

POSICIÓN DE LA SOCIEDAD NACIONAL DE MINERÍA FRENTE AL PROYECTO DE LEY DE REFORMA TRIBUTARIA QUE MODIFICA EL SISTEMA DE TRIBUTACION DE LA RENTA E INTRODUCE DIVERSOS AJUSTES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

**Alberto Salas Muñoz
Presidente - SONAMI
Valparaíso, 10 de Junio de 2014**

Al señor Presidente de la Honorable Comisión de Hacienda del Senado, Honorable Senador Don Ricardo Lagos Weber.

Deseo en primer término, agradecer a la Honorable Comisión de Hacienda del Senado de la República, la invitación que ha formulado a nuestra entidad gremial, para exponer la opinión de la minería privada en relación al Proyecto de Ley que modifica el Sistema de Tributación de la Renta e introduce diversos ajustes en el Sistema Tributario.

Antes de analizar el proyecto, quisiera destacar a los Honorables Senadores que el sector minero ha sido y seguirá siendo un pilar fundamental en el desarrollo económico y social del país que, como tal, es necesario fortalecer y resguardar.

La minería ha contribuido significativamente al desarrollo económico y social observado en las últimas décadas, transformando a Chile en un actor relevante en la industria minera mundial.

Chile, es un país pequeño en el contexto mundial. Cuenta con el 0,6% de la superficie terrestre y sólo un 0,3% de la población e ingreso. Sin embargo, en términos mineros, ha llegado a ser líder en diversos rubros de la minería mundial. Es el primer productor de cobre, nitratos naturales,

yodo, litio y renio. Asimismo, ocupa el tercer lugar en producción de molibdeno y el sexto en plata.

Actualmente, genera el 32% de la producción mundial de cobre de mina y un 15% de la producción de molibdeno.

En minería no metálica, es el único productor mundial de salitre natural que da origen a una enorme variedad de productos de gran valor agregado. Aporta más del 50% de la producción de yodo y el 45% de carbonato de litio del mundo.

Adicionalmente, es importante destacar que el 28% de las reservas y recursos conocidos de cobre del mundo están en nuestro territorio. Casi un tercio de todo el metal rojo del planeta se podría extraer de los yacimientos mineros que están en nuestro país.

Durante las últimas tres décadas (medido en moneda actual), se materializó en el sector una inversión del orden de US\$100.000 millones en proyectos de exploración y explotación, de los cuales US\$38.000 millones corresponden a inversión pública y US\$62.000 millones a inversión privada. La minería privada pasó de producir 243.000 toneladas de cobre en 1983 a 4.200.000 toneladas en la actualidad. Ello, sumado a la producción de Codelco, permitió elevar la producción nacional de cobre desde 1.255.000 toneladas hasta 5.800.000 toneladas, es decir, un incremento de 4.545.000 toneladas.

El significativo éxito alcanzado por la minería chilena se explica por una diversidad de factores. El potencial de recursos mineros es importante, pero ello no es suficiente, pues muchos otros países también los poseen. Por tanto, lo relevante es entender qué elementos explican la diferencia. Ellos son los que sustentan el desarrollo en el largo plazo.

Factor crucial ha sido el conjunto de políticas públicas -globales y sectoriales- que han proporcionado garantías de competitividad, estabilidad y confianza que requieren las decisiones de inversión que, en

esta actividad son de largo plazo de maduración e implican un alto riesgo financiero por los mercados y recurrentes ciclos de precios.

Especialmente importante ha sido la estabilidad institucional, social y política del país, la protección de la propiedad privada, los equilibrios macroeconómicos, la libre competencia en todos los sectores incluso en los servicios públicos regulados, la apertura al comercio internacional y las garantías de no discriminación y de estabilidad de las reglas del juego que ha otorgado el Decreto Ley 600 a la inversión extranjera.

El marco institucional, político, económico y jurídico ha generado confianza, estabilidad y seguridad, elementos claves para atraer la inversión, especialmente en la minería, cuyos proyectos se desarrollan en el largo plazo.

En resumen, la calidad de las instituciones y la capacidad de las personas han sido claves para aprovechar las potencialidades mineras del país, superando de esa manera a otras zonas geográficas donde a pesar de sus recursos, no han tenido el progreso alcanzado por Chile.

En síntesis, la minería es el más sólido pilar en que se sustenta el desarrollo económico y social de Chile. En efecto, en los últimos nueve años (2005-2013), contribuyó con el 15% del PIB que registró Chile en dicho periodo; generó el 59% de la totalidad de las exportaciones del país y aportó el 20% de la totalidad de los ingresos fiscales. Ello comprende tanto los excedentes de Codelco como la tributación de la minería privada. Es decir, de cada cinco pesos que recibió el fisco, uno fue aportado por la minería, alcanzando un monto de US\$81.000 millones en el período indicado precedentemente.

Además, considero oportuno manifestar que la minería se encuentra en una expectante posición de modo tal de continuar creciendo en el futuro y seguir aportando al desarrollo de Chile como históricamente lo ha hecho.

No obstante, el principal desafío que enfrenta la minería actualmente es recuperar su competitividad, que ha caído en forma importante en los últimos años, lo que se refleja fundamentalmente en un relevante aumento de costos y disminución de los niveles de productividad. Ello también pasa, en parte, por temas regulatorios y plazos relacionados con los permisos que posibiliten la concreción de la carpeta de inversiones que tiene la minería.

Un indicador que muestra claramente la pérdida de competitividad de la minería, es el ranking que elabora anualmente el prestigioso Instituto Fraser de Canadá, que mide el atractivo de los países para invertir en minería. El 2009, Chile ocupaba el séptimo lugar entre 72 distritos mineros en el mundo y hoy ostenta la posición 30 entre 112 países, es decir, la caída ha sido significativa en los últimos cuatro años.

Esto se ha traducido en que más de un 50% de los proyectos de inversión que teníamos en carpeta hace dos años atrás, están paralizados o en compás de espera.

Las políticas públicas en nuestro sector debieran tener a la vista que éste invierte a muy largo plazo y por lo tanto, en la medida que ellas sean estables y generen certidumbre, sin duda serán un factor a favor de la inversión.

A este respecto, debemos fortalecer los mecanismos que permitan a los inversionistas contar en forma clara, precisa y concreta con la certeza jurídica y económica necesaria para materializar sus proyectos, especialmente para aquellas inversiones que se desarrollan en el largo plazo como ocurre con la minería.

En relación al texto del proyecto que nos convoca, quisiera señalar que dada la transversalidad y complejidad de éste y como miembros de la Confederación de la Producción y del Comercio, los diversos aspectos contenidos en esta iniciativa han sido analizados y estudiados al interior de la CPC.

En consecuencia, el presidente de la Confederación, Andrés Santa Cruz, en la oportunidad que fije esta Honorable Comisión, hará la presentación global de todos los temas que hemos trabajado en conjunto las seis ramas que integran esta organización.

En esta ocasión, sólo me referiré a los aspectos de esta importante iniciativa legal, que más inquietan a la Sociedad Nacional de Minería por su directa relación con nuestros asociados: la pequeña, mediana y gran minería privada del país.

a) Derogación del D.L. 600:

Nos preocupa la derogación del DL 600 a partir de 2016, aun cuando los contratos actuales continuarán hasta el término de su vigencia.

Recordemos que el Decreto Ley 600, también conocido como Estatuto de Inversión Extranjera, se dictó en julio de 1974 y tuvo como objetivo atraer inversión externa a Chile como complemento a la inversión local, promoviendo su desarrollo y permanencia en el país, para lo cual estableció dos principios fundamentales, no discriminación entre los inversionistas nacionales y los externos, y otorgar las seguridades correspondientes del Estado de Chile.

Posteriormente, durante el gobierno de Patricio Aylwin, el 31 de marzo de 1993 se publicó la Ley N° 19.207, que modificó el DL 600. En ese mismo año, se dicta el DFL 523 del Ministerio de Economía que fija el

texto refundido, coordinado y sistematizado del Estatuto de Inversión Extranjera.

Luego en los años 2005 y 2006 mediante las leyes números 20.026 y 20.097 respectivamente, se introducen modificaciones al Estatuto de Inversión Extranjera a raíz de la ley que estableció un impuesto específico a la actividad minera.

Finalmente en el 2010, mediante la Ley 20.469, se modifica nuevamente la ley de inversión extranjera en concordancia con la normativa sobre impuesto específico a la minería.

Entre 1974 y 2013, han ingresado al país vía DL 600 US\$143.000 millones, medido en moneda actual, de los cuales US\$51.000 millones se destinaron al sector minero, esto es un 36% del total de recursos externos que captó Chile en las últimas cuatro décadas, mediante este mecanismo.

Asimismo, es oportuno indicar que en los primeros dieciséis años de vigencia de este cuerpo legal, es decir, 1974-1989, ingresaron al país recursos por un monto de US\$11.000 millones, esto es un promedio anual de US\$688 millones, de los cuales el 45% se destinó al sector minero.

En tanto que en los últimos 24 años, 1990-2013, Chile recibió un monto de US\$132.000 millones, lo que representa un ingreso anual de US\$5.500 millones, de los cuales el 35% se destinó a la minería.

Los cambios que introduce el proyecto de ley sobre reforma tributaria tienen como meta recaudar en régimen un 3% del PIB.

No obstante, la derogación del Estatuto de Inversión Extranjera no contribuye con un solo peso al cumplimiento de dicha meta y por el contrario genera incertidumbre en los inversionistas extranjeros.

La legislación chilena ha combinado armónicamente los intereses del país y las garantías que requieren los inversionistas para abordar proyectos que demandan cuantiosos montos, sofisticada tecnología y profesionales y técnicos de primer nivel. Somos un país confiable y esa condición se ha reflejado en el flujo permanente de inversiones que concurren a Chile, en representación de los más importantes consorcios mineros del orbe que han establecido aquí su base de operaciones para América Latina.

Por cierto, la normativa sobre inversión extranjera y particularmente el DL 600 ha contribuido a que Chile sea considerado un país atractivo para invertir en minería.

El DL 600 ha otorgado estabilidad, seguridad jurídica y económica, elementos claves para que un inversionista destine sus recursos hacia una inversión determinada, más aun tratándose de una actividad que se desarrolla en el largo plazo como es la minería. Esta actividad productiva es por esencia riesgosa.

Los capitales por los que competimos con otras naciones mineras, fluyen libremente por el mundo, pero claramente se van a establecer en aquéllas que otorguen mayor seguridad, particularmente si el destino de los recursos va a actividades que tienen una larga vida útil.

Consideramos que mantener estabilidad de reglas y garantizar para los inversionistas extranjeros las mismas condiciones que un inversionista nacional, no atenta contra el espíritu de la reforma, cual es aumentar la recaudación y avanzar en la equidad tributaria, mejorando la distribución del ingreso.

A lo indicado, es preciso agregar que el régimen del Estatuto de la Inversión Extranjera es un sistema contractual que no obliga al Estado a suscribir un determinado contrato.

En estas circunstancias, basta con que el Gobierno manifieste su voluntad en el sentido de no utilizar este instrumento, pero manteniendo tal posibilidad si futuras coyunturas económicas internacionales así lo hacen aconsejable.

Atraer mayor inversión extranjera es parte de la solución, pues contribuirá con la puesta en marcha de nuevos proyectos que otorgarán más empleo y, en el caso de la minería, un importantísimo efecto multiplicador en otras áreas productivas, generando una mayor recaudación tributaria para el Estado.

b) Tributación sobre base devengada y término del Fondo de Utilidades Tributables (FUT):

Consideramos que el mecanismo del Fondo de Utilidades Tributables ha sido una palanca fundamental para el ahorro y la inversión en el país.

En efecto, de acuerdo a los antecedentes de cuentas nacionales elaboradas por el Banco Central, en los últimos seis años la formación bruta de capital alcanzó en promedio a 23,6% del PIB, inversión que fue financiada con un 22,2% de ahorro nacional y un 1,4% por ahorro externo.

Al respecto, cabe destacar que la principal fuente de ahorro proviene precisamente de las empresas y, en ello, el mecanismo del FUT ha sido un incentivo clave.

Cabe señalar que el Proyecto impone un doble incremento sobre la carga tributaria de la empresa. Por una parte, la base devengada genera el efecto de extender la base tributaria de los impuestos finales que con anterioridad recaían solamente sobre las sumas retiradas por los propietarios, socios o accionistas haciéndola en el hecho equivalente a la renta tributaria de la empresa aun cuando ésta no se distribuye.

Sin perjuicio de lo anterior, contribuyen además significativamente al incremento de la carga tributaria el incremento de la tasa del impuesto de primera categoría y el establecimiento de la así denominada tasa de retención de 10%.

Aun cuando estos mayores tributos sean restituidos por el mecanismo del crédito, tal procedimiento en la práctica afecta de manera significativa el flujo de caja de las empresas con el consecuente efecto financiero.

En el caso de la mediana minería, esto afecta directa y fuertemente su capacidad de inversión, pues este subsector productivo no tiene acceso al sistema financiero y se financia con capital propio y reinversión de utilidades. Para la Banca no son sujetos de crédito.

Por ello, consideramos que eliminar este sistema puede afectar en forma general el nivel de ahorro en el país y en particular la de la mediana minería, afectando la inversión que es un elemento fundamental para el crecimiento futuro.

Sin perjuicio de ello, creemos que la normativa puede ser perfeccionada con el fin de que cumpla el espíritu de incentivar el ahorro.

c) Efecto de la retención adicional del 10%:

Se incrementa en forma gradual el impuesto de Primera Categoría desde 20% a 25%. No obstante, la empresa deberá hacer una retención de 10% sobre la renta devengada en el caso de que los socios o accionistas no sean exclusivamente personas naturales residentes o domiciliadas en Chile. En la práctica, el tributo de Primera

Categoría aumentará de 20% a 35%, ello por cierto puede afectar los flujos de caja y el capital de trabajo particularmente de las empresas de menor tamaño.

El proyecto no señala en forma clara y precisa cuál es el mecanismo para efectuar la retención del 10% adicional, ni cómo se solicitaría una eventual devolución por parte de los accionistas.

Esta nueva condición hará subir la ley de corte de los proyectos mineros disminuyendo las reservas explotables del país, porque elevará el costo de la operación minera y minerales que hoy son económicamente explotables, no lo serán en el nuevo escenario.

d) Normativa anti-elusión:

Esta entidad gremial agrupa pequeños, medianos y grandes contribuyentes, también debemos indicar que está formada por personas que son contribuyentes individuales, y en este contexto, nos parece que esta norma es un cambio sustancial respecto de la legislación actual en el sentido que se entregan poderes al Servicio de Impuestos Internos para recabar información de organismos determinados, así como también, se permite sancionar a los contribuyentes que utilicen “planificación tributaria”.

A este respecto, nos preocupan los eventuales espacios de discrecionalidad que podrían presentarse al tener el SII facultades para rechazar estructuras, distribución de utilidades pactadas, recalificar operaciones comerciales si estima que dichas medidas se hicieron con el objeto de reducir la carga tributaria.

Las facultades actuales del Servicio de Impuestos Internos son suficientes para controlar a las empresas y personas en sus obligaciones tributarias. Por ello, se sugiere restringir las facultades

propuestas para el Servicio con el objeto de evitar que el contribuyente quede en una situación desmedrada.

e) Derogación de la norma sobre renta presunta:

Actualmente, el 97% de los pequeños mineros de Chile, tributan en base a renta presunta, mediante un sistema muy expedito, sin evasión alguna, en el que Enami retiene el impuesto por cada entrega de minerales que el minero realiza a esta empresa estatal.

En el año 2013, 1.385 productores con renta presunta, facturaron en total US\$ 254 millones, pagando impuestos por US\$ 5,7 millones. En promedio su venta anual fue de UF 4.120

El proyecto elimina este sistema para las sociedades contractuales mineras y lo mantiene sólo para aquellas empresas cuya venta anual no supere las UF 2.400. Igualmente, los pequeños mineros que tengan ventas superiores al monto indicado e inferiores a UF 25.000 tributarán de acuerdo al sistema simplificado que establece el artículo 14 ter de la ley de la Renta.

Sin embargo, dicho sistema es más complejo que el modelo que hoy los rige por cuanto deberán llevar registros de ingresos y gastos asociados, para lo cual deberán asesorarse por un profesional, servicios que son escasos en algunas localidades del norte del país donde operan precisamente los pequeños empresarios mineros.

Lo anterior implica claramente un costo mayor respecto de la situación actual. Asimismo, no hay claridad en lo relativo al tratamiento inicial en el registro de los activos de la empresa, y ello cobra especial importancia en el caso de venta de activos de la compañía minera, por cuanto al no estar establecida en forma expedita su valorización podrían constituir renta y deberían tributar por este concepto.

f) Normas sobre fiscalización de la atribución de rentas:

Las normas que permiten a la autoridad fiscal pasar por sobre lo acordado por los socios o propietarios de empresas y atribuir rentas de manera distinta de aquella acordada por los interesados.

Si bien puede tener ciertos efectos de recaudación de menor importancia desde un punto de vista macroeconómico, producen un serio efecto distorsionador al afectar el concepto mismo de renta tributable como incremento de patrimonio, transformándolo en una asignación administrativa arbitraria.

La alegación de que se trata de determinaciones reclamables no deja de ser una afirmación teórica frente a miles de cuestionamientos que se traducirán en otros tantos juicios tributarios, generando de este modo incertidumbre en cada declaración de impuesto individual y, en consecuencia, una carga adicional para los tribunales tributarios muy superior a la actual.

g) Deducción como gasto en Chile de pagos efectuados a relacionadas extranjeras:

El nuevo artículo 31 inciso 3 acepta la deducción de cantidades a que se refiere el Art. 59 de la LIR (remesas o pagos efectuados al extranjero a partes relacionadas) como gasto sólo “en el año calendario o comercial de su pago, abono en cuenta o puesta a disposición”, y se condiciona, para su deducción, a que se haya declarado y pagado el impuesto adicional aplicable.

Sin embargo, ello genera una inconsistencia, pues se instaura un sistema de **tributación de rentas sobre base devengada** (tanto rentas de fuente chilena como de fuente extranjera, pues el Art. 58 N°

2 grava con impuesto adicional incluso a los contribuyentes extranjeros sobre la renta de fuente chilena sobre base devengada), en circunstancias de que simultáneamente se impone un sistema de **deducción de gastos incurridos en el extranjero por partes relacionadas sobre base percibida.**

h) Depreciación Instantánea:

El proyecto introduce un nuevo concepto, cual es la depreciación instantánea, al que podrá acogerse el contribuyente por un plazo de doce meses. Al respecto, considerando que los ciclos de la minería son distintos a otras industrias, dicho plazo será insuficiente para fomentar la inversión en esta actividad productiva que como hemos señalado, las decisiones de inversión son de largo plazo. Por ello, y con el objeto de no afectar los niveles de inversión de esta relevante industria y por tanto del país, proponemos extender el plazo de este beneficio a cuatro años.

Además, es importante dejar claramente establecido que el gasto por depreciación puede ser utilizado contra impuestos finales y contra impuesto específico a la minería.

i) Derogación Art. 21, III, el numeral (V) de la Ley sobre Impuesto a la Renta (gastos en comunidades o de responsabilidad social)

La derogación de la norma que permite rebajar como gasto, en términos generales “(...) **los pagos o desembolsos que se efectúen con motivo de la aprobación o ejecución de un proyecto o de actividades empresariales que cuenten o deban contar, de acuerdo a la legislación sobre medio ambiente, con una resolución dictada por la autoridad competente que apruebe dicho proyecto o actividades y que consten en un contrato o convenio suscrito con una autoridad pública, una organización dotada de personalidad jurídica de acuerdo al Título XXXIII del Libro I del Código Civil, una organización**

comunitaria constituida en conformidad a la Ley N° 19.418, sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, o en conformidad a la Ley N° 19.253, sobre comunidades indígenas, que guarden relación con grupos, sectores o intereses de la localidad respectiva (...)”, generará un importante impacto en la industria minera, por cuanto, serán susceptibles de considerar como gastos rechazados los desembolsos que las compañías mineras realizan en la comunidades donde operan. Agrava esta situación, el incremento de la tasa de impuestos de gastos rechazados desde 35% a 40%.

Por tanto, hacemos presente que la derogación de esta disposición generará un impacto relevante en la inversión minera y en las comunidades donde se emplazan las faenas mineras. Por ello, proponemos que los gastos que las empresas mineras realicen en las comunidades, sean considerados como necesarios para producir la renta, más aún cuando dichos desembolsos están avalados por resoluciones de la legislación sobre medio ambiente.

Finalmente, deseo reiterar nuestro agradecimiento a la Honorable Comisión de Hacienda del Senado, y particularmente a su Presidente, por habernos permitido expresar la opinión de la Sociedad Nacional de Minería, en relación a esta importante materia.