

**INFORME DE LA COMISIÓN DE MINERÍA Y ENERGÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY ESTABLECE EN FAVOR DEL ESTADO UNA COMPENSACIÓN, DENOMINADA ROYALTY MINERO, POR LA EXPLOTACIÓN DE LA MINERÍA DEL COBRE Y DEL LITIO**

**BOLETÍN N° 12.093-08**

---

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Minería y Energía, pasa a informar el proyecto de ley, iniciado en moción de los diputados señores Velásquez, don Esteban; Mulet, Noman, Schilling; Velásquez, don Pedro, y Vidal, y de las diputadas señoras Castillo, Cicardini; Pérez, doña Catalina, y Sepúlveda, doña Alejandra, que “establece en favor del Estado una compensación, denominada royalty minero, por la explotación de la minería del cobre y del litio”, boletín N° 12.093-08, en primer trámite constitucional y reglamentario, y sin calificación de urgencia.

**I.- CONSTANCIAS PREVIAS.**

**1.- IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL DEL PROYECTO.**

El propósito de esta moción es establecer una compensación a favor del Estado por la explotación de la minería del cobre y del litio

**2.- NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.**

No hay.

**3.- TRÁMITE DE HACIENDA.**

La totalidad del texto del artículo único debe ser materia de estudio por la Comisión de Hacienda.

**4.- EL PROYECTO FUE APROBADO, EN GENERAL, POR MAYORÍA DE VOTOS (7/3/0).**

Votaron a favor las y los diputados Cicardini, doña Daniella; Castro, Juan Luis; Sepúlveda, Alexis –en reemplazo de la señora Hernando-; Noman; Santana, Juan; Velásquez, Esteban y Vidal. Por la negativa, votaron los diputados Gahona, Sergio; Norambuena, Iván –en reemplazo del señor Kort-; y Kuschel, Carlos. Se abstuvo el diputado Eguiguren, Francisco. (7-3-1).

**5.- SE DESIGNÓ DIPUTADO INFORMANTE** al diputado señor Esteban Velásquez.

#### **6.- ADMISIBILIDAD**

La Mesa de la Corporación declaró **inadmisible** la iniciativa de ley en la sesión 72 de la legislatura 366, de 12 de septiembre de 2018.

El señor diputado Esteban Velásquez reclamo de dicha calificación, y solicitó votación de la misma. La Sala de la Corporación consideró **admisible** el proyecto de ley, por cuanto la posición de la Mesa no obtuvo la mayoría requerida.

#### **7.- RESERVA DE CONSTITUCIONALIDAD**

El Subsecretario de Hacienda, señor Francisco Moreno, luego de aprobarse en general el proyecto, hizo expresa **reserva de constitucionalidad** por transgresión del artículo 65, inciso 4, N°1 de la Constitución Política de la República. (Sesión de 20 de enero de 2020).

Asimismo, los diputados señores Eguiguren, Gahona, Kort, Kuschel y Van Rysselberghe –en reemplazo del diputado señor Noman-, en sesión de 4 de marzo de 2020, hicieron **reserva de constitucionalidad** respecto del articulado del proyecto, con la salvedad del inciso tercero del artículo único.

\*\*\*\*\*

## **II.- ANTECEDENTES PREVIOS.**

Exponen sus autores que la minería chilena es el motor de la economía nacional desde los orígenes de la República, incluso desde la época colonial, movilizand o a los diversos factores productivos que intervienen en esta actividad para que el país pudiera desarrollarse a lo largo de su historia.

Agregan que no obstante, el retorno que esa actividad ha tenido para el Estado de Chile, en cuanto a retribución por la explotación del recurso minero, no ha sido del todo abordada, careciendo nuestro ordenamiento jurídico de un Royalty aplicable a la minería.

Acotan que ya en la cuarta parte del siglo XX se señalaba que “los estudios históricos de producción de cobre en el mundo indican que, desde los principios de nuestra civilización, se ha producido y consumida un poco menos de 200.000.000 de toneladas métricas de cobre. Dentro de este total, Chile ha producido aproximadamente 26.000.000 de toneladas, vale decir una de cada ocho barras de cobre producidas en el mundo. Más aún, este cuadro queda pálido frente a estudios que indican que, en los 26 años que aún restan de este siglo, el mundo va a consumir cerca de 400.000.000 de

toneladas de metal rojo, de los cuales más 100.000.000 de toneladas se encuentran en nuestro territorio nacional<sup>1</sup>”.

De esta forma, para los autores, es clara la importancia que tiene para Chile, el hecho de contar con un royalty robustecido en lo legal, el cobre constituye un recurso natural no renovable, y de gran trascendencia en nuestra sociedad, no sólo en lo impositivo, sino que en todo el aspecto económico, funcionando como motor de nuestra economía.

Se entiende, agregan, que el royalty es un derecho que el Estado soberano cobra al concesionario por la explotación de sus riquezas naturales, el cual es aplicado en gran parte de los países desarrollados, abundantes en recursos naturales. En esos países, el Estado utiliza el royalty como instrumento de compensación por usufructuar un recurso, que por disposición constitucional le pertenece al Estado.

Que no existe en Chile un Royalty a la minería propiamente tal, desde el punto de vista de la teoría económica, sino que sólo un impuesto específico a la minería.

En efecto, sostienen, el royalty a la minería es el cobro de un derecho por parte del Estado, por la sola extracción de sus recursos minerales no renovables fundamentado en la compensación de los particulares al Estado por extraer y beneficiarse de las riquezas contenidas en el subsuelo. En efecto, corresponde al pago por el uso de un recurso natural no renovable, razón por la que debe relacionarse con la extracción, y no con la venta o utilidad, de lo contrario se trataría de un impuesto más. En tal sentido, el proyecto plantea que el royalty constituye un derecho y no un tributo técnicamente hablando.

Por su parte, el denominado legalmente “Impuesto específico a la actividad minera”, está establecido en el Título IV bis del Decreto Ley N° 824 que aprueba el texto de la Ley sobre Impuesto a la Renta (D.L. N° 824 o Ley sobre Impuesto a la Renta). Este impuesto fue establecido por la Ley N° 20.026, de 2005, y fue modificado posteriormente por la Ley N° 20.469, de 2010, que introdujo modificaciones a la tributación de la actividad minera, concretamente, modificando las tasas aplicables e introduciendo el concepto de Renta Imponible Operacional Minera (RIOM)<sup>2</sup>. El impuesto se aplica sobre la renta operacional de la actividad minera ejercida por un explotador minero que extrae sustancias minerales de carácter concesible.

Sobre el particular, señala la Biblioteca del Congreso Nacional que “comparando los elementos del impuesto con los elementos del royalty a la minería en Chile, puede verificarse que este último reúne todos los elementos y requisitos de un impuesto: es

---

<sup>1</sup> Corporación del Cobre, “El Cobre Chileno”, Santiago, 1975, p.1.

<sup>2</sup> Extraído del Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional denominado “Análisis del Royalty a la minería en Chile”, p.6.

establecido por el Estado, tiene fuente legal, es obligatorio, el Estado tiene poder de imperio para exigir su cumplimiento a través del Fisco, requiere de la existencia de un contribuyente (que en este caso lo es de Impuesto a la Renta de Primera Categoría), se aplica en base a una tasa o alícuota sobre una base imponible que depende de la existencia de un hecho gravado (existencia de renta imponible operacional del explotador minero), la cantidad a pagar depende de las ventas anuales de toneladas métricas de cobre fino según una tabla progresiva, está contemplado en la Ley sobre Impuesto a la Renta y ésta última lo llama “Impuesto específico a la actividad minera”, toda la legislación referida a él lo llama “impuesto”, tiene un régimen propio de invariabilidad tributaria propia (como se señala a continuación); etc.

Más aún, el monto del impuesto específico efectivamente pagado, se considera como un gasto necesario para producir la renta, para efectos de la determinación del impuesto de Primera Categoría (artículo 31, inciso 3, n° 2, del D.L. N° 874), por lo que en definitiva, no es más que el reconocimiento contable de un desembolso que reduce la base imponible del Impuesto a la Renta definitivo que resulte a pagar por la empresa. [...] Por todo lo anterior, parece correcto concluir que el llamado “Royalty a la Minería”, en Chile, es un impuesto específico a la renta, y no un Royalty, desde el punto de vista de las definiciones existentes”.<sup>3</sup> (Subrayado propio).

Que el impuesto específico a la minería, en sus dos versiones, no ha tenido un efecto relevante desde el punto de vista del PIB. En efecto, según datos del Servicio de Impuestos Internos<sup>4</sup>, dicho impuesto no ha significado más del 0,3% del PIB desde su creación, llegando incluso el año 2017 a ser menos del 0,0%. Esto contrasta con otros impuestos a productos específicos que son superiores o iguales a la participación que tiene el de la minería en el PIB, como lo son los tabacos (0,5% del PIB promedio), los combustibles (0,8% del PIB promedio), e incluso, el impuesto a los actos jurídicos (0,2% del PIB promedio). Lo anterior demuestra la insignificancia que ha tenido este impuesto para las rentas nacionales y regionales.

Que, además, no sólo el monto del impuesto específico es insignificante en comparación al PIB, sino que además, no dice relación con las millonarias utilidades percibidas por la minería pública y privada en Chile. En efecto, según datos de la BCN<sup>5</sup> la minería privada durante los años 2010 a 2016 alcanzó utilidades por M\$

---

<sup>3</sup> Ibid, P. 13.

<sup>4</sup> Extraído de [http://www.sii.cl/sobre\\_el\\_sii/serie\\_de\\_ingresos\\_tributarios.html](http://www.sii.cl/sobre_el_sii/serie_de_ingresos_tributarios.html), tomando en consideración la Serie de Ingresos Tributarios Consolidados Anuales como porcentaje del PIB entre los años 2009 y 2017.

<sup>5</sup> Documento denominado “Minuta BCN: “Estadísticas de empresas mineras afectas al impuesto específico a la minería años 2010 – 2016”.

54.272.476, pagando en el mismo periodo por concepto de impuesto específico a la minería de M\$2.098.269, y por concepto de impuesto a la renta \$M14.691.187, lo que equivale a un 3,8% y un 27% de la utilidad respectivamente. En la misma línea,

Que incluso es posible argumentar que este Royalty (entendiendo por tal al impuesto específico) no eleva mayormente la carga tributaria total de la empresa minera, ni de su dueño, socio, accionista o titular, pues una vez pagado, es un gasto más, necesario para producir la renta (artículo 31, inciso 3, N° 2, del D.L. N° 874, Ley sobre Impuesto a la Renta), y como tal, se rebaja de la Base Imponible sobre la que se aplica el Impuesto a la Renta de Primera Categoría de la empresa. Por lo mismo, tampoco elevaría necesariamente la carga tributaria del dueño, socio, accionista o titular de la empresa, pues no implica un aumento de carga tributaria del Impuesto Global Complementario o Adicional a la renta, según correspondiere.<sup>6</sup>

Que en derecho comparado, se puede establecer que en Canadá en la Provincia de New Brunswick, Argentina, Indonesia, Filipinas, Polonia, Tanzania y Australia se fija algo más parecido al Royalty que a un impuesto, dado que en tales países “se paga sin relación a los ingresos, ventas, utilidades o beneficios, sino al valor del mineral, por lo que en base a ese elemento, puede señalarse que no se trataría de un impuesto”<sup>7</sup>.

Que la Constitución Política de la República, en su artículo 19 N° 24, inciso 6°, prescribe que: “El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de dichas minas”.

Desde este punto de vista, esta declaración debe ir más allá que una mera formalidad, dado que, en la práctica, la minería privada explota en mayor cantidad que el Estado los recursos mineros (en el período entre 2010 y 2016, la minería privada explotó 24.062.200 toneladas métricas de cobre, mientras que Codelco lo hizo por una cantidad apenas de 11.803.5008). En este sentido, la Constitución Política pregona una serie de características respecto a este dominio que supuestamente tiene el Estado respecto de las minas, a saber, su carácter absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible, las

---

<sup>6</sup> Ver nota 2, p.15.

<sup>7</sup> P. 18.

<sup>8</sup> Ver nota 4, p. 4.

cuales permitirían justificar la existencia de un derecho sobre su explotación.

En efecto, sostienen, la Carta Fundamental va más allá, señalando en el inciso 7° de la misma norma antes anotada que: “Corresponde a la ley determinar qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso precedente, exceptuados los hidrocarburos líquidos o gaseosos, pueden ser objeto de concesiones de exploración o de explotación. Dichas concesiones se constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional. La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. Su régimen de amparo será establecido por dicha ley, tenderá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación y contemplará causales de caducidad para el caso de incumplimiento o de simple extinción del dominio sobre la concesión. En todo caso dichas causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de otorgarse la concesión” (subrayado es propio).

En este sentido, a su juicio, queda claro que el concesionario minero deberá entonces soportar las obligaciones que la ley exprese, las cuales emanan justamente de su calidad de dueño de la concesión, pero no del recurso en sí mismo, que se mantiene en el Estado.

En tales términos, se justifica el establecimiento de un royalty, toda vez que constituye una compensación por el hecho que el Estado se despoje de la explotación de las minas que le pertenecen. En efecto, en virtud de estas concesiones, hoy la minería privada explota el cobre en mucha mayor cantidad que el Estado, a través de Codelco, por lo que éste se está desprendiendo de una gran parte de utilidades que podrían ingresar al patrimonio de la Nación. De esa forma, debe existir otra forma de compensar esa pérdida de importantes ingresos que permitirían reparar y mitigar las externalidades negativas de la producción minera en aquellas comunas en donde se desarrollan.

### **III.- DISCUSIÓN DEL PROYECTO.**

#### **DISCUSIÓN GENERAL**

El diputado señor Esteban Velásquez, autor de la moción, destacó el apoyo transversal que la iniciativa tuvo en la Sala, al momento de votarse su admisibilidad, toda vez que fue declarada inadmisibile por la Mesa de la Corporación. Sin embargo, las diputadas y diputados presentes en ese momento en el hemiciclo percibieron la trascendencia que tiene su idea matriz para el desarrollo del país.

Destacó que el espíritu del proyecto consiste en establecer en favor del Estado una compensación, denominada royalty minero, por la explotación de la minería del cobre y del litio, toda vez que nuestro país, esencialmente minero, no ha tenido el trato ni la institucionalidad requerida. Sin embargo, todos los sectores de Chile se han dado cuenta que hay que recuperar y dar una connotación distinta a nuestros recursos naturales, en todo sentido -no solamente por el litio-, porque la percepción es que el retorno proveniente de la extracción, explotación y comercialización de nuestros recursos naturales no renovables no ha sido el esperado. Por lo tanto, hay que avanzar en ese sentido contrario, tal como lo hacen países como Canadá, Estados Unidos, Australia o Argentina, donde se establece un royalty minero que tiene que ver con un derecho a la compensación por el impacto negativo derivado de la extracción y explotación minera. Además, ley N° 20.469 no ha dado los resultados esperados.

Hizo presente lo interesante que será la discusión y debate que se produzca en este sentido, porque hoy existe una sensibilidad y un patriotismo distinto –sin exagerar-, que dejó atrás al discurso estatista o neoliberalista de las décadas de 1960 y 1970, que nos llevará a recuperar lo que la ley nos permite, mirando lo que otras naciones han podido hacer, países a los cuales intentamos emular, en muchos sentidos, pero que en esto nos hemos ido quedando atrás.

Finalmente, hizo hincapié en que este proyecto da todas las garantías y en ningún caso pretende ahuyentar a la inversión. Sólo proteger nuestras colosales reservas de cobre y litio.

El diputado señor **Mellado**, a objeto de ilustrar el debate, solicitó que la Biblioteca pudiese elaborar un informe sobre los impuestos tipo royalty que se aplican actualmente a la minería privada.

El diputado señor **Garín** hizo presente que en Chile no hay royalty, como tal, porque la ley que se dictó en ese sentido, durante el gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos, establece un marco jurídico con un impuesto distinto a este tipo de tributo.

Además, informó que cuando ocurren modificaciones tributarias a un contrato entre el estado y privados (como ocurriría con la Corfo, en este caso), las partes terminan recurriendo al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, CIADI, quien decide, más que por la vía del derecho expropiatorio o del royalty, establece un equilibrio a compensar por el contrato modificado.

El diputado señor **Eguiguren** solicitó se oficie a la Comisión de Constitución, Justicia y Reglamento a objeto que se pronuncie sobre la admisibilidad de este proyecto, toda vez que impone un tributo y eso es una facultad constitucional exclusiva del Presidente de la República.

El diputado señor **Gahona** (Presidente accidental) concordó con su antecesor en el uso de la palabra respecto de la admisibilidad de la moción.

Propuso hacer llegar a la Secretaría una nómina de posibles invitados. Se fijó como plazo para ello el 14 de noviembre próximo.

El diputado señor **Saavedra** manifestó que esto corresponde a un tema ideológico, en el sentido de la disminución que día a día experimenta nuestro país de sus recursos naturales y su patrimonio biodiverso. Por lo tanto, es justo, para un país como el nuestro, el adoptar una política estatal en este sentido, y destinarla a lo que concordemos finalmente, para que no se dé lo que ocurre actualmente con el litio.

Advirtió que se debe tener presente el ejemplo de lo que ocurre con las empresas mineras que operan actualmente en Chile, ya que se trata, en muchos casos, de empresas estatales de sus respectivos países, que extraen nuestros recursos y se quedan en mayor medida con nuestras riquezas.

El diputado señor **Tohá** valoró la moción en estudio, pero llamó la atención que Chile está siguiendo un camino equivocado, al mantener una política rentista respecto de la explotación del litio, cuando se debe avanzar en dar un valor agregado a este mineral.

Informó que la energía del futuro consiste en la fusión nuclear, energía sin ningún contaminante y para la cual el litio es esencial en su producción. Ésta consiste en una reacción nuclear producida dentro de un reactor. Algo así como colocar una bomba nuclear o de hidrógeno dentro de un reactor y aprovechar toda esa energía liberada y almacenarla. Lo que sucede, es que el hombre aún no logra controlar esa tremenda explosión de energía, pero sí lo hará dentro de unos 20 o 30 años.

Opinó que en el caso del litio lo que habría que expropiar son los contratos, porque este mineral ya está nacionalizado. Y si el contrato, por ejemplo, es a 30 años, se deberá pagar la indemnización por parte del Estado en el mismo plazo. No hay razón para que se pague al contado.

Señaló que hace dos años advirtió que nadie podía cautelar que China no fuese a entrar en la propiedad de SQM, o que Albermarle no se asociara con los chinos y así el gigante asiático no entrara a nuestro lito. Se dijo que era imposible en ese momento. Sin embargo, las dos cosas sucedieron.

También advirtió en su momento que Albermarle no cumpliría con las cláusulas que firmó en las cuales se compromete a invertir y a desarrollar innovación. Eso tampoco ocurrió y se ha llegado incluso a instancias jurisdiccionales para intentar que cumpla.

El diputado señor **Garín** hizo presente que es bueno que la Comisión tenga información respecto de los intereses chinos en el litio.

Explicó que en China existen dos empresas dominantes del mercado del litio: una es Tianqui y la otra Changfeng. Tianqui acaba de comprar el 24% de SQM, que es la materia que precisamente acaba de revisar el tribunal Constitucional.

Por su parte, Changfeng, que es la competencia de Tianqui, acaba de comprar la mitad de un yacimiento de litio a SQM que se encuentra en Salta, Argentina. Entonces, Tianqui compra litio en Chile y Changfeng nos compra en Argentina. Dos empresas chinas que no son empresas privadas sino que muy vinculadas al Estado, advirtió, con un aparato financiero oscuro detrás y que el mundo no conoce. Por ejemplo, señaló que la empresa Tianqui perdió en agosto pasado el 25% de su valor en la bolsa, después de un aumento de capital previo, para comprar SQM. O sea, cualquier persona que sabe medianamente de los movimientos bursátiles podría decir que inflaron el papel para entrar en SQM.

Por otro lado, Changfeng acaba de anunciar un acuerdo con Tesla, que es el mayor fabricante de automóviles eléctricos del mundo, acuerdo que consiste en que Tesla va a producir en China. Por lo tanto, Changfeng le va a vender las baterías de litio a Tesla.

En conclusión, en vez de ser SQM quien le vende a Tesla el litio y las baterías; viene Changfeng, compra el yacimiento en Argentina y a dos semanas de eso anuncia el acuerdo con Tesla para usar ese litio. Entonces, aquí hay un problema que no es sólo del sistema productivo sino también de la clase política chilena -a la cual pertenecemos-, problema que consiste en que sistemáticamente hemos hecho vista gorda a cómo los intereses chinos se instalaron en materia del litio, y en cómo todos hemos preferido disparar al señor Ponce Lerou en vez de mirar el marco completo del asunto.

A mayor abundamiento, informó que la empresa Albemarle, de capitales australianos, es socia de Tianqui en un Joint Venture. Por lo tanto, en el futuro, si no quisiéramos negociar con SQM tendríamos que hacerlo con los chinos. En consecuencia, al parecer, vamos camino a una suerte de monopsonio, donde China es el gran comprador de litio, y a la vez, de un monopolio productivo en tierras chilenas.

A continuación, trajo a colación que durante el siglo pasado sucedió algo muy parecido con el cobre. Los norteamericanos comenzaron de a poco y a mediados de la década de 1960 eran prácticamente dueños del cobre en Chile. Lo mismo sucedió con el salitre y los ingleses, que fueron más importantes que el Presidente Balmaceda.

Finalmente, instó a tener cuidado, porque lo de China es una estrategia geopolítica. Ellos ya compraron las grandes extensiones de plantaciones de soya en Argentina. También compraron las zonas de reforestación del Amazonas. Esto es continental. Se debe hacer urgente una mirada respecto de cómo estamos quedando en el

mapa geopolítico mundial. Mientras tanto, en Chile, la izquierda sigue reclamando contra Estados Unidos y la derecha contra Cuba y Venezuela.

El diputado señor **Noman** señaló que lo que le llevó a copatrocinar el proyecto de ley es la deuda pendiente de la actividad minera con la zona norte del país, porque regiones como la de Atacama, por ejemplo, productora de cobre, oro, litio, etcétera, no ve que la extracción, explotación y comercialización de sus minerales se traduzca en desarrollo para las regiones.

El ex senador, señor **Carlos Cantero**, manifestó su total apoyo a la iniciativa, que también honra a los ex parlamentarios ya han puesto el tema anteriormente en la palestra. También hizo presente que es un estudioso de este tema, desde distintas perspectivas: como geólogo, diputado, senador, alcalde y sociólogo.

Expresó que desde su perspectiva como geólogo, cuando se mira la realidad de las ciudades y las zonas mineras, tales como Calama o Tocopilla, no cabe sino la vergüenza. Es como constatar la presencia de un círculo dicotómico, donde hay un círculo virtuoso en la generación de riqueza y un círculo vicioso en la participación de sus beneficios. Una especie de maldición de las zonas mineras. Ejemplos abundan en cada región minera. Por tanto, el Complejo Industrial-Minero de Chile debe hacerse cargo de esta vergonzante situación y el ámbito público debe elevar sus esmirriados estándares en calidad de gestión.

Lamentó que el complejo industrial minero chileno siga pegado a modelos de desarrollo superados hace tiempo - incluso a nivel global-, girando exclusivamente en función de sus propios intereses y con escaso compromiso por el entorno en que desarrolla su actividad.

En ese sentido, criticó que, por ejemplo, seguimos pegados al concepto de Cluster, veinte años después de que vino su autor, Michael Porter, a explicar a Antofagasta que había que avanzar en el concepto. Al respecto, algunos gestores de la SONAMI y el Consejo Minero han dicho que el problema del Cluster ya está pseudo-solucionado. Eso, según la teoría de los lobistas de Santiago, espetó.

Expresó que la principal motivación para abordar esta iniciativa legal es que se debe pagar un derecho por extraer las riquezas propias de un territorio, de un país o incluso de un privado.

Puso énfasis en que existe un escaso aporte al desarrollo del país, marginal en el presupuesto de la nación, de parte de la minería chilena. Por eso, existe un anhelo largamente acariciado de compensación territorial, así como la necesidad de mitigación de las externalidades propias de la industria, sumado a un escaso compromiso y rigor en materia medio ambiental, que ha permitido llegar hasta las denominadas zonas de sacrificio.

Respecto de esto último, puso el caso de Tocopilla, ciudad que tiene una tasa de cáncer tres veces más alta que cualquier ciudad de Chile.

Criticó que no existe consideración ni respeto por las autoridades de los gobiernos regionales ni por las autoridades comunales, de parte de las empresas mineras, y que todo se centraliza en Santiago: las casas matrices, las gerencias, los estudios jurídicos, la discusión de los contratos y los lobistas. Y peor aún, ahora se inaugura un proceso denominado gestión global, en el cual la contabilidad o las comunicaciones de las empresas se realizarán en Asia o Estados Unidos, lo que significa que es cosa de tiempo para que las gerencias incluso se vayan de Santiago y las lleven donde se ubican sus casas matrices.

Por otro lado, en relación a las vinculaciones de las empresas mineras con la sociedad civil, en asuntos de responsabilidad social empresarial (RSE), licencia social, valor compartido y buena vecindad, se observa más bien un trabajo de tráfico de influencias y compra de conciencias, sin preocupación por la eficiencia social de esos esfuerzos, criticó.

A contrario sensu, señaló que la alternativa a lo anteriormente señalado consiste en migrar desde la conceptualización del Cluster hacia modelos de Ecosistemas Industrial-Minero o de Desarrollo e Innovación, en vez de los diseños de modelo de racimo, toda vez que el enfoque de un Eco-Sistémico-Relacional permitiría al Complejo Industrial-Minero de Chile: ser parte integrante y comprometida del ecosistema donde desarrolla su actividad; asumir el compromiso de un modelo de desarrollo en que todos ganen, y, finalmente, un compromiso por la calidad de vida del entorno donde están situadas las faenas mineras, y así romper las asimetrías entre la realidad intramural y los extramuros de la empresa, además de mejoras en el transporte, el desarrollo urbano, la planificación, etcétera.

Destacó que la aprobación de la iniciativa en estudio traería buenas consecuencias en lo político; por ejemplo, acarrearía el abordaje de un tema sensible y de interés para todos los ciudadanos, especialmente aquellos de zonas mineras, porque rompe la percepción de sometimiento de la política al poder económico; se marcaría independencia respecto de las redes de lobistas y estudios jurídicos gestores de la industria; se le daría una clara señal de enfoque global, es decir, de la emergencia de interlocutores en las zonas mineras, que han tomado protagonismo y consciencia de su importancia en el proceso; se daría una señal a los órganos gremiales, como a la SONAMI y el Consejo Minero, sobre la urgente necesidad de salir de su estado de confort en los barrios de alto estándar de Santiago, para volcar su mirada hacia los complejos mineros y a sus territorios asociados, y, finalmente, se rompería la tendencia al centralismo y al enfoque global de la gestión minera.

Hizo presente también ayudaría a revertir la proyección del negocio minero, toda vez que actualmente existe un problema de percepción de la ciudadanía sobre la industria minera, porque se aprecia desarraigo y falta de compromiso con el desarrollo regional y local; una permisividad institucionalizada con la industria; servicios públicos que entran y dilatan con burocracia; gestión de marca e imagen dañada por la mala gestión; una valoración inadecuada de la importancia del sector; una muy mala integración con los niveles regionales y locales; tráfico de influencias institucionalizado, lo que conlleva que las gerencias de sustentabilidad, la gestión de licencia social, el valor compartido y la responsabilidad social empresarial sean mal entendidas y mal ejecutadas; un incremento de los niveles de corrupción en la industria minera, lo que daña al sector y especialmente a las víctimas de este proceso, como lo son los contratistas locales. También existe una muy mala política comunicacional de la industria, que se agota en financiar medios importantes en Santiago, con nulo compromiso con los medios audiovisuales regionales y locales. Finalmente, hay un escaso desarrollo de la marca “Minería” o complejo industrial minero de Chile.

Concluyó que se requiere un profundo cambio cultural y superar la lógica de sociedad industrial, para insertarnos en los paradigmas de la sociedad digital, así como migrar desde una concepción de Cluster hacia un enfoque de ecosistema.

Precisó que el royalty es un derecho que el Estado cobra al concesionario por la extracción de sus recursos naturales mineros y que el o los particulares deben pagar por extraer y beneficiarse de las riquezas contenidas en el subsuelo, y que es en relación a su extracción o utilización.

Agregó se debe utilizar como instrumento de compensación al ecosistema industrial minero, cuyo alcance serían las comunas involucradas en sus procesos industriales y ruta a los mercados, administración (gobierno) local y gobierno regional. Además, su relación es con la extracción, no con la venta o utilidades de la actividad económica. Esto tiene particular importancia, atendido el hecho que en Chile es mayor la explotación privada que la Estatal, ya que dos tercios corresponden a privados y un tercio a la minería estatal. Sin embargo, el aporte del ámbito privado -atendidas las condiciones tributarias vigentes- es muy marginal en relación al presupuesto de la nación, producto de una amortización acelerada y de la invariabilidad tributaria.

Destacó que el royalty no es un impuesto. Ese es el sentido del por qué se le llama royalty. Eso justifica el hecho que esta iniciativa se haya admitido a tramitación.

Por otro lado, se preguntó por qué aplicar el royalty sólo a dos pastas. Y que si acaso no sería razonable aplicarlo

también a otros minerales que van incorporados en los propios concentrados, como el oro o el molibdeno, por ejemplo.

Llamó la atención que en Chile no hay un royalty. Aunque la industria se esmere en tratar de justificar que el Impuesto Específico a la Minería lo es.

Instó a fijar una valoración del royalty, de acuerdo a la magnitud por unidad de mineral extraído, valorizado en un porcentaje del precio de mercado del producto, para lo cual propuso que se fije en un 3%. También que los concentrados paguen por todos los minerales que van incorporados, y que el valor a pagar debe ser indexado referencialmente a los precios de la Bolsa de Londres, en cada caso específico, para los distintos metales.

Respecto de la distribución de la regalía, señaló que los impuestos, por su naturaleza, no tienen un destino específico y están destinados a constituir el Tesoro Público de la nación. Pero, el royalty si puede tener ese carácter y ser destinado a un fin específico. En este caso se señala como un fondo de compensación, con un carácter territorial. Y se debe tener presente que los impactos ambientales de la actividad minera son locales y globales; que existe un equilibrio territorial de los beneficios, o compensaciones; que debe haber una distribución justa entre la comuna, la región y país. Por lo tanto, se debe precisar el fin para el cual puede ser destinado el gravamen, como obras de desarrollo, prevención de temas ambientales, mitigación de los temas de salud. Por ejemplo, fondos para implementar sistemas de monitoreo en línea. Del mismo modo podría tener espacio en el ámbito de la educación. Se requieren una urgente y profunda modificación en la formación de técnicos para el Complejo Industrial-Minero de Chile y hoy no tenemos una oferta adecuada, criticó.

Sugirió la denominación de: "Ecosistema Industrial Minero", atendido que sus externalidades afectan a la localidad o comuna donde se produce, pero también a otras zonas donde se comercializa, transporta o embarcan los productos. Para ello también se debe considerar un porcentaje de aporte para la respectiva comuna y otro para el gobierno regional.

A su vez, para el establecimiento del royalty se debe atender a criterios, tales como: eficiente el accionar de las concesionarias de derechos mineros; promover mayor valor agregado a los productos en el país, y a qué pastas, como los concentrados de cobre o las salmueras, paguen más. Además, enfatizar el cobro en relación a su contenido real y al incentivo para agregar valor a los productos en el país.

Respecto de quiénes deben pagar este royalty, manifestó que las empresas que tienen tonelajes de extracción superior y que constituyen la mediana y gran Minería.

Finalmente, llamó tener claridad respecto de la cantidad de recursos que se pretende recaudar con esta regalía. Y

recomendó que sea un mínimo del 1% del PIB. Eso implica tener una estimación de los ingresos que se podrían recaudar por comuna y región, de manera que se puedan dimensionar las magnitudes. También cuáles serán las regiones y comunas beneficiadas. O dicho de otra forma, qué unidades territoriales conforman el Ecosistema Industrial Minero.

En relación al cobro correspondiente, tiene importancia incentivar la agregación de valor y los efectos ambientales derivados, y no da lo mismo que sea cobre concentrado o cátodos. También quiénes y con qué criterios se van a administrar los recursos obtenidos del royalty, si serán los municipios, los gobiernos regionales o agencias gubernamentales, como la Corfo.

El diputado señor **Pedro Velásquez** hizo presente que está de acuerdo con la actividad minera, pero no con la forma en que ésta se desarrolla. Sobre todo con el escaso compromiso social que han mostrado las empresas hacia la comunidad.

Relató el caso de los camiones provenientes de la Minera Los Pelambres, que transitan por la carretera que une Illapel con la Ruta 5 y que ocupan las dos pistas de circulación, debido a su ancho, lo que genera demoras de horas para llegar a destino a los que transitan habitualmente por allí. Incluso, van custodiados por patrullas de Carabineros, que también son desviados de sus labores de seguridad del orden público. Ese es un caso de externalidades negativas de una empresa minera que perjudica a las personas. Y si proyectase la construcción de una tercera pista de circulación, seguramente la tendrá que construir el Estado, ¿y por qué no lo hace la empresa, para mitigar sus externalidades negativas? Casos como esos, que se multiplican en nuestro país, es lo que busca remediar esta iniciativa.

A mayor abundamiento, estos camiones contaminan en su paso por las ciudades y generan problemas de tránsito y de desgaste de pavimentos. Por lo tanto, lo que hay que buscar es que no sólo ganen unos pocos con el negocio minero y otros se perjudiquen, porque la minería es buena.

El diputado señor **Vidal** valoró la mirada de geógrafo que posee el señor Cantero, que nos hace reflexionar sobre el tema, más allá de la visión particular del articulado del proyecto.

Llamó la atención respecto de la introducción de valor agregado que tenemos que dar a nuestros productos mineros. Como ejemplo, puso el caso argentino, donde mientras menos valor agregado tengan los productos o vayan menos procesados se les cobra un impuesto más alto, porque se entiende que se activan otras cadenas productivas que generan más riqueza para el país.

El diputado señor **Esteban Velásquez** consultó respecto del escenario político, en relación al de hace veinte años, cuando se discutió en su oportunidad el proyecto de ley del royalty minero, porque ya no está el discurso estatista versus el del libre

mercado de entonces, sino que se hoy habla de recuperar y hacer equitativas las ganancias de lo que nos pertenece.

El diputado señor **Gahona** manifestó su inquietud sobre el efecto de las tributaciones en la rentabilidad de los proyectos, porque una de las excusas que siempre se da para no aumentar la carga tributaria a las empresas mineras es el desincentivo que produciría eso para la inversión extranjera, porque un mineral enterrado en la alta cordillera, sin explotarse, no vale nada. Esto, en consideración a todo el resto de carga tributaria y burocrática que deben soportar estas empresas, como por ejemplo en materia medioambiental y aduanera.

En ese sentido, solicitó se encargue un informe a la BCN que ilustre sobre los impuestos de este mercado a nivel nacional y en el derecho comparado.

La señora **Presidenta de la Comisión** (Marcela Hernando) trajo a colación la Circular N° 22 del Ministerio de Obras Públicas, que permite eximir de algunos impuestos a las empresas forestales si éstas se hacen cargo de la construcción, reparación y mantención de caminos, que por lo demás ellos mismos destruyen con el paso de camiones de gran tonelaje, cargados con madera.

Relató que en Antofagasta, antes que se construyera la doble vía de la Ruta 5, se hizo una exploración con el Consejo Minero para que ellos pudiesen hacer algo parecido y que construyeran la carretera, para que ésta no fuese concesionada, a cambio de la misma ventaja impositiva. Eso incluso significaba prácticamente expropiar los tributos en la propia Región y que se paguen sólo a nivel nacional. Sin embargo, el principal opositor que tuvieron en esa oportunidad no fue el Consejo Minero sino que el Ministerio de Hacienda. Por lo tanto, pidió la opinión del invitado para sacar adelante esta iniciativa, en un país tan centralizado como este.

En respuesta a las consultas e inquietudes formuladas por los miembros de la Comisión, el señor Cantero sostuvo que el principal problema del complejo industrial minero en Chile no es ni tributario ni minero sino cultural porque no tiene marcos teóricos. Por ejemplo, así como en materia educacional el principal talón de Aquiles lo tenemos en el Ministerio de Educación, en la minería lo tenemos en la SONAMI. Sin embargo, no les interesa cambiar su conducta porque les es cómoda la situación, confortable, en el barrio alto de Santiago, con buenos sueldos, pero con total desprecio por lo que pasa en las zonas mineras. Por ejemplo, reiteró, siguen utilizando el concepto de Cluster, que es un modelo de racimo, con total falta de interés por el que está abajo. Con eso incluso desoyen al creador de la acepción. Por el contrario, el trabajador minero goza de una muy buena identidad y aprecio por su trabajo, pero eso no le importa a la SONAMI.

Se manifestó a favor de que si hay valor agregado en el territorio debiéramos reconocer y valorar aquello, porque

beneficia a nuestro país, y criticó que debiésemos ser los principales fabricantes de baterías de litio.

En relación a las cargas tributarias que enfrentan las empresas mineras, señaló que las utilidades de éstas fluctúan entre un 100% y 150%, mientras que su aporte al Tesoro Público no alcanza al 1%. Entonces, es un abuso. Es al revés. Es tiempo que despertemos y dejemos de justificar lo injustificable, porque no puede ser que en países como Australia o Canadá veamos lo que pasa en el entorno geográfico y político de la industria versus Calama, Mejillones, Tocopilla e incluso Antofagasta. Por eso la credibilidad de las empresas mineras en Chile es tan baja.

Puso como ejemplo a Finlandia, que ya no tiene minería activa, pero tiene el know how y lo vende, como sus camiones.

Criticó las declaraciones del Presidente Ejecutivo de Codelco, quien señaló que salía más caro planificar un proyecto en la propia zona que en Santiago, pero resulta que lo que abulta el costo es justamente que los contratos se negocian, se firman y se modifican en Santiago y los ejecutivos viven allí, y hay que trasladarlos, sumado a que las casas matrices están allí. Eso no hace más que justificar el centralismo; va replicando los vicios y acrecentándolos permanentemente.

El abogado constitucionalista y catedrático de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, señor **Jaime Gajardo Falcón**, a modo de introducción, señaló que la iniciativa en estudio propone la creación de un “royalty minero”, para la minería del cobre y del litio en Chile. Para el establecimiento de dicho royalty, entrega como antecedente la importancia de la industria minera en Chile y el hecho de que la actividad minera extrae un recurso natural no renovable.

Agregó que se señala que el royalty, concebido como un derecho del Estado por la explotación de sus recursos, existe en varios países, tales como: Canadá, Argentina, Indonesia, Filipinas, Polonia, Tanzania y Australia, los cuales concebirían a dicho mecanismo como un instrumento de compensación, por usufructuar un recurso que, en definitiva, le pertenece al Estado, en general, por mandato constitucional.

Dicho lo anterior, concluyó que, para los autores de la moción, el royalty es concebido como: “un derecho que el Estado soberano cobra al concesionario por la explotación de sus riquezas naturales”. Así, el royalty a la minería sería: “el cobro de un derecho por parte del Estado, por la sola extracción de sus recursos minerales no renovables, fundamentado en la compensación de los particulares al Estado por extraer y beneficiarse de las riquezas contenidas en el subsuelo”.

Por lo tanto, para los mocionantes, el royalty propuesto corresponde al pago por el uso de un recurso natural no renovable, razón por la que se relaciona con la extracción y no con la

venta o utilidad. En ese sentido, éste no sería un tributo sino que constituiría un derecho. Debido a lo anterior, sostuvo que el proyecto se diferencia del impuesto específico a la actividad minera, establecido en la ley N° 20.026, de 2005, y modificado posteriormente por la ley N° 20.469, de 2010.

En otro sentido, describió que la moción consta de un artículo único y que no modifica directamente ningún otro cuerpo legal.

Además, según el proyecto, no pagarían el citado royalty las empresas productoras de cobre cuya extracción no supere las 12.000 toneladas métricas de cobre fino, ni las que extraigan litio que no superen las 50.000 toneladas de extracción de litio metálico.

Respecto de la constitución y dominio público de las minas, citó al profesor Francisco Zúñiga, quien sostuvo que este tema tiene relación con un clásico tópico de la Teoría del Estado y las doctrinas relativas al vínculo jurídico que el Estado tiene con sus elementos esenciales, en este caso el territorio; mientras que la doctrina moderna del derecho público, de la tradición europea continental, ha desarrollado el concepto de dominio público para encuadrar la naturaleza de bienes dominicales o demaniales, que por definición no son susceptibles de apropiación, y su uso y disfrute por personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Expuso que existen diferentes sistemas doctrinarios que explican el origen de la propiedad minera: como el sistema de la accesión, el de la ocupación, de la res nullius, el regalista, el dominial y el de libertad de minas.

Para una parte de la doctrina nacional, nuestro sistema constitucional en esta materia sería un sistema dominial, como lo postula el profesor Zúñiga, y para otra parte sería un sistema de libertad de minas, según el profesor Fermandois. Ahora, las diferencias entre ambos sistemas sí tienen incidencia en la discusión sobre un eventual royalty a la minería, es decir, no sólo sería una discusión académica.

Explicó que para el sistema de libertad de minas, también llamado sistema español o ecléctico, el Estado tiene un dominio sui generis, o eminente, que sólo lo facultaría para conceder las minas a los particulares que cumplan con los requisitos legales, para que dispongan de ellas como dueños. En ese sentido, el dominio que tendría el Estado no sería de carácter patrimonial, sino sólo una expresión de su soberanía. Por lo tanto, a su juicio, después de la Reforma Constitucional de 1971 al numeral 10 del artículo 10 de la Constitución de 1925, sumado a la posterior redacción final, y vigente, del inciso sexto del numeral 24 del artículo 19 de la actual Constitución Política, resulta complejo sostener que el de libertad de minas sea el sistema vigente en nuestro ordenamiento constitucional.

Respecto del sistema dominial o de dominio absoluto del Estado, explicó que éste atribuye al Estado el dominio patrimonial, absoluto, exclusivo e inalienable de la riqueza minera.

Allí se configura un dominio pleno para el Estado, que le permite reservar para sí la explotación de determinadas sustancias o explotar esta riqueza por medio de terceros a través de concesiones, así como celebrar cualquier acto o contrato respecto de la riqueza minera. El antecedente de la introducción de este sistema en la legislación nacional es la Reforma Constitucional de 1971 al numeral 10 del artículo 10 de la Constitución de 1925, y los fundamentos normativos de la recepción posterior de este sistema a nivel constitucional, sería el actual inciso sexto del número 24 del artículo 19 de la Constitución Política, que establece que “El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de dichas minas.”.

Por su parte, la propiedad minera se encuentra rigurosamente regulada en la Constitución, porque como señaló recientemente, el estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible del Estado sobre las minas.

Además, se elevó a nivel constitucional las obligaciones y limitaciones a las que los predios superficiales están sujetos, con el fin de facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de las minas, consagrado también en el inciso sexto del número 24 del artículo 19 de la Constitución Política.

Por su parte, el inciso séptimo del número 24 del artículo 19 de la Constitución Política da el carácter de Ley Orgánica Constitucional a la ley que determine las sustancias concesibles y otras obligaciones de los titulares de concesiones mineras. También establece que dichas concesiones se constituirán siempre por resolución judicial. Se determina la irretroactividad de las causales de caducidad y de simple extinción del dominio sobre las concesiones. A su vez, se establece la existencia de concesiones de exploración, explotación y de concesiones administrativas y contratos de operación. Finalmente, se establece para el titular de la concesión minera la obligación de desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento, ordenándole al legislador que el régimen de amparo de la propiedad minera debería tender directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de dicha obligación.

A su vez, el inciso octavo del número 24 del artículo 19 de la Constitución Política establece la competencia exclusiva

de los tribunales ordinarios de justicia para declarar la extinción, caducidad y subsistencia del derecho del concesionario.

Por otro lado, el inciso noveno del número 24 del artículo 19 otorga la garantía constitucional al dominio del titular sobre su concesión minera.

En relación al royalty y sus aspectos constitucionales, manifestó que el fundamento que entrega la moción es adecuado, considerando que la Carta Fundamental establece que el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, ya que por “royalty” se entiende el pago que deberían efectuar al Estado las empresas que explotan minerales, de un precio – determinado en diversas formas- que tendría como fundamento la especie de propiedad de que gozaría el Estado sobre todas las minas existentes en el territorio nacional.

En ese sentido, manifestó que el royalty sería parte de los recursos “originarios” o “patrimoniales” del Estado, que son aquellos que éste obtiene, como cualquier otra persona natural o jurídica, por el aprovechamiento económico de su propio patrimonio. Dichos recursos pueden consistir en precios, frutos o rentas. Por lo tanto, conforme a lo anterior, el royalty se diferenciaría de un impuesto.

Finalmente, concluyó que el proyecto es coherente con el sistema de dominio público sobre las minas.

Por otro lado, hizo presente que la iniciativa requiere de un desarrollo mayor en el caso del litio, ya que no resulta tan claro como en el caso del cobre. Además, criticó que el porcentaje del valor a pagar, así como las exenciones, requieren de un desarrollo o explicación mayor, porque el royalty no puede transformarse en una carga desproporcionada.

Para terminar, insistió en que este tema debe formar parte de una discusión mayor con el Ejecutivo, respecto de la política minera que, como país, queremos llevar adelante.

El diputado señor **Vidal** consultó, de acuerdo a la experiencia comparada, cómo y a través de qué mecanismos se podría fijar el porcentaje del royalty, y si le parece bien el 3% que fija la iniciativa.

El señor **Gajardo** hizo presente que el determinar el monto es complejo y sería materia de especialistas en materia económica, toda vez que la legislación comparada contempla distintos mecanismos, fijos o variables, de acuerdo a las propias realidades y regiones.

Trajo a colación que un caso parecido a nivel nacional son las patentes de aguas, donde se establece una banda de precios, por resolución de la DGA, de acuerdo a un polinomio de cálculo.

El constitucionalista, señor **Arturo Fernandois**, a modo de introducción, señaló que la iniciativa consta de un artículo único que “establece en favor del Estado una compensación,

denominada royalty minero, por la explotación de la minería del cobre y del litio, equivalente al 3% del valor nominal de los minerales extraídos...”.

Sobre la “compensación a favor del Estado por la explotación de la minería del cobre y del litio”, señaló que la moción postula que la carga pecuniaria que se pretende imponer, consistiría en un royalty, propiamente tal, el que caería fuera del concepto de “tributo”. Así, el proyecto plantea que el royalty constituye un derecho y no un tributo, técnicamente hablando.

En ese sentido, postuló que el alcance del concepto de “tributo”, empleado por la iniciativa, hace concluir la inconstitucionalidad de la misma, toda vez que propone el establecimiento de un tributo por medio de un proyecto de ley iniciado por moción parlamentaria, lo cual contraviene el número 14 del artículo 63, en relación con el numeral 1 del inciso cuarto del artículo 65, ambos de la Constitución Política, a tratarse de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y que, además, plantea imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión. Por lo tanto, forma parte de la reserva legal.

A continuación, profundizó que el Tribunal Constitucional, en sentencias Rol N°3033-16, de 5 de abril de 2018; Rol N°773, de 26 de noviembre de 2017, y Rol N°1063, de 12 de junio de 2008, ha destacado que las normas constitucionales sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República, en materias legislativas, guardan estrecha relación con la forma, como nuestra Carta Fundamental ha consagrado el régimen presidencial de Gobierno. Tales normas permiten resguardar, asimismo, las esferas de competencia que la Constitución ha reservado para el Presidente de la República. En este sentido, se ha señalado que “el constituyente desea que todas las leyes que tengan un impacto económico en la vida nacional, sean iniciadas por quien tiene a su cargo ‘el gobierno y la administración del Estado’, quien es el Jefe de Estado: el Presidente de la República.”.

De ahí, que la imposición de un tributo sea, según fluye de las disposiciones constitucionales citadas y la uniforme jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de exclusiva iniciativa del Presidente de la República.

Para desarrollar el alcance de esa afirmación, señaló que resulta fundamental determinar el contenido y extensión del concepto de “tributo”.

Al respecto, señaló que tanto la uniforme jurisprudencia de los tribunales superiores de Justicia, como los autores más destacados de la doctrina nacional, han reafirmado que el concepto de “tributo”, tiene un alcance amplio y de carácter genérico, que envuelve una vasta categoría de prestaciones pecuniarias de carácter obligatorio.

Así, la expresión tributo, empleada en el número 20 del artículo 19 de la Constitución, según el profesor Miguel Ángel Fernández, tiene un alcance amplio, es decir, resulta comprensiva de todas las prestaciones que los particulares se encuentran obligados a efectuar en favor del Estado, en virtud de la potestad impositiva que la Carta Fundamental y la ley le confieren, con la finalidad de cubrir el gasto público.

A su vez, para el profesor José Luis Cea Egaña, tributo es, por consiguiente, un sustantivo de contenido genérico. Dentro de él caben muchas especies. Por ejemplo, los impuestos, las tasas, las contribuciones, los aranceles, patentes, derechos y permisos. Probablemente, por su amplitud tributos y cargas públicas reales son los conceptos más parecidos.

También, según las Actas Oficiales de la Comisión Ortúzar, tributo es un término genérico que comprende cualquier impuesto, contribución, arancel, derecho o tasa, es decir, cualquiera prestación que los particulares tengan que satisfacer al Estado.

Según su propia visión, se entiende por tributo “toda obligación apreciable en dinero impuesta forzosamente por el Estado a los particulares”; y por potestad tributaria, “una autorización constitucional para que el Estado, sujeto a determinadas reglas, extraiga recursos de los particulares sin tener que compensarlos directamente por ello. La voz tributo va unida entonces a la capacidad para apropiarse de los recursos de los particulares”.

Para el profesor Humberto Nogueira, el tributo es así la expresión genérica que abarca los impuestos, las contribuciones y las tasas. A ellos deben agregarse los derechos correspondientes a servicios, concesiones y permisos, como lo ha determinado jurisprudencialmente la Corte Suprema.

Por su parte, el profesor Enrique Evans de la Cuadra define el tributo como las obligaciones pecuniarias que la ley impone a las personas para el cumplimiento de los fines de bien común propios del Estado.

Finalmente, para el profesor Eugenio Evans Espiñeiro, tributo es “toda y cualquier obligación o prestación obligatoria comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que permite a éste cumplir con los fines de bien común, objeto de su existencia”.

A continuación, concluyó que, a partir de las definiciones expuestas, no puede sino concluirse que el término “tributo” es un concepto amplio y de contenido genérico, en el cual caben muchas especies de prestaciones pecuniarias de carácter obligatorio, o “toda” o “cualquier” obligación pecuniaria, como lo definen genéricamente los citados autores.

Por su parte y en el mismo sentido, la uniforme jurisprudencia de los tribunales superiores de Justicia, ha reconocido la amplitud del concepto de tributo, destacando que el concepto es amplio, genérico y envuelve una amplia gama de especies de prestaciones pecuniarias.

Así, la Corte Suprema, en sentencia Rol N°16.293, de 28 de enero de 1992, señaló que “el vocablo tributo fue incorporado en nuestra actual Constitución, en reemplazo de la voz contribuciones o impuestos, de modo que ha de entenderse que comprende, además, las tasas y los demás derechos o cargas semejantes”.

A su vez, en sentencia Rol 3.260-2003, de 21 de enero de 2004, manifestó que “el vocablo tributo fue incorporado en nuestra Constitución, en reemplazo de las palabras contribuciones o impuestos que empleaba la anterior, de modo que ha de entenderse que incluye, además, las tasas y los demás derechos o cargas semejantes, como lo hace notar don Juan Eduardo Figueroa en su obra “Las garantías constitucionales del contribuyente en la Constitución política de 1980” (Editorial Jurídica, 1985), y así dejó constancia en la discusión respectiva, en la comisión constituyente, sesión 398<sup>a</sup>, en el sentido de que dicho vocablo significa obligaciones tributarias que la ley impone a las personas para el cumplimiento de los fines de bien común propios del Estado, que comprende precisamente los impuestos, contribuciones, las tasas y los derechos”.

Por otro lado, expuso que el hecho de que la ley pretenda que una prestación pecuniaria no corresponda a un tributo, meramente a partir de consideraciones nominales, no determina la naturaleza jurídica de dicha prestación. Así, la Excma. Corte Suprema, a través de la sentencia Rol N°3146 de 4 de julio de 2017, sostuvo que “como punto de partida, afirmamos que la patente por no uso de aguas es un tributo, con independencia de la denominación de “patente” que utilice la ley. En efecto, “(...) entender que la denominación que se utilice en la ley constituya un elemento determinante en la verificación de si se está en presencia de un tributo o no, constituye puro nominalismo. La noción de tributo y sus categorías dependen de la naturaleza y características de la prestación pública”.

En la misma línea, la Corte Suprema de Estados Unidos, con ocasión del importante caso de la reforma de salud del Presidente Barack Obama, la “Affordable Care Act” en *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012), reafirmó el principio general de derecho en virtud del cual “las cosas son lo que son para el derecho”, especialmente si se crea un tributo, así, se reconoció que: la Affordable Care Act describe el pago -asociado a la no inscripción en el sistema de seguro de salud- como una “sanción” y no como un “tributo”. Esa etiqueta no puede controlar si el pago es un tributo para la Constitución.

En el referido caso, el razonamiento del juez Roberts apunta a numerosos precedentes en que la Corte Suprema Norteamericana consideró que una ley establecía tributos, aunque hubieran recibido un nombre distinto en la legislación (p. 34 del fallo). En EEUU la jurisprudencia sobre esto tiene un mayor desarrollo, porque el gobierno federal cuenta con competencias en materias de tributo y, por lo tanto, muchas veces su competencia para regular una materia depende de si algo es o no tributo.

En efecto, agregó que desde los orígenes del constitucionalismo existen limitaciones a la potestad del gobernante de imponer tributos, por ejemplo, el del número 12 de la Carta Magna. Y que es usual que exista un incentivo para intentar redefinir un tributo para que parezca otra cosa y así evitar las exigencias constitucionales en esta materia. Sin embargo, tal como lo reafirmó la sentencia estadounidense recién citada, algo no deja de ser un tributo para la Constitución solamente porque no se le llame así.

Respecto del proyecto de ley en estudio, manifestó que éste, dentro de sus fundamentos, postula que el royalty a la extracción del litio y del cobre en Chile, que busca imponer, es “el cobro de un derecho por parte del Estado, por la sola extracción de sus recursos minerales no renovables fundamentado en la compensación de los particulares al Estado por extraer y beneficiarse de las riquezas contenidas en el subsuelo. En efecto, corresponde al pago por el uso de un recurso natural no renovable, razón por la cual debe relacionarse con la extracción, y no con la venta o utilidad, de lo contrario se trataría de un impuesto más. En tal sentido, el proyecto plantea que el royalty constituye un derecho y no un tributo técnicamente hablando”.

Luego, la iniciativa arguye que el “royalty” no es un tributo por el sólo hecho de existir una contraprestación por permitir la extracción del litio y del cobre, ambos recursos minerales no renovables de propiedad del Estado. Sin embargo, la existencia de una contraprestación por parte del Estado no altera ni incide sobre la naturaleza jurídica de un tributo. Ello, obedecería más bien a una visión excesivamente restrictiva del concepto, visión que es contraria a la uniforme jurisprudencia de los tribunales de Justicia, al pensamiento de los más destacados autores nacionales y a la propia Carta Fundamental, para la cual el concepto de tributo es amplio y de carácter genérico.

Manifestó que en el tomo II de su obra titulada “Derecho Constitucional Económico”, publicada en 2010, plantea que “un primer problema para arribar a una noción precisa de tributo proviene de la atención a una posible contraprestación que el Estado entrega, u ofrece entregar, al contribuyente”. Por lo tanto, a su juicio, si se ha de considerar la eventual contraprestación del Estado a favor del que paga como un elemento excluyente del tributo, entonces la noción de tributo se complica fuertemente.

En efecto, la visión clásica proveniente del derecho tributario tiende a distinguir entre tributos o impuestos y contribuciones o tasas. Las contribuciones y tasas se diferenciarían del simple tributo en que causarían prestaciones correlativas desde el Estado en favor del que las paga. Este elemento jurídicamente crucial -la contraprestación- haría desaparecer la naturaleza tributaria de ese pago, abriendo otra clase de categoría: precio público, carga real u otra. Por eso la jurisprudencia y legislación comparada han venido rechazando esta noción.

El razonamiento descrito incorpora fuertes tensiones a la hora de definir la materia de un determinado proyecto de ley. Mientras el derecho constitucional estima que el tributo es una noción plenamente constitucionalizada y omnicomprendiva, el derecho administrativo y la ciencia económica suelen introducir distinciones.

Por ejemplo, el razonamiento expuesto no distingue ni resuelve tres relevantes problemas: el grado, entidad o especificidad de la contraprestación que el Estado supuestamente realiza a favor del ciudadano de quien extrae los recursos; la libertad del ciudadano-contribuyente en la decisión de colocarse en situación de ser cobrado, o su grado de voluntariedad en solicitar la supuesta contraprestación asociada a su pago, y, finalmente, la situación del ciudadano que rehúsa recibir la contraprestación o servicios asociados al cobro.

En cuanto al primer problema, relativo al grado de especificidad de los beneficios estatales retribuidos al contribuyente en una tasa o contribución, explicó que si se observa detenidamente el planteamiento de la contraprestación, es imposible establecer una vinculación entre un cobro forzoso respaldado por el imperio del Estado y contraprestaciones específicas a favor del particular. De seguirse dicho razonamiento, una serie de consecuencias absurdas se obtendrían, aun frente a una tasa o contribución. Por lo tanto, no debe buscarse la causa de la obligación de pagar una tasa en la prestación efectiva del servicio referido a la persona que paga. En rigor, la potestad tributaria se justifica en el poder de imperio del Estado y en su lato y difuso deber de promover el bien común. Ahora, los beneficios a los ciudadanos deben provenir del Estado, pero son, por definición, difusos, genéricos e imposibles de asociar al pago de tal o cual impuesto.

Respecto a la segunda crítica, referida a la problemática de la libertad en la elección de la contraprestación, por ejemplo, se ha destacado que de los criterios de la Ley de la Comunidad de Madrid, se desprende lo siguiente: que el precio que se paga por la prestación de servicios por parte del Estado a favor de un sujeto pasivo, en actividades de su competencia, puede ser considerado tributo si no es voluntario; y se considera que ese precio no es voluntario, y por tanto es un tributo, si los servicios son exigidos por la ley o por los reglamentos, o

los servicios se otorgan por el Estado monopólicamente o en calidad de reserva estatal, si el sector privado no los provee.

Finalmente, concluyó que este último punto es especialmente relevante, toda vez que el proyecto en estudio pretende imponer un gravamen sobre la extracción del cobre y del litio, los que son, precisamente, bienes otorgados por el Estado monopólicamente, en virtud del inciso sexto del número 24 del artículo 19 de la Constitución Política. Por tanto, no hay aquí libertad en la elección de la contraprestación, lo que conlleva que el gravamen que se pretende imponer sea inequívocamente un tributo, que, de conformidad con el número 14 del artículo 63, en relación con el numeral 1 del inciso cuarto del artículo 65, ambos de la Constitución Política, corresponde a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

A continuación, consultado por los diputados señores Eguiguren, Noman, Esteban Velásquez y Vidal, el señor Fernandois precisó que como este proyecto de ley se inició por moción y no por mensaje, nos encontramos ante una inconstitucionalidad de forma, lo que ante la propia ley orgánica constitucional del Congreso Nacional reviste el carácter de inadmisibles, por el establecimiento del tributo pretendido.

En ese sentido, profundizó que cualquier obligación impuesta a los particulares, evaluables en dinero –incluso cargas personales de servicio al Estado que no sean retribuidas, como lo ocurrido hace algunos años con los turnos que debían hacer los abogados-, sin la voluntad de las personas, cabe dentro de la categoría de tributo.

Por lo tanto, sugirió, para avanzar en el espíritu de la iniciativa, llegar a un acuerdo que incluya al Presidente de la República, quien es el responsable financiero de la nación y su administrador supremo.

Finalmente, distinguió que esta iniciativa se diferencia de la ley que Establece un Impuesto Específico a la Actividad Minera, toda vez que aquella ley destina los recursos a un Fondo de desarrollo Tecnológico –rigidiza el tributo-, mientras que este proyecto los destina a obras de desarrollo comunal, por lo tanto, se ampara en la excepción del inciso tercero del número 20 del artículo 19, y no tendría el problema de asignación de los fondos, permitiendo su administración dentro de la Ley de Presupuestos del sector Público, en armonía, además, con la anunciada ley de Rentas Regionales, que aún no ingresa a tramitación.

El **Subsecretario de Minería, señor Pablo Terrazas**, en primer lugar, aclaró que, a juicio del Ejecutivo, la moción reviste el carácter de inconstitucional, toda vez que tiene por objeto establecer un tributo, lo que contraviene el número 14 del artículo 63, en relación con el inciso cuarto del número 1 del artículo 65, ambos de la

Constitución Política, por tratarse de materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Precisó que la imposición de tributos de toda clase es parte de la reserva legal establecida por la Carta Fundamental, que radica en la figura del Presidente de la República tal facultad.

Ahora, si bien el proyecto de ley, dentro de su argumentación, intenta establecer que el royalty es un derecho, desconociendo la naturaleza real del gravamen impuesto por el Estado, adujo que es innegable que estamos frente a un tributo, por lo cual sólo el Presidente de la República puede imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquiera clase o naturaleza. Por lo tanto, de este modo, no puede iniciarse un proyecto de esta naturaleza mediante moción parlamentaria.

A continuación, se refirió al régimen vigente para la actividad minera.

1.- Señaló que actualmente la actividad minera se encuentra grabada con el Impuesto Específico a la Actividad Minera, establecido a través de la ley N° 20.026, que Establece un Impuesto Específico a la Actividad Minera, modificado por la ley N° 20.469, que Introduce Modificaciones a la Tributación de la Actividad Minera. Este tributo grava la renta operacional que resulta de la actividad de un explotador minero, definido éste como toda persona natural o jurídica que extraiga sustancias mineras de carácter concesible y las comercialice, en cualquier estado productivo en que se encuentren. La tasa aplicada varía dependiendo de las ventas anuales de cada empresa.

En cuanto al impuesto específico a la gran minería, destacó que éste es progresivo, es decir, quien más ingresos genere, más impuestos deberá pagar.

Al respecto, informó que existen dos fondos asociados al impuesto específico a la actividad minera.

El primero de ellos es el Fondo de Innovación para la Competitividad y que a partir del 2013, el 95% de los recursos provenientes de este fondo se entregan por el siguiente mecanismo: 60% para aquellas regiones cuyo PIB minero regional sea de más de un 2,5%; el 40% para regiones no consideradas en la distribución anterior, y el 5% restante: 4/5 se distribuye entre los gobiernos regionales y 1/5 de él puede ser aplicado directamente por la SUBDERE.

El segundo es el Fondo de Inversión y Reconversión Regional, destinado a financiar obras de desarrollo regional y municipal, ya que conforme al inciso segundo del artículo 6° transitorio de la ley N° 20.469, que introduce modificaciones a la tributación de la actividad minera, un tercio de los recursos del fondo de cada año deberán ser asignados a las regiones mineras y los dos tercios restantes entre todas las regiones del país.

2.- En virtud de los contratos de arriendo celebrados por Corfo, tanto SQM como Albemarle pagan el Impuesto Específico a la Minería además de una regalía a Corfo.

A su vez, a través de los contratos especiales de operación que celebra el Ministerio de Minería se establece un royalty, o pago de retribución, a fin de destinarlo a investigación, innovación y desarrollo regional.

Señaló que a través de los contratos de Corfo se captan importantes rentas para el país, lo que se ha replicado con el CEOL de Maricunga, filial de Codelco.

Al respecto, manifestó que el agregar nuevas cargas tributarias a la actividad extractiva del litio haría más complejo el desarrollo de esta industria, como también fomentará que los inversionistas continúen viendo a Argentina como destino seguro para la inversión, no descartando que en el mediano plazo nos puedan superar en nivel de producción.

3.- Finalmente resaltó las cargas ambientales impuestas a los titulares de proyectos de inversión, tales como las que contempla el SEIA mediante la ejecución de medidas de mitigación, reparación o compensación apropiadas. Por su parte, la ley N° 19.300, de Bases del Medio Ambiente, contempla la creación de un Fondo de Protección Ambiental, dependiente del Ministerio del Medio Ambiente. También la ley de Cierre de Faenas e Instalaciones Mineras mantiene fuertes cargas, así como los Impuestos Verdes, que establecen que el que contamina paga, y finalmente la Política Nacional de Relaves. Todos instrumentos que vienen a salvaguardar los efectos de los proyectos, a costa de los titulares.

El diputado señor Gahona recalcó la inadmisibilidad de este proyecto, lo cual dificulta su tramitación. Sin perjuicio de ello, destacó que se trata de una oportunidad para discutir sobre la tributación de las empresas mineras y los resultados de la aplicación del Impuesto Específico, toda vez que su percepción es que los fondos para la Competitividad y la Innovación se han convertido en una interesante biblioteca para los gobiernos regionales, pero de poca aplicabilidad. Por ello, solicitó a la BCN un estudio para saber qué se ha hecho con esa recaudación.

Por otro lado, y sin perjuicio de la presencia del señor Subsecretario, manifestó su interés por la presencia del señor Ministro de Minería para que se refiera al tan esperado Reglamento de Seguridad Minera; al estatuto de la pequeña minería y minería artesanal; al Reglamento de Compras de Enami; a la situación de la Fundición de Paipote y su adecuación a la nueva normativa sobre emisiones; a los proyectos estructurales de Codelco; al estado de la inversión minera en lo que va del presente Gobierno, y si hemos sido o no atractivos para atraer inversión, como país, dónde estarían los principales nudos y cómo

estamos en términos comparativos y competitivos con el resto de los países mineros del mundo, especialmente los del norte.

Otro tema que destacó fue el de la explotación de los relaves, ya que hoy la tecnología permitiría la explotación de una serie de relaves existentes a lo largo del país que provocan contaminación.

Por las razones expuestas, solicitó zanjar pronto el tema de la viabilidad de este proyecto, a objeto de enfocarnos en los temas señalados, que son los que realmente inquietan a la industria minera nacional, especialmente a la mediana y pequeña minería.

La diputada señorita Cicardini llamó la atención que la exposición del señor Subsecretario fue mayormente una defensa a las empresas y sus utilidades más que una mirada de preocupación sobre nuestros recursos naturales, el medioambiente, las localidades, comunas y regiones.

Respecto de los fondos FIT, señaló que la experiencia que tuvieron en la Región de Atacama no fue la mejor, dado que las universidades locales no contaban con las condiciones, la capacidad técnica ni la infraestructura requerida; por lo tanto, se los adjudicaban a la Universidad de Chile o a la Pontificia Universidad Católica, ambas de Santiago, lo que acentuaba el centralismo y no cumplía con el objeto de fondo. Esa es una debilidad del sistema y si, como percibe, hay consenso para mejorar esos aspectos, habría que avanzar en esa dirección.

El diputado señor **Esteban Velásquez** afirmó que más allá de que, como señaló el señor Subsecretario, que en el actual marco legal está todo resuelto, no es menos cierta la situación de varias regiones del país y los efectos medioambientales adversos que sufren, sin perjuicio de los aspectos positivos que la minería trae al país. Por lo tanto, hay que intentar buscar fórmulas de consenso para mejorar la calidad de vida de la gente que vive en estas regiones, porque la industria minera privada obtiene tremendas utilidades.

El diputado señor **Vidal** advirtió que el SEIA no se hace cargo por completo de los efectos adversos producto de la explotación minera, como los pasivos medioambientales y muchas veces las medidas de mitigación se traducen en la construcción de canchas de baby fútbol; o sea, existe una evidente desproporción.

Llamó la atención que el objeto de esta iniciativa consiste en el resguardo de las riquezas que se están extrayendo de nuestra tierra, lo que va en beneficio de las empresas.

El diputado señor **Juan Santana** criticó lo precario que es el FIC para las regiones y la escasa sinergia que entregan a las mismas, además de que, proporcionalmente, no cumple su objetivo de ser mayoritario para las zonas mineras.

El diputado señor **Juan Luis Castro** criticó el hecho que uno de los puntos del programa de campaña del Presidente Piñera era precisamente un modificación a la distribución en las regiones del Fondo del Impuesto Específico a la Actividad Minera, más que el monto del mismo. Por lo tanto, puede que el Ejecutivo no comparta este proyecto de ley, pero cómo se va a materializar esa promesa de campaña. Sobre todo, si en la Comisión hay consenso para avanzar en esta materia.

El diputado señor **Noman** solicitó se explique la forma de cumplimiento del programa del Presidente Piñera sobre el perfeccionamiento al royalty que se entrega por región.

El **Subsecretario de Minería, señor Pablo Terrazas** precisó que el programa del Gobierno no habla de más y nuevos impuestos en esta materia sino de una redistribución más eficiente del Impuesto Específico a la Actividad Minera. Esa es la manera de abordar esta materia.

Acotó que no fue el Ejecutivo quien retiró de tramitación el Reglamento de Seguridad Minera ingresado por el Gobierno anterior, sino que la Contraloría General de la República hizo más de 80 observaciones al mismo y lo remitió de vuelta al Ministerio de Minería. En ese sentido, manifestó que se encuentran en diálogo con las propias asociaciones mineras para subsanar las observaciones, para no hacerlo de manera unilateral de parte del Ejecutivo.

Por otro lado, señaló que no quiso decir que está todo resuelto en la normativa que rige al sector minero sino que se debe hacer de manera armónica, para que los recursos no sean utilizados en otros fines distintos a los presupuestados originalmente, porque ya existe normativa destinada a la mitigación de la actividad, como por ejemplo, la responsabilidad social de las empresas. Sí se debe perfeccionar la normativa ambiental y en eso está el Gobierno.

Respecto de los pasivos ambientales mineros, el Ministerio está trabajando en una política de relaves, donde se hacen cargo de estos pasivos a través de distintos mecanismos.

Finalmente, precisó que se encuentran trabajando conjuntamente con el Ministerio de Hacienda sobre el perfeccionamiento en la distribución de los fondos del Impuesto Específico.

El señor **Rebolledo (Secretario)** ilustró a la Comisión en el sentido que esta iniciativa en un comienzo fue declarada inadmisibles por la Mesa de la Corporación. Sin embargo, el diputado señor Esteban Velasquez, autor de la moción, solicitó la votación de su admisibilidad en la Sala. Ello significa que se acogió a tramitación el proyecto. Pero, advirtió que la Comisión no puede declararlo inadmisibles ni admisible, sino solamente rechazarlo o aprobarlo.

La diputada señorita **Cicardini** y el diputado señor **Gahona** llamaron al Ejecutivo a manifestarse si está o no en

condiciones patrocinar una iniciativa como esta o de plantear fórmulas para avanzar en proponer mejoras en la distribución de los fondos en beneficio de las regiones, sin necesariamente aumentar la carga tributaria, así como a dar una señal política al respecto para dar o no el debate.

El diputado señor **Esteban Velásquez** destacó que el Ejecutivo esté con la intención de cumplir con el programa de Gobierno y formular mejoras a la ley de Impuesto Específico a la Actividad Minera.

El señor **Subsecretario**, reiteró que para el Gobierno las mejoras en la distribución al Impuesto Específico a la Actividad Minera son un compromiso y que se encuentran trabajando en ello, además de estudiarlo en la Ley de Presupuestos del Sector Público respectiva. Le hubiese gustado explayarse sobre esto, pero en esta oportunidad fue invitado para referirse a la iniciativa en estudio.

El **Gerente General del Consejo Minero, señor Carlos Urenda**, se refirió a los fundamentos que se arguyen en la iniciativa legal en estudio.

En primer lugar, manifestó respecto del segundo argumento de la moción: “que no existe en Chile un royalty a la minería, propiamente tal, desde el punto de vista de la teoría económica, sino que se trataría de un impuesto específico a la minería”. Explicó que, según la teoría económica, las diferencias fundamentales entre un impuesto y una regalía o royalty son: la causa de la exigencia que hace el Estado, a quién le hace esta exigencia y si le confiere a este último alguna contraprestación. Por ejemplo, si el impuesto es para financiar el cumplimiento de los fines generales del Estado, se exige a los ciudadanos en general y sin otorgárseles a una contraprestación directa; mientras que la regalía, o royalty, es para compensar el menoscabo patrimonial por la explotación de recursos no renovables del Estado y es exigido a quien se beneficia directamente de esta actividad, siendo esta posibilidad de beneficiarse la contraprestación directa que recibe el individuo.

A continuación, citó algunos de los fundamentos esgrimidos en el mensaje de la ley N° 20.026, de 2005, que Establece un Impuesto Específico a la Actividad Minera, IEAM:

“El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas.”.

“Dichas minas se concesionan por el Estado para su explotación.”.

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

“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 extracción genera incentivos a sobreexplotar los minerales.”.

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

“El establecimiento de un impuesto específico como el propuesto en el presente proyecto de ley, corrige ambas situaciones.”.

Por otra parte, señaló que los argumentos del mensaje de la ley N° 20.469, de 2010, que Introduce Modificaciones a la Tributación de la Actividad Minera, fundamenta el IEAM en las mismas consideraciones anteriores.

Concluyó que los mensajes de las dos citadas leyes justifican la existencia del IEAM en base a los fundamentos de un royalty minero, y eso es lo que define la naturaleza del gravamen. Se trata de una exigencia del Estado para compensar el menoscabo patrimonial por la explotación de sus recursos minerales no renovables, exigido a quien se beneficia de esta actividad minera y siendo esta posibilidad de beneficiarse una contraprestación directa que recibe el individuo.

Hizo presente que el argumento anterior no es el único, ya que la Constitución Política de 1980 señala en el inciso segundo del numeral 20 del artículo 19 que “en ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos”. Por lo tanto, señaló que, a su juicio, de la historia fidedigna de la ley quedaría claro que la única razón que justificó imponer en su momento un gravamen sólo a la minería y no a otras actividades económicas, habría sido compensar el menoscabo patrimonial por la explotación de los recursos minerales no renovables pertenecientes al Estado y, como se argumentó, eso es un fundamento del royalty y no del impuesto. Y de no haberse dado esa condición, se trataría de un tributo o impuesto manifiestamente desproporcionado o injusto, en perjuicio de la minería, lo que sería inconstitucional.

Destacó que, a pesar de lo anterior, subsiste una pregunta importante: ¿Por qué el IEAM se llama impuesto y no royalty? Ello, a pesar que se aplica y determina como impuesto.

Al respecto, sostuvo que en el año 2004, el Gobierno del entonces Presidente Ricardo Lagos ingresó a tramitación ante el Congreso Nacional un proyecto de ley que establecía una regalía minera ad valorem. Eso implicaba modificar las obligaciones de los concesionarios mineros establecidas en una ley de quórum calificado, lo que requería, en ese momento, de 66 votos en la Cámara de Diputados. Sin embargo, sólo se obtuvieron 61 y el proyecto no fue aprobado. Luego, cinco meses después, el mismo Gobierno presentó otro proyecto de ley, esta vez dando al gravamen el nombre de Impuesto Específico a la Actividad Minera, que como ya se señaló, tiene una naturaleza de

royalty. Este cambio táctico obedeció a que esta última iniciativa requería sólo simple mayoría para aprobarse en el Congreso Nacional y ahí está el origen de la confusión.

En otro sentido, hizo presente que, conforme al inciso cuarto del número uno del artículo 65 de la Constitución Política, la imposición de tributos de cualquier clase o naturaleza, así como la determinación de su forma, proporcionalidad o progresión, son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y estimó que dicha restricción incluiría también a un royalty.

En segundo orden de cosas, afirmó que el royalty corresponde al pago por el uso de un recurso natural no renovable, razón por la que debe relacionarse con la extracción, y no con la venta o utilidad, de lo contrario se trataría de un impuesto más. Por lo tanto, compensar el menoscabo patrimonial por la explotación de sus recursos minerales no renovables es sólo uno de los objetivos del royalty. También pueden serlo el fomento de la inversión extranjera, la diversificación productiva, mejorar la situación de regiones mineras, etcétera.

En cuanto a compensar el menoscabo patrimonial impositivo, precisó que no existe una forma única de lograrlo. Así, en el derecho comparado, existen varios países en que el gravamen no es calculado como un porcentaje del valor de los minerales extraídos, y es frecuente que para llegar a la base imponible se descuenten algunos costos y gastos. De no ser así, se corre el riesgo de que la industria minera -entre otras razones por tener altos costos de exploración previa, inversiones muy cuantiosas y largos tiempos de maduración- no realice suficiente actividad minera en el país. Así, por ejemplo, se podría tener así un royalty muy beneficioso para el Estado, en teoría, pero con una recaudación real muy menor o nula.

También citó el informe “Royalty a la Minería y desarrollo productivo: Experiencia comparada y consideraciones de política pública”, elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional en Enero de 2019, para la Comisión de Minería y Energía de la Cámara de Diputados, en el marco de la discusión de este mismo proyecto de ley, que señala que, dentro de los tipos de royalty, “se identifican en términos generales, a saber: en base unitaria, en base al valor o ad valorem y en base a las utilidades; existiendo además sistemas híbridos que combinen los anteriores.... El royalty sobre las utilidades puede tomar varias formas ya que su característica principal es la deducción de costos, la que puede variar dependiendo de si se consideran los costos de capital o sólo de operación”.

Además, dicho informe señala que algunas jurisdicciones de Australia, Canadá y Estados Unidos, para algunos de sus minerales, utilizan el royalty en base a las utilidades.

En síntesis, concluyó que no por corresponder el royalty a un pago por la explotación de un recurso natural no

renovable, su cálculo debe relacionarse necesariamente con la extracción, y no con la venta o utilidad.

Como tercer argumento, señaló que en la moción se arguye que el impuesto específico a la minería, en sus dos versiones, no ha tenido un efecto relevante, desde el punto de vista del PIB. Dicha afirmación se hace sólo en base a que dicho impuesto no ha significado más del 0,3% del PIB, desde su creación, lo que contrastaría con otros impuestos a productos específicos que son superiores o iguales a la participación que tiene el de la minería en el PIB.

Al respecto, manifestó que, además de decirse que la relevancia o insignificancia del impuesto resulta bastante subjetiva, cree que la comparación con impuestos específicos no es procedente, ya que, como señaló, nuestro IEAM tiene una naturaleza de royalty. Más aún, el tabaco y los combustibles producen efectos que la ley califica como negativos y busca evitar.

Por último, destacó que lo que hace la diferencia en la relevancia o significancia es la carga tributaria efectiva total, no así la tasa y forma de cálculo nominales.

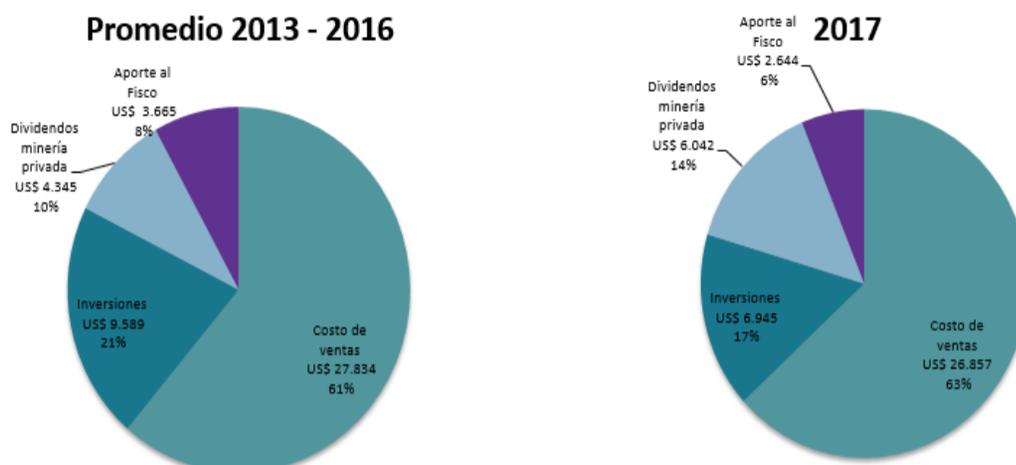
En cuarto lugar, trajo a colación el que en la moción se argumenta que el monto del impuesto específico no dice relación con las millonarias utilidades percibidas por la minería pública y privada en Chile, señalándose que la minería privada, durante los años 2010 a 2016, alcanzó utilidades por M\$ 54.272.476, pagando en el mismo período, por concepto de Impuesto Específico a la Minería, M\$ 2.098.269, y por concepto de Impuesto a la Renta M\$14.691.187, lo que equivale a un 3,8% y a un 27% de la utilidad, respectivamente. Sin embargo, no se entrega ningún elemento de comparación para juzgar si estos porcentajes son altos o bajos. Ahora, si se compara con otras actividades económicas, se observaría que el porcentaje de impuestos pagados es similar, mientras que en un royalty, en tanto, sería mayor, ya que otros sectores no lo tienen.

Advirtió que para emitir un juicio más fundado en cuanto a las utilidades de la minería, es importante considerar su destino, ya que éstas pueden ser reinvertidas o distribuidas a los accionistas. Al respecto, conviene tener a la vista el cuadro que se acompaña a continuación<sup>9</sup>, que representa las principales partidas de distribución de los flujos generados por las empresas de la gran minería en 2013 – 2016. Allí se puede observar que los dividendos de la minería privada corresponden sólo a un 10%:

Principales partidas de distribución de los flujos generados por las empresas de la Gran Minería 2013-2017 (Montos en millones de US\$):

---

<sup>9</sup> Fuente: Consejo Minero a partir de información de los estados financieros compilados de las empresas socias, de Cochilco y Dipres.



Costo de ventas: costos de ventas de acuerdo los estados de resultados compilados de las empresas socias.

Inversiones: incorporación de activos fijos según los estados de flujo de efectivo compilados de las empresas socias.

Aporte al Fisco: tributación de las 10 mayores empresas mineras privadas (impuesto a la renta y royalty) y aporte de Codelco, según reportan Cochilco y Dipres

Dividendos minería privada: dividendos y retiros según los estados de flujo de efectivo compilados de las empresas socias, excluido Codelco.

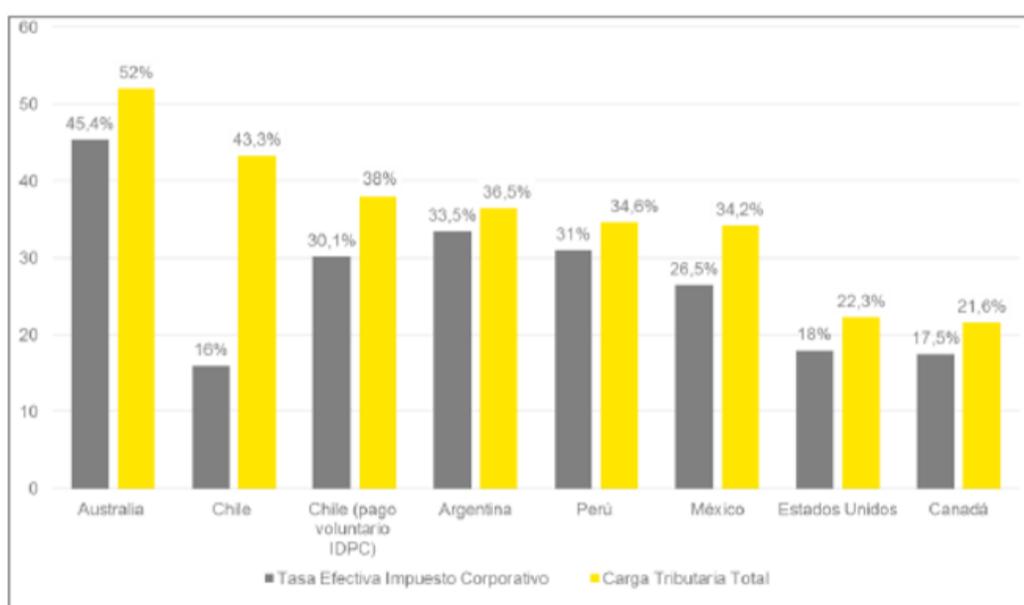
Por otra parte, también refutó el que en la moción se argumenta que “que incluso es posible argumentar que este royalty no eleva mayormente la carga tributaria total de la empresa minera, ni de su dueño, socio, accionista o titular, pues una vez pagado, es un gasto más, necesario para producir la renta, y como tal, se rebaja de la Base Imponible sobre la que se aplica el Impuesto a la Renta de Primera Categoría de la empresa”. Al respecto, señaló que lo que no elevaría mayormente la carga tributaria sería el poder imputar como crédito el royalty pagado contra el impuesto de primera categoría. Ahora, distinto es lo que ocurre en Chile, donde lo pagado por concepto de royalty sólo constituye un gasto que se puede descontar de la base imponible por ser necesario para producir la renta. Por lo tanto, manifestó que, a grandes rasgos, se podría afirmar que, como crédito, el monto del royalty se podría reducir en su totalidad, pero como gasto necesario, sólo disminuiría en el porcentaje de la tasa del impuesto de primera categoría vigente.

Pasando a otro aspecto, afirmó que lo relevante es la carga tributaria total, y debe tenerse muy en cuenta que las tasas de los impuestos del sistema tributario general y del IEAM no son el único factor que determina la carga tributaria efectiva total que pesa sobre una empresa minera. Por tanto, la mera comparación de tasas entre países puede resultar engañosa, ya que algunos de ejemplos

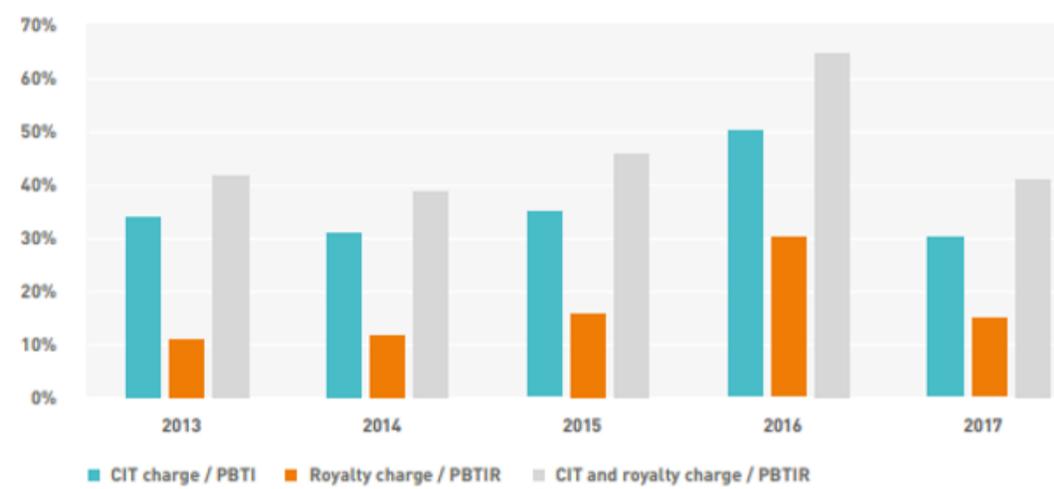
citados durante la tramitación de este proyecto de ley y a los que nos comparamos corresponden a estados federados, donde es la figura del gobernador la que tiene competencia sobre algunos de esos tipos de tributos. También influyen, entre otros, los siguientes factores: la base imponible; el sistema de depreciación; el sistema de amortización; la integración entre impuestos corporativos y personales, y entre éstos y el IEAM; los porcentajes de rentas retenidas versus distribuidas; las franquicias tributarias y los acuerdos de doble tributación vigentes.

Destacó que a raíz de la situación recientemente descrita, fue que, como Consejo Minero, en 2018 solicitaron a la Consultora Ernst & Young, EY, la confección de un informe que evaluase comparativamente la carga tributaria total de un proyecto minero tipo en distintas jurisdicciones, medida como el valor presente de los impuestos que pagaría ese proyecto en relación al valor presente de su resultado financiero antes de impuesto (EBIT).

Luego, exhibió el siguiente cuadro, que muestra que la carga tributaria total que pagaría un proyecto tipo en Chile, siendo esta la segunda más alta entre siete países mineros relevantes, muestra que incluye a Australia, Argentina, Perú, México, Estados Unidos y Canadá:



A continuación, agregó que, por su parte, el International Council on Mining and Metals encargó a PricewaterhouseCoopers Consultores Auditores SpA, PWC, realizar un estudio para los cinco años previos a 2017, donde se concluye, entre otras cosas, que la tasa de impuesto corporativo, más royalty, pagada por las empresas mineras en el mundo, luego de los años 2015 y 2016 caracterizados por las pérdidas que obtuvieron varias empresas, volvió a situarse en un 40%, lo que se explicó exhibiendo el siguiente cuadro. Esta tasa es similar a la chilena, advirtió:



Finalmente, llamó a en cuenta otras consideraciones relevantes, como el que la gran minería en Chile es gravada también con el sistema tributario general que afecta a los otros sectores productivos, tales como el Impuesto de Primera Categoría, con el 27% de la base imponible de las empresas, concepto por el que la gran minería privada ha pagado cerca de US\$ 26 mil millones en los últimos 10 años; el Impuesto Global Complementario o Adicional, según el dueño de la empresa reside en Chile o en el extranjero, ascendiente a 35% y que en los últimos 10 años se han pagado cerca de US\$ 11 mil millones por este concepto; el Impuesto Territorial o Contribuciones de Bienes Raíces, Patentes Comerciales e Impuesto de Timbres y Estampillas, lo que en total han significado un pago de cerca de US\$ 150 millones en 10 años.

Destacó que, además del royalty, la minería paga patentes mineras de exploración y explotación, las que equivalen a un quincuagésimo y un décimo de UTM por hectárea de concesión minera al año, respectivamente. Y en los últimos 10 años estas patentes han representado un pago en torno a US\$ 230 millones de parte de la gran minería.

A su vez, la tributación minera es sólo uno de los múltiples factores que determinan la competitividad del sector y, por consiguiente, su aporte al país. Y agregó que la minería chilena ha venido siendo afectada negativamente durante los últimos años, entre otros factores, por los altos costos de la energía, la escasez y alto costo de capital humano calificado, escasez de recursos hídricos continentales y altos costos del agua de mar, leyes decrecientes de los minerales y dificultad para obtener permisos, así como una creciente judicialización de los proyectos.

Por otro lado, destacó que la minería es el sector económico que más aporta al desarrollo de Chile.

Al respecto, llamó la atención a que la discusión no sólo debe centrarse en el monto de impuestos pagados por la minería, sino que debe considerar la contribución total, ya que en los últimos cinco años, la minería representó entre otros aspectos, el 50 % de las exportaciones, consagrándose por lejos como el sector más relevante; el 14% de los ingresos fiscales, siendo el sector más importante; significó el 10% del PIB, y si se añade el efecto multiplicador que genera la minería en sus

compras de insumos, inversiones, pago de remuneraciones y de impuestos, este aporte al PIB crecería hasta más de un 23%; significó un 14% del total de la inversión: 14%, y un 3% y 8% de empleo directo e indirecto, respectivamente.

Para concluir su exposición, señaló que las inversiones mineras son de altísimos montos y de muy largo plazo, por lo que la estabilidad de las políticas económicas de los países son especialmente relevantes a la hora de tomar estas decisiones.

Además, que el IEAM se instauró en Chile en 2005 y se aumentó en 2010. Las grandes empresas mineras se allanaron a estos cambios, no obstante mantener contratos suscritos que establecían invariabilidad tributaria.

El diputado señor **Vidal** hizo presente que uno de los objetivos del presente proyecto de ley consiste en que los aportes que hagan las empresas mineras al Estado digan relación con la cantidad de recursos extraídos y no con las utilidades, y que, además, dichos recursos tengan un enfoque territorial. Al respecto, manifestó que no le queda clara la posición del Consejo respecto de esta iniciativa.

La diputada señora **Cid** manifestó sus dudas respecto de cuál sería la mejor forma para un verdadero royalty, toda vez que a la Región de Atacama le llega menos de un 2% de lo recaudado por impuestos a la minería y el resto se queda en Santiago. Además, se restringe ese fondo para investigación y desarrollo, no pudiendo destinarlo a otros fines, como por ejemplo, salud pública o infraestructura.

El diputado señor **Esteban Velásquez** hizo presente que hay estados que utilizan el royalty como un instrumento de compensación por la extracción de recursos naturales de parte de las empresas al propio Estado.

Por otro lado, citó argumentos esgrimidos por el propio Presidente Sebastián Piñera durante su campaña presidencial, donde sostuvo que: “una parte más importante de los recursos que se generen en Calama –pero eso puede ser para cualquier comuna minera- se queden en Calama, porque hoy esta ciudad es una gran fuente generadora de riquezas, pero lo que se queda son, normalmente, los puros problemas. Eso no es justo y se va a cambiar.”. Luego, agregó: “que incrementarán los royalty para que el Estado sea como un socio de las empresas mineras públicas y privadas. Así, cuando el precio del cobre se encuentre alto y a las empresas les vaya bien, aporten más al bienestar y al desarrollo de Chile.... Y vamos a reasignar el producto del royalty para que vaya en beneficio y utilidad de las ciudades que generan estas riquezas”. Por lo tanto, sabemos que el Presidente está dispuesto a aumentar el royalty porque está convencido que por esa vía se aporta poco al país y tiene que ir acompañado de un impacto más directo en los territorios.

El diputado señor **Juan Santana** hizo presente que la población de regiones siente que existe desigualdad y no es algo nuevo sino que desde hace mucho tiempo. Por ejemplo, una encuesta que midió el índice de Desarrollo Humano, elaborada por la Universidad Autónoma, señaló que las regiones más pobres del país son la de La

Araucanía, en el sur, y la Región de Atacama, en el norte. Y resulta paradójico que Atacama, con su riqueza minera, padezca de problemas de desarrollo y crecimiento.

Al respecto, puso como ejemplo el que en la Provincia del Huasco se encuentran emplazados el proyecto solar El Pelicano y el parque eólico San Juan y ambos contribuyen con energía al Metro de Santiago, principal instrumento de transporte público de nuestro país. Sin embargo, los habitantes de los valles de San Félix o de El Tránsito, donde se emplazan estos proyectos energéticos, deben esperar una micro que pasa cada tres o cuatro horas para poder subir desde Alto del Carmen. Ese tipo de desigualdades se dan en nuestro país a costa de las riquezas locales.

La Presidenta de la Comisión, diputada señorita **Cicardini**, solicitó se remita de parte del Consejo los registros de los montos que se recaudan anualmente por concepto de royalty y los recursos que destinan a los Fondos de Innovación y Competitividad, así como los impuestos que se aplican en otros países.

El señor **Urenda**, en respuesta a los comentarios e inquietudes formuladas por los miembros de la Comisión, destacó que las empresas primeramente deben realizar una inversión muy fuerte en exploración, la que en algunos casos finalmente da cuenta que no existía la cantidad de recursos que se estimaron en un principio. Eso ha hecho replantearse a los estados el que tal vez no sea tan conveniente cobrar a las empresas lo extraído a “boca de mina” sino tal vez sea mejor ser un poco socio de ellas. De lo contrario, no va allegar la cantidad suficiente de personas que se desea que lleguen a explorar y explotar las minas, si no se les facilita un poco el escenario. Eso es lo que han tendido a hacer algunos países o algunas jurisdicciones respecto de algunos metales. Ir viendo caso a caso y observando si tiene lógica cobrar por el recurso obtenido directamente de la mina. O si en algunos casos conviene ver la posibilidad de descontar algunos costos.

Por lo tanto, su opinión es que no es necesario que para que sea royalty tenga que establecerse un cobro directo a la extracción o un porcentaje ad valorem del mineral extraído a “boca de mina”.

Cree que también, por razones de política económica, el Estado puede optar también por esquemas que, sin dejar de ser royalty, permitan y faciliten que haya más exploradores, que haya más gente que explote y que el Estado, de alguna forma, los acompañe en su suerte. Ese es el criterio que están utilizando los países a los que nos gusta compararnos, en materia de minería, porque nadie va a invertir en un estado que ponga muchas trabas o tenga impuestos muy altos.

En cuanto al destino de los recursos, efectivamente la Constitución Política establece que los recursos no pueden destinarse a fines específicos, pero hay dos excepciones, como son la defensa nacional y aquellos impuestos o royalty que están

directamente ligados con un área o a una región, los que pueden destinarse a actividades o a obras de mejoras de esas zonas. Tanto es así y siempre se dijo se iba a destinar un monto mucho más significativo del royalty a regiones, pero la verdad es que no ha habido una vinculación entre éste y lo que se destina a regiones, sino que el royalty entra a Fondos Generales en la Ley de Presupuestos, luego a una Partida de Innovación y sólo algo de esa parte de Innovación va a regiones.

En ese sentido, como Consejo, destacó que están totalmente de acuerdo con que cada vez más de los recursos obtenidos del royalty vayan a dar directo a las regiones, no sólo porque se trata de las zonas de donde salen los minerales sino porque también reciben algunas de las incomodidades y pasivos que genera la actividad minera.

En relación a la tasa actual del royalty, señaló que fluctúa entre el 5% y el 14%. Esa tasa se va aplicando según el margen operacional que tiene la empresa. Es decir, a los ingresos mineros se le restan los costos y gastos mineros. Mientras más grande sea esa diferencia, se empieza a aplicar una tasa más alta. Por eso Perú copió el sistema del royalty chileno, porque allí el Estado es una especie de socio del minero en algunos aspectos, porque cuando sube el precio el Estado, efectivamente, recibe más, y si éste baja, recibe menos.

Finalmente, concluyó que si realmente el dinero recaudado por el royalty, efectivamente, fuera a parar a las regiones mineras, podríamos solucionar una parte importante del problema. Las cosas mejorarían mucho no con enormes cantidades de dinero tributados sino que con una mejor distribución.

El diputado **Velásquez**, autor del proyecto, explicó que el espíritu de la iniciativa se presenta como la voluntad de construir algo en conjunto.

Asimismo, señaló que algunos constitucionalistas entendían la palabra royalty como un impuesto, estableciéndose como de iniciativa exclusiva de S. E. el Presidente de la República, no obstante, otros esgrimían que el royalty debía entenderse como un derecho que tiene el Estado de cobrar compensaciones aquellos que extraen riquezas y recursos naturales, con el objeto de que un porcentaje quede en las regiones donde impacta negativamente la minería.

Considero importante que el Ejecutivo se haga parte del proyecto, para buscar en conjunto una fórmula que satisfaga a todas las partes.

Por último, señaló que el Impuesto Específico a la Actividad Minera se encuentra completamente obsoleto, debido a la forma en que se materializó.

El diputado **Santana, don Juan**, declaró que se debe evitar discutir respecto de la admisibilidad de la iniciativa, ya que es importante conocer el fondo de la misma.

Comentó que es necesario transparentar de donde se recopilarán los recursos necesarios para satisfacer las actuales demandas sociales en el país.

Asimismo, declaró que el Estado debe tener un trato distinto con aquellos territorios que se encuentran más abandonados, desde el punto de vista político, administrativo y, principalmente, económico, explicando que urge una regulación que obligue a las empresas que desarrollan actividades productivas en dichos territorios, una compensación al respecto.

En síntesis, explicó que el proyecto tiene la finalidad de recaudar más recursos para el Estado y fortalecer las posibilidades que tienen los territorios y regiones donde se desarrollan – principalmente- las actividades mineras.

El diputado **Gahona** hizo presente que discutir sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley no es algo banal, ya que simplemente es respetar el ordenamiento jurídico que rige en la actualidad, sin embargo, lo anterior no implica que se pueda debatir sobre el fondo de la iniciativa.

Respecto de la perspectiva tributaria en minería, afirmó que Chile -después de Australia- es el país con mayor carga tributaria en la actividad minera, precisando que las compañías mineras pagan el 35% de impuesto al contemplar el impuesto a la renta y el adicional, lo que sumado con el impuesto específico da un total de 43% aproximadamente.

En el mismo sentido, esgrimió que aprobando el proyecto de ley se podría llegar a una carga tributaria del 46%, agregando que si no hay convenios por doble tributación –por ejemplo con países como Estados Unidos de América- se podría contemplar un impuesto de la actividad del 50%.

Manifestó estar dispuesto a perfeccionar el impuesto específico de la minería ya que no estaría dando resultado. En el mismo sentido, argumentó ser partidario de estudiar un aumento y correcta focalización en regiones, lo que se podría materializar a través de una indicación o un nuevo proyecto de ley.

A mayor abundamiento, estimó que la creación de un royalty es un impuesto a las ventas, ejemplificando con la ley reservada del cobre, ya que la Corporación Nacional del cobre con independencia de sus ventas debía pagar una suma determinada, lo que desencadenó en una descapitalización y problemas estructurales en dicha Corporación.

Estimó que la iniciativa está cargando una actividad que es esencial para Chile en materia de economía y trabajo, por lo tanto, opinó que hay que analizar muy bien la normativa ya que

existen en la actualidad faenas mineras que ya se encuentran con pérdidas.

Asimismo, hizo presente su preocupación por un eventual cierre de faenas, desincentivo de la inversión y destrucción de empleos.

Por último, hizo presente que el royalty a las ventas se encuentra contemplado en países como Zimbabwe, El Congo y Argentina, informando que esos países no poseen una calidad y productividad minera esperable.

Finalmente, destacó que en la actualidad existe el principio de invariabilidad tributaria, por tanto, señaló que el royalty afectaría solamente a los nuevos proyectos.

El diputado **Noman**, patrocinante del proyecto, explicó que el royalty es una regalía para los territorios donde se extrae la actividad productiva minera.

A su vez, recogió lo mencionado por el diputado Velásquez, en el sentido de que el proyecto de ley busca aunar voluntades con un mismo fin.

Asimismo, comentó que el impuesto específico de la minería no se encuentra funcionando correctamente en la actualidad, en base al espíritu de la ley que lo originó.

Esgrimió que existe una oportunidad única para mejorar el proyecto de ley, a fin de apuntar a legislaciones comparadas, tales como la República del Perú, donde lo recaudado por la actividad minera va encaminado a obras concretas.

El diputado **Eguiguren** sostuvo que la iniciativa es completamente inconstitucional, sin embargo, viene hacer justicia ya que en regiones se desarrollan múltiples actividades mineras sin existir ningún tipo de beneficio para la zona afectada.

En el mismo sentido, hizo referencia al artículo 19 N° 20 de la Constitución, que dispone:

20°.- La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.

En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o 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 obras de desarrollo.

Al respecto, explicó que el Ejecutivo podría considerar la redacción de dicha normativa, para destinar los recursos percibidos a regiones y/o localidades, en los términos que indica.

Por otro lado, comentó que en la actualidad ya existe una especie de royalty, por lo que se estaría gravando por segunda vez una misma actividad o hecho, transgrediendo principios de carácter tributario.

Respecto de lo mencionado por el diputado Noman, aclaró que en la República del Perú existe un denominado “impuesto por obra” que es distinto al proyecto en cuestión, porque en el caso del país vecino las empresas adelantan impuestos para construir infraestructura, siendo recuperado años después. Sobre el punto, consideró que es una muy buena idea de imitar.

Finalmente, explicó que el royalty propuesto en la iniciativa no estaría recaudando más dinero, porque las empresas en la actualidad se encuentran afectas a la invariabilidad tributaria, enfatizando que solamente será para las nuevas faenas. Asimismo, indicó que Chile es uno de los países con más carga tributaria en el mundo, después de Australia, agregando que ese país posee un nivel de productividad 300% mayor al nuestro, circunstancia que podría desincentivar la inversión minera en el país.

**El Subsecretario de Hacienda, señor Francisco Moreno**, en primer término, declaró estar en representación del Ministro de Hacienda, quien se encuentra en la votación del proyecto de ley de Modernización Tributaria, la cual será vista el miércoles 23 de enero en la Sala.

Sobre el punto, explicó que el proyecto de Modernización Tributaria tiene un elemento muy importante para el desarrollo de las comunas y sectores más desvalidos y, que dice relación con la contribución del 1% aplicable a los grandes proyectos de inversión que se desarrollan en el país y que se sometan al sistema de evaluación de impacto ambiental.

Asimismo, sostuvo que el proyecto de Modernización Tributaria, asegura un piso mínimo para el 2020 (US35.000.000) y 2021 (US73.000.000), por lo tanto, manifestó que el Ejecutivo ya se encuentra comprometido para que los proyectos que se encuentren con identificación local dejen recursos en las comunas correspondientes.

A su vez, señaló que el 2 de mayo de 2012 se presentó en el Congreso Nacional, el proyecto de ley denominado “Fondo del Desarrollo del Norte” que incluía una suma total de US225.000.000 y que se entregarían a las distintas comunas mineras de Chile, sin embargo, dicha iniciativa fue archivada por la Comisión de

Hacienda del Senado el 29 de junio de 2017. Además, hizo alusión a la Ley de Presupuestos del Sector Público, donde habría un aumento importante desde el punto de vista de la inversión pública y los recursos asignados.

En síntesis, señaló que todo lo anterior dice relación con los instrumentos que el Ejecutivo se encuentra considerando para abordar la situación descrita.

Respecto de la moción parlamentaria, aclaró que el Ejecutivo también opina que las comunas y regiones deben tener mayores recursos, por lo tanto, reiteró el anuncio efectuado por el Ministro de Hacienda, señor Ignacio Briones, quien se comprometió a ingresar el proyecto relativo a rentas regionales y responsabilidad fiscal regional, a más tardar el último día de marzo de 2020.

Por último, expuso su mirada divergente al proyecto de ley, indicando que la materia que intenta modificar es de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, en virtud del artículo 65, inciso 4, N°1 de la Constitución Política de la República, que dice relación con la política tributaria. Asimismo, precisó que si fuera considerado como un derecho a compensación -como lo señala el diputado Velásquez- de todas formas debiese estar acompañado de un pago o una prestación en dinero de un privado al Estado, afirmando que lo anterior de acuerdo a toda la jurisprudencia sería considerado un tributo.

Finalmente, informó que el compromiso de S.E., el Presidente de la República, es aumentar la parte del royalty minero asignada a los gobiernos regionales para actividades de innovación y al fondo de inversión de reconversión regional. A mayor abundamiento, hizo presente que el Ministerio de Hacienda no considera un aumento en los impuestos del sector minero, debido a que con el proyecto de modernización tributaria ya se estaría recaudando dos mil doscientos millones de dólares más, precisando que el 50% de ese monto proviene del 1% de mayores ingresos del país.

***Puesto en votación en general el proyecto, se aprobó por los votos favorables de las y los diputados Cicardini, doña Daniella; Castro, Juan Luis; Sepúlveda, Alexis –en reemplazo de la señora Hernando-; Noman; Santana, Juan; Velásquez, Esteban y Vidal. Por la negativa, votaron los diputados Gahona, Sergio; Norambuena, Iván –en reemplazo del señor Kort-; y Kuschel, Carlos. Se abstuvo el diputado Eguiguren, Francisco. (7-3-1)***

**El Subsecretario de Hacienda, señor Francisco Moreno, estimó importante considerar la opinión de la Comisión de Constitución respecto de la constitucionalidad del proyecto, sin perjuicio de lo anterior, hizo expresa reserva de constitucionalidad por transgresión del artículo 65, inciso 4, N°1 de la Constitución Política de la República.**

## DISCUSIÓN PARTICULAR

### Artículo único.-

#### **Inciso 1**

“Establece una compensación a favor del Estado por la explotación de la minería del cobre y del litio, equivalente al 3% del valor nominal de los minerales extraídos. Dicha compensación deberá destinarse a obras de desarrollo en las comunas en donde se encuentren los yacimientos respectivos de donde se extraiga el mineral, que permitan mitigar los efectos ambientales que produzca la actividad minera.”

#### **Indicación 1**

Del diputado señor Velásquez, don Esteban, para sustituir el inciso primero por el siguiente:

*“Establécese una compensación a favor del Estado por la explotación de la minería del cobre y del litio, equivalente al 3% del valor ad valorem de los minerales extraídos. Esta compensación deberá destinarse en un cincuenta por ciento a un Fondo de Convergencia Regional que financiará proyectos de desarrollo regional y comunal en la forma que determine el reglamento. El cincuenta por ciento restante se destinará directamente a financiar proyectos que contemplen medidas de reparación, mitigación o compensación de los impactos ambientales provocados por la actividad minera en las comunas en donde se encuentren los yacimientos respectivos de donde se extraiga el mineral.”*

El diputado señor **Esteban Velásquez** manifestó que la presente indicación dice relación con la forma de llevar recursos a aquellos territorios en los que se encuentran ubicadas las faenas mineras, ya que hasta ahora no hay ninguna herramienta ni tributo que llegue directamente a ellas.

Hizo presente que durante la tramitación de esta iniciativa se intentó tener mayor precisión de parte del Ejecutivo sobre los mecanismos de recaudación de recursos y su distribución, específicamente para estas zonas, así como de alguna sugerencia, pero no hubo claridad al respecto.

Por esa razón, la presente indicación busca precisar la forma de distribución de los recursos recaudados, para que una parte de éstos, efectivamente, quede en las comunas en las que se producen estas riquezas. Situación, por lo demás, muy anhelada por los municipios locales respectivos.

El diputado señor **Eguiguren** destacó que el espíritu de la moción es muy loable. Sobre todo para quienes, como él, representan a distritos mineros y tienen el anhelo de que una mayor parte de los recursos que se generan en esas zonas se inviertan allí. Sin embargo, reiteró que la iniciativa, en su totalidad, no cumple con exigencias constitucionales mínimas.

Por otro lado, señaló que el proyecto sería arbitrario, toda vez que su objeto recae solamente en el litio y el cobre, excluyendo a otros minerales que se producen en Chile, como el hierro, la plata o el oro y a la minería no metálica.

También señaló que el actual royalty perdería su finalidad de inversión y reconstrucción. Y no puede haber dos impuestos sobre un mismo concepto, lo que nos transformaría en el país con más impuestos a la minería. En ese sentido, planteó que el Ejecutivo podría reorientar y redistribuir esa fuente de ingresos que hoy está vigente.

El diputado señor **Juan Santana** sostuvo que las personas de las comunas en las cuales se desarrolla la actividad minera, como Tierra Amarilla, Chañaral, Diego de Almagro, mantienen una sensación de injusticia social territorial respecto a la actividad minera y cómo ésta se desarrolla. Es decir, la realidad de esas comunas no se condice con las grandes ganancias que obtienen las empresas por la extracción de mineral.

Recordó que en 2018 en la industria del hierro en la Provincia del Huasco, se desvinculó a una cantidad importante de trabajadores. Sin embargo, revisados los diarios financieros para el correspondiente ejercicio tributario, daba cuenta de utilidades e incluso de aumentos de su desarrollo. En ese sentido, alegó que muchas veces las empresas arguyen que por falta de utilidades no se les debe aumentar su carga impositiva.

A continuación, hizo una relación entre las comunas en las cuales se desarrolla la actividad minera y las denominadas zonas de sacrificio, en las cuales las empresas se retiran una vez extraído el mineral dejando solamente pasivos ambientales, y no habiendo dejado tampoco recursos para mitigar esto.

Por esa razón, al margen de los aspectos constitucionales de que pueda padecer la iniciativa, cree importante destacar la voluntad de la Comisión de hacer justicia en esta dirección, para que los territorios tengan una mayor compensación, en términos económicos, por los menoscabos percibidos producto del desarrollo de esta actividad.

El diputado señor **Kort** señaló que comparte las miradas habidas durante el debate del proyecto, en el sentido que hay algo que resarcir a las comunas en las que se extrae la riqueza minera. Eso no está en discusión. Sin embargo, reiteró que la iniciativa adolece de vicios de constitucionalidad, toda vez que establece un impuesto y, además, su distribución.

Destacó que, por ejemplo, los salineros de Cahuil, que también realzan actividad minera de extracción de sales, también podrían obtener un porcentaje de litio.

Por otro lado, se preguntó la diferencia que se hace entre la moción y la indicación, entre “valor nominal” y “ad valorem”,

con respecto al flujo, toda vez que esa salvedad debe tener un impacto. Sobre todo por la categorización que se establece en la distribución, donde se señala que: “deberá destinarse en un cincuenta por ciento a un Fondo de Convergencia Regional que financiará proyectos de desarrollo regional y comunal en la forma que determine el reglamento. El cincuenta por ciento restante se destinará directamente a financiar proyectos que contemplen medidas de reparación, mitigación o compensación de los impactos ambientales provocados por la actividad minera en las comunas en donde se encuentren los yacimientos respectivos de donde se extraiga el mineral.”.

Finalmente, hizo hincapié en que comparte absolutamente el espíritu de la iniciativa, pero cree que caer en la tentación, positiva por lo demás, de comenzar a llevar adelante este tipo de proyectos que nuestra Constitución, leyes y reglamentos no permiten, es que solicitó que se declare la inadmisibilidad de la indicación.

El diputado señor **Gahona** hizo presente que en su minuto manifestó sus reparos sobre la constitucionalidad de esta iniciativa, de forma y fondo, por el precedente que estaríamos fijando como Cámara, de establecer tributos.

Por esa razón no presentó indicaciones al proyecto, porque aunque comparta su espíritu, al formular modificadores lo estaría validando, además que consideró que la carga impositiva para las mineras ya es muy alta, cercana al 53%, lo que podría influir en la inversión. En tal sentido, cree que lo adecuado es una redistribución del impuesto ya existente.

Sostuvo que salvo el desarrollo comercial local que se genera al alero de las empresas mineras, las comunas mineras no se ven directamente beneficiadas con la actividad. Eso tiene que ver con que la recaudación de impuestos es centralista.

La diputada señorita **Cicardini**, Presidenta de la Comisión, ve positivo avanzar en disminuir las desigualdades, sobre todo en un contexto social como el actual, donde la ciudadanía les demanda avanzar en ese sentido. Además, este proyecto promueve la descentralización del país.

El señor **Gahona** solicitó a la señora Presidenta su pronunciamiento respecto de la admisibilidad de la indicación

La señora Presidenta la declaró admisible, por lo que el señor Gahona solicitó se votara la admisibilidad:

Votada la **admisibilidad** la comisión consideró, por mayoría de votos que la indicación es admisible, por los votos favorables de las diputadas señoras Cicardini y Hernando, y de los diputados señores Castro, don Juan Luis; Santana, don Juan; Silber; Velásquez, don Esteban y Vidal, y los votos en contra de los diputados señores Eguiguren; Gahona, Kort, Kuschel y Van Rysselberghe –en reemplazo de Noman-.

***Puesta en votación la indicación fue aprobada por los votos favorables de las diputadas señoras Cicardini y Hernando, y de los diputados señores Castro, don Juan Luis; Santana, don Juan; Silber; Velásquez, don Esteban y Vidal, y los votos en contra de los diputados señores Eguiguren; Gahona, Kort, Kuschel y Van Rysselberghe –en reemplazo de Noman-.***

#### **Inciso 2**

“La compensación deberá ser pagada anualmente por el explotador minero respectivo, en el caso de las sustancias minerales concesibles, mientras esté vigente la concesión, y en el caso de las no concesibles, desde que se inicie la extracción hasta su completa explotación.”

#### **Indicación 2**

Del diputado señor Velásquez, don Esteban, para agregar, a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente frase:

*“Se entenderá por explotador minero a toda persona natural o jurídica que extraiga sustancias minerales de cobre o litio y las venda en cualquier estado productivo en que se encuentren.”*

El señor **Gahona** solicitó a la señora Presidenta su pronunciamiento respecto de la admisibilidad de la indicación

La señora Presidenta la declaró admisible, por lo que el señor Gahona solicitó se votara la admisibilidad:

Votada la **admisibilidad** la comisión consideró, por mayoría de votos que la indicación es admisible, por los votos favorables de las diputadas señoras Cicardini y Hernando, y de los diputados señores Castro, don Juan Luis; Santana, don Juan; Silber; Velásquez, don Esteban y Vidal, y los votos en contra de los diputados señores Eguiguren; Gahona, Kort, Kuschel y Van Rysselberghe –en reemplazo de Noman-.

***Puesta en votación la indicación fue aprobada por los votos favorables de las diputadas señoras Cicardini y Hernando, y de los diputados señores Castro, don Juan Luis; Santana, don Juan; Silber; Velásquez, don Esteban y Vidal, y los votos en contra de los diputados señores Eguiguren; Gahona, Kort, Kuschel y Van Rysselberghe –en reemplazo de Noman-.***

#### **Inciso 3**

“Con todo, no será exigible esta compensación a aquellos explotadores mineros que extraigan, en el caso del cobre, cantidades anuales no superiores a 12.000 toneladas métricas de cobre fino, y en el caso del litio, cantidades anuales no superiores a 50.000 de litio metálico.”

***Puesto en votación el inciso fue aprobado por los votos favorables de las diputadas señoras Cicardini y Hernando, y de los diputados señores Castro, don Juan Luis; Santana, don Juan; Silber; Velásquez, don Esteban y Vidal, y los votos en contra de los diputados señores Eguiguren; Gahona, Kort, Kuschel y Van Rysselberghe –en reemplazo de Noman-.***

Nuevos incisos 4, 5 y 6.

Indicación del diputado Esteban Velásquez, mediante la cual propone agregar los siguientes incisos cuarto, quinto y sexto al artículo único:

*“Un reglamento determinará la forma en que se calculará el monto específico de la compensación que deberá pagar cada explotador minero, la oportunidad y forma de su pago, y cualquier otra circunstancia que se requiera para la ejecución de la presente ley.*

*Asimismo, un reglamento regulará la administración, operación, condiciones, destino y distribución de los recursos del Fondo de Convergencia Regional. Dicho reglamento deberá establecer los criterios y mecanismos mediante los cuales se priorizarán y adjudicarán los proyectos que serán financiados con los recursos del Fondo. En todo caso, se priorizarán aquellos proyectos que financien obras de desarrollo en las regiones mineras del país.*

*El reglamento también deberá regular los criterios y mecanismos con los cuales se priorizarán y adjudicarán los proyectos que contemplen medidas de reparación, mitigación o compensación de los impactos ambientales que serán financiados en las comunas a las que hace referencia el inciso primero.”*

El señor **Gahona** solicitó a la señora Presidenta su pronunciamiento respecto de la admisibilidad de la indicación

La señora Presidenta la declaró admisible, por lo que el señor Gahona solicitó se votara la admisibilidad:

Votada la **admisibilidad** la comisión consideró, por mayoría de votos que la indicación es admisible, por los votos favorables de las diputadas señoras Cicardini y Hernando, y de los diputados señores Castro, don Juan Luis; Santana, don Juan; Silber; Velásquez, don Esteban y Vidal, y los votos en contra de los diputados señores Eguiguren; Gahona, Kort, Kuschel y Van Rysselberghe –en reemplazo de Noman-.

***Puesta en votación la indicación fue aprobada por los votos favorables de las diputadas señoras Cicardini y Hernando, y de los diputados señores Castro, don Juan Luis; Santana, don Juan; Silber; Velásquez, don Esteban y Vidal, y los votos en contra de los diputados señores Eguiguren; Gahona, Kort, Kuschel y Van Rysselberghe –en reemplazo de Noman-.***

Los diputados señores Eguiguren, Gahona, Kort, Kuschel y Van Rysselberghe –en reemplazo del diputado señor Noman-, en sesión de 4 de marzo de 2020, hicieron **reserva de constitucionalidad** respecto del articulado del proyecto, con la salvedad del inciso tercero del artículo único.

\*\*\*\*\*

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, y por las otras consideraciones que en su oportunidad dará a conocer el señor Diputado Informante, la Comisión de Minería y Energía, recomienda aprobar el siguiente:

### **PROYECTO DE LEY**

“Artículo único: Establécese una compensación a favor del Estado por la explotación de la minería del cobre y del litio, equivalente al 3% del valor *ad valorem* de los minerales extraídos. Esta compensación deberá destinarse en un cincuenta por ciento a un Fondo de Convergencia Regional que financiará proyectos de desarrollo regional y comunal en la forma que determine el reglamento. El cincuenta por ciento restante se destinará directamente a financiar proyectos que contemplen medidas de reparación, mitigación o compensación de los impactos ambientales provocados por la actividad minera en las comunas en donde se encuentren los yacimientos respectivos de donde se extraiga el mineral.

La compensación deberá ser pagada anualmente por el explotador minero respectivo, en el caso de las sustancias minerales concesibles, mientras esté vigente la concesión, y en el caso de las no concesibles, desde que se inicie la extracción hasta su completa explotación. Se entenderá por explotador minero a toda persona natural o jurídica que extraiga sustancias minerales de cobre o litio y las venda en cualquier estado productivo en que se encuentren.

Con todo, no será exigible esta compensación a aquellos explotadores mineros que extraigan, en el caso del cobre, cantidades anuales no superiores a 12.000 toneladas métricas de cobre fino, y en el caso del litio, cantidades anuales no superiores a 50.000 de litio metálico.

Un reglamento determinará la forma en que se calculará el monto específico de la compensación que deberá pagar cada explotador minero, la oportunidad y forma de su pago, y cualquier otra circunstancia que se requiera para la ejecución de la presente ley.

Asimismo, un reglamento regulará la administración, operación, condiciones, destino y distribución de los recursos del Fondo de Convergencia Regional. Dicho reglamento deberá establecer los criterios y mecanismos mediante los cuales se priorizarán y adjudicarán

los proyectos que serán financiados con los recursos del Fondo. En todo caso, se priorizarán aquellos proyectos que financien obras de desarrollo en las regiones mineras del país.

El reglamento también deberá regular los criterios y mecanismos con los cuales se priorizarán y adjudicarán los proyectos que contemplen medidas de reparación, mitigación o compensación de los impactos ambientales que serán financiados en las comunas a las que hace referencia el inciso primero.”.

\*\*\*\*\*

**SALA DE LA COMISIÓN, a 4 de marzo de 2020.**

Tratado y acordado en sesiones celebradas los días 24 de octubre, 7 de noviembre y 19 de diciembre de 2018, 9 y 16 de enero, 20 de marzo y 18 de diciembre de 2019, y 20 de enero y 4 de marzo e 2020, con la asistencia de las diputadas señoras Cicardini, Cid y Hernando, y de los diputados señores Castro; Durán, don Jorge; Eguiguren; Gahona; Kort; Kuschel; Noman; Santana, don Juan; Silber, Velásquez, don Esteban, y Vidal.



**MARIO REBOLLEDO CODDOU**  
Secretario de la Comisión