

## **OBSERVACIONES DE ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS DEL SII ANTE PROYECTO DE LEY SOBRE ROYALTY A LA MINERIA**

En atención al proyecto de ley que se discute en el Senado, que establece en favor del Estado de Chile una compensación denominada “*Royalty Minero, por la explotación de la minería del cobre y del litio (Boletín N° 12.093-08)*”, las asociaciones de funcionarios del Servicio de Impuestos Internos, ANEIIICH y AFIICH, ponen a disposición de las y los parlamentarios que deberán conocer y pronunciarse sobre esta iniciativa, sus observaciones y propuestas, elaboradas a partir de la experiencia acumulada en la fiscalización de este sector.

### **I.- Sobre la Importancia de Implementar un Royalty Minero.**

Desde luego, hacemos presente que estamos de acuerdo con la implementación de este royalty, teniendo en cuenta que el Estado de Chile es dueño de sus recursos minerales, los que son no renovables, y por ende, su explotación sistemática empobrece a la nación, generando externalidades negativas o pasivos ambientales, que deben ser soportadas por las comunidades aledañas y el país en su totalidad, razón por la cual resulta absolutamente legítimo exigir una compensación por el desarrollo de esta actividad.

Asimismo, es importante tener presente que en este caso, **los minerales extraídos constituyen una contraprestación al pago del royalty, razón por la que jurídicamente no constituyen un tributo o impuesto**, definición que posee un conjunto de implicancias que desarrollaremos más adelante.

Asimismo, **las rentas mineras tienen características “Supra Normales o Rentas Económicas”**, diferenciándose de cualquier otra industria, por generar ganancias mucho mayores al costo de todos los factores productivos, existiendo un amplio margen para contribuir a los países o territorios en que se desarrollan.

Por otro lado, sostenemos que **la tributación efectiva de la industria minera es baja**.

Si bien, existe un informe realizado por la consultora Ernst & Young (E&Y) que señala que la tasa de tributación efectiva podría incrementarse desde un 43% (actual) hasta un 54% producto de la implementación de este proyecto de ley, existen dos grandes antecedentes que nos hacen cuestionar sus conclusiones.

El primero de ellos dice relación con que el informe fue encargado por el propio Consejo Minero, parte directamente interesada en esta discusión, hecho que instala inevitablemente un cuestionamiento respecto a la imparcialidad del estudio. Mientras que el segundo, refiere a la metodología utilizada, que se basa en un modelo financiero de un “Proyecto Minero Tipo”, que a nuestro juicio contiene diversos supuestos que podrían no condecirse con la realidad, como omisión de deuda y política de distribución de dividendos, lo que implicaría eventualmente una sobrevaloración de la tasa efectiva.

Una aproximación efectuada por nuestras propias asociaciones de funcionarios, a partir de datos extraídos desde los estados financieros publicados por la Comisión para el Mercado Financiero – CMF y un procedimiento de cálculo de tasa efectiva similar al usado por E&Y (ratio Impuesto Pagado/Utilidad Financiera antes de Impuestos), pero utilizando datos reales y suponiendo 3 escenarios de estructura de financiamiento de deuda relacionada, se observa que la tasa efectiva podría ser muy inferior a lo consignado por la empresa auditora, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Minera	2019			2020		
	(100% dividendos)	(50% dividendos y 50% intereses)	(0% dividendos y 100% intereses)	(100% dividendos)	(50% dividendos y 50% intereses)	(0% dividendos y 100% intereses)
Mediana	5,10%	4,08%	3,06%	13,23%	10,34%	7,16%
Percentil 75	34,75%	33,04%	31,33%	26,58%	25,70%	24,85%

Si bien este ejercicio corresponde a una aproximación<sup>1</sup>, el uso de datos reales permite concluir que las tasas efectivas de tributación podrían no ser tan altas como las indicadas en el estudio de E&Y (43% tasa efectiva sin Royalty projecto actual).

Por tanto, para perfilar y determinar la tasa efectiva real, sugerimos respetuosamente a la Comisión, solicitar esta información de manera innominada al SII, pero segmentada por tamaño (pequeña, mediana y gran minería privada), y excluyendo a Codelco, empresa estatal que además de tener una tributación especial, todas sus utilidades después de impuestos terminan en arcas fiscales. También sería interesante implementar la iniciativa propuesta por el honorable Senador Guido Girardi, de solicitar estudios de tasa efectiva a organismos internacionales técnicos independientes, como CEPAL, OCDE u otros.

Es importante destacar además que, en el análisis efectuado, pudimos observar algo que es muy decidor y preocupante. **De las mineras revisadas, 5 no pagaron impuestos durante los años 2019 y 2020** pese a presentar ingresos por ventas, es decir, **el Estado no recibió ni recibirá nada en compensación por esos minerales extraídos.**

Tal como lo han expresado diversos invitados a las sesiones de las comisiones de Hacienda y Minería, se están entregando minerales a empresas privadas a cambio de nada, lo que expresado en lenguaje coloquial permite aseverar que **“estamos regalando recursos naturales no renovables”**, mientras que paradójicamente, el Estado chileno sí se queda y debe hacerse cargo de todas sus externalidades negativas o pasivos ambientales.

## II.- Definición y Fortalecimiento de la Institucionalidad a cargo de la Fiscalización.

<sup>1</sup> Estos cálculos representan una aproximación, debido a que no se cuenta con toda la información pública de las mineras (especialmente su estructura de financiamiento), ni de todas ellas, pues sólo están obligadas a publicar aquellas que mantienen la invariabilidad del artículo 11 del D.L. 600. Sería conveniente considerar todas las mineras y segmentarlas por tamaño, pues nosotros consideramos sólo a la Gran Minería Privada, que forma parte del Consejo Minero por la restricción de acceso a la información, así como por las limitaciones de tiempo analizamos 2 años solamente. En cuanto a la tasa de tributación de dividendos, se consideró 35%, toda vez que no parece razonable que los socios no residentes que perciban los flujos de utilidades provenientes de distribuciones y no de intereses que se encuentren en países sin convenio. De hecho, hay muchas consultas sobre redomiciliaciones en países con convenio en la época en que se publicó la Reforma Tributaria de 2014, que estableció la obligación de reintegro, excepto cuando se pagaban dividendos o retiros a países con convenio. Finalmente en cuanto al ahorro fiscal por deuda, podría estar subestimado porque no fue posible con la información que se posee aislar el ahorro fiscal por IDPC, sólo se consideró el ahorro en impuesto final.

La norma debe establecer con claridad qué institución se va a dedicar a fiscalizar el pago del Royalty. En el caso que se quiera que sea el SII, es necesario modificar su Ley Orgánica Constitucional, que establece expresamente en su artículo N° 1 que: *“Corresponde al Servicio de Impuestos Internos la aplicación y fiscalización de todos los impuestos internos actualmente establecidos o que se establecieron, fiscales o de otro carácter en que tenga interés el Fisco y cuyo control no esté especialmente encomendado por la ley a una autoridad diferente”*.

Asimismo, y considerando que no se trata de un impuesto propiamente tal como ya se expuso al comienzo de esta minuta, se debiera establecer expresamente que para efectos de fiscalización, se aplicarán las normas contenidas en el Código Tributario, de modo que sea posible hacer uso de todos los medios de fiscalización de que dispone el Servicio y que, el contribuyente, tenga la posibilidad de acceder a recursos administrativos, al procedimiento General de Reclamaciones y a los plazos de prescripción contenidos en dicho cuerpo legal.

Adicionalmente, es importante aprovechar esta instancia para relevar, no sólo para efectos de este Royalty, sino de la recaudación fiscal proveniente de la actividad minera en general la importancia de fortalecer las facultades, recursos y dotación disponibles para el SII, sino que también de otros servicios públicos relevantes para estos efectos, tales como:

- Servicio Nacional de Aduanas, en la fiscalización de las salidas de mineral, que podría impedir la subdeclaración de ingresos.
- Servicio Nacional de Geología y Minería, encargados del Cierre de Faena Minera que también tiene impacto fiscal.
- Comisión Chilena del Cobre, en la fiscalización de los contratos de exportación y por tanto también podría ser relevante en materia de Precios de Transferencia.

También sería importante la incorporación de normas que permita el compartir información con estos servicios públicos.

### **III.- Royalty y Base Imponible del Impuesto de Primera Categoría.**

Con el fin de que este Royalty no pierda o diluya su fin compensatorio, se debe señalar expresamente que su pago no podrá ser considerado como gasto necesario para producir la renta en Primera categoría, como sí lo estableció la ley para el Impuesto Específico a la Actividad Minera.

En este mismo sentido, considerando el artículo transitorio propuesto y la compensación establecida para la minería del Litio, se debe precisar que, si se toma el canon de arrendamiento y las comisiones pagadas a CORFO como manera de cumplir con el royalty, la industria del Litio no podrá deducir dichos pagos como gasto necesario para producir la renta en el Impuesto de Primera Categoría.

### **IV.- Especificar Procedimiento de Aplicación del Royalty.**

A nuestro juicio, la ley debiera especificar claramente si el royalty se cobrará en una sola etapa o en cada etapa de la explotación, dadas sus implicancias operacionales y comerciales.

Desde nuestra perspectiva, lo más recomendable sería aplicarlo en una sola etapa, para gravar a quien extrae el mineral desde el depósito, pues de lo contrario, se acumulará en cada etapa, subiendo exageradamente el precio final del mineral.

En este contexto, si bien no estamos frente a un “impuesto” sino ante una compensación al Estado, desde el punto de vista pedagógico es bueno tomar formas de análisis del primero para reforzar algunos conceptos, como “el sujeto pasivo”, tal como con se realizó con el Impuesto Específico para la Actividad Minera (IEAM), que lo define como quien copulativamente extrae y vende, quedando fuera quienes sólo comercialicen.

Asimismo, el proyecto de ley no establece con precisión una fecha de declaración y pago, ni quien será el titular que percibirá el pago, sea éste Tesorería u otros.

#### **V.- Establecimiento de Normas de Relación.**

Se sugiere incluir al texto, normas de relación que permitan evitar que contribuyentes se dividan para rebajar la cantidad de mineral que explotan y vender mineral sin mucho proceso a relacionados.

Adicionalmente, creemos necesario establecer una facultad al SII o la institución que se defina, para que pueda tasar el valor de mercado del mineral, de modo de impedir manipulaciones de precios entre relacionados (Precios de Transferencia).

En relación a estos puntos, sería positivo que para la definición de sujeto pasivo y otros aspectos, se considere o estipulado en la actual norma del 64 bis de la Ley sobre Impuesto a la Renta (actual Impuesto Específico a la Actividad Minera), que tiene varios de estos aspectos ya resueltos.

#### **VI.- Obligación de Transparencia en la Explotación de Recursos Mineros.**

Actualmente, las empresas mineras que gozan de invariabilidad tributaria en el IEAM tienen la obligación de informar sus Estados Financieros a la Comisión de Mercado Financiero.

A nuestro juicio, esta obligación debiera aplicar para toda empresa que pague este royalty, toda vez que resulta indispensable para analizar su correcta implementación y reforzar su legitimidad ante la ciudadanía.

Existen estándares internacionales, como el estándar EITI (sigla en inglés del estándar global para la buena gobernanza de los recursos petroleros, gasíferos y mineros), que “permite la recolección de información a lo largo de la cadena de valor de la industria extractiva desde el punto de extracción, hasta cómo los ingresos pasan por el gobierno y cómo benefician al público”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Para mayor información sobre este estándar, visitar <https://eiti.org/es/el-estandar-eiti>

## VII.- Tasa a Aplicar.

Somos partidarios de efectuar un Benchmarking de tasas internacionales. Asimismo, sugerimos solicitar asesoría a organismos internacionales tales como CEPAL, OCDE o FMI para elaborar modelos que permitan estimar tasas efectivas con el nuevo Royalty.

## VIII.- Eventual Modificación del Impuesto Específico a la Actividad Minera.

En el caso que, del análisis de todos los antecedentes aportados en el debate de esta iniciativa, los honorables Senadores decidan avanzar sólo en una modificación del Impuesto Específico a la Actividad Minera, en vez de implementar un royalty, les planteamos las siguientes sugerencias:

- Incluir un **piso de pago a todo evento** para evitar que el Estado entregue sus minerales y sin recibir nada por ello.
- Por la misma razón, se sugiere **eliminar el tramo exento**.
- Asimismo, sería recomendable **eliminar la norma que permite que el Impuesto Específico a la Actividad Minera sea deducido como gasto** para la determinación del Impuesto de Primera Categoría.
- Finalmente, al tratarse de un impuesto que se aplica sobre la **Renta Imponible Operacional Minera** y no sobre las ventas como el royalty propuesto, **se requiere un esfuerzo fiscalizador mayor** para detectar deducciones improcedentes o subdeclaraciones de agregados, y por ende, **se hace necesario aumentar dotación y recursos del SII con el objetivo de fiscalizar** efectivamente la determinación del Impuesto Específico a la Actividad Minera.

Cabe señalar que actualmente, existe un grupo especializado adecuadamente capacitado y con experiencia en la Dirección de Grandes Contribuyentes, que posee sólo 8 funcionarios (incluyendo su jefatura) para fiscalizar a la Gran Minería Privada y Empresas del Estado, versus por ejemplo Australia, que posee 10 fiscalizadores sólo para su minera estatal.

Se hace necesario que en cada Región con presencia de actividad minera, existan funcionarios capacitados para fiscalizar, así como en la Dirección Nacional para generar programas efectivos de fiscalización para este sector tan importante.