



MEMORIA VIVA DE LA COMISIÓN "IMPUESTOS E INVERSIÓN PÚBLICA" DE LA PNM 2050

Integrantes: Juan Manuel Baraona; Francisco Costabal; José Tomás Morel; Alvaro Merino; Orlando Jeria; Marcelo Olivares; Juan Ignacio Guzmán; Guillermo Larraín; Jessica Power; Michel Jorratt; Patricia Muñoz; Constanza Campos; Héctor Espinoza; Juan Medel; Jorge Díaz.

Equipo coordinador: Alvaro García; María Cristina Guell; Felipe Curia; Antonio Ortiz;

Líder: Sergio Hernández.

En la exposición inicial del líder de esta Comisión, Sergio Hernández, se dieron las pautas de la reunión, explicando que el Documento Base es una guía informativa para el debate y para los planteamientos que deben formar parte de esa discusión, para en lo posible obtener acuerdos sobre las iniciativas y sus implicancias y, de no obtenerlos, dejar constancia de los desacuerdos.

En la primera sesión de esta Comisión, realizada el 29 de julio de 2020, se resolvió acerca de los objetivos estratégicos, sus iniciativas e implicancias que se van a debatir en las siguientes cuatro sesiones, correspondiendo a esta segunda sesión los objetivos estratégicos 1, Competitividad Tributaria de la Minería Chilena y 3, Justa Distribución de la Renta Minera y Equidad.

En total, se realizaron 5 reuniones de esta Comisión, cuyo relato y propuesta se presentan a continuación, según los objetivos estratégicos analizados en cada una.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS 1 y 3.

A) Objetivo Estratégico 1 de Competitividad Tributaria de la Minería Chilena.

a).- Competitividad tributaria. El objetivo estratégico tuvo acuerdo en su denominación. Los integrantes se manifestaron de acuerdo en que la minería chilena debe tener una carga tributaria competitiva con otros países mineros para atraer la inversión sectorial a Chile, por lo que se analizó la actual tasa efectiva que afecta a las grandes, medianas y pequeñas mineras.

Se obtuvo consenso en que, tanto la competitividad tributaria, como la equidad al país y a las regiones mineras, deben ambos conceptos lograrse de manera conjunta para obtener el éxito en el desarrollo minero y la justa retribución al país por la explotación de los recursos mineros.

b).- Tasa del Impuesto Adicional 40% y régimen de integración 100%. Hubo consenso en que, más que modificar las tasas de los impuestos a la renta de la minería de gran escala, esta tributación debe respetar el principio de la neutralidad tributaria, no siendo conveniente que sus tasas efectivas ni la forma de determinación de la base imponible sean distintas al resto de las actividades económicas empresariales que tributan en base a renta efectiva mediante contabilidad completa.

Hubo consenso en que el Impuesto Adicional se aplique sobre las remesas que se efectúen de la utilidad tributaria y no por la utilidad devengada por la empresa, con el objeto de estimular la reinversión de esas utilidades en el país. Una consideración importante consiste en que la competitividad de la minería chilena ha sido clave en el éxito del desarrollo del sector y en el crecimiento de Chile en los últimos 30 años, por lo que afectaría al país perder competitividad tributaria frente al resto de los distritos

mineros del mundo. Esta apreciación tuvo consenso en el grupo, especialmente en momentos en que la minería chilena presenta serias dificultades para su desarrollo, como lo son las menores leyes, las impurezas, las restricciones ambientales y comunitarias, los costos de los principales insumos y del trabajo, la adaptación a las nuevas formas de operar, entre otros factores de riesgo como lo es la próxima definición constitucional del país. El elemento más importante que sostuvo estos acuerdos, consistió en lo esencial que resulta la mantención en el tiempo de regímenes tributarios estables, dando certeza jurídica a la inversión, que en minería, como en ninguna otra actividad, obtiene retornos en el largo plazo. Al respecto, se emitieron propuestas sobre volver a implementar en Chile una normativa que dé seguridades al inversionista extranjero, como lo fue el DL 600.

Sobre el tratamiento tributario en rentas a los pequeños mineros, que están en régimen de renta presunta, y los artesanos, que pagan un impuesto único sustitutivo, hubo consenso en que sean eximidos de los impuestos a la renta, en los casos de precios que puedan estar bajo sus costos medios a determinar por COCHILCO, previo informe de ENAMI.

En aspectos más específicos, se cuestionó que interpretaciones del SII rechacen como créditos externos a la minería importantes montos considerándolos como aportes de capital, con el fin de aplicarles a las remesas de intereses las tasas del IA y no el impuesto que afecta a esos intereses del 4%. El principal argumento es que la minería no puede financiarse sólo con aportes de capital, dado los enormes montos de inversión que necesita. Asimismo, se aceptó como legalmente procedente, que todos los egresos, a precios justos y de transferencia que se realicen por las compañías mineras con objetivos ambientales; y aquellos que emanen de convenios colectivos, sean ambos aceptados como gasto tributario, por ser necesarios para producir la renta minera.

B) Objetivo Estratégico 3 Justa Distribución de la Renta Minera y Equidad Tributaria

Considerando que el IR se estima mantener dentro del régimen general que afecta a otras actividades con rentas provenientes del capital, hubo consenso en que el logro de la equidad tributaria para el país, para ser compensado por la extracción de sus recursos mineros, se logra a través de la aplicación del royalty, que en Chile ha adoptado la forma de determinación de los impuestos a la renta líquida operacional minera. El debate se centró en si es conveniente, tanto para la competitividad minera, como para una justa compensación al país por la extracción de sus recursos minerales, mantener el régimen del gravamen sobre la utilidad operacional minera, o era preferible optar por un royalty propiamente tal, con tasas aplicables sobre las ventas o sobre la unidad producida.

Al respecto, hubo consenso en que el mejor mecanismo legal para compensar al Estado por estas extracciones es el actual Impuesto Específico a la Actividad Minera, con tasas crecientes aplicables a tramos también crecientes del Margen Operacional

Minero. La razón es que, en casos de bajos precios, siendo relativamente inelásticos los costos, la minería de gran escala pagaría bajos montos de este impuesto específico o no lo pagaría en casos de pérdidas en sus resultados operacionales mineros; mientras el Estado, aunque no los perciba en casos de pérdidas operacionales mineras, se beneficiaría por sobre lo esperado en períodos de altos precios de los minerales, concentrados o metales que el país produzca.

Sobre el destino de los recursos provenientes del IEAM, se estimó por algunos integrantes que debe ir a inversión en las regiones y comunas en que la actividad minera se desarrolla, lo que contribuiría a la legitimación del sector; así como por la mayoría, destinarse a un Fondo común de utilización futura de I+D+I+E, que contribuya a la diversificación y competitividad productiva, a la innovación, al emprendimiento y a la equidad intergeneracional. Este aspecto se trató específicamente en la tercera reunión de esta Comisión.

Iniciativas para una tributación competitiva, equitativa y eficiente para los objetivos estratégicos 1 y 3.

En base a los acuerdos sobre los objetivos estratégicos, las iniciativas acordadas son las siguientes:

- 1.- Mantener el régimen tributario sobre rentas para la minería con la misma estructura que afecta a las otras actividades empresariales del país que tributan en renta efectiva mediante contabilidad completa, reafirmando el concepto de neutralidad tributaria, como una específica expresión del principio constitucional de igualdad ante la ley. El concepto de "obras por impuestos" se descartó en razón de lo complejo de su administración, y del destino de estos impuestos a rentas generales de la Nación.
- 2.- Lograr la equidad tributaria en beneficio país mediante el cobro del royalty minero, establecido como Impuesto Específico a la Actividad Minera, con tasas crecientes por tramos mientras aumenta el Margen Operacional Minero. Mayoritariamente se estimó mantener las actuales tasas. Hubo opiniones en que hay un margen para aumentarlas, en los tramos más altos, sin perder competitividad. Se propone realizar un completo estudio de benchmarking del impuesto a la renta y el royalty con otros distritos mineros, para determinar si la actual estructura de bases imponibles y tasas aplicables en Chile admite modificaciones para mantener o lograr una mejor competitividad de la minería chilena y una justa retribución al país, en cuanto a la carga de los impuestos a la renta más el royalty minero en conjunto.
- 3.- Destinar por ley los recursos del IEAM a un Fondo de I+D+I+E. También se propuso que con los fondos del royalty se creara un Fondo de Solidaridad Intergeneracional para su uso futuro.
- 4.- Establecer por ley que, tanto los gastos en beneficio ambiental que las mineras hagan en sus regiones y comunas, a precios justos, como los desembolsos efectivos en beneficios a los trabajadores establecidos en convenios o contratos colectivos sean aceptados como gasto necesario para producir la renta.

Como Iniciativas inmediatas prioritarias, se acordó proponer:

- 1.- Realizar un Estudio comparativo de cargas tributarias a la minería (no de tasas efectivas) entre distintos países mineros, considerando como tal la relación entre los impuestos a la renta pagados por la gran minería y el PIB minero que estas mismas compañías generan a su respectivo país. Alternativamente, se propone que esa comparación se haga entre los IR que pagan las grandes mineras, sobre los flujos efectivos que producen. Asimismo, se propuso que este Estudio considerase la rentabilidad minera en el ciclo completo de un proyecto productivo y no solo año a año. Esta información debe contener el uso de los impuestos que paga la minería.
- 2.- Dar a conocer los otros aportes, económicos, sociales y ambientales que hace la minería a Chile.
- 3.- Realizar un análisis de las brechas que tienen los gobiernos regionales y comunales para administrar y ejecutar en obras los recursos provenientes de los ingresos que reciben del Fisco y de las patentes mineras; así como contener propuestas para cerrar esas brechas.
- 4.- Determinar la carga tributaria de las 10 mayores empresas mineras chilenas.
- 5.- Realizar un análisis de los beneficios y rebajas tributarias aplicables a un proyecto minero.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS 4 Y 5

C) Objetivos Estratégicos 4 de Descentralización; y 5 de Diversificación Productiva.

Por su alta vinculación, estos objetivos se trataron en forma conjunta

Ambos objetivos estratégicos tuvieron acuerdo en su denominación. Los integrantes también se manifestaron de acuerdo en que la renta de la minería chilena debe tener una distribución justa para el país y para el retorno al inversionista, en concordancia con los acuerdos logrados en sesiones anteriores de esta Comisión, conclusión base para analizar los objetivos estratégicos de este capítulo en armonía con los acuerdos logrados sobre los objetivos 1 y 3.

Sobre la actual estructura del IEAM (royalty), hubo consenso en que es el instrumento que, sin afectar la neutralidad tributaria, puede discutirse sobre su nivel, para cumplir el objetivo estratégico de justa distribución de la renta minera para el país. También hubo acuerdo en que se aplique sobre la utilidad operacional minera y no sobre ventas o sobre unidad extraída. Sin embargo, si bien una mayoría estimó que las actuales tasas progresivas por tramos de este gravamen, crecientes al aumentar el margen operacional minero, están en niveles razonables tanto para la mediana como para la gran minería, hubo posición minoritaria en que puede haber un cierto aumento en esas tasas sin perder competitividad, para compensar en cierta forma la que consideran baja tasa efectiva en los IR al aplicarse en un 100% el crédito del IDPC al IA. Esta

probable modificación, que sólo se haría sobre el royalty minero, se determinará de conformidad con el Estudio de benchmarking que se propone encargarse, según lo descrito en la iniciativa 2 de la letra B) de esta Memoria.

Asimismo, se envió un Estudio por algunos integrantes proponiendo el "Impuesto Romer", para destinarlo a innovación para la competitividad y la sustentabilidad, principalmente para bienes públicos. En la sesión 4, de 28 de octubre, se definió el impuesto Romer como aquél impuesto que las empresas en general pagan para destinarlo a innovación del país o región (no a cada empresa), el que puede o no ser considerado imputable como crédito contra los impuestos a la renta. Hubo consenso en que no es conveniente aumentar más la carga a la minería, optándose mayoritariamente por la alternativa contenida en ese Estudio de considerarlo crédito contra los impuestos a la renta propiamente tales.

Sobre el mejor destino para los objetivos estratégicos de descentralización y diversificación productiva de los recursos provenientes tanto de los impuestos a la renta propiamente tales, como del IEAM (royalty), hubo amplia mayoría en que por ley sean destinados a rentas generales de la nación, como lo es actualmente, pero algunos estimando que se destine por el Gobierno un porcentaje a regiones y comunas mineras para estos objetivos estratégicos de descentralización y diversificación productiva, evitando así que esas zonas pierdan en forma considerable su calidad de vida al disminuir naturalmente la minería como su actividad principal. Sobre este destino a regiones y comunas mineras hubo posiciones contrarias, al considerarse que puede crear regiones ricas y pobres y que esta propuesta puede generar posiciones en contra de la minería cuando esa actividad tenga pérdidas y no entregue recursos a los territorios mineros. Específicamente, la mayoría propone que estos recursos sean destinados al objetivo estratégico de diversificación productiva y mayor competitividad para destino nacional y a regiones mineras, creando el Fondo de I+D+I+E, con objetivos de generar otras actividades productivas, innovación para la competitividad, minería verde y equidad intergeneracional.

Iniciativas para los objetivos estratégicos de Descentralización y Diversificación Productiva.

1.- Orientar los recursos del royalty a crear el Fondo de I+D+I+E, con un presupuesto plurianual. Ante la limitación constitucional sobre que los impuestos van a rentas generales de la Nación, (el royalty adoptó una forma de determinación de los impuestos a la renta), hay dos opciones: una, que el Ministerio de Hacienda destine estos recursos al Fondo de I+D+I+E en las leyes de anuales de Presupuesto de la Nación; y otra, que se presente una iniciativa presidencial de reforma constitucional para este objetivo.

2.- Evaluar la transparencia y la eficacia de los fondos, en su uso y destino, por consultora externa, CGR y/o Cochilco.

Metas

Meta al 2025: creación del o de los fondos de I+D+I+E y primeros recursos aportados.
Meta al 2030: Evaluación de eficacia y transparencia de los fondos en su uso y destino.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS 2 Y 6

D) Objetivos Estratégicos 2 Equidad PyMES; y 6 Desconcentración Económica.

Por su alta vinculación, estos objetivos se trataron en forma conjunta.

Ambos objetivos tuvieron consenso en su denominación. Se obtuvo consenso en que la pequeña minería es estratégica, social y económicamente importante para el país y especialmente para las zonas del norte, al favorecer la desconcentración económica y la desconcentración urbana, cobertura geopolítica, movilidad social y económica, encadenamiento productivo regional y local, gran empleo local, empleo mayor por unidad de inversión que la gran minería y por la ausencia de otras actividades de importancia en esas localidades principalmente rurales en que desarrolla su actividad. Además, la existencia de pequeños mineros favorece la legitimidad de la minería de gran y mediana escala, al desconcentrar la actividad minera en muchas empresas.

Iniciativas para los objetivos estratégicos de equidad Pymes y desconcentración.

1.- Se propone eximir a los pequeños mineros de la renta presunta y a los artesanos mineros del impuesto único sustitutivo, en periodos anuales de precios promedio bajo sus costos medios a determinarse cada dos años por Cochilco, previo informe de ENAMI. Como alternativa, que puedan tributar según contabilidad simplificada, aunque se estima que a los más pequeños les será incluso complejo administrar esa opción. Como indicador de éxito, se estima un aumento de productores de pequeña escala y mayor empleo en localidades rurales. Considerando que las políticas hacia los pequeños mineros es parte de otra Comisión de la PNM 2050, se acordó informar a esa Comisión esta propuesta.

2.- Asimismo, se propone que el financiamiento del fomento a la pequeña minería sea 100% estatal, liberando a ENAMI de esa carga en su caja, de las pérdidas que le genera y reduciendo su endeudamiento, reservándose para esa Empresa la gestión

del fomento y, naturalmente, su actividad industrial como complemento al fomento. Como indicador de éxito, se estima una ENAMI fortalecida que sea un mejor instrumento de fomento al sector. También es un tema que se informará a la Comisión respectiva de la PNM 2050.

Metas.

Al 2025: 1.000 productores pequeños entregando a ENAMI y plantas de esa empresa con menor capacidad ociosa.

Al 2030: 1200 productores pequeños entregando a ENAMI y plantas de esa empresa a plena capacidad.

Iniciativas 3 del Objetivo Estratégico 1 sobre tributación y utilidades empresa mineras del Estado.

1.- Se propone un régimen tributario sobre rentas a las empresas mineras del Estado similar al que afecta a la actividad privada.

2.- Retiro de utilidades por el Fisco a las empresas mineras del Estado limitado al 70% de sus utilidades; o del 100% por la parte del excedente que genere cada empresa en caso de precios del cobre superiores al presupuesto de la Nación y en cuanto esos precios influyan en una mayor utilidad.

Indicador de éxito: empresas mineras del Estado competitivas, mejor capitalizadas y con indicadores financieros que les permitan acceder a créditos con tasas razonables.

Metas:

Al 2025: Codelco y Enami reinvertiendo en proyectos.

Al 2030: Codelco y Enami con mejores indicadores financieros y mejorando su productividad y competitividad