

PROYECTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN

PARA MODIFICAR LA INICIATIVA EXCLUSIVA PRESIDENCIAL EN MATERIA DE COMPENSACIONES A FAVOR DEL ESTADO POR LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

1. ANTECEDENTES

1.1 Los efectos de la pandemia en la situación económica y la necesidad de recursos

En el marco de la pandemia del COVID-19, la actividad económica nacional se encuentra en una compleja situación. La contracción del Producto Interno Bruto fue de un 6% en el año 2020, la cifra más alta desde la histórica crisis de 1982-1983. Los efectos de esta marcada baja en el empleo han sido devastadores y la recuperación de puestos de trabajo se augura compleja, tanto por las condiciones sanitarias vigentes como también por la incertidumbre global y nacional.¹

Frente a este crítico contexto, el gobierno chileno ha reaccionado de manera conservadora y tardía. Las dos dimensiones en que tradicionalmente se ha centrado

¹ Datos a partir de presentación de 10 de Marzo de 2021 del Presidente del Banco Central, Mario Marcel, disponible en:

<https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/mmc10032021.pdf/a41b1d6f-70fb-b59b-519c-0a3ce913f3e5?t=1615380340863>



la actividad estatal frente a crisis económicas, el impulso a la actividad económica y el apoyo a las personas para solventar los impactos negativos de la recesión en su bienestar material, ha sido insuficiente, además de sostenerse sobre los hombros de las trabajadoras. Esto se ha visto expresado en los montos insuficientes del IFE, que exigió la aprobación de dos proyectos extraordinarios de retiro del 10% de los fondos de pensiones recaudados por las trabajadoras a lo largo de su vida laboral. Lamentablemente, el gobierno se ha negado sistemáticamente a discutir otros mecanismos para generar ingresos, a pesar de contar con espacio para crecer en carga tributaria o acudir a instrumentos de deuda. Muy por el contrario, se han adoptado medidas de austeridad fiscal, sumando al uso directo de recursos de las trabajadoras, los costos indirectos que el menor gasto público genera en su acceso a ayudas sociales y fomento a la actividad económica.

En medio de esta compleja situación, la discusión política ha girado hacia la forma de conseguir nuevos mecanismos de financiamiento que permitan al gobierno desarrollar una agenda más agresiva de ayuda a las personas, las PYMES y un fomento decidido a la recuperación económica. En ese marco, durante las últimas semanas una situación económica global ha generado la posibilidad de proponer una nueva medida. El precio internacional del cobre ha alcanzado su mayor valor en 8 años, pasando la barrera de los 4 dólares por libra. Este aumento de la demanda se basa en las perspectivas de reactivación económica a nivel mundial y la predominancia en ella de la agenda de transición energética que demanda altas cantidades del mineral rojo. La persistencia de esta agenda de inversión permiten augurar un probable nuevo “superciclo” de precios, muy por sobre el nivel de la década reciente. Si bien, los analistas no han emitido un juicio categórico sobre el grado de permanencia de este



precio, COCHILCO ha aumentado progresivamente su proyección del precio para el año 2021, pasando de 2,9 a 3,3 dólares por libra en sus recientes proyecciones de los últimos meses². Por todo lo anterior, parece razonable considerar la discusión de mecanismos de recaudación que apunten a la gran minería del cobre y ,eventualmente, a otros recursos naturales no renovables. Entre ellos, uno de los que ha tomado más fuerza es el llamado royalty, compensación o regalía minera.

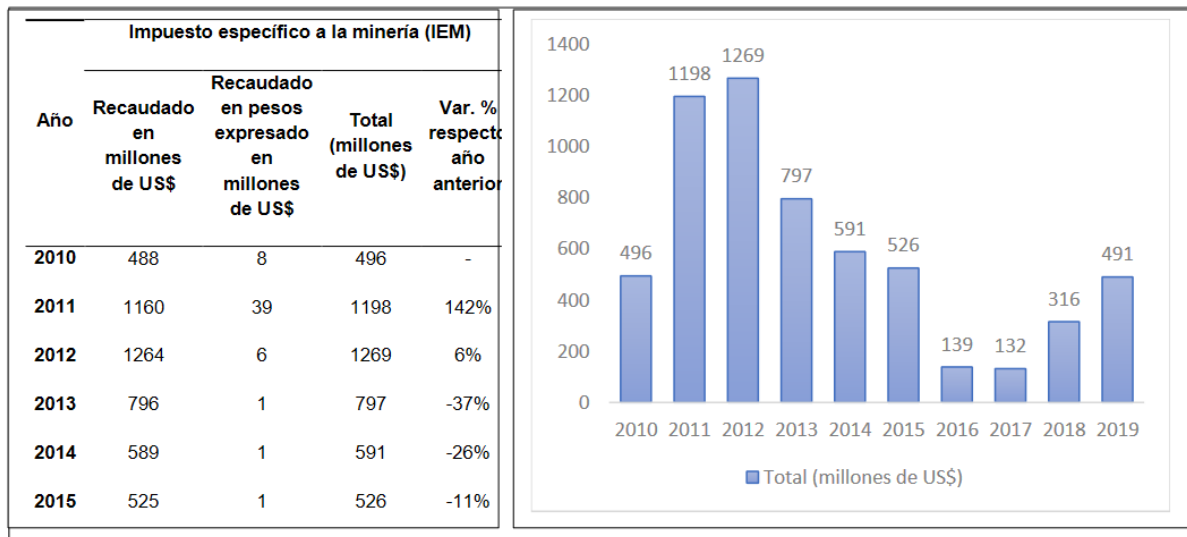
1.2 La situación del “royalty” en Chile:

El royalty, es el cobro de un derecho por parte del Estado, por la sola extracción de los recursos no renovables presentes en su territorio. Esta medida se fundamenta en el dominio público sobre estos recursos y la compensación de los particulares al Estado por extraer y beneficiarse de las riquezas contenidas en el subsuelo. Este instrumento se diferencia del impuesto vigente en Chile, el mal llamado royalty. A diferencia de una regalía, lo que está vigente en nuestro país es un impuesto específico a la gran minería, ya que grava la renta operacional (en sencillo: el valor que resulte de deducir de las ventas anuales los costos y gastos asociados a dichas ventas) de la actividad minera. Su recaudación es variable según nivel de producción y utilidades efectivas de las empresas gravadas. El siguiente cuadro demuestra su nivel de recaudación:

² <https://www.cochilco.cl/Paginas/Sala-de-Prensa/Noticias.aspx?ID=458>



Cuadro N°1. Recaudación fiscal por concepto de Impuesto Específico a la Actividad Minera, periodo 2010 – 2019. En millones de dólares corrientes.



Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional (2020) Asesoría Técnica Parlamentaria: **Impuesto específico a la minería, como parte del impuesto a la renta: Chile y legislación extranjera.**

Como podemos observar, la recaudación de este impuesto ha sido dispar y con una marcada baja durante los años recientes. Por ello, han crecido las críticas al diseño del instrumento, el cual grava únicamente las utilidades a través de tasas muy bajas, considerando los niveles de rentabilidad de la industria. A pesar de lo señalado por las empresas pertenecientes a la gran minería del cobre, que señalan el potencial efecto pernicioso que tendría el cobro de una regalía, numerosas investigaciones de reciente publicación han demostrado que como Estado hemos perdido una enorme oportunidad de percibir más recursos para el financiar gasto público, el cual podría recaudarse a través del cobro de tributos específicos más agresivos . Una de estas investigaciones³ ha concluido que la gran minería del cobre ha recibido utilidades

³ Sturla, G., López, R., Accorsi, S & Figueroa, E. (2018) La riqueza regalada a la gran minería del cobre en Chile: nuevas estimaciones, 2005-2014, Revista Cepal, abril 2018.



“extraordinarias” (es decir, si se hubieran cobrado como impuesto, la actividad económica se hubiera realizado igualmente) entre 2005 y 2014 de más de 120 mil millones de dólares, es decir, 13.000 millones de dólares cada año aproximadamente. A modo de ilustración, este monto corresponde a más de 8 veces todo lo gastado en gratuidad universitaria durante el año 2020. Adicionalmente, cabe mencionar que una nueva publicación, que extiende el rango de análisis a un ciclo mayor de tiempo, concluye que en el periodo 1988-2018, la renta recibida por el sector privado corresponde a más de 160.000 millones de dólares, correspondiente al 62,6% del total de la renta generada por la industria.⁴

1.3 La reforma constitucional para permitir el royalty

Las posibles modificaciones a los tributos a los recursos naturales no renovables y en particular a la gran minería del cobre, deben considerar las discusiones que se han dado sobre el tema, así como también el contexto actual en materia constitucional.

La discusión sobre la posibilidad de establecer una regalía en sede legislativa ha sido de larga data. El principal hito fue la aprobación del mencionado Impuesto Específico a la Minería, sin embargo, con posterioridad a su entrada en vigencia, se han presentado numerosas mociones que apuntan a la creación de una compensación efectiva. Es posible mencionar como último hito relevante la aprobación en la Comisión de Minería y Energía el proyecto de ley presentado por diversos diputados y diputadas, el cual establece un royalty del 3% a la gran minería del cobre y del litio. Sin embargo, este proyecto ha presentado numerosas críticas basadas en su

⁴ Leiva, B. (2020) Natural resource rent allocation, government quality, and concession design: The case of copper in Chile, Resources Policy, Vol 68.



supuesta inconstitucionalidad, ya que, a juicio de algunas, dicha discusión legislativa debe iniciarse a través de la iniciativa legislativa presidencial. Esto se expresó en la declaración de inadmisibilidad del que fue objeto por parte de la mesa de la Cámara (la Sala posteriormente permitió continuar su discusión) Por ello, la moción no ha visto mayor discusión desde el informe favorable expedido por la mencionada Comisión.

A esto se suma el fallo del Tribunal Constitucional que recayó en la reforma de la Carta Fundamental que buscaba implementar un segundo retiro del 10% de los fondos previsionales. En la sentencia Rol 9797-20, el órgano jurisdiccional determinó que, a pesar de que dicha reforma constitucional fue aprobada con los quórum requeridos, el legislador no podía evadir la regulación de la iniciativa exclusiva presidencial establecida en el mismo texto.⁵ A pesar de lo discutible del criterio por el que optó el tribunal, si se intentara aprobar un proyecto de similares características para establecer un royalty, el resultado sería probablemente el mismo.

En esa línea, una forma de iniciar una discusión legislativa relativa a la posibilidad de establecer una compensación a la explotación de los recursos naturales no renovables, requeriría modificar la regulación constitucional de la iniciativa exclusiva presidencial.

2. IDEA MATRIZ

⁵Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol 9797-20-CPT



El proyecto tiene por finalidad modificar la iniciativa exclusiva presidencial en materia de compensaciones al Estado por la explotación de recursos naturales no renovables.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto propone la inclusión de un nuevo numeral 21° en el artículo 63 de la Constitución. Este artículo regula las materias de ley, a través del mecanismo designado como “dominio máximo legal”, el cual establece de manera taxativa el contenido que puede tener un proyecto de ley. Este ámbito de acción se determina tanto para los proyectos originados en mensaje presidencial como también aquellos que surgen a través de mociones parlamentarias. La reforma planteada apunta a incluir como una de las materias de ley, el establecimiento de compensaciones a favor del Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables.

En segundo lugar, se somete a la discusión del Congreso Nacional la propuesta de reformar el artículo 65° en su numeral N° 1, para establecer una excepción a la regulación general que circunscribe la iniciativa legislativa en materia tributaria al Presidente de la República. De esta manera se busca permitir que las y los parlamentarios puedan presentar mociones que puedan establecer compensaciones o regalías para explotar recursos naturales no renovables.

Por las consideraciones antes expuestas, la diputada que suscribe, viene en proponer a esta Honorable Cámara el siguiente



Proyecto de Reforma constitucional

Artículo único:

Reforma al artículo 63, para añadir un nuevo numeral N° 21 del siguiente tenor:

“21) Las que regulen la forma y el modo de funcionamiento de las compensaciones a favor del Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables.”

Reforma al artículo 65 N° 1, para añadir, después de la palabra progresión:

“, lo anterior no obsta el establecimiento de una compensación a favor del Estado por la explotación de recursos naturales no renovables, regulada en el artículo 53 N° 21, el cual podrá ser ingresado por moción parlamentaria.”

Catalina Pérez Salinas





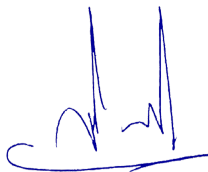
FIRADO DIGITALMENTE:
H.D. CATALINA PÉREZ S.



FIRADO DIGITALMENTE:
H.D. GABRIEL BORIC F.



FIRADO DIGITALMENTE:
H.D. ESTEBAN VELASQUEZ N.



FIRADO DIGITALMENTE:
H.D. RUBÉN MORAGA M.



FIRADO DIGITALMENTE:
H.D. CRISTINA GIRARDI L.



FIRADO DIGITALMENTE:
H.D. TOMÁS HIRSCH G.



FIRADO DIGITALMENTE:
H.D. MARCELA HERNANDO P.



FIRADO DIGITALMENTE:
H.D. DANIELLA CICARDINI M.



FIRADO DIGITALMENTE:
H.D. JORGE BRITO H.

