

Observaciones del Consejo Minero al Proyecto de Ley de Modernización Tributaria
(Boletín N° 12043-05)

26 de septiembre de 2019

1. Introducción

Durante el debate legislativo en la Cámara de Diputados asistimos a la Comisión de Hacienda a exponer sobre tres temas de este proyecto de ley: el tratamiento tributario a los gastos de responsabilidad social empresarial, el impuesto a emisiones (o impuesto verde) y la tasa preferencial de impuesto sobre intereses. El texto finalmente aprobado en la Cámara corrigió algunas deficiencias que advertimos en nuestras observaciones. Sin embargo, en esa instancia también se introdujo un nuevo impuesto, denominado contribución para el desarrollo regional, que tanto en su propuesta original del Ejecutivo como sobre todo en su versión aprobada en el primer trámite, impone una carga adicional a los sectores intensivos en inversión, sin dar certeza sobre el cumplimiento del objetivo de hacer partícipes a las localidades que acogen proyectos.

A continuación nos referiremos brevemente a los temas que ya expusimos en la Cámara y posteriormente con más detalle a la contribución para el desarrollo regional.

2. Tratamiento de gastos ambientales y de Responsabilidad Social Empresarial (RSE)

Se introduce al artículo 31 de la Ley de la Renta un número 13 referido a gastos ambientales y de RSE que serán aceptados. A nuestro juicio esto es conceptualmente correcto, porque ambos tipos de gastos se han hecho realmente necesarios para desarrollar actividades económicas asociadas a proyectos de inversión de magnitud. Respecto a los gastos de RSE, la norma aprobada en la Cámara detalla que son aquellos gastos o desembolsos efectuados en favor de la comunidad y que supongan un beneficio de carácter permanente, tales como gastos asociados a la construcción de obras o infraestructuras de uso comunitario, su equipamiento o mejora, el financiamiento de proyectos educativos o culturales específicos y otros aportes de similar naturaleza. Se especifica que estos gastos o desembolsos deben constar en un contrato o convenio suscrito con un órgano de la administración del Estado. La norma incluye topes y señala que estos pagos o desembolsos no deben efectuarse en beneficio de empresas del mismo grupo empresarial o de personas o entidades relacionadas.

Si bien valoramos las mejoras a la normativa, vemos que con el resguardo de que los gastos de RSE no puedan destinarse a entidades relacionadas se hace innecesaria la exigencia de convenio con un órgano de la administración del Estado. Sugerimos que, manteniendo todos los resguardos que establece la norma, también se acepten los gastos destinados a entidades privadas sin fines de lucro, no relacionadas con quien realiza el gasto. Esto da mayor operatividad a la norma y permite cumplir su objetivo más cabalmente.

3. Impuestos a emisiones

Si bien apoyamos el objetivo principal del cambio normativo, que era sustituir el criterio de capacidad térmica instalada por un umbral de emisiones, hicimos ver en la Cámara que otros cambios dejaban ampliamente indefinido al sujeto gravado. Vía indicaciones esto se mejoró y con las nuevas definiciones de fuente emisora y de combustión a nuestro juicio se despejó la incerteza.

4. Tasa preferencial de impuestos sobre intereses

El proyecto de ley busca modificar el artículo 59 de la Ley de Impuesto a la Renta, con el objeto de que la tasa preferencial de impuesto adicional de 4% sobre intereses proveniente de créditos otorgados desde el exterior por instituciones bancarias o financieras extranjeras o internacionales, solo aplique cuando esas instituciones sean los beneficiarios finales o efectivos de los intereses. De no darse ese caso, la tasa aplicable de impuesto adicional sería la tasa general de 35%. Se ha señalado que con esta modificación, la utilización de estructuras de financiamiento del tipo *back-to-back* no podrá beneficiarse de la tasa reducida del 4%.

Durante la tramitación en la Cámara se aclaró satisfactoriamente el sentido de las exigencias para las instituciones financieras extranjeras cuyos créditos pueden dar origen a la aplicación de la tasa de 4%.

5. Contribución para el desarrollo regional

La nueva norma señala que los proyectos de inversión que comprendan la adquisición, construcción o importación de bienes físicos por más de US\$ 10 millones y que deban someterse al SEIA, deberán pagar una contribución de 1% en la parte que exceda esos US\$ 10 millones. Una primera observación que nos surge es la contradicción de introducir un impuesto a la inversión dentro de un proyecto de ley que precisamente busca incentivar la inversión.

Para los proyectos de inversión ya ejecutados, la contribución se aplica a las ampliaciones que deban someterse al SEIA, no al reemplazo o reposición de bienes físicos del proyecto original. El problema es que la condición de “ampliaciones” queda indefinida. ¿Es un aumento de producción, una extensión de la vida útil o una extensión del terreno intervenido? Si fuera un aumento de producción ¿hay que comparar la producción del nuevo proyecto con aquella del último año previo al ingreso al SEIA, con el promedio de producción de los X años anteriores o con la capacidad de producción *de diseño* del proyecto original?

La contribución se devengará en el primer ejercicio en que el proyecto genere ingresos operacionales, sin considerar la depreciación, y el valor devengado se puede pagar en 5 cuotas anuales (con reajuste por UTM). El problema que vemos acá es que cuando los proyectos comienzan a generar ingresos operacionales sin considerar la depreciación, habitualmente no hay flujos netos positivos, de modo que incluso con el pago en 5 cuotas la contribución va a significar una carga financiera adicional para el proyecto.

En caso que por un acto de autoridad se paralice el proyecto una vez iniciadas sus operaciones, el contribuyente podrá suspender el pago de las cuotas pendientes. Además, si por caso fortuito o fuerza mayor se afecta la operación del proyecto de forma definitiva, se extinguirá la obligación de pagar las cuotas pendientes. Nuestro comentario al respecto es que también frente a una paralización transitoria por caso fortuito o fuerza mayor debería suspenderse (transitoriamente) el pago de la contribución.

La propuesta del Ejecutivo señalaba que la contribución daría derecho a un crédito de 50% imputable contra el impuesto de primera categoría, pero en la Cámara este crédito se eliminó. El aumento en la carga tributaria para proyectos intensivos en inversión, como los mineros, es el mayor problema de esta contribución, lo que se ve agravado significativamente con la eliminación del crédito de 50%.

Finalmente, la norma señala que al menos un tercio de lo recaudado se destinará al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y hasta dos tercios se podrá destinar a las regiones en las cuales los proyectos de inversión afectos se emplacen. Además, hasta la mitad de estos dos tercios estará a disposición de las comunas donde se instalen los proyectos para ser adjudicados a través de concursos convocados por los Gobiernos Regionales. Los criterios y mecanismos de asignación, junto con los límites a los montos de las iniciativas de inversión regionales o locales serán fijados por un reglamento del Ministerio de Hacienda. Como se puede ver, dado que “hasta” dos tercios se destina a la región donde se emplaza el proyecto, no hay certeza de que en la práctica llegue a su zona de influencia o impacto, lo que contradice el objetivo de hacer partícipes a las localidades de los proyectos que se instalan en ellas.

Se puede entender el interés del Ejecutivo por evitar que algunas localidades reciban “excesivos” recursos, en contraste con otras. Sin embargo, esto se resuelve, no con una regla tan incierta y

discrecional como la planteada, sino con una regla de “rebalse” como la siguiente: cada comuna puede recibir por este concepto un monto no superior a un X% de su presupuesto promedio de los Y años anteriores, y los excesos sobre esos límites se destinan a las comunas contiguas, luego a la región respectiva y si persisten los excesos se pasan a fondos generales de la nación.

Cabe notar que al destinar un tercio de lo recaudado al FNDR se podría violar la norma constitucional de no afectación tributaria (art 19 N°20). De hecho, la excepción que contempla esta norma constitucional es precisamente que el impuesto grave actividades o bienes con clara identificación regional o local para financiar obras de desarrollo. Es decir, esta excepción solo se cumpliría si lo recaudado se destina a la región o localidad donde está la actividad gravada, tal como hemos sugerido.

En suma, este impuesto a la inversión es abiertamente contradictorio con el objetivo de la ley. Además, la eliminación en la Cámara del crédito de 50% lo hace más gravoso, de modo que si se persiste en este nuevo impuesto al menos esperamos que se reponga dicho crédito. También esperamos que se acote el concepto de ampliación de proyecto y se introduzcan otras mejoras antes sugeridas, y sobre todo que, en consistencia con la norma constitucional, lo recaudado se destine primariamente a las comunas y regiones donde se emplazan los proyectos sometidos al impuesto, y que vía reglas de rebalse se regulen las consideraciones de equidad entre localidades.