

FUENTE : [bservatorio Minero del Uruguay](#)

- En Uruguay existen casi las mismas disposiciones legales que en Chile, que permiten a una empresa extranjera transferir las utilidades y evadir el impuesto a la renta.
- Están dadas todas las condiciones para que la minera Aratirí no declare utilidades y, si alguna vez las llega a declarar, para que sean tan bajas como le acomode.
- El nuevo impuesto adicional al IRAE, que es presentado como un gran logro de este proyecto de ley de minería de gran porte, no se pagará nunca.
- Para aparecer atractivo, el proyecto de ley crea un Fondo Soberano Intergeneracional de Inversión, pero el mismo será paupérrimo por lo antes expuesto.
- En caso de controversia con la empresa, el proyecto entrega la resolución del conflicto a un tribunal internacional. Este es el broche de oro del proyecto de MGP.

El economista chileno Julián Alcayaga Olivares, que participó como invitado en el Foro sobre Minería de Gran Porte realizado en Montevideo el pasado 7 de marzo (ver Megaminería en Uruguay /vii), analiza críticamente en este artículo los aspectos económico-tributarios del proyecto de ley a consideración del Parlamento.

Comentario al proyecto de ley relativo a la Minería de Gran Porte (MGP)

He querido hacer estos comentarios económico-tributarios a propósito del proyecto de MGP, porque en el foro no analicé dicho proyecto en su mérito mismo, por la simple razón que quería mostrar cual es la realidad de la minería en Chile, sobre todo en su aspecto económico-tributario.

Este enfoque me parecía necesario, incluso ineludible, porque Chile ha servido de ejemplo al proyecto de MGP en Uruguay y goza, en materia de gestión de recursos mineros, de un inmerecido prestigio en toda América Latina.

A tal punto que resulta imperativo mostrar y demostrar que la gran minería privada ha sido nefasta para la economía chilena. Y de paso para los trabajadores chilenos. Por otra parte, las críticas al proyecto de MGP de las cuales he tenido conocimiento, se centran en aspectos medio ambientales y sociales. No he visto, ni oído, críticas al aspecto económico o tributario de este proyecto que, a mi modesto parecer, es el más importante porque no deja beneficios en Uruguay. Puede ser que las críticas no se han producido porque tal vez los economistas locales no se atreven a criticar la inversión extranjera para no pasar por ignorantes o “atrasados” ante el apabullante dominio comunicacional del neoliberalismo.

Esto último también podría explicarse porque los negativos aspectos económico-tributarios del proyecto MGP no son muy visibles, en razón de la forma en que éste está estructurado. Tal

como está redactado diluye sus disposiciones modificando otras leyes, lo que hace difícil encontrar, o aún identificar, sus aspectos negativos.

Aprovechando mi larga experiencia en el análisis económico-tributario de los proyectos de la gran minería en Chile, me he permitido analizar el proyecto de MGP, y he encontrado algunas disposiciones legales que me parecen claramente negativas para la hermana república de Uruguay.

¿Cuáles son los beneficios económicos del proyecto MGP?

A priori los beneficios se sitúan en el ámbito fiscal (impositivo), aumentando la recaudación del Estado:

- 1º) la MGP, como toda actividad económica, debe pagar el IRAE (impuesto a la renta de actividades económicas),
- 2º) debe pagar el canon minero y,
- 3º) debe pagar un nuevo impuesto adicional específico y “progresivo” a la renta de la explotación minera.

Sobre la base de lo ocurrido en la minería chilena y, sobre todo, en virtud del análisis de los aspectos económico-tributarios del proyecto mismo, pienso que la minera Aratirí (grupo Zamin Ferrous) podría pagar algo de IRAE sólo a partir del décimo año de explotación.

Como en Chile, este impuesto se paga sólo si la compañía minera declara utilidades. Ahora bien, existen en el proyecto de MGP algunas disposiciones que permiten eludir impuestos ocultando las utilidades.

En Uruguay existen casi las mismas disposiciones legales que en Chile, que permiten hacer desaparecer las utilidades y en consecuencia evadir el impuesto a la renta.

A título de ejemplo, la letra f) del art. 21 del Texto Ordenado de 1996, permite que las empresas puedan acumular sus pérdidas operacionales, que en Uruguay se llaman “pérdidas fiscales de ejercicios anteriores” durante cinco años. Dichas pérdidas pueden ser deducidas en su totalidad de los impuestos que debiesen gravar los beneficios de los ejercicios posteriores.

El mismo artículo en la misma letra, permite deducir de los beneficios los intereses de préstamos de organismos internacionales de crédito. Nada impide los préstamos a la compañía minera por parte de financieras relacionadas (filiales, casa matriz, empresas asociadas, etc.) domiciliadas en paraísos fiscales del Caribe u otros lugares del planeta.

No he encontrado en la legislación uruguaya ninguna disposición que prohíba operar en los mercados de futuros o de derivados, mercados que permiten traspasar utilidades comerciales a empresas relacionadas (filiales, casa matriz, empresas asociadas, etc.).

El art. 29 del proyecto de ley le otorga “invariabilidad” sobre el IRAE y el canon minero a la inversión en la Minería de Gran Porte. En Chile esta invariabilidad dura solamente hasta el 2024, pero en Uruguay no tiene término.

Tampoco existen en la Ley 18.063, Título VII, que regula los precios de transferencia, disposiciones que impidan el traspaso de utilidades mediante operaciones comerciales a empresas relacionadas domiciliadas en paraísos fiscales. Si bien los precios de transferencia aparecen mejor regulados que en la legislación chilena, su control y fiscalización por parte de la DGI quedan más bien sujetos a la buena fe de los declarantes.

En otras palabras, están dadas todas las condiciones para que la minera Aratirí no declare utilidades, y si alguna vez las llega a declarar, para que sean tan bajas como le acomode. Por consiguiente pagará, si paga en el largo plazo, un muy pequeño IRAE.

Por las razones expuestas, si es poco probable que la minera Aratirí llegue nunca a pagar el IRAE, es aún menos probable que llegue a pagar el impuesto adicional específico al IRAE con tasa progresiva.

Explicación necesaria: el art. 38, por intermedio del nuevo art. 103 del TO, al definir el producto minero hace aplicable el art. 7 del proyecto de MGP (argucia que explicaremos más adelante al hablar del canon).

¿En qué incide lo que precede? Puede parecer complejo: el nuevo art. 104 del TO dice que el producto minero puede ser un insumo de un proceso industrial, lo que permite limitar la base impositiva para el cálculo del impuesto adicional.

Pero, el golpe final a la desaparición de este impuesto adicional al IRAE lo hace este mismo art. 38 con el nuevo art. 112 del TO, que permite que el canon minero se pueda imputar a este adicional.

En resumen, este nuevo impuesto adicional no se pagará nunca, porque si en algún momento llegara a existir una base para su pago, este desaparecerá al imputársele el canon minero. Sin embargo, este impuesto adicional es presentado como un gran logro de este proyecto.

El art. 38 del proyecto MGP, que agrega el capítulo XVII al Título 4 del Texto Ordenado de 1996, y que crea este impuesto adicional al IRAE solo para la minería de MGP, lo hace a priori muy atractivo, pero ese es su único mérito.

Este capítulo maneja los mismos conceptos y la misma estructura de los proyectos que las transnacionales mineras han hecho aprobar en Chile.

El art. 39 del proyecto de MGP agrega más artificio para hacer que aparezca atractivo: Se crea un Fondo Soberano Intergeneracional de Inversión. Con la creación de este Fondo, alimentado en principio con parte de los recursos provenientes de la Minería de Gran Porte, se busca generar apoyos transversales al proyecto. La idea es que se piensa en las generaciones futuras. Visto así es muy “lindo”, pero es necesario precisar – dado que es difícil detectarlo en el proyecto MGP – que dicho fondo será paupérrimo: recibirá solo un escaso aporte del canon minero, pero no recibirá nada del IRAE y aún menos del impuesto adicional al IRAE.

Sin embargo, la creación de este nuevo impuesto adicional específico solo para la MGP,

aparece como una idea muy progresista. Entre otros porque establece además una tasa progresiva en el nuevo art. 110 del TO, inspirándose en lo que el Presidente Piñera aplicó el año 2010 en Chile: se modificó el impuesto específico a la minería, modificación cuyo objetivo publicitado era aumentar la tributación para la necesaria reconstrucción debida al terremoto de febrero de ese año.

Sin embargo, en el año 2011, con la tasa progresiva ya en aplicación, la recaudación del impuesto específico a la minería fue inferior a lo que se recaudó en el 2010, a pesar que el precio del cobre en el ejercicio 2011 fue un 15% superior al del año 2010. En el año 2012 la cosa fue peor: la recaudación de este impuesto “progresivo” fue un 30% inferior a lo recaudado en el año 2011 a pesar que el precio del cobre fue similar.

La progresividad del impuesto fue pura propaganda, el volador de luces necesario para legitimar entre los chilenos un proyecto que tenía como único objetivo aumentar los años de invariabilidad tributaria de las compañías mineras, desde el año 2017 hasta el 2024.

La introducción de un impuesto adicional progresivo al IRAE en el proyecto de MGP, es también un volador de luces que tiene el mismo afán propagandístico que en Chile, y su único objetivo es darle legitimidad al proyecto de MGP, creando la ilusión de un nuevo impuesto progresivo y exclusivo para el sector, impuesto que sus mismas disposiciones hacen desaparecer, y que nunca nadie va a pagar.

Sin hacer ningún proceso de intenciones, tal como está concebido en el mismo proyecto de MGP y en las modificaciones a otras leyes, estimo que como ocurrió en Chile, en los primeros 10 o 15 años de explotación Aratirí no declarará utilidades y por tanto no pagará el IRAE. Si en algún momento llegase a declarar utilidades, éstas serán misérrimas. Las grandes empresas mineras no tienen la costumbre de entregar las varas para que les azoten.

Si como se ve hay pocas posibilidades de que Aratirí pague el IRAE, hay aún menos posibilidades de que pague el adicional al IRAE. ¿Dónde están entonces los beneficios económicos para el Uruguay con este proyecto?

El único pago que no podría evadir en su totalidad un proyecto de MGP, aunque no declare utilidades, sería el canon minero establecido en el art. 45 del Código de Minería, porque éste se establece sobre la base del valor del producto minero. Pero, desafortunadamente, es el mismo proyecto de MGP el que entrega las herramientas para que Aratirí eluda la mayor parte de ese canon.

Antes de analizar las disposiciones que permiten eludir el canon minero, debo hacer un comentario no atinente al proyecto de MGP. El porcentaje que establece el Código de Minería a pagar sobre el material extraído es de un 5%, de los cuales 3% solamente son para el Estado (60% de la recaudación) y 2% para los propietarios superficiarios (40% de la recaudación).

El Código de Minería establece en su Art. 4º que: “Todos los yacimientos de sustancias minerales existentes en el subsuelo marítimo o terrestre o que afloran en la superficie del territorio nacional integran en forma inalienable e imprescriptible, el dominio del Estado” ¿Cuál

es entonces el fundamento legal para que el canon vaya a los propietarios superficiarios?

Puede ser legal y justo que se les indemnice por la ocupación del suelo (superficie) que les pertenece, sobre todo si se trata de suelos agrícolas. Pero no hay fundamento legal ni constitucional para que perciban el canon minero. Este debiese ser percibido en su totalidad por el Estado en representación de todo el pueblo uruguayo.

En caso contrario, más valdría simplemente derogar el art. 4° del Código de Minería que declara el dominio del Estado sobre todas las sustancias minerales.

Volvamos a lo que el proyecto de MGP dispone sobre el canon minero que, si no se lo analiza con la acuciosidad necesaria, puede dejar la impresión que le aportará muchos recursos al fisco.

Si se multiplica mecánicamente el 5% de canon por la producción esperada de 18 millones de toneladas anuales del proyecto Aratirí, para un precio promedio de 150 dólares la tonelada, nos daría 135 millones de dólares anuales como ingreso por canon minero.

Pero eso puede estar muy alejado de la realidad si se acepta la argumentación de Aratirí, porque el precio de 150 dólares corresponde a un mineral de muy alto contenido de hierro, superior al 70%. El mineral de Valentines no sobrepasaría el 30% y, para llegar al 69% de hierro contenido, es necesario un proceso de concentración o beneficiación, como propone la empresa.

Aratirí alega insistentemente que este proceso adicional es una etapa de “industrialización” del mineral. ¿Por qué hace esto? Porque la renta minera se aplica sólo a lo que se considere actividad minera. El art. 7 del proyecto de MGP incluye la “beneficiación” dentro de la actividad minera, pero deja afuera a la producción de pellets y arrabio, a las que considera “industrialización” del mineral, a pesar de ser parte integrante del mismo proceso productivo.

Desde un punto de vista técnico o productivo nada justifica que la concentración y la pelletización queden fuera de la producción minera. Esta separación solo se hace con el objetivo de disminuir considerablemente la base impositiva del canon y el adicional al IRAE. Ni siquiera en Chile se les ocurrió una argucia (¿astucia?) parecida, puesto que la fundición, refinación o electro-obtención del cobre son considerados producto minero.

En el caso uruguayo, si se dejan esos procesos fuera de lo que se considera actividad minera para efectos del cálculo de la renta, la base impositiva finalmente no sobrepasaría los 40 dólares por tonelada. Por consiguiente, la renta minera total no llegaría ni siquiera a los 40 millones de dólares anuales, de los cuales el Estado percibiría apenas US\$ 24 millones.

Si mis estimaciones son buenas, eso será todo lo que recibirá Uruguay, habida cuenta de que, como ya concluimos más arriba, el Estado no percibirá el pago del IRAE ni el impuesto adicional, porque el art. 7 también se aplica para determinar el producto minero sobre el cual se aplica el adicional al IRAE. En el proyecto de MGP no ha quedado nada al azar.

Sacar la actividad “industrial” de la actividad minera le permite, además, a Aratirí postular a los regímenes promocionales del Estado por su actividad industrial, como lo señala, además, expresamente la letra b) del art. 29 del Proyecto de MGP. Repito: el proyecto tal cual está formulado no le debe nada al azar.

Ahora bien, alguien podría argüir que la Dirección General Impositiva (DGI), basándose en jurisprudencia administrativo-tributaria, podría cuestionar que el proceso de “industrialización” del mineral de hierro, o su transporte, no sean incluidos para la determinación de la renta minera. En caso de controversia con la empresa, respecto a la base impositiva del canon y del impuesto adicional minero, el proyecto MGP en su art. 29 letra f) le entrega la resolución del conflicto a un tribunal arbitral internacional. Este es el broche de oro del proyecto de MGP, porque en estos tribunales siempre ganan las transnacionales en contra de los Estados del Tercer Mundo, y para eso se crearon precisamente esos tribunales.

Broche de oro que corona todas las sibilinas disposiciones de este proyecto de ley, disposiciones que quedan ocultas detrás de los voladores de luces que contiene, como la creación de un impuesto adicional específico a la MGP o la creación de un Fondo Intergeneracional de Inversión.

Por sus dañinas implicancias para el Uruguay, me atrevo a sostener que el proyecto de MGP no puede haber sido concebido por uruguayos, sino por consultoras internacionales que trabajan para las transnacionales, del mismo modo que el Tratado Binacional Minero entre Chile y Argentina fue concebido por Barrick Gold, y no por los gobiernos de Chile ni de Argentina, sin embargo, este Tratado Binacional no se atreve a entregarle a tribunales arbitrales internacionales la solución de controversias. El Proyecto MGP sí lo hace: ¿Por qué? ¿Quién decidió algo tan contrario al interés nacional?

Este proyecto de MGP no puede ser aprobado tal como está concebido. Debe ser modificado sustancialmente, suprimiendo definitivamente los art. 7 y 52, de manera que el canon minero por MGP se pague por tonelada física de mineral exportado, sin importar si lo exportan como mineral, como concentrado o como pellet.

Para la empresa Aratirí el canon minero no debiese ser nunca inferior a 25 dólares por tonelada exportada, si el precio internacional del hierro no sobrepasa los US\$ 150/ton. El canon percibido por tonelada debiese aumentar de US\$ 5 cada vez que el precio sobrepase en US\$ 10 los US\$ 150 la tonelada. También se debiese suprimir el art. 38 que establece el impuesto adicional al IRAE para la MGP, por la simple razón que es un volador de luces que no se justifica si se aplica un canon minero como el propuesto anteriormente.

Por sobre todas las cosas, debiese ser suprimido el artículo 29, que entre otras cosas le entrega la soberanía jurisdiccional a tribunales extranjeros.

Para concluir, creo necesario que se tome muy en cuenta el art. 50° de la Constitución del Uruguay, que establece:

“El Estado orientará el comercio exterior de la República protegiendo las actividades

productivas cuyo destino sea la exportación o que reemplacen bienes de importación. La ley promoverá las inversiones destinadas a este fin, y encauzará preferentemente con este destino el ahorro público. Toda organización comercial o industrial trustificada estará bajo el contralor del Estado. Asimismo, el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general”.

La Constitución obliga al Estado a orientar el comercio exterior al reemplazo de bienes de importación. Con los yacimientos mineros de hierro se pueden perfectamente reemplazar las importaciones de arrabio y de acero, promoviendo la creación de una siderúrgica en el Uruguay. El Estado chileno lo hizo hace 70 años, y no veo las razones para que el Estado uruguayo no pueda hacer lo mismo hoy. En caso necesario, creando una empresa mixta con el mismo grupo Zamin Ferrous.

Una razón más para no aprobar el proyecto de MGP en su estado actual y, si llega a ser aprobado, recurrir de inconstitucionalidad a la Suprema Corte de Justicia.