

Respuestas del Consejo Minero a los comentarios de la Asociación de Fiscalizadores de Impuestos Internos sobre supuestas prácticas tributarias de empresas mineras

La Asociación de Fiscalizadores de Impuestos Internos (AFIICH), en su presentación ante la Comisión de Minería y Energía del Senado del 31 de agosto de 2021, en el contexto de la discusión del proyecto de ley sobre Royalty Minero, enumeró situaciones que según aquella en principio serían beneficios tributarios exclusivos de las empresas mineras y además insinuó que estas compañías, a través de los beneficios tributarios que señaló, eludirían o pagarían menos impuestos.

Lo cierto es que, de los diez casos que en principio la AFIICH enumera como beneficios tributarios exclusivos de las empresas mineras, ocho de éstos son en realidad de aplicación general, para todos los sectores económicos. Más adelante se precisará en alcance de las otras dos situaciones y se aportarán antecedentes que justifican su existencia.

Respecto de las insinuaciones de la AFIICH de que las empresas mineras, a través de beneficios tributarios, eludirían o pagarían menos impuestos, podemos decir que éstas no están respaldadas por antecedentes objetivos y fidedignos, incurren en errores o inexactitudes, desconocen la estricta normativa existente en el país para evitar estas situaciones, y desconocen también la intensa actividad fiscalizadora del Servicio Nacional de Aduanas (SNA), de la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), de otros organismos y del mismo Servicio de Impuestos Internos (SII).

A continuación del Consejo Minero fundamentará en particular sus afirmaciones generales anteriores, en respuesta a los comentarios de la AFIICH.

1. “Beneficios Tributarios Mineras”

La AFIICH enumera, en principio, como “beneficios tributarios mineras”, a los descritos en las letras siguientes:

- a. Depreciación acelerada**
- b. Amortización de gastos de organización y puesta en marcha**
- c. Invariabilidad**
- d. Crédito del 4% sobre el valor de los activos nuevos**
- e. Imputar el valor de las patentes mineras a los PPM obligatorios**

- f. Imputar el valor de patentes por no uso de derechos de aguas a PPM obligatorios**
- g. Utilizar los gastos de capacitación como crédito contra los impuestos**
- h. Devolución de IVA Exportador**
- i. Gasto anticipado del cierre de faenas mineras**
- j. Régimen general parcialmente integrado en base a retiros o distribuciones permite suspender la tributación con impuestos finales**

En general, respecto de las letras anteriores, podemos señalar lo siguiente:

No obstante lo anterior, en los casos de las letras a), b), d) y g) anteriores, la AFIICH después reconoce que no se trata de beneficios exclusivos de las mineras, sino que proceden para todos los sectores económicos.

En realidad, se trata de normas tributarias de rango legal que el Congreso Nacional ha establecido para la generalidad de los sectores económicos, con el fin de promover ciertas actividades de los contribuyentes, que considera beneficiosas para el país. Un ejemplo es el fomento de la inversión.

Desgraciadamente, la AFIICH no aclara que los casos de las letras c), f), h) y j) tampoco son beneficios exclusivos para las mineras.

En particular, respecto de las letras anteriores, podemos señalar lo siguiente:

- Respecto de la letra c):

Ya está derogada la normativa sobre invariabilidad tributaria, no obstante que respecto de algunas operaciones mineras esté pendiente todavía el vencimiento del plazo de invariabilidad otorgado cuando esta legislación estaba vigente.

- Respecto de la letra e):

El pago de la patente minera constituye el *régimen de amparo* de las concesiones mineras en Chile; es decir, es la forma establecida por la legislación para satisfacer el interés público que garantiza su otorgamiento y que permite conservarlas dentro del patrimonio del titular. Al ser éste el objetivo esencial de estas patentes, tiene sentido que las empresas que están ejerciendo efectivamente la actividad minera puedan imputar el valor de las patentes pagadas a los PPM obligatorios, tal como establece

el artículo 164 del Código de Minería. Un resguardo que establece el mismo Código en su artículo 166, y que apunta al objetivo ya señalado de las patentes mineras, es el límite de imputación a los PPM por hasta mil hectáreas para las pertenencias de un mismo dueño en una misma acta de mensura. Por otra parte, la destinación municipal parcial de las patentes pagadas en una actividad que tiene una clara identificación local (con independencia de la imputación a los PPM), introduce una dosis de participación local en los aportes tributarios de la actividad, la que resulta valiosa.

- Respecto de las letras h):

Es clara su justificación inmediata en el evitar exportar impuestos. Para evitar esto respecto del Impuesto al Valor Agregado, mecanismos similares se utilizan en todos los países. De no hacerlo en Chile, se encarecerían los productos chilenos y el país perdería competitividad.

- Respecto de la letra i):

Es el otro de los dos casos que se aplican sólo a las mineras. Esto es entendible porque el minero es el único sector económico que tiene una obligación legal de cierre de faenas, que opera bajo estrictos requisitos. Por otro lado, solamente puede deducirse aquella parte de la provisión de cierre que se encuentre garantizada, es decir, que es obligatoria para la empresa y respecto a la cual ésta ha debido otorgar una garantía para asegurar su cumplimiento. Es decir, no se trata de una mera estimación arbitraria o una maniobra elusiva. En estricto rigor técnico, este llamado “gasto anticipado” lo que busca es corregir un problema de imputación de ingresos y egresos, por cuanto de no existir esta norma, se computaría este gasto obligatorio al final de su vida útil y por ende generaría pérdidas acumuladas al cierre, que no podrían apropiarse contra ingreso alguno, generando de esta forma una evidente disociación entre el momento de gravar ingresos y deducir gastos. En síntesis, la norma permite descontar de ingresos para medir adecuadamente la capacidad contributiva.

- Respecto de la letra j):

También la justificación es clara: fomentar la reinversión de utilidades, con un mecanismo que, como ya manifestamos, es aplicable a todas las actividades.

**2. “Beneficios Tributarios v/s Elusión:
¿Cómo pagan menos impuestos las mineras?”**

La AFIICH enumera, bajo el título anterior, las situaciones descritas en las letras siguientes:

- a. Subcapitalización, esto es la práctica de ingresar la inversión en forma de deuda con relación en lugar de capital**
- b. Back to back**
- c. Retiros encubiertos de préstamos a relacionadas en el exterior o de inversiones en sociedades instrumentales en el exterior**
- d. Retiros encubiertos de prestaciones de servicios por parte de relacionadas en el exterior**
- e. Precios de transferencia**
- f. Salida de mineral sin correcta declaración**

En general, respecto de las letras anteriores, podemos señalar lo siguiente:

- Con el objeto de prevenir las conductas elusivas que se señalan, el Congreso Nacional ha aprobado leyes aplicables a la generalidad de los sectores, con el fin de limitar y resguardar el adecuado tratamiento fiscal de las operaciones señaladas.
- Las compañías mineras cumplen con las exigencias, límites y lineamientos impuestos por estas normas y seguirán cumpliendo en caso que se implementen cambios o adecuaciones en las mismas, los que ciertamente estamos dispuestos a conversar, y que desde ya asumimos que de materializarse serían aplicables a la generalidad de las industrias.
- La principal crítica que formula la AFIICH es el supuesto abuso que pudieran hacer de las normas referidas a las letras anteriores algunas empresas. De darse estos casos, efectivamente corresponde que se fiscalicen y sancionen. Creemos que los llamados a fiscalizar estas normas y sancionar sus abusos son justamente los fiscalizadores del SII, y confiamos en su profesionalismo y rigurosidad para cumplir con este cometido.
- La mayoría de las grandes compañías mineras cotizan sus acciones en bolsas de valores de países desarrollados, donde existen sanciones gravísimas por falsificaciones de estados financieros (los que por lo demás están auditados por entidades de reconocido prestigio) y fraudes comerciales internacionales.

- Nos extraña que la AFIICH, para respaldar sus acusaciones, no cite caso alguno en las letras a), d) y e). Asimismo, que en la letra b) sólo cite uno del retail (Walmart) y no de la minería, en la letra c) sólo un caso aparecido en CIPER (Glencore) y en la letra f) sólo haga referencia a una situación aparecida en el sitio web www.industrialchile.cl, donde una abogada explica una querrela en contra de SQM. Para respaldar este tipo de acusaciones, uno esperaría de la AFIICH un mayor número de casos, que varios de ellos fueran mineros y que sus fuentes fueran oficiales. Esto no es así.
 - Respecto del caso de Glencore, única empresa socia del Consejo Minero aludida en esta presentación de la AFIICH, esta misma compañía señala que el préstamo en cuestión se otorgó en el contexto de operaciones ordinarias de financiamiento intragrupo, y que fue – por cierto – oportunamente repagado. El préstamo se celebró bajo estrictos términos comerciales de mercado, incluyendo tasa de interés, devengamiento, plazo de pago, etc. Los intereses percibidos en Chile por este concepto, pagaron el impuesto a la renta correspondiente. Todos los antecedentes que dan cuenta de lo anterior fueron revisados y analizados en su momento por el SII, quienes no levantaron observaciones u objeciones de ninguna naturaleza.
 - En relación a la letra f), se debe aclarar que la fuente citada por la AFIICH no corresponde a un documento de la ONU, como señala aquélla, sino a un estudio elaborado por un consultor para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), referido a falsificación de facturas en la exportación de materias primas en varios países en los que incluye a Chile. El autor del estudio basa sus conclusiones en la inconsistencia entre los datos oficiales de exportaciones de cobre de Chile (país en desarrollo) con las de sus socios comerciales (países desarrollados). Cuando este documento se hizo público hace siete años, COCHILCO desmintió las afirmaciones incluidas en su texto, señalando que contenía “gravísimos errores metodológicos” y que “las conclusiones del estudio para el caso de Chile no representan la realidad de nuestro comercio exterior”. En concreto, el informe decía que habrían salido de Chile exportaciones de cobre por US\$ 16 mil millones hacia los Países Bajos, pero que esa cantidad no aparecía en los registros de importaciones de este país. La explicación de esto es la siguiente según COCHILCO: los Países Bajos no eran el destino final de estas exportaciones, sino que en esta nación estaba ubicado el puerto de entrada a Europa de éstas, desde donde el cobre se distribuía a otras naciones del continente, en las cuales se verificaron los ingresos por estas cantidades.
 - En cualquier caso, cuando se trate de causas cuya discusión judicial o administrativa no está aún cerrada, no resulta prudente citarlas como ejemplos.

En particular, respecto de las letras anteriores, podemos señalar lo siguiente:

- Respecto de la letra a):

La AFIICH agrega que la norma chilena de subcapitalización de ratio deuda / capital de 3 a 1 es laxa a nivel internacional. La verdad es que esto no es efectivo, ya que la razón de subcapitalización chilena no escapa de los estándares internacionales.

Adicionalmente, recién en marzo del 2020 diversas normas relacionadas con este tema fueron modificadas para hacerse cargo de los eventuales vacíos legales que éstas pudieran tener.

- Respecto a la letra f):

Los concentrados de cobre, además de este metal (30% aproximadamente), contienen otros elementos químicos (ej. azufre, aproximadamente otro 30%). Si bien algunos de éstos en forma independiente tienen un valor comercial, cuando vienen contenidos en concentrados de cobre su valor no se declara por el exportador al Servicio Nacional de Aduanas. Esto porque, o el comprador no se los paga (ej. azufre) o incluso pueden llegar a significar descuentos (ej. molibdeno y arsénico). Esto último se debe a que la presencia de estos elementos químicos obliga a las fundiciones que los reciben a tratamientos y costos adicionales, o incluso a requerir otros concentrados de cobre para hacer una mezcla que les permita alimentar su fundición sin perjuicios. En el caso del oro y la plata contenidos en concentrados de cobre (medidos en gramos por cada tonelada métrica seca de material), siempre son informado a las autoridades correspondientes y su valor es declarado cuando excede de una cierta proporción (deducción metalúrgica). Distinto es cuando todos estos minerales no cobre se exportan independientemente del concentrado de cobre, caso en que el exportador sí debe declarar su valor. Todo esto es una práctica común a nivel internacional.

El valor declarado de cualquier exportación tiene relevancia para efectos del pago del Impuesto a la Renta (IR) y del Impuesto Específico a la Actividad Minera (IEAM). En todo caso, debe tenerse presente que si una empresa de cualquier sector no declarara todo el valor de lo que exporta, si bien podrá pagar menos IR (e IEAM si se trata de una minera), también estará recibiendo un pago menor del comprador, terminando finalmente más perjudicado.

Por lo anterior, a las empresas exportadoras no les conviene sub declarar sus exportaciones. Distinto podría ser si vendieran a un precio menor a una empresa relacionada en un país donde hubiera una carga tributaria menor a la chilena, para que el conglomerado pagara en total menos impuestos. Para evitar estos casos existen reglas muy estrictas (llamadas normas sobre *precios de transferencia*) y el SII ejerce una fiscalización intensa en esta materia, con altas sanciones por incumplimiento.

Además, la información detallada sobre contratos de exportación que las empresas mineras deben entregar a COCHILCO le permite a este organismo detectar si una empresa se aleja de los precios y reglas de mercado.

Las exportaciones de concentrado deben presentarse respaldadas ante el SNA por varios documentos. Uno de ellos es el que emite un certificador, que da cuenta del peso y la humedad de una muestra representativa del concentrado exportado. Otro documento es el análisis de un laboratorio, que da cuenta de la ley del cobre, así como del oro, la plata y otros elementos (en caso de ser pagables) contenido en el concentrado. El SNA puede encargar estos mismos certificados e informes a otros certificadores y laboratorios para ver si calzan o no. A su vez, el comprador en el extranjero generalmente obtiene por su cuenta los mismos documentos para poder compararlos con los que le presenta el exportador. Además, el SNA está facultado para realizar inspecciones físicas de los concentrados que se exportan. Por tanto, no es fácil ni inocuo para el exportador presentar documentos inexactos.

3. Conclusiones

- a) De los diez casos que en principio la AFIICH enumera como beneficios tributarios de las empresas mineras, dos casos corresponderían sólo a estas compañías. En ambas situaciones, ya precisamos su alcance y se aportamos antecedentes que justifican su existencia.
- b) Las insinuaciones de la AFIICH de que las empresas mineras, a través de beneficios tributarios, eludirían o pagarían menos impuestos:
 - no están respaldadas por antecedentes objetivos y fidedignos,
 - incurren en errores o inexactitudes,
 - desconocen la estricta normativa existente en el país para evitar estas situaciones, y
 - desconocen también la intensa actividad fiscalizadora del SNA, de COCHILCO, de otros organismos y del mismo SII.