayor legitimidad, le es útil para generar la renta tributable, cumpliéndose así el requisito para la aceptación de los gastos tributarios.
- b) Se propone que, algunos de esos desembolsos de mayor monto a definir, debieran constituir créditos contra el IDPC, bajo la estructura que adoptaron, por ejemplo, las legislaciones peruana y colombiana (obras por impuestos).

Obras por impuestos.

Se define como aquel mecanismo en que las empresas invierten un determinado monto en proyectos de impacto económico y social para beneficiar directamente a las regiones y comunidades, principalmente más pobres y con mayores necesidades de diversificación productiva, monto que se puede rebajar de sus impuestos a la renta o considerarse impuesto de primera categoría pagado.

En efecto, en la medida que una empresa minera o proveedora (por explotar o apoyar la explotación de recursos naturales del país, en una región y comuna) destine recursos para inversión en obras de infraestructura vial, sanitaria, ambiental, cultural, recreativa u otro tipo de obras públicas, o innovaciones a ser aplicadas en obras de desarrollo, sea en la Región o Comuna en que realiza sus

actividades productivas o en otras localidades, esa inversión se tomará como pago del impuesto a la renta de primera categoría de la empresa inversionista, hasta un tope del 30% de ese impuesto, con derecho a crédito en los impuestos IGC e IA a aplicarse en el año tributario correspondiente al ejercicio comercial en que realizaron los desembolsos efectivos. Para acceder a este beneficio, la inversión regional debe ser previamente aprobada por un Consejo Público Privado, que estará constituido por el Intendente de la Región, sus Seremis de Minería, Obras Públicas y, en su caso, de Salud y Medio Ambiente, la Asociación de Industriales de la Región, un representante de los proveedores mineros y dos representantes de la empresa que propone la inversión; o, en caso de inversión comunal, por el Alcalde, tres concejales, un representante de los proveedores mineros y dos representantes de la empresa que propone la inversión. Esta propuesta tiene la fuerza de ser una herramienta útil para los tres objetivos estratégicos de la PNM, es decir, legitimar a las empresas mineras y proveedores frente a la comunidad que percibirá beneficios visibles compartidos, con lo que las empresas se harán más sostenibles económicamente, y aportarán a la sostenibilidad social y ambiental.

Una de las limitaciones que los gobiernos y parlamentos en Chile han tenido presentes para no innovar constitucionalmente en materia de destino de los impuestos, que van a rentas generales de la nación, es la escasa capacidad de las regiones y comunas para ejecutar proyectos. Al participar directamente las empresas en el Consejo Público - Privado y en el diseño, ingenierías, construcción y puesta en marcha de estos proyectos, esta desventaja desaparece.

La disposición constitucional que destina cautivamente los impuestos a rentas generales de la nación no es aplicable en este caso, dado que el impuesto que se determine a la empresa minera no será alterado en su destino, sino que rebajado en el monto equivalente a lo destinado a la obra.

- c) Asimismo, proponemos crear fondos para la capacitación a funcionarios públicos, para subir el nivel de diseño y ejecución de proyectos, con los recursos que quedarán disponibles en el presupuesto de las regiones y comunas al ser reemplazados algunos de sus gastos e inversiones por las obras que serán ejecutadas mediante este mecanismo.
- d) Se propone destinar el 100% de la recaudación del impuesto específico a la minería, a obras regionales o municipales, en las mismas regiones y comunas en que se desarrolla la respectiva faena minera. Si bien en general los tributos (el royalty adoptó la forma de impuesto) son constitucionalmente de destino a las arcas generales de la Nación, la propia Constitución Política de la República

establece, en su artículo 19 número 20 inciso 4, que la ley podrá autorizar que los impuestos que tengan una clara identificación regional o local, pueden ser aplicados dentro de los marcos que la misma ley señala, por las autoridades regionales o comunales, para el financiamiento de obras de desarrollo. Es claro que el IEAM está establecido para compensar la extracción de minerales, los que están específicamente en el subsuelo de una región y comuna, por lo que tiene una clara identificación regional y comunal en los fundamentos que autorizan al Estado a cobrarlo (extracción de minerales), de manera tal que procede en este caso la aplicación de esta excepcional disposición constitucional.

- e) Por las mismas razones, proponemos mantener el actual impuesto específico a la actividad minera (realmente un royalty), sin reemplazarlo por un royalty sobre ventas o sobre unidades de producción. Si bien es cierto que el actual gravamen tiene las desventajas de su difícil fiscalización, falta de simpleza y que el Estado no percibe pago alguno por este concepto si el sujeto pasivo del impuesto no registra en algún ejercicio anual margen operacional minero no obstante apropiarse del recurso, esta última situación se ve compensada para el Estado, al exigir la actual norma pagos progresivos crecientes en la medida que el margen operacional minero va en aumento. Esta última situación ya se produjo en el ciclo de precios altos, en que el Estado percibió parte de la "renta ricardiana" (ver años 2011, 2012 y 2013 en párrafo final capítulo V de este documento). En otras palabras, este sistema tiene la ventaja, respecto al royalty sobre ventas o unidad producida, en que estimula la sostenibilidad económica de las empresas en ciclos de precios bajos, en que muchos costos son inelásticos a la baja y el Estado aprovecha parte de la renta excesiva de la actividad minera en casos de márgenes operacionales altos. Por su parte, cabe señalar que el royalty sobre ventas o sobre unidad producida tiene la ventaja, respecto al royalty sobre la utilidad, de su más fácil determinación y fiscalización, así como por pagar siempre al Estado por el mineral extraído, y las desventajas que ese pago es menor que el IEAM en periodos de precios altos y de hacer pagar a la empresa minera cuando genera pérdidas.
- f) Para el caso que una pertenencia minera no presente trabajos efectivos después de los primeros 5 años desde su constitución, proponemos un aumento progresivo del monto de las patentes mineras de explotación en un 20% anual, con límite de un 300%, no siendo imputable este aumento al IDPC. Esta propuesta también favorece la movilidad de la propiedad minera, estimulando nuevas inversiones.

3.- Objetivo estratégico de sostenibilidad económica para las empresas mineras del Estado. Inversión pública.

a) **Codelco y Enami:**

Se propone una modificación a la tributación a la renta de las empresas mineras del Estado, que pagan un 25% de IDPC, más un impuesto a la renta de las empresas del Estado con tasa del 40% (art.2 DL 2.398), sin derecho a crédito, por lo que están gravadas con una tasa total efectiva de 65%. La modificación consiste en aplicarles una tributación única a la renta equivalente al 40%, carga efectiva total a la renta similar a la que proponemos para la gran y mediana minería privada, dejando fija la aplicación de un sistema equivalente al integrado; en este caso con un impuesto único. Esta propuesta está asimismo fundada en el principio de igualdad ante la ley, que en materia tributaria se manifiesta en el principio de neutralidad tributaria.

Además, se propone una modificación al artículo 29 del DL 1263, sobre administración financiera del Estado, para fijar un límite al Ministro de Hacienda para el retiro anual de utilidades netas en Codelco y Enami, de un 70%. De esta manera, se asegura una capitalización de utilidades de al menos un 30% en las empresas mineras del Estado (norma equivalente a la supletoria de la ley sobre Mercado de Valores para las empresas privadas).

Estas propuestas le permitirían a ambas empresas estatales competir con sus equivalentes privadas en el mercado, para inversiones en proyectos y capital de trabajo.

Proponemos prohibir al Ministro de Hacienda el retiro anticipado de utilidades en ambas empresas.

b) **Enami:**

Al constituir el fomento a la pequeña y mediana minería una política pública, proponemos que el presupuesto anual de fomento de esta empresa (entre US\$ 20 y 24 millones) sea totalmente financiado por el presupuesto de la Nación.

Para evaluar la gestión de la empresa, debe considerarse la eficiencia operacional y el beneficio conjunto que obtiene anualmente la empresa misma y el sector al que fomenta.

VIII.- Resumen de propuestas y sus KPI, plazos y organismos responsables de su implementación.

1.- Reformas legales 1. Ley de Impuestos a la Renta

- a) Reformar la actual tributación en rentas de la gran minería, y de sus proveedores, estableciendo un sistema único integrado de los impuestos IDPC, IGC e IA (subiendo la tasa de este último a 40%), suspendiendo la aplicación de estos dos últimos mientras no se retiren las utilidades por sus dueños, lo que redundará en una tasa efectiva tributaria total de 40% para la inversión extranjera, dado que el IDPC se imputa en un 100% al IA. La tasa efectiva total es, por cierto, variable para el conjunto empresa-dueños de las mineras que sean personas naturales con domicilio y residencia en Chile, lo que depende de la determinación del monto del IGC de estas últimas, quienes también podrán imputar el 100% del IDPC pagado por su empresa a su IGC, en la proporción de las utilidades que se les distribuyan respecto al total de ellas.
- b) Eximir del impuesto a la renta presunta a mineros con ventas inferiores a US\$ 590.000, en caso que precio del cobre sea inferior a US\$ 2,20 la libra y su equivalente en otros minerales.
- c) Eximir del impuesto único sustitutivo a los mineros artesanales, en caso que precio del cobre sea inferior a US\$ 2,50 la libra y su equivalente en otros minerales.
- d) Establecer como destino directo de la recaudación del impuesto específico a la actividad minera (royalty), en un 65% al presupuesto de la región minera y en un 35% a la comuna en donde opera la explotación minera, para obras de desarrollo. El FONDERE destinará el 50% de los recursos que reciba por este concepto, a crear programas de obras desarrollo por proveedores de la minería y otras empresas o entidades, que tengan foco en la innovación y diversificación productiva regional y comunal.
- e) Los gastos de las empresas mineras y sus empresas proveedoras que sean destinados a mejoras ambientales y sociales, serán aceptados tributariamente.
- f) Los desembolsos de las empresas mineras y proveedores de la minería destinados a obras de infraestructura vial y otras obras de desarrollo comunal o regional, bajo la modalidad “obras por impuestos” serán considerados crédito imputable al IDPC, con tope del 30% de su monto, con derecho a crédito contra el IGC e IA.

Plazo y KPI inicial: proyecto de ley despachado a primer trámite constitucional Cámara de Diputados marzo año 2021.

Plazo y KPI final: ley promulgada diciembre 2021

Organismos responsables: Iniciativa exclusiva presidencial. Min. de Minería y Hacienda; Congreso Nacional.

2.- Reformas legales 2. Ley Impuesto Renta y Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado.

- a) Las empresas mineras del Estado, Codelco, Enami y otras, tributarán, como impuesto único a la renta, con una tasa de 40% sobre sus utilidades netas (o la que resulte similar a la que se propone para la gran minería privada en régimen integrado)
- b) El Fisco podrá retirar anualmente hasta el 70% de las utilidades netas de Codelco y Enami.
- c) El Fisco no podrá retirar utilidades anticipadas a Codelco y Enami.
- d) El presupuesto de fomento anual de Enami será el promedio de lo gastado por tal concepto por esa empresa en los últimos 20 años, en moneda actual, y será íntegramente financiado por el Fisco, reajustándose anualmente de conformidad con el IPC del año calendario inmediatamente anterior. Se aplicará un factor de corrección del monto del aporte de fomento cada año, de conformidad con la variación del número de pequeños mineros que entreguen sus productos a Enami, entre los dos años inmediatamente anteriores al de la promulgación de cada ley anual de presupuesto de la nación.

Plazo y KPI inicial: proyecto de ley despachado a primer trámite constitucional Cámara de Diputados junio año 2021.

Plazo y KPI final: ley promulgada enero 2022

Organismos responsables: Iniciativa exclusiva presidencial. Min. de Minería y Hacienda; Congreso Nacional.

3.- Reforma legal 3. Código de Minería

Las patentes mineras que amparan las concesiones de explotación serán aumentadas en un 20% anualmente, con tope de un 300% del monto original, cuando el área sobre la cual se constituyen no esté aún siendo explotada después de 5 años de constituidas, y/o sea suspendida su explotación, salvo que se trate de suspensiones temporales por razones de caso fortuito o del mercado, todo según certificado emanado del Servicio Nacional de Geología y Minería. En caso de suspensiones de la actividad minera por razones de mercado, para emitir su certificado el Servicio requerirá un Informe previo de la Comisión Chilena del Cobre. Los aumentos descritos del monto de las patentes de explotación no serán imputables al monto del IDPC.

En caso que en la concesión de explotación se inicien o reinicien sus trabajos mineros, el monto de la patente se reducirá a su monto original, mientras dure dicha explotación por años calendarios completos.

Plazo y KPI inicial: proyecto de ley despachado a primer trámite constitucional Cámara de Diputados enero año 2021.

Plazo y KPI final: ley promulgada mayo 2021

Organismos responsables: Iniciativa presidencial. Min. de Minería, Economía y Hacienda; Congreso Nacional.

Sergio Hernández, Documento Base Comisión Técnica “Impuestos e Inversión Pública” de la Política Nacional de Minería 2050.

sergio.hernandez.n@gmail.com

cel: 992304005

Santiago, 4 de junio 2020

ANEXO

Comparación tributación minera en rentas y royalty en América Latina, según datos del CRU para el Banco Interamericano de Desarrollo

| Tabla 1: Impuestos a la minería en América Latina | | | |
|---|---|---|---------------------------------------|
| País | Impuesto al Ingreso de las Empresas | Royalty / Impuesto a la Minería | Impuestos adicionales a no residentes |
| Argentina | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 35% del BAI ▪ CF: 5 años | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 3% valor bocamina ▪ 1,8% de ingresos ▪ Deducible | |
| Bolivia | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 25% del BAI ▪ 12,5% adicional cuando precios de <i>commodities</i> superan un determinado nivel. ▪ CF: 5 años | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1% - 7%: Variable según commodity ▪ Base: ventas en base a precios internacionales | 12,5% remesas al extranjero |
| Brasil | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 15% del BAI ▪ 10% adicional cuando EBIT del trimestre supera los 60.000 Reales. ▪ 9% adicional de repartición de beneficios con empleados. ▪ CF: Sin límite de tiempo. Máximo 30% de la base imponible | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1% Oro ▪ 2% Hierro, Carbón, Fertilizantes y otras sustancias minerales ▪ 3% Bauxita ▪ Existen royalties adicionales por estado | |

| | | | |
|----------------------|---|--|--|
| Chile | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 25% del BAI ▪ CF: Sin límite | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Royalty depende de rangos de producción en toneladas equivalentes de cobre (t. Cu Eq.) ▪ 0% en la banda < 12.000 t. Cu Eq. ▪ 0,5% - 4,5% (12.000 t. < Q < 50.000 t Cu Eq.) ▪ 5% - 34,5% en la banda sobre 50.000 t. Cu Eq. Anual. ▪ Deducible | 35% adicional para personas naturales y morales no-residentes |
| Colombia | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 25% del BAI ▪ 42% para compañías extranjeras no establecidas ▪ CF: Sin límite | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 5% - 10% para carbón ▪ 5% para Cobre, Hierro, Platino y otros metales ▪ 4% Oro y Plata ▪ 6% Oro aluvial ▪ 12% Sales | 9% adicional para compañías extranjeras con ingresos sobre los US\$335.000 anuales |
| República Dominicana | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 27% del BAI ▪ 10% adicional de repartición de beneficios con empleados. ▪ CF: sin límite | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 5% FOB ▪ 0% para fundiciones y refinerías de semis. | |
| Ecuador | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 22% del BAI ▪ 15% adicional de repartición de beneficios con empleados. ▪ CF: 5 años (límite del 25% de ingresos) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 3% producción vendida para producción artesanal ▪ Entre 5%-8% para Cobre, Plata y Oro | 5% remesas al extranjero |
| Guatemala | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 25% del BAI ▪ CF: no | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1% de la producción vendida ▪ 4% adicional para Oro y Plata | |
| Guyana | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 40% del BAI o 2% del retiro de utilidades (el mayor de los dos) ▪ CF: sin límite | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1,5% para Bauxita y Cobre ▪ 5% para Oro | 20% a la repartición de dividendos (afecta solo a no-residentes) |
| México | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 30% del BAI ▪ 10% adicional de repartición de beneficios con empleados. (deducible) ▪ CF: sin límite | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entre 7,5% y 8% ▪ Deducible | |
| Panamá | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 25% del BAI ▪ CF: 5 años | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Licencia de explotación que depende del tipo de mineral (6 categorías) y duración del permiso. ▪ Puede variar entre 1,5% y 8% | 5% a la repartición de dividendos de extranjeros (nacionales tributan el 10%) |
| Perú | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 29,5% del BAI ▪ 2% adicional si suscribe pacto de estabilidad fiscal. ▪ 10% adicional de repartición de beneficios con empleados. (deducible) ▪ CF: 4 años | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Variable: Se calcula en base al margen operativo. Entre un 1% y 3% de las ventas brutas. ▪ Deducible | |
| Suriname | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 36% del BAI ▪ CF: 7 años, excepto para pérdidas de los primeros tres años, que es indefinido. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Variable: No existen royalties establecidos por ley. Cada caso se negocia individualmente. ▪ Promedio ~3% (se han reportado casos de hasta 6%) | |
| Venezuela | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Unica tasa progresiva de la región: ▪ 15% si BAI es menor a 2.000 UT (unidades tributarias) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Plata y PGM: 3% del valor en Caracas ▪ Diamantes y otras piedras preciosas: 4% del valor en Caracas | |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none">▪ 22% si BAI está entre 2.000 y 3.000 UT▪ 34% si BAI es mayor que 3.000 UT▪ CF: 5 años▪ 60% adicional para compañías mineras | <ul style="list-style-type: none">▪ Otros: 3% valor en la mina▪ Oro: 13% de la producción | |
|--|---|--|--|

Fuente: Datos de CRU Group (2017) preparados para el BID

BAI: Beneficio antes de impuestos

CF: Crédito tributario por pérdidas acumulable (*Carryforward of tax losses*)