

Fiscalización de la actividad minera en Chile

Julio 19, 2021



TABLA DE CONTENIDOS

Resumen Ejecutivo	3
1. Regulación minera y gobernanza sobre los recursos naturales.....	5
1.1. Legislación minera en Chile	5
1.2. Posicionamiento de Chile en el mundo.....	6
2. Entidades fiscalizadoras	15
2.1. Visión general	15
2.2. Comisión Chilena del Cobre	15
2.3. Servicio Nacional de Aduanas	25
2.4. Servicio de Impuestos Internos.....	27
2.5. Servicio Nacional de Geología y Minería	30
2.6. Otras entidades fiscalizadoras	32
3. Marco de fiscalización de Codelco.....	34
3.1. Regulación específica para Codelco	34
3.2. Beneficios de la fiscalización de Codelco.....	35
4. Comentarios finales	36
4.1. Sobre el marco regulatorio	36
4.2. Sobre el nivel de fiscalización en Chile	36

RESUMEN EJECUTIVO

- El marco regulatorio en Chile, tanto a nivel general como en específico para el sector minero, ha resultado en positivos indicadores de desempeño institucional respecto a sus pares en América Latina.
- En efecto, el país se ubica en posiciones intermedias entre países desarrollados y países emergentes, en cuanto a índices de gobernanza, calidad regulatoria y atractivo para negocios mineros. Esto es evidencia de un marco institucional y jurídico adecuado para la realidad del país, y de un alto nivel en comparación al resto de la región.
- Si bien existe información limitada respecto al desempeño específico de las instituciones estatales a cargo de la fiscalización de la industria minera, los antecedentes disponibles permiten concluir que esta fiscalización se realiza bajo un marco regulatorio valorado a nivel internacional, al contar con instituciones y procedimientos especializados para verificar el cumplimiento de:
 - Estándares de transparencia financiera (Comisión para el Mercado Financiero y exigencias de bolsas internacionales)
 - Inversiones extranjeras (Cochilco)
 - Cumplimiento tributario (Servicio de Impuestos Internos)
 - Exportaciones (Cochilco y Servicio Nacional de Aduanas)
 - Seguridad minera (Sernageomin)
- En cuanto a la fiscalización de exportaciones y declaración del valor de ventas, las exportaciones de cobre en Chile son controladas rigurosamente por Cochilco y Aduanas para que sean llevadas a cabo bajo condiciones de plena competencia de mercado.
- Como resultado del rol fiscalizador de Cochilco y Aduanas en los últimos 10 años, se ha podido constatar que las sub-declaraciones de valor de exportación de concentrados se han mantenido acotadas, evidenciando que las compañías mineras en Chile están sujetas a un marco que minimiza las posibilidades de sub-facturar sus ventas.
- Gracias a que Aduanas ha incrementado su capacidad de fiscalización sobre las exportaciones mineras en los últimos años se ha conseguido alinear las declaraciones de las compañías con las características de la mercancía exportada, incluyendo los subproductos como el oro, la plata y el molibdeno entre otros.
- Producto de lo anterior, ha habido un período de ajuste en la definición de las atribuciones de Aduanas respecto al control de productos mineros, lo que ha suscitado superposiciones en el rol fiscalizador con Cochilco. Esto da lugar a un espacio para mejora en los límites de cada institución y en la articulación entre sus actividades.

- En materia tributaria, el Servicio de Impuestos Internos (SII) fiscaliza el cumplimiento de la industria minera a través de áreas especializadas en la Dirección de Grandes Contribuyentes. La administración tributaria controla precios de transferencia, valores de importación de bienes de capital, transferencias de propiedad minera y endeudamiento con partes relacionadas, a través de un sistema líder en la región, que incorpora datos desde variadas agencias estatales en un modelo informático de riesgos específico para el sector minero, que reduce las posibilidades de que la industria erosione su base tributaria.
- En los últimos años, el SII ha puesto especial énfasis en la fiscalización del sector minero, según queda reflejado en sus Planes de Gestión de Cumplimiento Tributario.
- Un ámbito de mejora para la gestión del SII es la articulación de controles con otras agencias públicas. En particular, relacionadas con el acceso a información de transferencias de pertenencias desde el Sernageomin; en materia de información de contratos de exportación con Cochilco; y sobre los resultados de muestreos y análisis químico de productos mineros por parte de Aduanas.
- Respecto a la fiscalización de la seguridad en la industria, el rol de Sernageomin ha sido importante en posicionar al país como un líder internacional en la materia, con resultados efectivos en la disminución de accidentes durante las últimas dos décadas, especialmente desde el accidente minero de la mina San José en 2010.
- Además de la fiscalización nacional, gran parte de la minería privada del cobre en Chile es propiedad de empresas listadas en bolsas internacionales, lo que conlleva estándares de probidad y transparencia en sus reportes.
- Comparado con la industria privada, Codelco es sujeto de la misma fiscalización, a la que se añaden controles en materia de gestión corporativa, transparencia, manejo del lobby y conflictos de interés, dado su carácter estatal. La información tributaria y de exportaciones que las entidades públicas obtienen de Codelco, sometida a los mismos estándares de fiscalización que las empresas privadas, constituye un elemento adicional de vigilancia de estas últimas, que no está presente en países sin empresas mineras estatales relevantes.

1. REGULACIÓN MINERA Y GOBERNANZA SOBRE LOS RECURSOS NATURALES

1.1. Legislación minera en Chile

- Además de ser sujeto de todas las normativas que regulan las actividades económicas, la industria minera está sometida a una serie de cuerpos legales específicos que se ilustran en la **Figura 1**, la que resume las principales regulaciones relevantes para el sector:

Figura 1: Cuerpos legales que regulan la minería, por año y jerarquía

Jerarquía normativa	Cuerpo legal	Año	Principal materia
Constitución	Constitución Política de la República (Artículo 19 N° 24, incisos 6 al 10)	1980	Propiedad minera
Leyes orgánicas	Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras	1982	Propiedad minera
Códigos	Código de Minería	1983	Propiedad minera
	Código de Aguas	1981	Derechos de agua
Leyes	N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente	2010	Cumplimiento ambiental
	N° 19.137 sobre Pertenencias Mineras de CODELCO	1992	Minería estatal
	N° 20.026 Impuesto Específico a la Actividad Minera	2005	Tributación
	N° 20.469 Modifica Tributación Minera	2010	Tributación
	N° 20.551 Regula el cierre de faenas e instalaciones mineras	2011	Cierre de minas
Decretos	D.F.L. N° 302/60, que aprueba disposiciones para el Ministerio de Minería	1960	Administración pública
	D.F.L. N° 153/60, que crea la Empresa Nacional de Minería	1960	Minería estatal
	D.L. N° 1350/76, que crea la Corporación Nacional del Cobre de Chile	1976	Minería estatal
	D.L. N° 1.349/76, que crea la Comisión Chilena del Cobre	1976	Administración pública
	D.L. N° 3525/80, que crea el Servicio Nacional de Geología y Minería	1980	Administración pública
Reglamentos	Reglamento de Seguridad Minera	2002	Seguridad minera
	Reglamento de Cierre de Faenas	2012	Cierre de minas
	Reglamento del Impuesto Específico a la Actividad Minera	2005	Tributación

Fuente: Ministerio de Minería, Cochilco y Biblioteca del Congreso Nacional, 2021.

- De las normas jurídicas de la figura anterior, destacan como principales ejes en la regulación minera en Chile las siguientes:

1. Constitución Política de la República de Chile (1980)

- Define al Estado como dueño absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas en el territorio nacional.
- Establece que la propiedad minera será constituida por un acto judicial bajo la perspectiva de un derecho de propiedad privada para los concesionarios.
- De esta categoría, excluye a aquellos minerales catalogados como estratégicos y brinda alternativas para su explotación en conjunto con el Estado.

2. Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras (1982)

- Establece las normas bajo las cuales un concesionario minero puede constituir una concesión de explotación o exploración.
- Esta ley define las condiciones de constitución, duración, adquisición, extinción, de derechos y deberes sobre una concesión minera de explotación o exploración.
- También señala cuáles elementos minerales son sujetos de esta regulación, excluyendo hidrocarburos, litio, torio y uranio, además de aquellas sustancias que, por su naturaleza, se rigen por derecho común.

3. Código de Minería (1983) y Reglamento del Código de Minería (1987)

- Reitera lo declarado en la Constitución en tanto define al Estado como dueño absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas en el territorio nacional.
- Establece la regulación en torno a la actividad minera, con particular énfasis en la constitución de concesiones mineras de explotación y exploración, y sus respectivas normas, derechos y deberes.
- De modo específico, el Código y su reglamento imponen las condiciones técnicas, procedimentales y administrativas con las que se constituye la propiedad minera.

1.2. Posicionamiento de Chile en el mundo

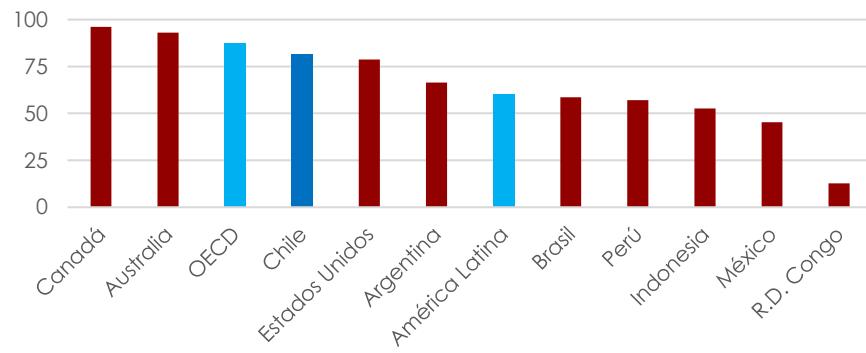
- En esta sección se detalla el posicionamiento de la institucionalidad chilena respecto a países comparables en cuanto a ubicación geográfica y producción minera.
- Los indicadores utilizados en esta sección corresponden a:
 - Índice de Gobernanza Mundial (Banco Mundial, 2019)
 - Índice de Gobernanza de Recursos Naturales (Resource Governance Institute y Banco Mundial, 2017)
 - Índice de Atractivo Minero (Instituto Fraser, 2020)
- Los países comparados son: Chile, Perú, Brasil, Argentina, México, Canadá, Australia, Estados Unidos, Indonesia, República Democrática del Congo, siempre que esté disponible la información de cada uno.

Índice de Gobernanza Mundial (Banco Mundial)

- El Índice de Gobernanza Mundial (Worldwide Governance Indicator, WGI) es un índice desarrollado por el Banco Mundial que evalúa las instituciones a través de las que se ejerce la autoridad en un país, incluyendo el proceso de elección de gobierno; la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas acertadas de manera eficaz; y el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.
- El WGI se desglosa en 6 sub-índices, como se ilustra a continuación:

- Participación ciudadana y rendición de cuentas:** Refleja las percepciones sobre el grado en que los ciudadanos de un país pueden participar en la selección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y los medios libres.

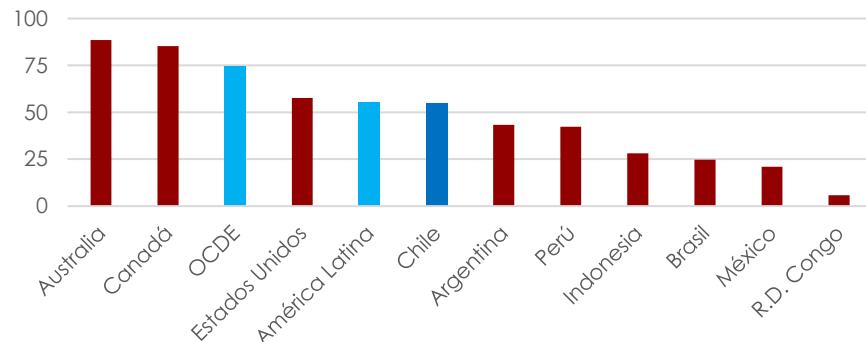
Figura 2: Sub-índice de participación ciudadana y rendición de cuentas por país (2019)



Fuente: Banco Mundial, 2019.

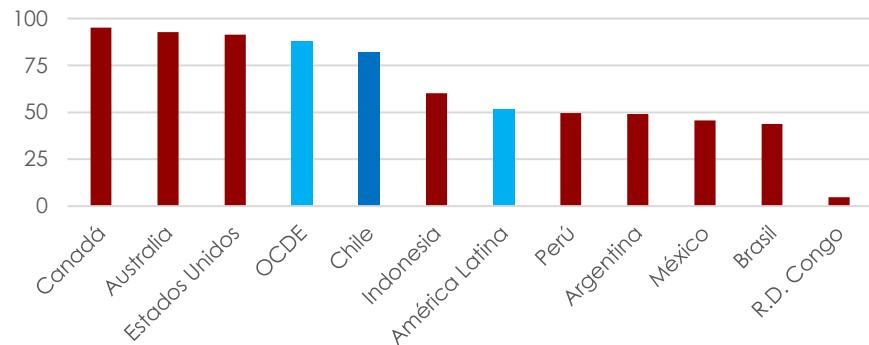
- Estabilidad política y ausencia de violencia:** Mide las percepciones de la probabilidad de inestabilidad política y/o violencia por motivos políticos, incluido el terrorismo.

Figura 3: Sub-índice de estabilidad política y ausencia de violencia por país (2019)

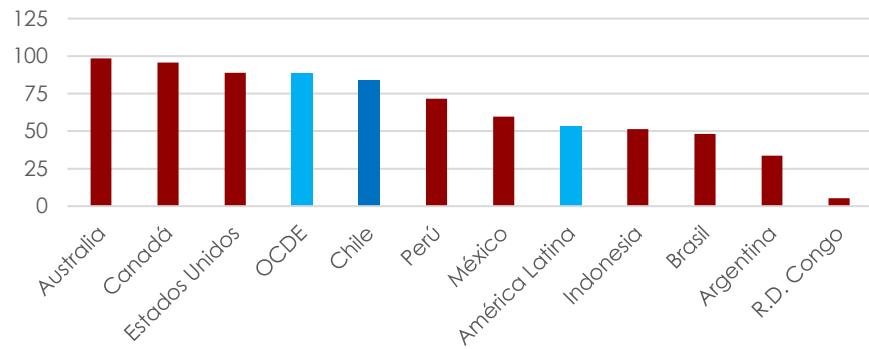


Fuente: Banco Mundial, 2019.

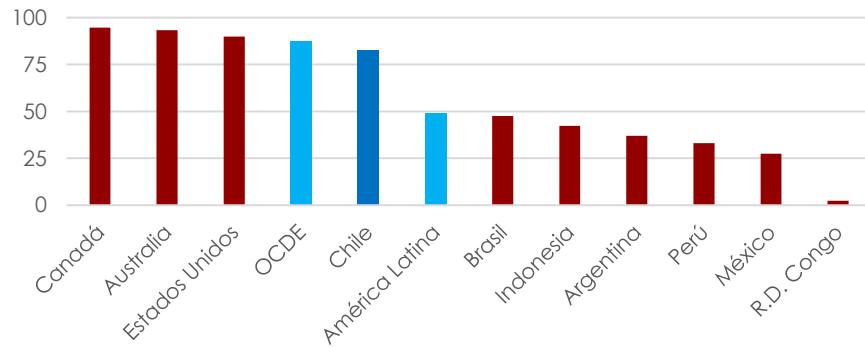
- **Efectividad del gobierno:** Refleja las percepciones de la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y el grado de su independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con tales políticas.

Figura 4: Sub-índice de efectividad del gobierno por país (2019)**Fuente:** Banco Mundial, 2019.

- **Calidad regulatoria:** Refleja las percepciones de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

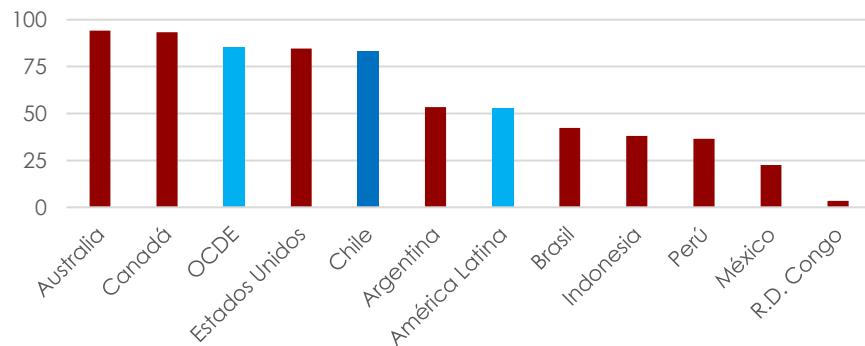
Figura 5: Sub-índice de calidad regulatoria por país (2019)**Fuente:** Banco Mundial, 2019.

- **Estado de derecho:** Refleja las percepciones sobre la medida en que los agentes confían en las reglas de la sociedad y las cumplen y, en particular, la calidad de la ejecución de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de que se cometan delitos y violencia.

Figura 6: Sub-índice de estado de derecho por país (2019)

Fuente: Banco Mundial, 2019.

- **Control de la corrupción:** Refleja las percepciones sobre la medida en que el poder público se ejerce para beneficio privado, así como la captura del Estado por parte de las élites y los intereses privados.

Figura 7: Sub-índice de control de la corrupción por país (2019)

Fuente: Banco Mundial, 2019.

Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales (Instituto de Gobernanza de Recursos Naturales)

- El Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI, por su sigla en inglés) evalúa las políticas y las prácticas empleadas por las autoridades para gobernar sus industrias petrolera, gasifera y minera. Este indicador es desarrollado por el Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales, un organismo independiente y sin fines de lucro que persigue brindar asesoría en políticas públicas para países productores de recursos mineros, financiado por agencias de desarrollo nacional en Europa, Asia y África, y por grupos filantrópicos.
- El índice proporciona una calificación agregada para cada evaluación. En la mayoría de los países, el índice evalúa ya sea el sector petróleo y gas, o el sector minero. La medición es realizada sobre 81 países, que incluyen a la mayor parte de América Latina, África, Asia y Oceanía.

- Para cada evaluación, el NRGRI ha calculado la calificación agregada utilizando las calificaciones obtenidas en los tres componentes del índice (Figura). Dos de los componentes comprenden investigaciones nuevas basadas en las respuestas de expertos a un cuestionario detallado, y miden directamente la gobernanza de los recursos extractivos del país a partir de 3 categorías:
 - **Extracción de valor:** Abarca la gobernanza de las concesiones de derechos de extracción, la exploración, la producción, la protección medioambiental, la recaudación de ingresos y las empresas estatales.
 - **Gestión de ingresos:** Se compone del proceso presupuestario nacional, la distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales y los fondos soberanos.
 - **Condiciones generales de gobernabilidad:** Este componente se basa en investigaciones preexistentes para medir el contexto más amplio de la gobernanza, incluidos la voz y rendición de cuentas (el grado elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación, y una prensa libre), el Estado de derecho, el control de la corrupción y los datos abiertos en que los ciudadanos de un país pueden participar.

Figura 8: Componentes y subcomponentes del NGRI (2017)



Fuente: Natural Resources Governance Institute, 2017.

- En pocas palabras, un buen NRGIs es evidencia de que un país ha establecido prácticas y leyes cuyos efectos redundan en una mayor probabilidad de que la riqueza generada por los recursos naturales sea en beneficio de la sociedad, en contraste a un bajo desempeño en el NRGIs, situación que implica que dichos beneficios son capturados casi exclusivamente por grupos de interés y compañías privadas.
- Los resultados del NRGIs de 2017 se muestran a continuación:

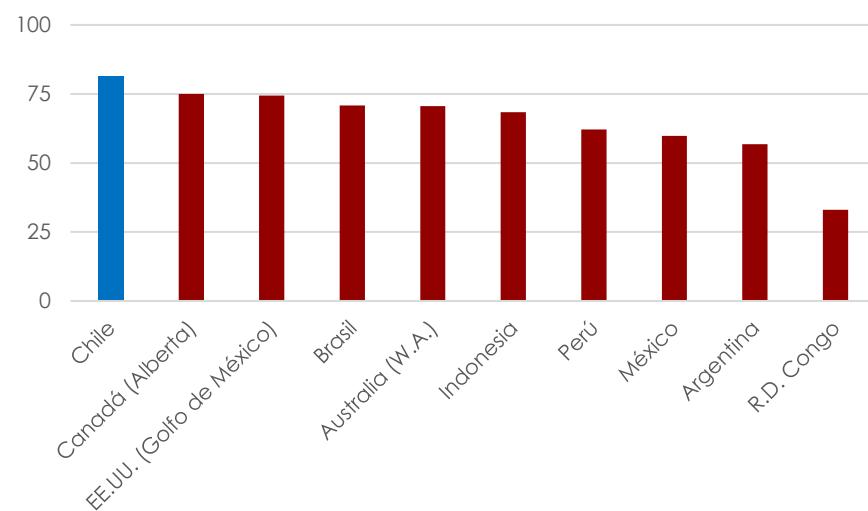
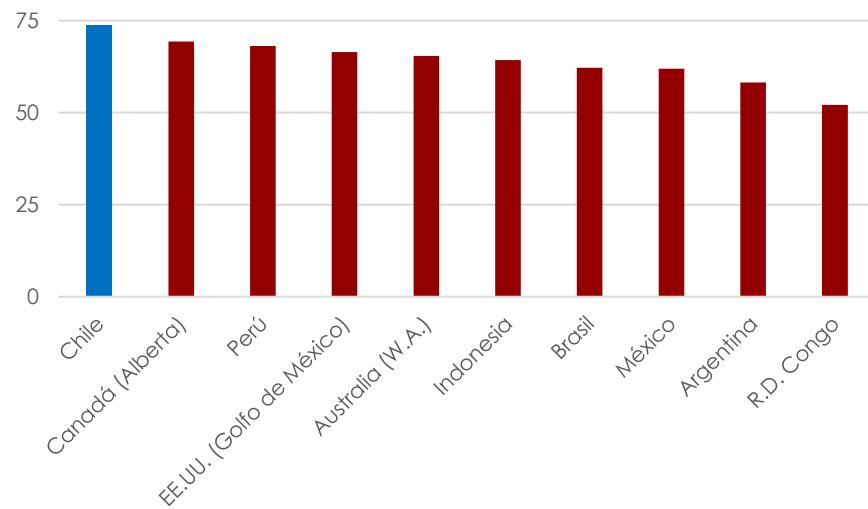
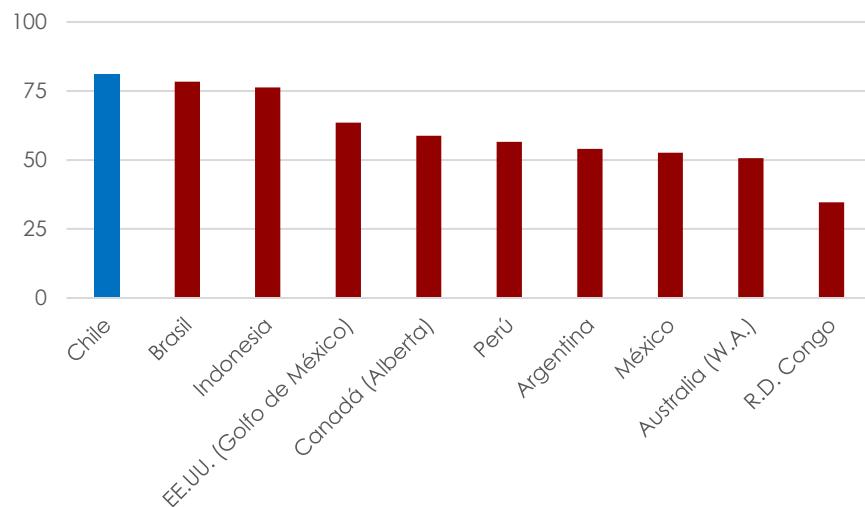
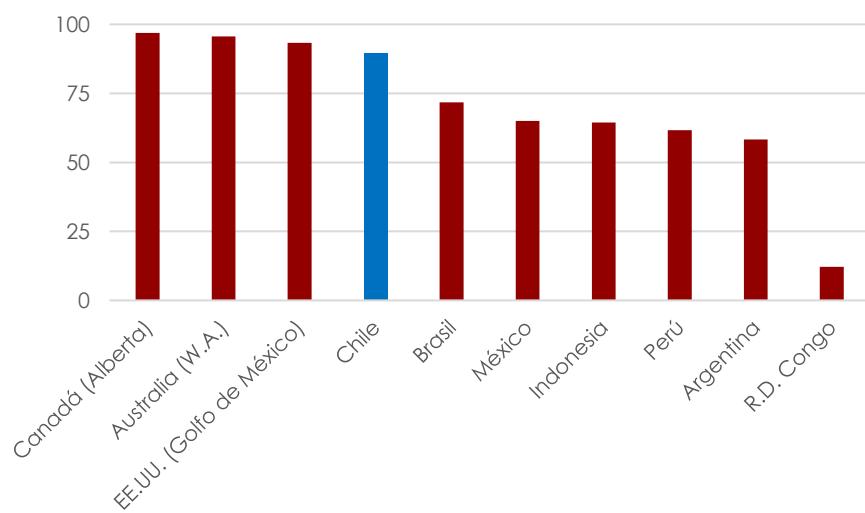
Figura 9: Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales por país (2017)**Fuente:** Natural Resources Governance Institute, 2017.**Figura 10:** Subíndice de extracción de valor de los recursos por país (2017)**Fuente:** Natural Resources Governance Institute, 2017.

Figura 11: Subíndice de gestión de ingresos de los recursos por país (2017)



Fuente: Natural Resources Governance Institute, 2017.

Figura 12: Subíndice de condiciones de gobernabilidad por país (2017)



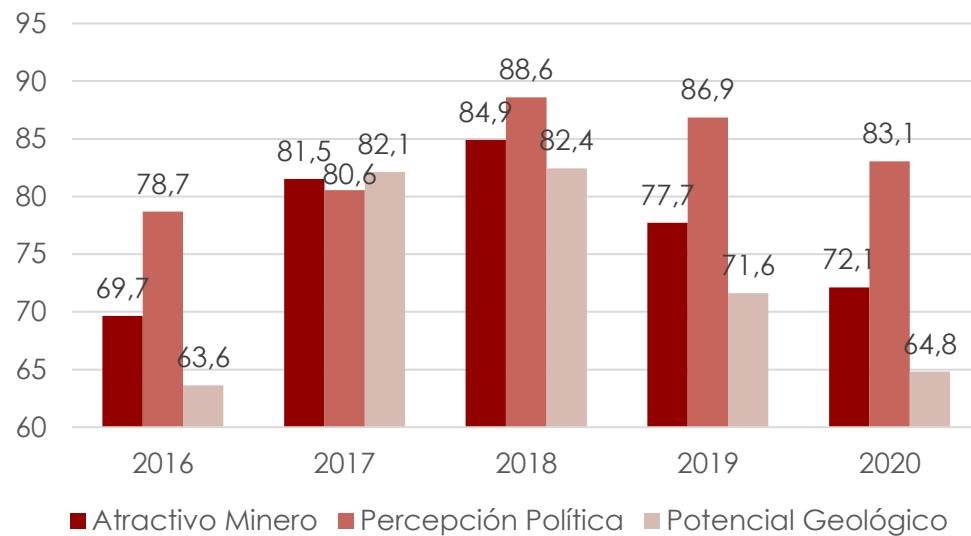
Fuente: Natural Resources Governance Institute, 2017.

Índice de Atractivo Minero (Fraser Institute)

- El Índice de Atractivo Minero (IAI, *Investment Attractiveness Index*) del Fraser Institute es un indicador compuesto que cuantifica el entorno para el desarrollo de negocios mineros por país, según un set de preguntas realizados a actores del mundo de la exploración y de la explotación de recursos minerales.
- Este índice se forma a partir de la agregación de dos subíndices, que se indican a continuación:

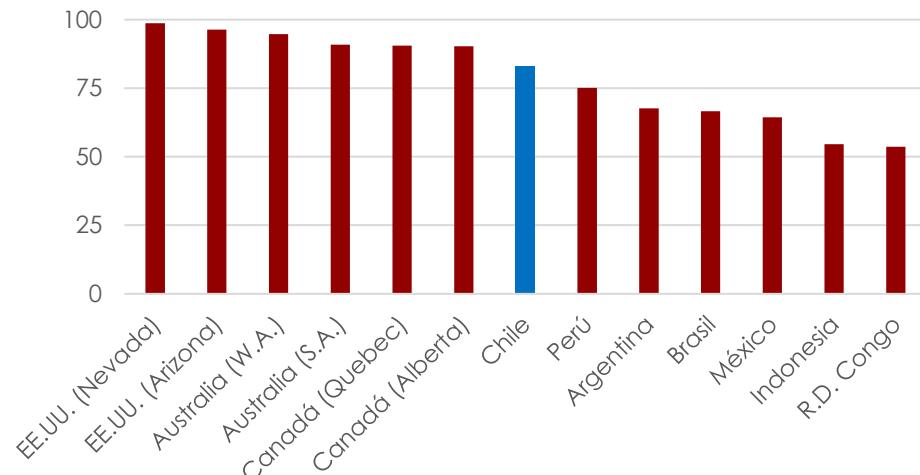
- **Índice de percepción política:** Mide la percepción de los encuestados respecto a la estabilidad y consistencia regulatoria, política y social, así como los niveles de tributación, regulación laboral, interpretación de las leyes, entre otras.
- **Índice de mejores prácticas en potencial geológico:** Mide la percepción del potencial geológico de cada jurisdicción, asumiendo que en ella se llevan a cabo las mejores prácticas en materia regulatoria, tributaria, política y de régimen minero.
- Los resultados de Chile entre 2016 y 2020 se muestran en la **Figura 13**, donde se puede constatar un deterioro del Índice de Atractivo Minero, como resultado de caídas sostenidas desde 2018 en ambos subcomponentes

Figura 13: Índice de Atractivo Minero y subíndices del Instituto Fraser para Chile 2016 – 2020



Fuente: Fraser Institute, 2021.

- En contraste con otros países mineros, Chile se encuentra en una posición intermedia en la medición del subíndice de Percepción Política, como se ilustra en la **Figura 14**. En esta figura también se destaca el nivel de Chile respecto a sus pares en América Latina.

Figura 14: Índices de Percepción Política por país o estado (2020)

Fuente: Fraser Institute, 2021.

- Además de los indicadores anteriores, el Fraser Institute mide a un nivel de detalle otros factores relevantes para la inversión minera, como se ilustra en la **Figura 15**, entre los que destacan la incertidumbre regulatoria, la valoración del sistema legal y del régimen tributario sobre el incentivo a invertir en la industria.

Figura 15: Otros indicadores del Fraser Institute (2020)

País o estado	Incertidumbre sobre la administración, interpretación y cumplimiento de la regulación existente	Sistema legal	Régimen tributario
EE. UU. (Nevada)	91	88	90
EE. UU. (Arizona)	90	89	100
Australia (W.A.)	92	94	88
Australia (S.A.)	88	88	80
Canadá (Quebec)	79	81	74
Canadá (Alberta)	72	89	100
Chile	76	73	66
Perú	68	53	66
Brasil	68	45	42
México	47	43	43
Indonesia	30	10	50
R.D. Congo	20	10	30
Promedio sin Chile	68	63	69

Fuente: Fraser Institute, 2021.

2. ENTIDADES FISCALIZADORAS

2.1. Visión general

- La industria minera es sujeto de una variedad de fiscalizaciones, en función del marco regulatorio al cual está sometida, entre las que se destacan las que ilustra la siguiente figura:

Figura 16: Actividades fiscalizadas en la industria minera en Chile por agencia del Estado y ministerio vinculado

Agencia del Estado	Ministerio del cual depende	Actividad o ítem fiscalizado
Comisión Chilena del Cobre	Minería	Gestión de empresas mineras del Estado
		Registro de exportadores mineros
		Condiciones comerciales de exportaciones de productos mineros
		Contratos de inversión extranjera vía DL600
Servicio Nacional de Geología y Minería	Minería	Fiscalización de faenas mineras
		Fiscalización de seguridad minera
		Fiscalización de planes de cierre
		Fiscalización de tranques de relave
		Constitución de propiedad minera
Servicio Nacional de Aduanas	Hacienda	Condiciones físicas de exportaciones de productos mineros
Servicio de Impuestos Internos	Hacienda	Cumplimiento tributario
Comisión para el Mercado Financiero	Hacienda	Reportes financieros empresas acogidas al DL600 y empresas mineras del Estado
Superintendencia del Medioambiente	Medio Ambiente	Fiscalización ambiental

Fuente: Elaboración propia en base a leyes varias, Ministerio de Minería y Comisión Chilena del Cobre, 2021.

2.2. Comisión Chilena del Cobre

- La Comisión Chilena del Cobre (Cochilco), es un organismo técnico, dependiente del Ministerio de Minería, creado en 1976 con objeto de asesorar al gobierno en materias relacionadas con la producción de cobre y sus subproductos, además de todas las sustancias minerales metálicas y no metálicas, exceptuando el carbón y los hidrocarburos.
- Además, resguarda los intereses del Estado en sus empresas mineras, mediante la fiscalización y evaluación de la gestión e inversiones de éstas; y asesora a los

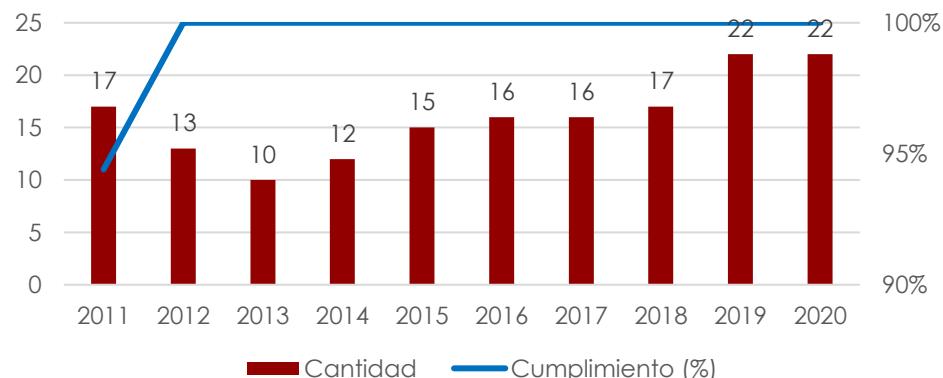
ministerios de Hacienda y Minería en la elaboración y seguimiento de sus presupuestos.

- Dentro de las subdivisiones de la agencia, destaca la Dirección de Fiscalización, cuyos roles en la supervisión de la industria se centran en:
 - Fiscalización de las empresas mineras del Estado
 - Fiscalización de las exportaciones de cobre y sus subproductos
 - Fiscalización del cumplimiento de contratos de inversión vía DL600

Fiscalización a empresas mineras del Estado

- A Cochilco, a través de la Dirección de Fiscalización, le corresponde fiscalizar la gestión de las empresas mineras estatales: Codelco y Enami, bajo el amparo legal de D.L. N° 1.349/76, que crea la Comisión Chilena del Cobre y faculta a la institución para dichos fines.
- Las auditorías que elabora contienen una serie de observaciones que son entregadas en calidad de recomendación al ministro de Minería, al presidente ejecutivo de Codelco, al Comité de Auditoría de Codelco y al vicepresidente ejecutivo de Enami, según corresponda, quienes pueden acoger o rechazar las recomendaciones.
- A la fecha, los resultados de la gestión institucional de Cochilco en esta línea de trabajo han mostrado un sostenido crecimiento desde 2013, alcanzando las metas de cumplimiento definidas por la planificación gubernamental desde 2012, con un 100% de las auditorías planificadas llevadas a cabo, como se muestra en la **Figura 17**.
- Pese a lo anterior, es clave notar que estos indicadores de desempeño son construidos por la misma agencia estatal, por lo que existe una razonable noción de cautela respecto al nivel óptimo de fiscalización sobre empresas minerales del Estado.

Figura 17: Número de auditorías a empresas mineras del Estado (eje izq.) y tasa de cumplimiento de meta institucional (%) 2011 – 2020



Fuente: Elaboración propia en base a informes de gestión de Cochilco, varios años.

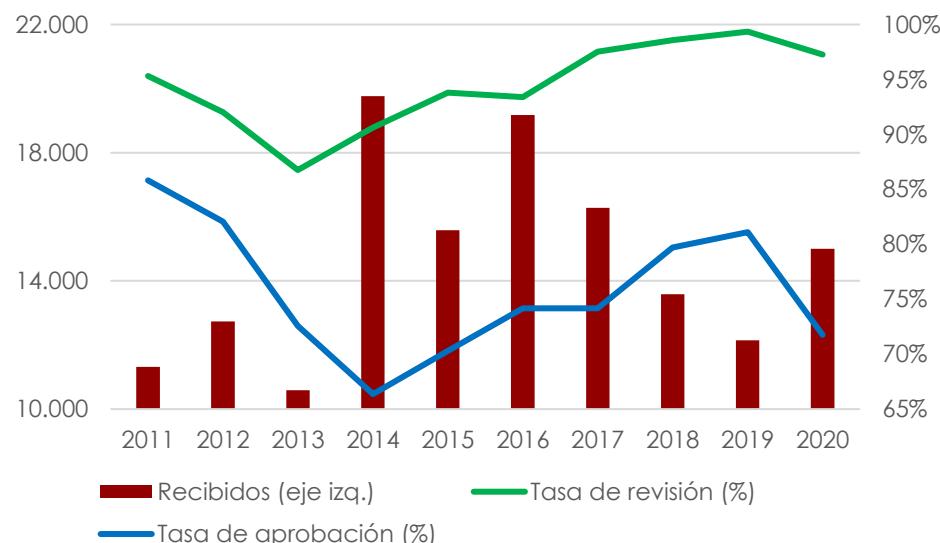
Fiscalización de condiciones comerciales exportaciones de cobre y sus subproductos

- Cochilco debe informar al Servicio Nacional de Aduanas acerca del valor de las exportaciones e importaciones de cobre y sus subproductos.
- Para estos efectos, la institución dispone de un registro de los contratos de venta de los exportadores, con objeto de fiscalizar la liquidación de los embarques a través de la presentación de sus correspondientes Informes de Variación de Valor (IVV). Todo aquel productor que desee exportar su producción minera deberá estar registrado y autorizado para dicho fin, bajo la tutela de Cochilco.
- El principal documento fiscalizado por Cochilco es el IVV, el cual corresponde a un reporte que las compañías completan una vez ha sido liquidada una exportación por cada factura, en la que el valor del embarque es corregido por fluctuaciones naturales en la calidad del producto y en las condiciones de mercado, una vez que el producto ha llegado a su destino tras períodos que usualmente rondan los 3 a 4 meses.
- Cochilco, por lo tanto, se encarga de verificar que los términos comerciales bajo los que se transan productos de cobre y sus subproductos sean en condiciones de plena competencia y en línea con los mercados internacionales, para lo cual cuenta con sistemas de registro de información y de inteligencia de mercados de commodities para comparar aquellas declaraciones de exportadores mineros.
- Esto permite que las exportaciones mineras sean declaradas con un valor justo con estándares de mercado y de la industria internacionales, sin distorsiones que puedan erosionar la base tributaria de la industria minera.
- Dentro de las informaciones mínimas exigidas por Cochilco para la exportación de productos mineros de cobre se encuentran los siguientes datos, solicitados por cada factura:
 - Datos generales del contrato
 - Relación entre las partes (de estar relacionadas, deben seguir los mismos estándares que el mercado en plena competencia)
 - Cuotas del contrato
 - Mes y año de cuota
 - Tonelaje neto
 - Cláusula de venta
 - Comprador
 - Premios, descuentos, subproductos e impurezas
 - Términos para elementos pagables
 - Bolsa de cotización o precio de referencia
 - Período de cotización
 - Cargos de fundición y refinería
 - Dedución metalúrgica

- Esta información es de carácter obligatorio para toda empresa que deseé exportar productos mineros y es ingresada en el Sistema de Exportaciones Mineras (SEM 2.0), desarrollado por Cochilco, el cual consiste en un sistema informático donde se registran todas las facturaciones y contratos de venta de productos mineros de cobre y sus subproductos, que cuenta con las siguientes ventajas:
 - Centraliza la información de Codelco y de la minería privada, por lo que cuenta con un marco de comparación amplio para transacciones y condiciones de mercado justas.
 - Se canaliza a través de un sistema informático estandarizado y transparente, que mejora los tiempos de procesamiento, aporta mayor transparencia y reduce los riesgos de discrecionalidad.
 - Complementa al Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX, dependiente del Ministerio de Hacienda y Aduanas), con lo que Cochilco puede fiscalizar la correcta valorización de las exportaciones.
 - Compila toda la información que pueda incidir en el valor final de una exportación, incluyendo la factura, notas de crédito y/o débito, análisis químico y de humedad, documentos de embarque, costos de flete y comercialización, entre otros.
 - Reduce las ambigüedades y la discrecionalidad procedural, al tratarse de un sistema automatizado en las estimaciones de valor de las exportaciones.
- De existir disputas respecto al valor de una exportación minera entre los montos declarado por el exportador y aquel determinado por Cochilco, la institución tiene la facultad de objetar aquellos datos que estime se encuentran fuera del estándar de mercado, en base a la información de la cual dispone, incluyendo contratos de otras mineras privadas, contratos de Codelco, reportes internacionales de precios de commodities, entre otros.
- Respecto a los subproductos contenidos en los concentrados y en otros productos mineros, Cochilco se ciñe a los estándares internacionales celebrados en contratos entre partes no vinculadas, por lo que no existen incentivos para sub-declarar u omitir dichos elementos.
 - Como norma general, la industria minera sigue las prácticas comunes del sector a nivel mundial, es decir, aquellos subproductos cuyo contenido es económicamente rentable son declarados.
 - Esto implica que pueden existir metales menores que, por su baja presencia en los concentrados, no son técnica o económicamente factibles de ser recuperados y, por lo tanto, no son parte de las ventas.
 - Por esta razón, los productores están incentivados a declarar otros elementos cuya cantidad en los concentrados los hace atractivos económicamente, como el oro, la plata, el molibdeno, el renio o los metales nobles, pues estos representan un ingreso adicional para la industria.

- De igual modo, los productos mineros pueden poseer impurezas que reducen su valor en base a penalizaciones aplicadas por los compradores. Por esta razón existe un incentivo económico para que los productores mineros busquen disminuir el contenido de estos elementos.
- De acuerdo con información publicada en los informes de gestión de Cochilco, la institución ha recibido un promedio de 14.600 IVV anuales durante los últimos 10 años, de los que ha conseguido revisar de forma efectiva en más de un 95%, como se ilustra en la **Figura 18**, evidenciando alta capacidad de respuesta institucional. Esta tasa de revisión ha mostrado una sostenida alza desde 2013, dando cuenta de las mejoras en el procesamiento de estos documentos, gracias a sucesivas modernizaciones en Cochilco.
- Asimismo, Cochilco ha presentado reparos u objeciones en promedio en 14% de los IVV presentados cada año, evidenciando la existencia de condiciones comerciales erróneas en las declaraciones de valor de las exportaciones. Esto ha permitido corregir valores de exportaciones mineras, y, por lo tanto, mejorar la recaudación del sector.

Figura 18: Número de IVV recibidos (eje izq.), tasa de revisión y tasa de aprobación de IVV (%) 2011 – 2020



Fuente: Elaboración propia en base a informes de gestión de Cochilco, varios años.

- El sistema de control y fiscalización de exportaciones mineras de Cochilco destaca como uno de los más modernos y efectivos entre los países emergentes del mundo, y se apega a buenas prácticas internacionales que permiten evitar la erosión fiscal en países emergentes.

- Esto debido a que las prácticas adoptadas por Cochilco son adecuadas para el nivel de fortaleza institucional del Chile, y en general, para el estándar de los países mineros emergentes, cuyas economías en muchos casos son altamente dependientes de los recursos naturales. Es importante hacer el contraste con el rol de agencias estatales de fiscalización minera en países desarrollados el cual suele plantearse bajo criterios de mayor confianza entre las partes, lo que se refleja en controles de las exportaciones y declaraciones que se aplican solo en casos excepcionales y no al universo total de transacciones de la industria.
 - Típicamente, los países emergentes dependientes de la industria minera tienen sistemas de fiscalización de exportaciones donde hay escasos controles, generalmente asociados a bajas capacidades institucionales, falta de conocimiento del sector minero y menores índices de robustez regulatoria.
 - Por el contrario, economías desarrolladas con fuertes industrias minerales basan sus mecanismos de fiscalización en la confianza y en modelos indirectos o pasivos, centrados en los estándares de declaración de las compañías. En tales países, el peso del sector minero suele ser menos relevante, en términos relativos, para el total de su economía.
 - Además de lo anterior, existen países con modelos intermedios, donde se procura focalizar el control directo y expandir las medidas pasivas, como la exigencia de declaraciones o la estandarización de mediciones de calidad.
 - Un ejemplo de lo anterior es Chile, que, gracias a su modelo de fiscalización activa, procura mantener un control material sobre los embarques de productos mineros y, en paralelo, mantiene un estricto seguimiento sobre los contratos de comercialización y las declaraciones de los exportadores, lo que sitúa al país dentro de los más modernos entre las naciones emergentes.
- La **Figura 19** muestra un resumen comparativo entre países mineros sobre algunas métricas relevantes en la fiscalización de la industria minera. En esta tabla, se puede verificar que el caso de Chile es mejor que el de sus pares en materia de fiscalización.

Figura 19: Comparación de ítems fiscalizados en la industria minera, nivel de cumplimiento y órgano fiscalizador por país

País y órgano fiscalizador / ítem fiscalizado	Chile	Perú	Canadá	Indonesia	México
Control de contratos de exportación minera	Sí (Cochilco)	Parcialmente (SUNAT)	Sí (Canadian Revenue Agency)	Parcialmente (Ministerio de Minería y Energía)	Parcialmente (Aduanas)
Integración de sistema digital de exportaciones mineras	Sí (Cochilco)	Sí (SUNAT)	Sí (Gobiernos Federales)	Sí (INATRADE)	Sí (Secretaría de Economía)
Declaración de calidad química certificada	Sí (Cochilco)	Parcialmente (SUNAT)	Sí (Gobiernos federales)	Parcialmente (Ministerio de Comercio y Aduanas)	No
Análisis químico y físico de exportaciones	Sí (Aduanas)	Parcialmente (SUNAT)	Parcialmente (Gobiernos federales)	Sí (Ministerio de Comercio y Aduanas)	Parcialmente (Dirección General de Minas)

Fuente: Elaboración propia, 2021.

- En el caso de **Perú**, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), es el organismo técnico, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de la administración tributaria y aduanera del país.
 - **Control de contratos:** Actualmente la SUNAT exige a los exportadores mineros la presentación de los contratos de comercialización, sin embargo, esta información no es utilizada en la generación de controles sobre las condiciones de venta de los productos.
 - **Integración de sistema digital:** SUNAT cuenta con un sistema de registro digital de las exportaciones, el cual actualiza mensualmente.
 - **Declaración de calidad:** Si bien se exige que los exportadores de minerales declaren la calidad del producto, no existe un estándar para tales efectos.
 - **Análisis de exportaciones:** La división de Aduanas de la SUNAT ejecuta muestreo y análisis químico sobre algunos productos mineros exportados, sin embargo, no ha desarrollado suficientemente los sistemas de control y los estándares para que esta fiscalización sea efectiva.
- En el caso de **Canadá**, la Canada Revenue Agency (CRA), dependiente del Ministerio de Hacienda, es la agencia federal responsable por la recolección y fiscalización del cumplimiento tributario a nivel de gobierno federal. La CRA lleva a cabo auditorías y controles sobre todas las mercancías exportadas.
 - **Control de contratos:** La CRA ejecuta auditorías sobre contratos comerciales de productos mineros, en los que verifica que estos sean

suscritos bajo condiciones de plena competencia, con referencia a estándares internacionales.

- **Integración de sistema digital:** Canadá cuenta con un sistema de registro digital de las exportaciones.
 - **Declaración de calidad:** Las exportaciones de minerales en Canadá requieren de declaraciones de calidad en base a análisis químico, y su profundidad y detalle depende de gobiernos regionales.
 - **Análisis de exportaciones:** Las autoridades canadienses no realizan ensayos químicos o físicos en las exportaciones, con excepción de los diamantes en bruto y procesados, los que son sometidos al Proceso Kimberley. En general, existe una relación de confianza entre las instituciones estatales y los agentes privados, por lo que el foco de la fiscalización comienza en las transacciones y en los respaldos que sustentan las declaraciones de las mineras, más que sobre el producto físico en sí mismo.
-
- **Indonesia** es uno de los países con las reglas más estrictas en materia de exportación de minerales, pues el país ha incorporado políticas como la exigencia de un porcentaje de procesamiento a nivel doméstico (actualmente un 15%) y el pago de royalties previo al embarque de mercancías mineras.
 - **Control de contratos:** En base a estimaciones de precio, calidad y cantidad, el gobierno de Indonesia, a través del Ministerio de Minería y Energía determina el valor de las exportaciones como base para la tributación del royalty.
 - **Integración de sistema digital:** Indonesia cuenta con un sistema de registro digital de las exportaciones, llamado INATRADE.
 - **Declaración de calidad:** A partir de sus laboratorios, el Ministerio de Comercio y Aduanas en Indonesia realizan ensayos a los productos exportados. Tales análisis son realizados por agentes independientes definidos por las autoridades indonesias.
 - **Análisis de exportaciones:** Ídem al punto anterior, las autoridades indonesias, a través de laboratorios estatales ejecutan muestreo y ensayo de exportaciones minerales.
-
- En **México** las principales autoridades involucradas en el proceso de exportación son: Secretaría de Economía, SENER, Dirección General de Minas, SAT a través de la Administración General de Aduanas para el trámite de despacho aduanero.
 - **Control de contratos:** Las autoridades mexicanas no exigen la presentación de los contratos de comercialización, sin embargo, requieren que el exportador de minerales esté registrado en un padrón sectorial específico y que declare sus facturas y documentos de embarque previo a la exportación.
 - **Integración de sistema digital:** México cuenta con un sistema de registro digital de las exportaciones a nivel general.
 - **Declaración de calidad:** No existe requisito de análisis químico o muestreo para productos minerales en México. Sólo se requieren los

documentos que sustenten la clasificación arancelaria, pero no su calidad en cuanto a leyes o impurezas.

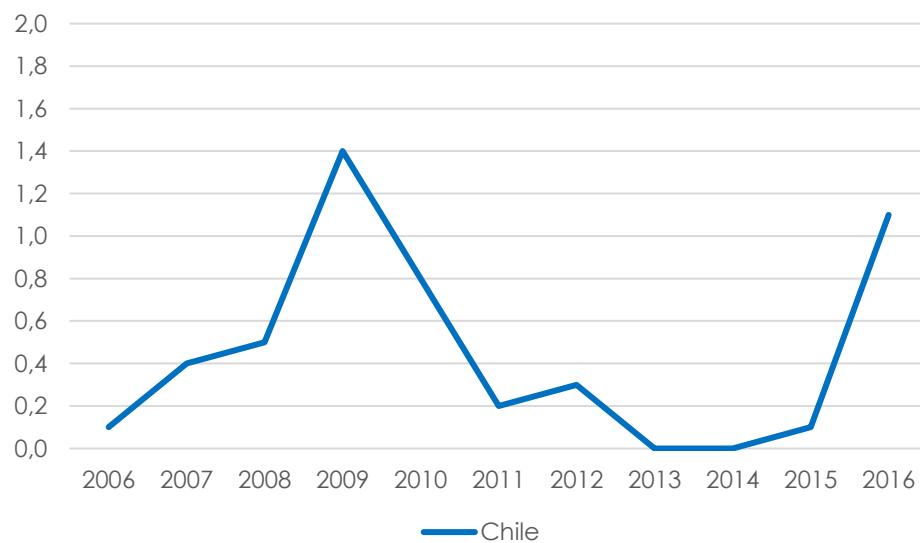
- **Análisis de exportaciones:** El análisis directo sólo aplica en el caso del mineral de hierro en el que existe un protocolo específico a seguir mediante el cual se toman las muestras correspondientes por personal adscrito a la aduana donde se tramite el pedimento y se envían a la Dirección General de Minas junto con la documentación correspondiente, a fin de que se determine la composición y procedencia del material.

- La tabla anterior pretende ilustrar que, respecto a países emergentes y desarrollados, el sistema chileno es altamente adecuado dada su realidad institucional. Esto posiciona al país como líder en sus sistemas de control de exportaciones versus otros pares emergentes cuyas economías son de alta dependencia de productos mineros.

- En efecto, un estudio publicado en 2019 en la Revista de la CEPAL N° 127, titulado “Manipulación del precio del comercio internacional de productos del cobre: un análisis de los casos de Chile y el Perú” reveló que la sub-declaración de las exportaciones en Chile se han mantenido en niveles muy bajos en los últimos 10 años. Este estudio contrasta los valores de exportaciones declarados por las mineras versus estimaciones del valor de exportaciones en base a información de mercado para cada período y a datos de producción de concentrados, donde se evidencia que entre 2006 y 2010 se sub-facturó un 0,64% del valor exportado de concentrados en Chile, versus sólo un 0,28% entre 2011 y 2016.

- Tal constatación se ilustra en la **Figura 20**, la cual puede ser atribuida al rol de las instituciones de fiscalización en Chile, como Cochilco y Aduanas, y a las mejoras en sus mecanismos de control en la erosión fiscal.

Figura 20: Monto sub-facturado en las exportaciones de concentrados de cobre (% del valor FOB de exportaciones totales para cada año, en base a concentrados de 25% de contenido de cobre)



Fuente: Hanni M. y Podestá A., Manipulación del precio del comercio internacional de productos del cobre: un análisis de los casos de Chile y el Perú. Revista de la CEPAL N° 127, 2019.

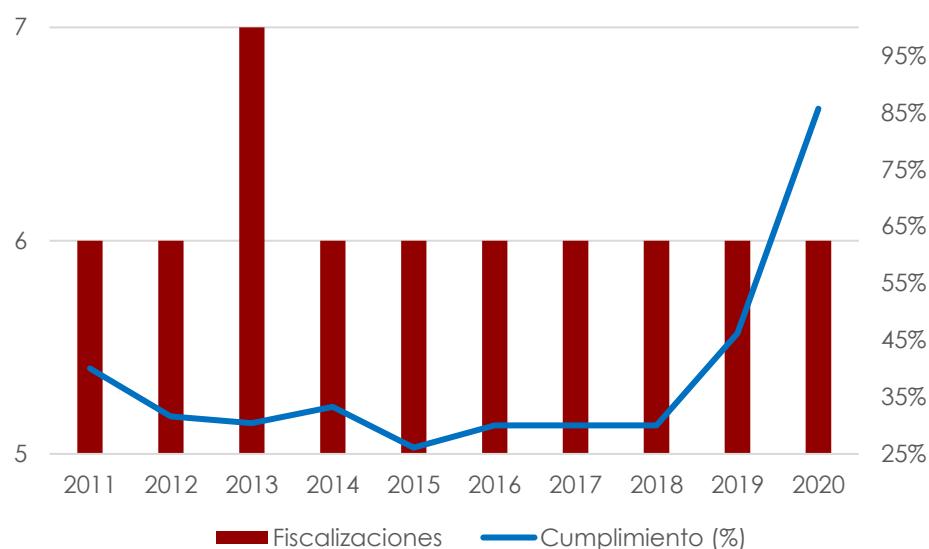
Fiscalización de contratos de inversión extranjera vía DL600

- A Cochilco le corresponde verificar el cumplimiento de los contratos de inversión extranjera relacionados con la minería, y asesorar al Comité de Inversiones Extranjeras respecto a las solicitudes de inversión recibidas al amparo del Decreto Ley 600.
- Cada año, Cochilco selecciona al 50% de los contratos de inversión extranjera cuyos montos superen el millón de dólares y que no hayan sido auditados en el período de 3 años inmediatamente anterior.
- La Dirección de Fiscalización programa la auditoría e inicia el proceso solicitando formalmente información al agente fiscalizado, a través de una reunión de inicio. Adicionalmente, Cochilco está facultado para solicitar información al Comité de Inversiones Extranjeras, con lo cual confecciona un reporte que es remitido al inversionista, para recibir sus aclaraciones y comentarios.
- El trabajo de la Comisión Chilena del Cobre radica en verificar que los montos comprometidos en los contratos de inversión, en cuanto a plazo de ejecución de los mismos, hayan sido entregados bajo la modalidad convenida con el Comité de Inversiones Extranjeras, pues si esto no ocurre, la empresa receptora o inversionista no tendrá derecho a acogerse a los beneficios tributarios

amparados por el DL 600. Otras condiciones de estos contratos son fiscalizadas por el Comité de Inversiones Extranjeras.

- En los últimos 10 años, Cochilco ha ejecutado 6 fiscalizaciones de esta naturaleza por año, siendo la única excepción el año 2017, en el que se realizaron 7 auditorías. Como ilustra la **Figura 21**, las metas de cumplimiento han permanecido en torno al 35%, siendo estas corregidas a la baja en los últimos 2 ejercicios, tomando en cuenta la capacidad de procesamiento de la institución.

Figura 21: Número de auditorías a contratos de inversión extranjera (eje izq.) y tasa de cumplimiento de meta institucional (%) 2011 – 2020



Fuente: Elaboración propia en base a informes de gestión de Cochilco, varios años.

2.3. Servicio Nacional de Aduanas

Fiscalización de condiciones física exportaciones de cobre y sus subproductos

- El rol del Servicio Nacional de Aduanas en la fiscalización a la industria minera corresponde a la determinación correcta de la clasificación, calidad, composición y cantidad de las exportaciones mineras en Chile.
- El trabajo de Aduanas complementa a Cochilco, pues es esta agencia la encargada de fiscalizar cada exportación en el momento en que se produce el embarque de la mercancía, asegurándose de que los pesajes y tomas de muestra sean realizados bajo estándares internacionales y certificados por organismos competentes.
- Aduanas puede conducir análisis químicos y físicos del material a exportar (especialmente concentrados), con objeto de comprobar la veracidad de la información declarada a Cochilco y a Aduanas mediante la información del

Sistema de Exportaciones Mineras de Cochilco y de los Documentos Únicos de Salida (DUS). Tales análisis químicos son realizados para todos los subproductos y para las impurezas penalizables, mediante agentes y laboratorios certificados, que informan oportunamente los resultados.

- De igual modo, los exportadores de productos mineros deben respaldar sus declaraciones de calidad de productos mediante informes de análisis químico y físico ejecutados por laboratorios autorizados y certificados por el Servicio Nacional de Aduanas, bajo estándares de carácter internacional.
- Adicional al proceso de pesaje y muestreo en el puerto de origen (o en el momento del embarque), fiscalizado por Aduanas, las prácticas típicas de la industria exigen que estas mismas operaciones se realicen en el puerto de destino (o al momento de la descarga), de modo de cotejar con el comprador las características del producto transado.
 - El comprador y el vendedor a partir de las muestras tomadas deben intercambiar sus análisis de los elementos pagables y penalizables y así determinar la calidad final de producto.
 - Este intercambio se realiza bajo un riguroso proceso que, entre otros, considera factores de exactitud de las metodologías de determinación de cada uno de los elementos que afecta el valor del producto.
 - Para estos fines, existen estándares y normas internacionales que definen las buenas prácticas para el muestreo y análisis de productos, incluyendo normas ISO.
 - Adicionalmente, el hecho de que exista un contraste de la medición de la calidad del producto entre vendedor y comprador genera incentivos prácticos para medir adecuadamente la calidad de los productos, siempre que estas partes sean independientes.
 - En caso de haber transacciones entre partes relacionadas, Cochilco exige declarar dichas relaciones e impone que las ventas a éstas sean bajo condiciones de mercado plenamente competitivo.
- Durante los últimos años, Aduanas ha intensificado su rol fiscalizador sobre las exportaciones de minerales a partir de modificaciones legales y regulatorias en las facultades de la institución:
 - **2014:** Implementación del Programa de Control de Exportaciones de Productos Mineros, el que consiguió mejorar prácticas en la fiscalización de almacenamiento, clasificación y valorización de exportaciones minerales.
 - **2015:** Implementación del Programa de Trazabilidad Minera, que consiguió un incremento de 350% en las inspecciones a embarques y permitió aumentar la capacidad de muestreo desde 3 tipos de elementos metálicos a 22.
 - **2016:** Diseño y estudio de un nuevo Laboratorio Químico Minero con objeto de mejorar la capacidad analítica del servicio.

- **2017:** Fortalecimiento y validación de las metodologías de análisis químico del Laboratorio Químico de Aduanas, con énfasis en la caracterización de elementos metálicos en concentrados.
 - **2018:** Mejoras en la capacidad de análisis químico de productos mineros en el marco de la Estrategia de Fiscalización de Control Minero, totalizando 6.150 análisis químicos.
 - **2019:** Continuación del Programa de Trazabilidad Minera de 2015, mediante auditorías, supervisiones de embarques y muestreo de productos mineros, que dieron como resultados la formulación de 1.375 denuncias infraccionales y 35 denuncias de índole penal, con un incremento respecto al año anterior de un 54% y 1.650% respectivamente.
 - **2020:** Continuación del Programa de Trazabilidad Minera de 2015, mediante auditorías, supervisiones de embarques y muestreo de productos mineros, que dieron como resultados la formulación de 1.064 denuncias infraccionales.
-
- Gracias a que Aduanas ha incrementado su capacidad de fiscalización sobre las exportaciones mineras en los últimos años se ha conseguido alinear las declaraciones de las compañías con las características de la mercancía exportada, incluyendo los subproductos como el oro, la plata y el molibdeno entre otros.
 - Como resultado de lo anterior, ha habido un período de ajuste en la definición de las atribuciones de Aduanas respecto al control de productos mineros, lo que ha suscitado superposiciones en el rol fiscalizador con Cochilco. Esto da lugar a un espacio para mejora en los límites de cada institución y en la articulación entre sus actividades.

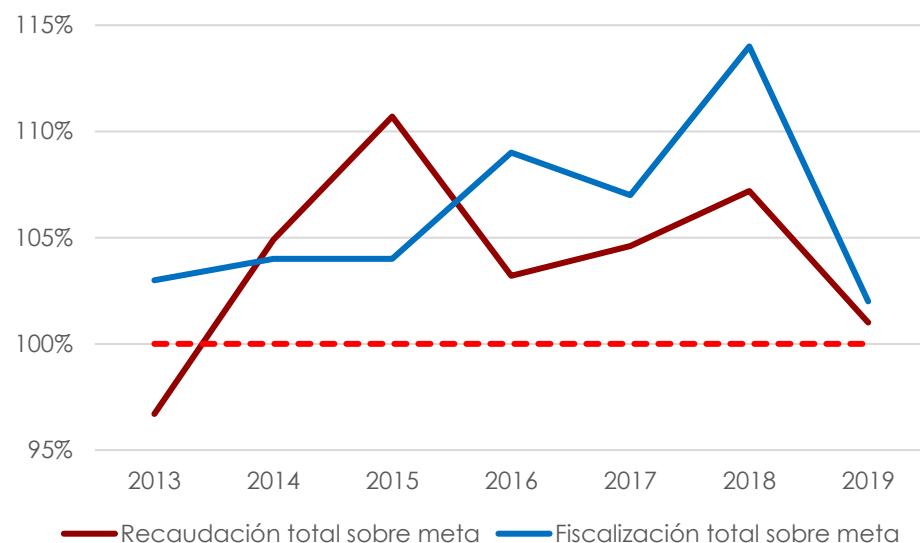
2.4. Servicio de Impuestos Internos

Fiscalización de cumplimiento tributario

- El rol de fiscalización del Servicio de Impuestos Internos (SII) tiene por finalidad instar a los contribuyentes a cumplir su obligación tributaria; cautelando el correcto, íntegro y oportuno pago de los impuestos.
- Para esto, el SII está autorizado por ley para examinar las declaraciones presentadas por los contribuyentes dentro de los plazos de prescripción que tiene, y revisar cualquier deficiencia en su declaración, para liquidar un impuesto y girar los tributos a que hubiere lugar. Esto aplica a todas las industrias, sin embargo, la minería es de especial relevancia por su peso en la economía nacional.
- Las principales áreas de acción de fiscalización del SII para todos los contribuyentes son:
 - Control del cumplimiento tributario
 - Fiscalización del incumplimiento tributario
 - Persecución del fraude fiscal

- Lo anterior, se ha traducido en que el SII haya sido capaz de recaudar en promedio un 3,5% por sobre lo planificado entre 2013 y 2019, y haber llevado a cabo un 5,0% más de las fiscalizaciones objetivo, como se ilustra en la **Figura 22**:

Figura 22: Tasas de cumplimiento en la recaudación y la fiscalización a contribuyentes según meta institucional por año (%) 2013 – 2019



Fuente: Informes de gestión del SII, varios años.

- Además de recibir el mismo tratamiento que el resto de los contribuyentes, el sector minero es monitoreado por divisiones dedicadas del SII, que incluyen un área dedicada al cumplimiento tributario minero, como parte de la Dirección de Grandes Contribuyentes. Esta área fiscaliza lo siguiente:
 - Precios de transferencia:** Se monitorean los mecanismos de valorización y la relación entre las partes en una transacción de productos mineros, de modo de evitar el uso de paraísos fiscales y las operaciones con partes relacionadas con precios por debajo de los valores de mercado.
 - Importaciones de bienes de capital:** El SII fiscaliza que las adquisiciones de equipos por parte de empresas mineras sean bajo estándares de mercado y no sobrevaloradas. La sobrevaloración de bienes de capital permitiría a las mineras reducir su pago de impuestos a través de depreciación inflada artificialmente.
 - Uso de deuda desde empresas relacionadas:** El uso de deuda desde empresas relacionadas, como reemplazo a los aportes de capital, es una práctica altamente regulada por la autoridad tributaria en Chile. Para este fin, existen límites máximos de endeudamiento con empresas relacionadas, y de no haber cumplimiento, se exige a las empresas pagar los impuestos evadidos mediante este mecanismo.

- **Transferencias de pertenencias mineras:** A partir de información de propiedad minera del Sernageomin, el SII fiscaliza que las transacciones de propiedad minera sean en virtud de estándares de mercado.
- Lo anterior está coordinado en un sistema informático de control de riesgos específico para el sector minero, que opera de manera automatizada en base a información de Aduanas, Cochilco, Banco Central y declaraciones al SII. Este sistema genera alertas tempranas ante riesgos de incumplimiento tributario y permite al SII focalizar su fiscalización, lo que en la práctica reduce drásticamente las posibilidades de inflar de manera artificial los costos o de erosionar la base impositiva en la industria minera.
- En sus Planes de Gestión de Cumplimiento Tributario el SII considera a la industria minera como sector clave con los siguientes alcances para su fiscalización:
 - **Plan 2018:** Revisión de los criterios de valorización de inversiones en bienes de capital y proyectos mineros; revisión de las declaraciones de pequeños y medianos mineros.
 - **Plan 2019:** Revisión de riesgos en planificaciones tributarias agresivas, análisis de operaciones internacionales y precios de transferencia; sobrevaloración de costos (proyectos mineros, importación de bienes de capital); y el uso indebido de exenciones o franquicias tributarias.
 - **Plan 2020:** Mitigación de riesgos relativos a la transferencia de pertenencias mineras y su valorización; riesgos en la determinación de la base imponible del impuesto específico a la actividad minera y sus elementos principales.
- En el Plan de Gestión de Cumplimiento Tributario del año 2021 vuelve a quedar de manifiesto que el sector minero es un foco de interés para la fiscalización del SII, tal como muestra la **Figura 23**:

Figura 23: Objetivos estratégicos del Plan de Gestión de Cumplimiento Tributario 2021 del SII



Fuente: Servicio de Impuestos Internos, 2021.

- Los mecanismos de control de riesgos del sector minero del SII son valorados internacionalmente y reconocidos por su liderazgo y nivel de modernización a nivel regional. En efecto, el Fondo Monetario Internacional organiza conferencias de manera recurrente, en las que el SII forma parte de los invitados centrales para compartir su experiencia con otras administraciones tributarias de la región.
- Un ámbito de mejora para la gestión del SII es la articulación de controles con otras agencias públicas. En particular, relacionadas con el acceso a información de transferencias de pertenencias desde el Sernageomin; en materia de información de contratos de exportación con Cochilco; y sobre los resultados de muestras y análisis químico de productos mineros por parte de Aduanas.

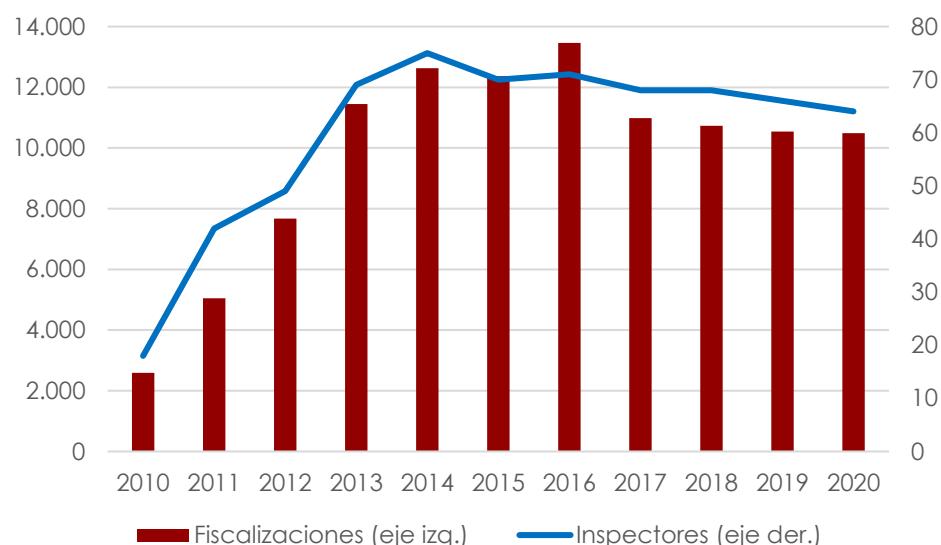
2.5. Servicio Nacional de Geología y Minería

Fiscalización de seguridad minera

- Dentro de las atribuciones para fiscalización de la industria del Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin) se incluyen las siguientes:
 - Inspecciones a instalaciones, faenas mineras y a depósitos de relaves mineros activos, para asegurar la correcta aplicación de la normativa de Seguridad Minera y minimizar el riesgo de accidentes personales.
 - Revisión y aprobación de planes de cierre de faenas mineras con sus respectivas fiscalizaciones.

- También, la revisión y aprobación de los proyectos de métodos de explotación menores a 5.000 toneladas y sus eventuales modificaciones para la explotación de la mina o tratamiento de sus minerales.
- Entre 2010 y 2013 el Sernageomin multiplicó por seis su capacidad de fiscalización en faenas e instalaciones mineras, expandiendo en similar proporción a su dotación de inspectores calificados para tales efectos, como se ilustra en la **Figura 24**.

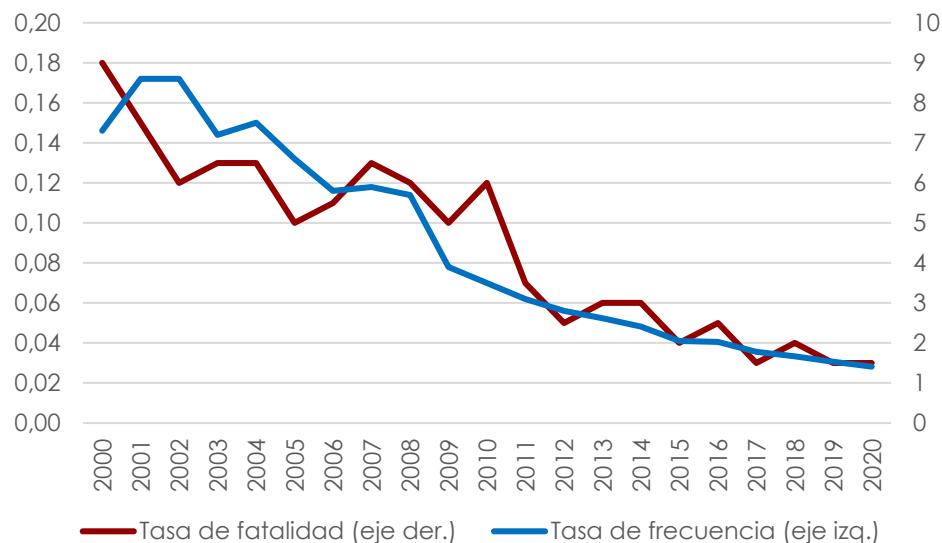
Figura 24: Número de fiscalizaciones a faenas mineras por materia de seguridad y número de inspectores 2010 – 2020



Fuente: Elaboración propia en base a informes de gestión de Sernageomin, varios años.

- Gracias a lo anterior y a la implementación de programas y políticas públicas sectoriales, los niveles de accidentabilidad en la industria minera en Chile han disminuido de manera sostenida en los últimos 20 años, posicionando al país dentro de los de mayor estándar en esta materia. Tal tendencia se ilustra en la **Figura 25**.

Figura 25: Tasas de fatalidad y de frecuencia en la industria minera en Chile 2010 – 2020



Fuente: Sernageomin, 2021.

2.6. Otras entidades fiscalizadoras

Comisión para el Mercado Financiero

- La Comisión para el Mercado Financiero (CMF) verifica el cumplimiento de lo señalado en el DL 600 y en la Resolución N° 298 de 2010, donde se exige a las compañías afectas a la Ley N° 20.026 sobre Impuesto Específico a la Actividad Minera someter sus estados financieros (trimestrales y anuales) y su memoria anual a una auditoría externa, y presentarlos ante la CMF.
- El hecho que solo las compañías mineras suscritas a contratos de invariabilidad tributaria y afectas al Impuesto Específico a la Actividad Minera (IEAM) reporten sus estados financieros (EEFF) es una debilidad para la imagen de la industria minera en Chile, pues no permite un análisis completo. En particular, las compañías Mantos Copper y Lomas Bayas no reportan a la CMF desde hace algunos años.
- Además, se establece el contenido mínimo de información, las normas de reportabilidad financiera y la exigencia de contar con auditores externos e independientes que validen tales informes.
- Desde la implementación de esta regulación, la industria minera no ha sido sujeto de sanciones por parte de la CMF bajo lo estipulado en la Ley N° 20.026.
- Dentro de las exigencias establecidas en la regulación se incluyen los plazos de presentación, que no deben superar los 60 días para reportes interinos y de 120 días para reportes anuales. Estos plazos se encuentran por encima de los estándares internacionales, pues normalmente las compañías listadas en bolsas

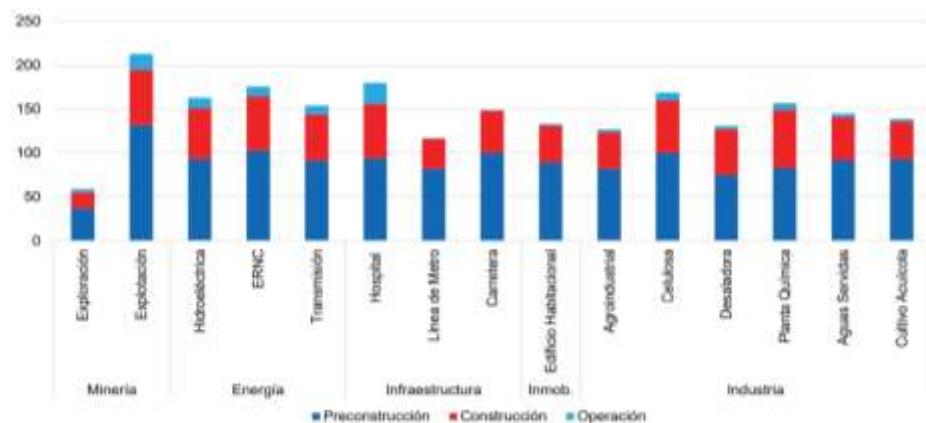
internacionales suelen reportar sus estados financieros con 30 días de desfase tras el cierre del período (trimestre, semestre o año).

- Las exigencias de publicar resultados financieros, más los controles del SII, los accionistas de las compañías y de las bolsas internacionales, suponen un control razonable frente a la potencial alteración de costos o pago de impuestos.

Agencias estatales a cargo de permisos sectoriales

- El siguiente apartado corresponde a una sección general respecto a los permisos que requieren las operaciones y proyectos mineros en Chile, y no constituye el foco del informe, a pesar de su relevancia en el marco regulatorio de la industria.
- Si bien las agencias estatales con facultades de entregar permisos no necesariamente ostentan el rol de agencias fiscalizadoras de manera directa, algunas de sus funciones tienen relación estrecha con el desarrollo de proyectos de inversión del sector minero.
- En específico, se trata de organismos como las Secretarías Regionales Ministeriales, el Servicio Nacional de Geología y Minería, la Dirección General de Aguas, la Dirección de Obras Municipales, el Consejo de Monumentos Nacionales, entre otros, de los cuales depende la aprobación de proyectos de inversión.
- De acuerdo con el estudio de 2019 de la Comisión Nacional de Productividad titulado *Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos*, los proyectos mineros en Chile son aquellos que requieren de la mayor cantidad de permisos, como se ilustra en la siguiente **Figura 26**. Adicionalmente, se estimó que tiempo de procesamiento efectivo para proyectos mineros es 2,7 veces superior al plazo normativo fijado en las regulaciones existentes.

Figura 26: Cantidad de permisos distintos por tipo de proyecto y etapa de tramitación



Fuente: Comisión Nacional de Productividad, 2020.

- Las principales conclusiones del estudio fueron el diagnóstico de un sistema regulatorio de mala calidad en comparación al de los países de la OCDE y se identificaron dos problemas clave:
 - Bajo nivel de eficiencia en materia de plazos, coordinación entre servicios, calidad de los incentivos y redundancias en los requisitos de información.
 - Certeza jurídica decreciente, en cuanto a la falta de claridad en sus criterios de otorgamiento y en la precariedad de su validez tras ser otorgados.

Bolsas internacionales y accionistas

- Todas las compañías mineras privadas del sector de la gran minería que operan en Chile son propiedad de empresas que cotizan en bolsas internacionales en Inglaterra, Australia, Canadá y Japón.
- Para acceder o mantenerse en las bolsas donde se transan sus acciones, las compañías deben cumplir con una serie de requisitos entre los que se incluyen:
 - Métricas financieras mínimas (liquidez, patrimonio, activos) e información histórica previa al listado de la compañía
 - Reporte de información financiera bajo normas específicas (IFRS, Normas Internacionales de Información Financiera)
 - Equipo directivo y gerencial con experiencia relevante
 - Información geológica, de recursos y reservas bajo estándares internacionales
 - Publicación periódica de información financiera, operativa, geológica y de otros tipos, auditada por agentes independientes
 - Otros requisitos relativos a materia de oferta de acciones,
- Lo anterior implica que las compañías mineras en Chile están sometidas al escrutinio de las autoridades bursátiles del país donde cotizan y de sus accionistas, que pueden incluir a personas naturales, fondos de inversión, fondos de pensiones, fondos soberanos, otras compañías, etc.
- Por esta razón, el desempeño y transparencia de las compañías mineras es observado y fiscalizado por los agentes de mercado, organismos internacionales y autoridades nacionales de los países que alojan a tales empresas.

3. MARCO DE FISCALIZACIÓN DE CODELCO

3.1. Regulación específica para Codelco

- Codelco está sometido a todas las regulaciones que afectan a la industria privada, tanto en materia tributaria, de exportaciones, seguridad y propiedad minera. Actualmente, Codelco no posee regulaciones que explícitamente pongan a la compañía en una situación más favorable frente al Estado o al mercado de commodities, en contraste con la minería privada. A pesar de lo

anterior, su especial condición de empresa del Estado sí puede generar influencias de agentes políticos que tiendan a favorecer o desfavorecer la posición de la compañía.

- Una de las principales regulaciones que valida la fiscalización sobre Codelco es el Decreto de Ley N° 1.350/76 y su modificación mediante la Ley N° 20.392, que modifica el estatuto orgánico de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (Codelco) y las normas sobre disposición de sus pertenencias mineras que no forman parte de yacimientos en actual explotación.
- Esta ley define roles, responsabilidades y facultades de los principales actores del Gobierno Corporativo de Codelco. Incluye además procedimientos, limitaciones para conformar el Directorio y mecanismos para la designación de los principales cargos de la Corporación, con objeto de someter a la compañía a estándares de la industria privada, lo que, sin embargo, ha resultado en mayores tensiones entre Codelco y organismos públicos como Contraloría.
- Además de lo anterior, Codelco es sujeto de regulaciones adicionales por su carácter de empresa estatal, entre las que se encuentran:
 - **Decreto de Ley N° 1.349/76:** Que crea la Comisión Chilena del Cobre y faculta a la institución para fiscalizar a través de auditorías a las empresas mineras del Estado, Codelco y Enami.
 - **Decreto N° 3/12:** Que modifica los estatutos de la Corporación Nacional del Cobre – Codelco, y que confiere a la Comisión para el Mercado Financiero (ex Superintendencia de Valores y Seguros) la facultad de fiscalización sobre la empresa bajo los mismos términos que las sociedades anónimas abiertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el decreto ley N° 1.349, de 1976.
 - **Ley N° 20.285:** Sobre Acceso a la Información Pública, fiscalizado por el Consejo para la Transparencia, requiere que la empresa publique información relacionada a su gestión institucional, operativa, financiera y sobre recursos humanos.
 - **Ley N° 20.730:** Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, bajo la cual Codelco definió instructivos internos para su cumplimiento, lo cual es fiscalizado por la Contraloría General de la República.
 - **Ley N° 20.880:** Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses, bajo la cual el directorio de Codelco y sus ejecutivos principales cumplen con la presentación de sus declaraciones de intereses y patrimonio, lo cual es fiscalizado por la Contraloría General de la República.

3.2. Beneficios de la fiscalización de Codelco

- Más allá de abarcar el cumplimiento del marco regulatorio de Codelco, la fiscalización sobre la cuprífera estatal tiene beneficios significativos para el resto de la industria, toda vez esta tarea redonda en la generación de un marco comparativo (o benchmark) para la industria privada.

- En específico, la información comercial, financiera, operativa, de seguridad, y en su amplio espectro vinculada al quehacer propio de la industria minera obtenida desde la fiscalización a Codelco, entrega a las agencias estatales un marco de comparación respecto al cual se puede evaluar a la industria privada.
- Un ejemplo significativo de esto son los términos comerciales con los que se transan concentrados y cátodos de cobre, como los precios de referencia, descuentos, premios, entre otros. Al ser estos, de acuerdo con el marco normativo, valores de mercado en plena competencia, permiten a instituciones como Cochilco disponer de información que transparenta y facilita el rol de fiscalización sobre las mineras privadas.

4. COMENTARIOS FINALES

4.1. Sobre el marco regulatorio

- El marco regulatorio en Chile, tanto a nivel general como en específico para el sector minero, ha resultado en positivos indicadores de desempeño institucional respecto a sus pares en América Latina.
- De modo general, Chile se ubica en posiciones intermedias entre países desarrollados y países emergentes, en cuanto a índices de gobernanza, calidad regulatoria y atractivo para negocios mineros.
- En específico, el país se ha caracterizado por ser el más competitivo en América Latina, en cuanto a percepción de estabilidad política y regulatoria, además de atractivo para la inversión en minería. Sin embargo, esto ha tendido a decaer en los últimos años.

4.2. Sobre el nivel de fiscalización en Chile

- A nivel general, se constata que existe información limitada respecto al desempeño de instituciones estatales en cuanto a fiscalización de la industria minera, siendo Cochilco y Sernageomin excepciones al disponer de mayores antecedentes públicos. Esto no ocurre en el Servicio Nacional de Aduanas, Servicio de Impuestos Internos y en la Comisión para el Mercado Financiero.
- Tal situación puede dar pie a argumentaciones en contra de la industria minera, como resultado de la poca disponibilidad de información detallada para el sector por parte de agencias estatales.
- A diferencia de otros países mineros, Chile cuenta con instituciones y procedimientos altamente especializados para verificar el cumplimiento de estándares de transparencia financiera, inversiones, cumplimiento tributario, exportaciones y seguridad minera. Dentro de estos organismos, destaca el rol de Cochilco y Sernageomin por sus resultados en los últimos años.

- En cuanto a la fiscalización de exportaciones y declaración del valor de ventas, el sistema chileno en el que Cochilco controla las condiciones comerciales y Aduanas la calidad física y química, ha resultado en una adecuada recaudación de impuestos mineros relevante para el país, sin desincentivar la exportación de minerales. En general, se puede afirmar que las exportaciones de cobre en Chile son controladas adecuadamente para que sean llevadas a cabo bajo condiciones de mercado, lo cual es reflejado por estudios que confirman bajos niveles de sub-declaración de ventas de productos mineros.
- Del punto anterior, si bien aún existen espacios de mejora, a modo general la industria minera en Chile tiene bajas posibilidades de no declarar la venta de sub-productos o utilizar mecanismos para erosionar su base impositiva a través de menores exportaciones.
- En materia tributaria, el Servicio de Impuestos Internos fiscaliza el cumplimiento de la industria minera a través de áreas especializadas en la Dirección de Grandes Contribuyentes. La administración tributaria controla precios de transferencia, valores de importación de bienes de capital, transferencias de propiedad minera y endeudamiento con partes relacionadas, a través de un sistema líder en la región, que incorpora datos desde variadas agencias estatales en un modelo informático de riesgos específico para el sector minero, que reduce ampliamente las posibilidades de que la industria erosione su base tributaria.
- Un ámbito de mejora para la gestión del SII es en la articulación de controles con otras agencias públicas. En particular, relacionadas con el acceso a información de transferencias de pertenencias desde el Sernageomin; en materia de información de contratos de exportación con Cochilco; y sobre los resultados de muestreos y análisis químico de productos mineros por parte de Aduanas.
- Respecto a la fiscalización de la seguridad en la industria, el rol de Sernageomin ha sido clave en posicionar al país como un líder internacional en la materia, con resultados efectivos en la disminución de accidentes durante las últimas dos décadas.
- Otras entidades fiscalizadoras, como la CMF, han facilitado la transparencia de la información financiera de la industria bajo estándares internacionales de reportabilidad y con auditorías externas independientes. Según esta institución, la industria minera afecta a la ley del royalty, no ha cometido infracciones. No obstante lo anterior, se debería avanzar en la cobertura de estas exigencias (actualmente solo empresas que gozan de invariabilidad tributaria son obligadas a publicar sus estados financieros) y en cuanto a plazos de reporte.
- Además de la fiscalización nacional, gran parte de la minería privada del cobre en Chile es propiedad de empresas listadas en bolsas internacionales, lo que incentiva la probidad y transparencia en sus reportes.

- Codelco es sujeto de más control y fiscalización en materia de gestión corporativa, transparencia, manejo del lobby y conflictos de interés, dado su carácter estatal. En este sentido, Codelco está sometido a un mayor escrutinio institucional y público que el resto de la industria.
- La ley de Gobierno Corporativo de Codelco tuvo como propósito situar a la compañía en estándares de la industria privada en cuanto a gestión interna y fiscalización, sin embargo, esto ha ocasionado conflictos con agentes como Contraloría y Cochilco. Aún queda por definir la forma en que este relacionamiento decantará.
- En comparación a otros países en desarrollo, la institucionalidad y los procedimientos de fiscalización de exportaciones en Chile son considerados entre los más modernos, eficientes y un ejemplo a seguir para los demás países emergentes exportadores de materias primas con alta dependencia en la industria minera.

AVISO DE RESPONSABILIDAD E INFORMACIÓN DE CONTACTO

El presente documento ha sido preparado y compartido en base al acuerdo entre Plusmining y el Consejo Minero. Este reporte y su información contenida son de carácter confidencial, por lo que no debe ser distribuido a terceros sin el consentimiento expreso y por escrito de Plusmining.

JUAN CARLOS GUAJARDO

DIRECTOR EJECUTIVO

juan.carlos.guajardo@plusmining.com

ERIC MEDEL

ANALISTA

eric.medel@plusmining.com

MATÍAS MARAÑÓN

ANALISTA

matias.maranon@plusmining.com

CAROLA CERDA

ANALISTA

carola.cerda@plusmining.com

TOMÁS ROSAS

ANALISTA

tomas.rosas@plusmining.com

DIRECCIÓN

Isidora Goyenechea 3000, Oficina 2321, Las Condes
Santiago, Chile

EMAIL

plusmining@plusmining.com

SITIO WEB

www.plusmining.com