



# FUNDAMENTA

22  
a b r i l 2 0 0 5

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

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

### I. Introducción



mediados de 2004, el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley que establecía el pago de una regalía a la actividad minera y cuya recaudación se destinaría a un fondo para la innovación en competitividad.<sup>1</sup> Sin embargo, el proyecto no fue aprobado por el Senado, por lo que Ejecutivo tenía dos opciones: esperar un año para presentar la misma iniciativa, o bien cambiar el proyecto.

El Ejecutivo escogió la segunda opción. En diciembre del año pasado el Presidente de la República, en conjunto con los ministros de Hacienda, Minería y Economía, presentaron al Congreso un proyecto de ley que modifica la Ley sobre Impuesto a la Renta y el DL 600 (Estatuto de Inversión Extranjera),<sup>2</sup> proponiendo cambiar el régimen tributario del rubro minero. Ello implicará un tributo adicional para la actividad minera (metálica y no metálica) de 5% sobre la utilidad operacional para aquellas empresas con margen operacional por sobre 8% anual. En el caso de los inversionistas extranjeros que gozan actualmente de invariabilidad tributaria, se les mantienen las condiciones, en tanto que a los futuros inversionistas se les asegura una invariabilidad por 15 años con este nuevo régimen.

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

<sup>1</sup> El proyecto de ley establecía un pago de 3% sobre las ventas netas para el caso de las sustancias mineras metálicas y de 1% para las sustancias no metálicas.

<sup>2</sup> El DL 600 se dictó en 1974, y en 1993 se publicó en el Diario Oficial un texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto original.

Para la Cámara Chilena de la Construcción los efectos adversos de esta modificación a la Ley de Impuesto a la Renta que sólo afecta al sector minero provocan preocupación e incertidumbre, toda vez que la minería es un mandante importantísimo para nuestro sector,<sup>3</sup> y porque este nuevo impuesto también recae sobre los minerales no metálicos, como es el caso de la caliza, el yeso, el carbón, etc., todos ellos insumos de materiales para la construcción. Por su parte, otra fuente de incertidumbre la constituye la posibilidad que se establezcan impuestos específicos a otros sectores de la economía, ya que esta situación ciertamente es un precedente para futuras modificaciones a la Ley de Impuesto a la Renta.

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

## II. De los fundamentos de la iniciativa

Los fundamentos de esta iniciativa se sustentan en el marco de la Constitución Política del Estado que consagra el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas para el Estado, con lo cual le da el derecho a éste de concesionarlas para su explotación.<sup>4</sup>

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

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

En el caso de los recursos naturales no renovables, la oferta del mineral —refiriéndose como a la cantidad de mineral conocido bajo tierra, previo a cualquier proceso industrial— está fija, por lo tanto la explotación del mismo genera una renta sobre la normal. David Ricardo,<sup>5</sup> quien desarrolló el concepto

de las rentas, lo hizo respecto del caso de la tierra, señalando que, dependiendo de la fertilidad de la misma, existirá más o menos renta pura. En el caso de la minería, la teoría económica nos dice que la primera mina que entra a operar es la de menor costo marginal, la que tendrá una renta pura equivalente a la diferencia entre el precio de mercado y su costo de producción, incluido en éste una rentabilidad normal a la inversión realizada en la mina. Análogamente, la última mina que está operando tiene un costo de producción (incluyendo el costo de capital) igual al precio, por lo que su renta pura es cero y sus utilidades son sólo normales.

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

La respuesta a la última pregunta es obvia: el concesionario minero. Él es el que debe invertir recursos en exploración,<sup>6</sup> actividad que tiene por cierto un grado de incertidumbre asociado, toda vez que la cantidad de mineral encontrado y la calidad de éste tienen una distribución de probabilidad asociada. A ello se suma otro riesgo: el comercial. El mineral que se encuentra hoy probablemente será vendido en varios años más, en condiciones que hoy se desconocen, en particular el precio. Entonces, afirmar que los recursos naturales no renovables poseen un valor intrínseco es cierto, pero sólo en el momento en que éstos se conocen, porque en el caso extremo de que no hubiera inversión en minería, no existirían esos recursos.

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

Como se argumenta en los párrafos precedentes, al concesionario minero no le es gratis el mineral. En efecto, él

<sup>3</sup> Aproximadamente el 40% de la inversión total de un proyecto minero corresponde a inversión en construcción.

<sup>4</sup> Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, N° 18.097 de 1982.

<sup>5</sup> Ricardo, David. “Principles of Political Economy and Taxation”, 1817.

<sup>6</sup> Para tener una magnitud del gasto en exploración, durante 2004 se invirtieron en Chile US\$ 108,8 millones por este concepto, monto que representa cerca del 15% del total del gasto en exploración realizado en América Latina (SONAMI).

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

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

De esta frase se extrae que el no cobro de este insumo es la causa de la renta extraordinaria que obtienen las empresas mineras y ello lleva a sobreexplotar el mineral. Como se explica en párrafos anteriores, el hecho que origina la renta no es que no se pague por el recurso, sino que éste tenga una oferta fija. Esta renta es la que se querría captar a través de impuestos especiales a la minería, con el objeto de que sea distribuida a todos los ciudadanos, los que en su conjunto serían los dueños de los yacimientos. Sin embargo, tal como Ricardo argumentó, no sólo existen rentas en la minería, sino que también en los sectores agrícola, forestal, pesquero, etc., o cualquiera que tenga un factor cuya oferta sea rígida, fija o específica. Ahora, la pregunta que surge es: ¿por qué se va a tratar de manera discriminatoria a la minería si no es el único sector que genera renta pura? Es más, si la minería es diferente a otros sectores que también tendrían rentas puras es porque a priori no se conoce exactamente dónde están los yacimientos y hay, por tanto, un alto riesgo asociado a la exploración. En sectores como la agricultura, el forestal y otros donde la tierra es un factor fijo, existe un grado mayor de certeza respecto de dónde explotar los recursos. En cambio, en la minería es el descubrimiento de yacimientos ricos en minerales —o de alta ley— y el desarrollo

de nuevas tecnologías lo que permite que la explotación sea rentable, dado que previo a su descubrimiento, tales yacimientos no tienen ningún valor. De este modo, la eventual renta pura es el pago por el riesgo que asume el inversionista cuando toma la decisión de explorar.<sup>7</sup>

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

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

En efecto, entre los años 1974 y 2002 las reservas conocidas de cobre prácticamente se cuadruplicaron —en 2002 las reservas conocidas eran aproximadamente 362 millones de toneladas— y, a las actuales tasas de explotación —en promedio se explotan 5 millones de toneladas al año— y con los conocimientos tecnológicos existentes, esas reservas “durarían” hasta el año 2074.<sup>8</sup>

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

Puesto de otro modo, las reservas de cobre son más el reflejo de la inversión en exploración y explotación (que a su vez se vincula

<sup>7</sup> Véase Recuadro 2.  
<sup>8</sup> Fuente: SONAMI, presentación ante Comisión de Minería y Energía Cámara de Diputados.

a la confianza del inversionista en el país) que de la riqueza geológica. Si Zambia invirtiera tantos recursos financieros en exploración como Chile, sus reservas serían tanto o más grandes que las de nuestro país.

Con respecto a la pérdida de bienestar que provocaría el eventual agotamiento de los recursos mineros, hay que tener en cuenta que este tipo de recursos (no renovables) son una forma particular de capital, así como también lo son el capital fijo y el capital humano. Si lo que interesa es el bienestar de las generaciones futuras para cuando el recurso se haya agotado, la equidad intergeneracional se debe cautelar previendo un stock adecuado para esas generaciones, sin importar mayormente la forma de ese capital. Si bien es cierto la extracción de un recurso disminuye el stock del mismo, sus retornos se pueden invertir en otras fuentes de riqueza como capital físico y capital humano. La equidad intergeneracional no implica que se deba guardar cobre para las generaciones futuras, sino requiere tener una combinación adecuada entre capital humano, capital fijo, desarrollo tecnológico y recursos naturales no renovables, de modo que las generaciones futuras puedan tener —a lo menos— el mismo nivel de bienestar que las actuales generaciones tienen.

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

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

El proyecto de ley establece un impuesto específico a la renta obtenida por la venta<sup>9</sup> de productos mineros metálicos y no metálicos,<sup>10</sup> el cual se incorpora en la Ley sobre Impuesto a la Renta. En este caso, el que debe pagar el impuesto es el “explotador minero”,<sup>11</sup> y corresponde a una tasa de 5% sobre la utilidad imponible operacional en los casos en que el margen

operacional<sup>12</sup> sea mayor a 8% o cuando la venta anual de productos mineros exceda las 8.000 UTM anuales.

Asimismo, el proyecto de ley establece un cambio a la legislación relacionada con la inversión extranjera (DL 600) y propone explicitar que las garantías de invariabilidad tributaria entregadas a inversionistas extranjeros no incluyan el impuesto específico definido. Además, se plantea incorporar un nuevo artículo en donde se establezca una nueva invariabilidad aplicable al impuesto específico, la que consistiría en la imposibilidad de aplicar al inversionista nuevos impuestos específicos a la actividad minera, y la imposibilidad de cambiar las condiciones del impuesto específico (en cuanto a tasa y forma de cálculo) por un período de 15 años.<sup>13</sup> De este modo, la invariabilidad del nuevo impuesto sería incompatible con las garantías establecidas en los artículos 7 y 11 bis del DL 600, por lo que los inversionistas deberán optar por una u otra invariabilidad.<sup>14</sup>

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

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

<sup>9</sup> El concepto de venta, tal como está definido en el proyecto de ley, incluye el concepto no sólo de compraventa, sino que también todos aquellos que tengan por objeto transferir la propiedad de un producto minero.

<sup>10</sup> Dentro de los minerales metálicos se consideran los siguientes productos: cobre, oro, plata, molibdeno, plomo, zinc, hierro y manganeso. Dentro de la clasificación no metálicos, estarían: salitre, yodo, caliza, carbón, petróleo y carbonato de litio.

<sup>11</sup> En el proyecto de ley se establece que el explotador minero es quien extrae y vende sustancias minerales de carácter concesionable (metálico y no metálico), en cualquier estado en que se encuentren.

<sup>12</sup> Se define como margen operacional a la razón entre la renta imponible operacional y los ingresos por ventas de productos mineros del ejercicio correspondiente.

<sup>13</sup> 12 años según las indicaciones presentadas por la Cámara de Diputados en marzo pasado.

<sup>14</sup> El artículo 7 del DL 600 establece que los titulares de inversiones extranjeras tendrán derecho a que en sus respectivos contratos se establezca que se les mantendrá invariable, por un plazo de 10 años, una tasa del 42% como carga impositiva efectiva total a la renta a que estarán sujetos. El artículo 11 bis, en tanto, explicita que cuando se trate de inversiones de monto igual o superior a US\$ 50 millones, podrán optar a una invariabilidad mayor a 10 años según la duración estimada del proyecto, sin exceder los 20 años.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

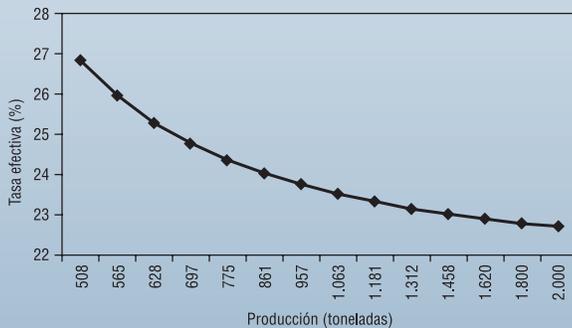
En este último caso el signo es positivo, es decir a medida que aumentan los costos medios aumenta la tasa efectiva, y este efecto es exactamente el mismo que el efecto del precio sobre la tasa, sólo con signo contrario.<sup>a</sup>

### continuación Recuadro 1

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

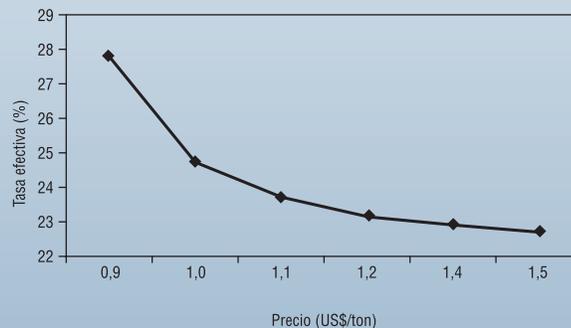
En el primer ejercicio, las variables precio, costo medio y otros gastos se mantuvieron constantes, en tanto que la única variable que se modificó fue la **producción**. Para cada escenario, se supuso una disminución de la producción de 10%. Así se constata a partir del gráfico 1.1 que de la tasa efectiva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

**Gráfico 1.1**  
Cambio en la tasa efectiva ante cambios de 10% en la producción



Fuente: Estimación propia.

**Gráfico 1.2**  
Cambio en la tasa efectiva ante cambios de 10% en el precio



Fuente: Estimación propia.

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

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

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

### continuación Recuadro 1

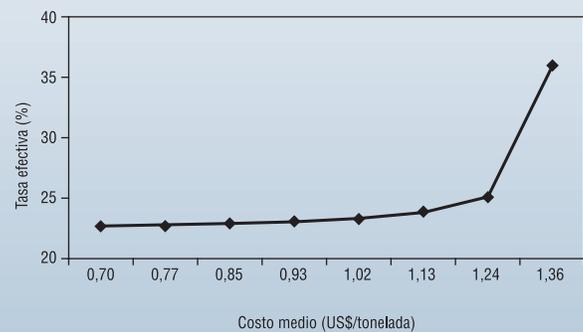
#### ¿Qué conclusiones podemos sacar de este análisis?

1. El efecto marginal sobre el cambio en la tasa efectiva depende no sólo de la variable que esté cambiando (precio, producción, costo medio), sino que también del escenario en que se encuentre la empresa. Es decir, un incremento en el precio tiene un efecto distinto si originalmente el precio se encontraba alto a que si se encontraba en un nivel más bajo.
2. Se puede hacer una analogía entre los distintos escenarios y diferentes empresas. Así por ejemplo, empresas que tienen una escala de producción menor (pequeñas y medianas empresas) se verán más afectadas que las grandes empresas. Ello se concluye a partir del análisis del gráfico 1.1, en donde disminuciones marginales en la producción provocan un alza en la tasa efectiva de impuestos. Es decir, este impuesto castiga de manera progresiva a los pequeños productores mineros.

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

3. Por otro lado, dado que siempre el impuesto de primera categoría corresponde al 17% de la renta imponible, la diferencia entre la tasa efectiva y éste es la proporción que representa el impuesto específico por sobre la renta operacional de la empresa. Así, las empresas que más se verán afectadas por este impuesto son aquellas que tienen mayores costos, ya sea porque explotan mineral de más baja ley, porque enfrentan condiciones geológicas más “adversas” o definitivamente son menos eficientes; o bien aquellas empresas más pequeñas en términos de escala de producción.
4. Se debe destacar también el impacto que tiene un cambio en el precio por sobre la tasa efectiva, sobre todo en un contexto donde las empresas no tienen influencia en la determinación de éste (se determina por las condiciones de oferta y demanda mundial). Entonces, en un momento como el actual, con precios del cobre récord, el impacto efectivo de este impuesto especial obviamente es menor que con precios más bajos como los que se observaron en la década de los ochenta y mediados de los noventa.

**Gráfico 1.3**  
Cambio en la tasa efectiva ante cambios de 10% en el costo medio



Fuente: Estimación propia.

a. El caso del impacto de un aumento en el ítem “otros gastos” sobre la tasa efectiva es análogo al impacto de un alza en el costo medio, es decir con signo positivo.

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

El establecimiento de un impuesto que tiene la característica fundamental de ser específico porque se aplica solamente a un sector económico determinado, como es en este caso la minería, produce una serie de implicancias legales que se analizarán en detalle en este documento.

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

Partiendo de la base que el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas,<sup>15</sup> y sin dejar de desconocer tal derecho, es importante destacar de igual forma que el concesionario minero tiene un derecho real e inmueble sobre su concesión minera, ya sea ésta de exploración o explotación.<sup>16</sup>

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

### Discriminación arbitraria en la imposición del impuesto<sup>17</sup>

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

- Enrique Evans, en su libro “Los Derechos Constitucionales”, señala que se entiende por tributo todas las obligaciones pecuniarias que la ley impone a las personas para el

cumplimiento de los fines de bien común propios del Estado.<sup>18</sup>

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

- *Proporcional*: en donde la misma tasa o el mismo porcentaje se aplica a todos los contribuyentes afectados, como sería el caso del impuesto territorial.
- *Progresivo*: cuando las tasas o porcentajes van en aumento a medida que crece el valor de la renta o de los bienes afectos a tributos; caso: Impuesto Global Complementario.
- *Otra forma que fije la ley*, como las tasas diferenciadas según la naturaleza del bien tributable, como el caso de los derechos aduaneros con tasas distintas.

A continuación, Evans establece, y a nuestro juicio lo más importante, que la Constitución lo que garantiza es que los contribuyentes obligados a su tributo lo paguen en la misma proporción, en la misma progresión, o en la misma forma que los demás contribuyentes, sin que la ley ni autoridad alguna puedan afectar entre ellos discriminaciones arbitrarias.<sup>19</sup>

- A su vez, la Constitución le otorga al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para imponer, suprimir, reducir o condonar tributos; de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión.<sup>20</sup>
- Sin embargo, la facultad antes mencionada se ve limitada por la garantía constitucional que asegura a todas las personas “*la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica*”. Por lo tanto, aunque se permite que el Ejecutivo pueda establecer gravámenes especiales que afecten a algún sector, actividad o zona geográfica (minería), éstos en ningún caso podrán constituir una discriminación arbitraria.<sup>21</sup>

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

<sup>15</sup> Constitución Política del Estado, artículo 24, inciso 6°.

<sup>16</sup> Ley N° 18.248, Código de Minería, artículo 2°.

<sup>17</sup> Constitución Política del Estado, artículo 22.

<sup>18</sup> Los Derechos Constitucionales, tomo II, Enrique Evans de la Cuadra.

<sup>19</sup> Los Derechos Constitucionales, tomo II, Página 284, Enrique Evans de la Cuadra.

<sup>20</sup> Constitución Política del Estado, Artículo 62 N° 1.

<sup>21</sup> Constitución Política del Estado, Artículo 19 N° 22, inciso 2°.

- La discriminación establecida no sólo se da en orden a que se impone a un sector determinado, sino que además se aplica a un producto final que ya ha tributado en razón del IVA. En este sentido se presenta un factor de desventaja entre las distintas actividades económicas que se desarrollan a nivel nacional y que no tienen una carga adicional en materia impositiva.
- Por otra parte, Evans plantea que la discriminación se transforma en arbitraria cuando la distinción por ella realizada carece de racionalidad, obedece a un mero capricho, o bien, cuando no se ordena al bien común.
- En este caso en particular, uno de los fundamentos del proyecto es que el Estado tiene el derecho a cobrar un impuesto específico sobre esta actividad en consideración al consenso internacional que existe en aquellas naciones donde se explotan estos recursos. Consideramos que este tipo de razonamiento carece absolutamente de racionalidad, toda vez que abre la posibilidad de que en el futuro el Estado pueda aplicar otros tipos de cobros apoyado en el esquema de que si en otras naciones es aceptado, entonces es lícito.
- Finalmente, se consagra este principio tributario apoyado en la seguridad que, por mandato constitucional, establece que los preceptos legales que regulen o complementen las garantías contenidas en el Capítulo III de la Constitución, o bien, que las limiten, deben respetar los **derechos** en su esencia, sin imponer condiciones, **tributos** o requisitos que impidan su libre ejercicio.<sup>22</sup> En este sentido, una de las industrias que se vería afectada, y que es de real importancia para la actividad de la construcción, es la industria del cemento, toda vez que este tributo adicional, además de gravar fundamentalmente el valor agregado del mineral (la materia prima no renovable es la caliza),<sup>23</sup> pone en desventaja la producción nacional en relación a las importaciones.

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

Si bien el proyecto establece que el bien jurídico protegido es el recurso mineral no renovable y se plantean estos resguardos en

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

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

En este contexto, para que esta política sea coherente con sus fundamentos (al margen de que se esté de acuerdo o no con ellos) los recursos recaudados por este concepto necesariamente debieran estar en línea con los fundamentos de la iniciativa. Concretamente, si el Estado teme que el cobre se va a acabar, debiera invertir dichos recursos en el desarrollo de tecnología que abarate los costos de exploración y extracción, de modo de ampliar lo más posible el horizonte de vida de los recursos. O bien si se piensa que las regiones no se han visto favorecidas por la minería (lo cual no es así), se deben destinar los fondos recaudados exclusivamente al desarrollo económico y social de dichas regiones.

#### Ampliación de las facultades otorgadas al SII

El proyecto de ley establece dos importantes modificaciones a la Ley de la Renta. La primera de ellas, contenida en el artículo 31, se refiere al hecho de otorgar al SII facultades discrecionales. Es así como el proyecto señala que cuando las ventas anuales hayan sido iguales o inferiores a 8.000 unidades tributarias anuales en el ejercicio respectivo, no estarán afectos a este impuesto. Para estos efectos (el cálculo

<sup>22</sup> Artículo 19, N° 26, Constitución del Estado de Chile.

<sup>23</sup> Véase Recuadro 3.

de la base imponible) se deberá considerar el monto total de la venta de productos mineros del conjunto de personas relacionadas con el explotador minero, que realicen dichas ventas, entendiéndose por personas relacionadas aquellas a que se refiere el numeral 2º, del artículo 34 de esta ley.

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

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

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

Pese a todo lo anterior, reconocemos que el proyecto respeta las "reglas del juego" imputadas en el proyecto anterior (Royalty) y permite mayor transparencia en las próximas constituciones de concesiones mineras, debido a que existe certeza jurídica en

cuanto a cuáles son las condiciones que se establecen para desarrollar esta actividad.

## U. Análisis proyecto de ley desde un punto de vista económico

### En relación al sujeto activo

En el proyecto de ley se determina que la obligación de pagar se impone sobre el "explotador minero", quien es el que extrae y vende sustancias mineras de carácter concesible, en cualquier estado en que se encuentren. En la Ley de Concesiones Mineras se define como sustancia concesionable toda aquella sustancia mineral metálica y no metálica, y en general toda sustancia fósil. Sobre este punto se deben hacer dos alcances. En primer lugar, al definir que el impuesto se pagará sobre aquellas sustancias en cualquier estado en que se encuentren, se estará gravando también al valor agregado que se le otorga al mineral, como por ejemplo en el caso del cobre, el proceso de refinación. Ello provocará una fuerte distorsión, por cuanto este tipo de procesos industriales que agregan valor ya son gravados por el IVA.

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

En segundo lugar, al definirse al sujeto del impuesto como el explotador minero que extraiga cualquier sustancia minera que sea concesionable, se está incluyendo tanto a la minería metálica como a la no metálica. En este último grupo está la industria del cemento, entre otras, en donde la discriminación por doble tributación es obvia: la materia prima es la caliza, mineral no metálico no renovable, y el producto gravado es el cemento.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Véase Recuadro 3.

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

Dado que la decisión de extraer y consumir una unidad de mineral reduce la cantidad disponible para consumo futuro,<sup>a</sup> la economía de recursos naturales nos dice que la tasa de extracción óptima es aquella en donde el crecimiento de los precios —netos de los costos de extracción— es igual a la tasa social de descuento y a la tasa de interés de mercado, que es la relevante para el productor (modelo de Ramsey).<sup>b</sup> Con respecto al tema que nos atañe, nos interesa contestar dos preguntas: ¿cómo se vería afectada esta condición de optimalidad con la implementación de un impuesto específico?, ¿cómo cambiaría el productor su patrón de extracción y de exploración del recurso? Las conclusiones que se obtienen de la aplicación de un impuesto sobre las condiciones de optimalidad en el modelo clásico de Ramsey son las siguientes: con respecto a la tasa óptima de extracción del recurso, sólo el impuesto a las utilidades no genera distorsión. Sin embargo, cualquiera sea la definición de royalty o de impuesto específico (sobre las ventas, las utilidades o bien sobre la producción), éste desincentiva la actividad de exploración. Es demostrable matemáticamente que la renta pura que puede acompañar a la actividad minera es justo la compensación al riesgo que conlleva la exploración. La lógica es similar a las patentes de inventos o desarrollos tecnológicos: la inversión en éstos es altamente riesgosa porque no hay ninguna certeza que la investigación vaya a llegar a un resultado rentable y, al revés, se utilizan una cantidad importante de recursos persiguiendo ideas que no fructifican. Por esto, cuando una inversión en investigación y desarrollo (I&D) sí se materializa en un invento o avance, el que invirtió lo patenta y adquiere el derecho a la explotación exclusiva del mismo o a cobrar a terceros por su uso, por un tiempo determinado. La patente es el pago (establecido en la ley) por el riesgo asumido en el desarrollo del invento.

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

**Tabla 2.1**  
**Efectos de diferentes tamaños de shocks en los términos de intercambio**  
**(variables seleccionadas)**

<b>Shock ter. inte.</b>	<b>Capital exportable</b>	<b>Producto exportable</b>	<b>Empleo exportable</b>	<b>Consumo no transable</b>	<b>Consumo importable</b>	<b>Empleo total</b>	<b>Producto agregado</b>
<b>1,0%</b>	-2,2%	-1,3%	-0,7%	-0,09%	-0,9%	-0,3%	-1,4%
<b>1,5%</b>	-3,3%	-2,0%	-1,1%	-0,11%	-1,4%	-0,4%	-2,1%
<b>2,0%</b>	-4,4%	-2,6%	-1,4%	-0,15%	-1,9%	-0,5%	-2,7%
<b>2,5%</b>	-5,5%	-3,3%	-1,8%	-0,22%	-2,4%	-0,6%	-3,4%
<b>3,0%</b>	-6,6%	-4,0%	-2,2%	-0,26%	-2,8%	-0,7%	-4,6%

Fuente: Estimación propia.

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

a. En otras palabras, extraer el mineral hoy tiene un costo de oportunidad (user cost), el cual corresponde al valor de consumir ese recurso en el futuro.

b. Un desarrollo más exhaustivo del modelo se presenta en el Documento de trabajo N° 19, "Royalty a la Minería", Daniela Desormeaux y Fundamenta N° 17 "Royalty a la minería", mayo 2004. Gerencia de Estudios, Cámara Chilena de la Construcción.

c. Mendoza, E. (1995). "The Terms of Trade, the Real Exchange Rate, and Economic Fluctuations". *International Economic Review*.

d. En términos de la reasignación de recursos, el efecto de ambos *shocks* es el mismo. Así, el productor de cobre tomará la misma decisión de cambio en la producción si el precio que recibe baja x% como consecuencia de que hubo una caída en el precio mundial o porque debe pasarle ese porcentaje al gobierno. Sin embargo, los efectos sobre el resto de las variables de la economía pueden diferir en los dos escenarios, por cuanto una caída en los términos de intercambio produce un efecto riqueza negativo, lo cual debilitará la demanda por el resto de los bienes. Por su parte, la redistribución de los recursos provenientes del cobro de este impuesto específico podría provocar un efecto riqueza positivo. Teniendo esto en consideración, para que los dos escenarios sean análogos, se supuso que el *shock* sobre términos intercambio es menor que el porcentaje a cobrar por concepto del impuesto específico.

### En relación a la base para calcular el monto a pagar

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

de la explotación de bienes,<sup>25 26</sup> en tanto que los costos son todos aquellos costos directos de los bienes y servicios que se requieren para la obtención de dicha renta.

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

### Recuadro 3: El caso del cemento

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

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

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

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

**Gráfico 3.1**  
**Despachos e importaciones de cemento**  
**Promedio móvil doce meses (miles de toneladas)**



Fuente: Gerencia de Estudios, CChC.

\* Corresponde a los despachos de Cemento Melón, Cemento Polpaico y Cementos Bío Bío.

<sup>25</sup> Artículo 29, Ley de Impuesto a la Renta.

<sup>26</sup> Con la excepción de los ingresos recibidos por indemnizaciones, las sumas percibidas por contratos de seguros o pensiones, el valor de los aportes recibidos por sociedades, la distribución de utilidades o de fondos acumulados, las devoluciones de capitales sociales, las cuotas que erogan los asociados, la alimentación, movilización o alojamientos proporcionados al empleador, los reajustes y amortizaciones de bonos, pagarés y otros títulos, entre otros. Artículo N° 17, Ley de Impuesto a la Renta.

### continuación Recuadro 3

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

Para ver el impacto que tendría la implementación de este impuesto específico sobre la actividad de la construcción, resulta interesante analizar la incidencia que tiene este material sobre el Índice de Costo de Edificación (ICE) que elabora la CChC. Si bien esta aproximación es bruta, algo nos dice respecto de cómo afectaría un alza en el precio del cemento sobre los costos de construcción. Para ello se supondrá—dado que a priori no conocemos las políticas de precio de las empresas productoras de cemento ni tampoco la real amenaza por parte de las importaciones— que el impuesto se traspasará íntegramente a precio, es decir, el precio del cemento se incrementará en 5%. Dado que el costo del cemento representa un 20% del ICE, podemos afirmar que el alza en el precio de 5% implicará un aumento del ICE de 1% (ver tabla 3.1).

**Tabla 3.1**  
**Incidencia del cemento en el cálculo del ICE**

	%
Obra Gruesa	14,57
Terminaciones	3,18
Instalaciones	1,60
<b>Total</b>	<b>19,35</b>

Fuente: Gerencia de Estudios, CChC.

Por otra parte, se debe considerar que en el marco del acuerdo de libre comercio firmado con la República de Corea, el cemento fue declarado como producto sensible, con el objetivo explícito de permitir que la industria local se adecue a las nuevas condiciones de competencia, por lo que el arancel aplicado al cemento de origen coreano sólo será rebajado en un período de 10 años. Esta condición de sensibilidad se contradice con la aplicación de un impuesto adicional, que hará disminuir la competitividad de la industria cementera local no sólo respecto del cemento de origen coreano sino que frente al cemento de cualquier origen externo.

a. De acuerdo a la clasificación de Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile, la caliza corresponde a un producto minero (sector 12 de la matriz de insumo producto de 1986), mientras que el cemento se clasifica como un producto industrial (sector 40 de la matriz insumo producto de 1986). Por su parte, de acuerdo con el clasificador de actividades económicas del SII, la extracción de piedra caliza y yeso está incluida dentro de las actividades relativas a minas, petróleo y canteras; en tanto que la fabricación de cemento se incluye dentro de la clasificación de industria manufacturera.

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

Teniendo en cuenta lo anterior, las empresas podrían eventualmente dividirse, y que sólo la que explote el mineral

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

Por otro lado, un impuesto tal como está definido en el proyecto de ley, en donde sólo se pueden deducir a los ingresos brutos

aquellos costos que son directos al proceso productivo excluyéndose los costos asociados a la exploración de yacimientos, los servicios que terceras empresas brindan a la minería<sup>27</sup> y el costo de oportunidad del capital,<sup>28</sup> provoca una fuerte ineficiencia en la asignación de recursos dentro del proceso

productivo. Efectivamente, dado que se está discriminando a favor de aquellos insumos que se deducen de la base imponible, las empresas van a determinar su demanda por insumos (la que maximiza los beneficios) considerando esta nueva restricción, obteniéndose así una asignación entre insumos ineficiente.

#### Recuadro 4: El caso de los áridos

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

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

En el caso particular de los áridos, la Ley sobre Concesiones Mineras establece que “no se considerarán minerales las arcillas superficiales, las salinas artificiales, las arenas, rocas y demás materiales aplicables directamente a la construcción...”<sup>b</sup> El Código de Minería,<sup>c</sup> en tanto, confirma lo anterior, mencionando explícitamente que las arcillas superficiales, rocas y arenas no se considerarán sustancias mineras siempre y cuando su uso o explotación se relacione directamente con la construcción.

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

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

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

a. “Industria del árido en Chile”. Tomo II, Régimen Legal. Comisión Nacional de Áridos, Corporación de Desarrollo Tecnológico (CDT), Cámara Chilena de la Construcción, en convenio con Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

b. Artículo 3, Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, Nº 18.097 de 1983.

c. Artículo 13, Código de Minería.

d. Uribe, Armando, página 62. Obra citada en “Industria del árido en Chile”. Tomo II.

e. “Industria del árido en Chile”. Tomo II, páginas 10 y 11.

<sup>27</sup> Según la Asociación Gremial de Proveedores Industriales de la Minería, las empresas de servicio a la minería emplean de manera directa e indirecta a más de 350.000 personas y son elementos importantes de la cadena de producción y fundamentales en términos de generación de empleo y de actividad en las regiones mineras.

<sup>28</sup> Para el cálculo de la base imponible para este impuesto sólo es válido un régimen de depreciación lineal. En el caso de que la empresa deprecie de manera acelerada sus activos, deberá adicionar la diferencia entre el valor correspondiente a la depreciación lineal y acelerada.

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

No obstante las críticas que se presentan en los apartados anteriores, como se mencionó anteriormente, este proyecto de ley en lo que respecta a la mantención de las “reglas del juego” representa un importante avance respecto del proyecto original. Efectivamente, propone una serie de disposiciones transitorias para las empresas que están actualmente en operación, y en particular permite que las empresas que hayan suscrito un acuerdo con el Estado en el marco del estatuto de inversión extranjera mantengan las condiciones pactadas hasta que se termine el período de invariabilidad. Además, como incentivo a que las empresas actualmente en operación que aún están en el período de invariabilidad se cambien al nuevo esquema tributario, se les garantiza una nueva invariabilidad por 15 años—12 años según la Cámara de Diputados— con una tasa de 4% en vez del 5%.

La pregunta que surge es: ¿qué incentivo tendría una empresa que hoy no paga impuesto específico para cambiarse voluntariamente de tratamiento y optar por una nueva invariabilidad pagando el 4% por sobre sus utilidades operacionales? La respuesta es lógica: la empresa optará por cambiarse cuando el valor presente del pago del impuesto específico de 5% una vez finalizado el período de invariabilidad sea mayor que el valor presente del pago de impuestos con una tasa de 4% por 15 años (eventualmente 12) más el valor presente del pago del 5% desde el año 16 en adelante —o a partir del año 13 en el caso de que sean 12 los años de invariabilidad. Obviamente, mientras menos sean los años restantes para que caduque el período de invariabilidad, más incentivo tiene a cambiarse de tratamiento. Sin embargo, al análisis de la decisión de cambiarse o no de tratamiento se debe añadir un factor: la incertidumbre. En efecto, si las empresas esperan nuevas alzas de impuestos o cambios en las condiciones actuales, van a estar dispuestas a cambiarse de un régimen en que no pagan impuesto especial a uno que sí lo hacen, asegurándose a lo menos por quince años (12). En el fondo, es un seguro que la empresa pagaría por quince años para que se mantengan las condiciones a un costo de 4% de su utilidad operacional.<sup>29</sup>

### VI. Conclusiones

En diciembre pasado el Gobierno presentó ante el Congreso una modificación a la Ley de Impuesto a la Renta, estableciendo un tributo adicional de 5% sobre la utilidad operacional tanto para la minería metálica como no metálica. Dicho impuesto sólo será efectivo para aquellas empresas cuyo margen operacional supere el 8%, o bien cuyas ventas anuales excedan las 8.000 UTM. Por su parte, el proyecto establece un cambio al Estatuto de Inversión Extranjera (DL 600) asegurando una nueva invariabilidad para los inversionistas que firmen un acuerdo bajo estas nuevas condiciones (15 años en el proyecto original, 12 años según las indicaciones presentadas por la Cámara de Diputados), y mantiene las condiciones de invariabilidad para aquellos empresarios extranjeros que están bajo el actual régimen; en tanto que en el caso de las empresas que están bajo esquema de invariabilidad y opten por cambiarse de régimen, se les asegura una tasa de 4% por 15 años (12). Para la Cámara Chilena de la Construcción éste es un tema muy relevante, toda vez que aproximadamente el 40% de inversión en todo proyecto minero es inversión en construcción, y por cuanto insumos importantísimos de la construcción también se verán afectados, en particular el caso del cemento.

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

Por otro lado, como se mostró en el documento, la tasa efectiva de pago de impuestos aumenta a medida que disminuye la escala de producción, por lo que un impuesto como el que se quiere

<sup>29</sup> No obstante, nada asegura que más adelante se cambien estas disposiciones y se termine con el esquema de la invariabilidad tributaria.

FUNDAMENTA es una publicación de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. que busca desarrollar temas vinculados directa o indirectamente al sector con el propósito de contribuir al debate sobre crecimiento y desarrollo del país. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que se cite expresamente la fuente.

Para acceder a FUNDAMENTA y a los estudios de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. por Internet, conéctese a: [www.camaraconstruccion.cl](http://www.camaraconstruccion.cl)

Director responsable: Felipe Morandé L.

implementar castiga en mayor medida a los pequeños productores de minerales.

Si bien este proyecto de ley representa una mejora respecto del anterior ya que mantiene las "reglas del juego" para el tratamiento de la inversión extranjera, aparte de reducir el incentivo a la exploración, produce una fuerte discriminación en contra de los procesos industriales asociados a la minería. En efecto, al estar definida la base del impuesto sobre la utilidad operacional de la primera venta, además de gravar el mineral se está gravando el proceso industrial, el cual ya está afecto al IVA. En el caso del

cemento es muy evidente: el mineral no renovable es la caliza, materia prima para producir cemento. Este material (no metálico) representa un valor muy bajo del producto final elaborado, sin embargo el 5% se aplicará sobre las ventas de cemento.

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