

MINUTA SALA

Proyecto de Ley que establece un beneficio excepcional y transitorio respecto a la obligación de garantizar el cierre de una faena de conformidad a la ley N° 20.551, que regula el cierre de faenas e instalaciones mineras.

Boletín N° 13.645-08

1.- Antecedentes y Datos del Proyecto:

Origen: Mensaje Presidencial

Finalidad: Otorgar medidas de alivio ante la crisis provocada por el COVID a las empresas mineras que deben garantizar su obligación de cierre de faenas de conformidad a lo dispuesto por la ley N° 20.551.

Mecanismo:

1. Libera por 18 meses parte de la obligación de enterar una garantía en favor del SERNAGEOMIN, correspondiente a la proporción de la vida útil de la faena minera.

Esta liberación puede ser desde un 12%, para aquellas faenas cuya vida útil sea igual o superior a 2 años y hasta un 70% para aquellas faenas cuya vida útil sea igual o superior a 21 años.

No se puede acceder al beneficio si se tienen obligaciones de ejecución del plan de cierre pendientes.

2. Adicionalmente modifica el sistema de calificación de la idoneidad de las garantías (Art. 54 Ley 20.551). A la fecha estas son calificadas por el SERNAGEOMIN y la Comisión para el Mercado Financiero (Originalmente la Superintendencia de Valores y Seguros, hoy integrada con la Superintendencia de Bancos e instituciones financieras). Este proyecto lo deja exclusivamente en manos del SERNAGEOMIN, reforma que tiene el carácter de permanente y no de transitoria.

Fundamento del Mensaje:

1.- Actualmente existen 126 faenas mineras con planes de cierre aprobados por el Servicio Nacional de Geología y Minería, las cuales han constituido 135 instrumentos de garantía, los que en total suman aproximadamente 84.000.000 de Unidades de Fomento.

2.- Dado el alto costo asociado a dichas garantías, las empresas mineras deben mantener gran parte de su capacidad crediticia destinada a este objeto.

3.- La Pandemia generó una carga adicional a las empresas afectadas que no les permite mantener un respaldo financiero para cumplir los planes de cierre y mantener sus operaciones activas.

4.- Que pase por la Comisión de Mercados Financieros hace más complejo el trámite y escapa de las funciones de la comisión.

5.- Enami es una de las mayores beneficiadas por que le permitirá contar con 648.275 UF (23.6 millones de dólares) que mantiene en garantías.

2.- Cuestionamiento de este proyecto

1.- Contexto: La ley de cierre faena minera surge como una respuesta a los impactos negativos que genera la actividad minera sobre el territorio en que se emplazan las faenas, dado que una vez que estas empresas han terminado con sus labores, solían abandonar los territorios dejando enormes pasivos ambientales, como la existencia de botaderos de escombros, escoriales o tranques de relaves activos. Así como los restos de la industria que no eran rentables de dismantelar, infiltraciones en napas de aguas, etc.

Ante este déficit regulatorio se genera un mecanismo por el cual la empresa minera debe garantizar su obligación de cierre, por medio de un sistema de garantías financieras que permiten al Estado ejecutar el cierre y tomar las medidas de seguridad, en caso de que la empresa no cumpliera con esa labor.

Se trata en definitiva de la materialización del principio de responsabilidad ambiental o “contaminador pagador”, que obliga al sector minero a internalizar las externalidades negativas de su negocio, al impedir la generación de faenas abandonadas.

Liberalizar la obligación de garantía implica hacer más débil un seguro en aquel evento en que es más probable que ocurra el siniestro: Esto es que se genere la quiebra de la compañía minera y se abandonen las faenas.

2.- ¿A quién beneficia esta ley? A la mediana minería, es decir, a aquellas faenas que procesan entre **300 y 8.000 toneladas de mineral al día** (entre 10.000 y 50.000 toneladas métricas mensuales) según el Instituto de Ingenieros de Minas de Chile (menos de 50.000 toneladas de cobre fino por año). Esto corresponde a 114-119 faenas mineras que pueden encontrar se en este segmento, empresas principalmente dedicadas a la minería subterránea y que tienen una vida útil corta lo que explica el rango anterior por la entrada y salida de inversiones.

De acuerdo con un informe de la Comisión Chilena del Cobre en 2014, estas empresas mantienen entre 80 y 400 trabajadores representando el 28% del empleo de la minería en Chile.

Venden mayoritariamente su producción a Enami a través de contratos de compra, y se trata de capitales esencialmente nacionales.

De la cartera total de proyectos mineros que existen en Chile para el período 2014-2023, y que alcanza a US\$ 104.851 millones, la mediana minería participa con US\$ 3.121 millones en inversiones, representando solo el 3% del total de la cartera.

En minería de cobre el 2013 produjeron 306,5 mil toneladas equivalentes a solo el 5,2% del cobre producido ese año. En minería de oro 9.097 kilogramos que equivale al 17,7% del total nacional. En minería de hierro 3.644,4 miles de toneladas siendo responsables del 40,1% de la producción del

país, y el 100% del cinc y plomo en el país, registrando, 29.759 toneladas y 1.829 toneladas, respectivamente.

Si bien se reconoce que entre las empresas mineras el sector de la mediana minería es conocido por su debilidad crediticia para afrontar los costos de sus labores, también son beneficiario de varios subsidios encaminados a sopesar esta situación.

En una perspectiva más amplia, cabe comparar el tipo de medida pensada por este gobierno para la minería en relación con otros sectores de la economía. En este sentido no se vislumbra ningún otro sector al que se le haya permitido debilitar sus seguros para poder afrontar la pandemia. El único mecanismo parecido fue el retiro del 10% de los fondos previsionales y como bien es sabido el Gobierno ha sido enfáticamente opositor a este tipo de instrumento, precisamente por el efecto negativo que produce a largo plazo.

3.- Medida insuficiente para ayudar al a mediana minería, dentro de las comisiones la sonami advirtió que los montos de reducción eran muy bajos para ser un alivio en pandemia, puesto que no alcanzaban a cubrir el IVA de los planes de cierre, proponiendo aumentar el monto mínimo de un 12% a un 25%.

Así mismo se observó que la vida útil de la mayoría de las empresas de mediana minería era de 10 años y a lo sumo 15, por lo que los rangos de la escala temporal de reducción propuestos en este proyecto excedían la realidad de este tipo de faenas. Esto llamó poderosamente la atención puesto que los propios sindicatos del sector alertaron que, si bien la intención declarada en el texto alude a la mediana minería, el detalle del articulado pareciera ajustarse a las escalas de la gran minería.

En efecto, si bien el proyecto en el mensaje establece que se hace cargo de la mediana minería y no de la gran minería, el texto solo se refiere a ello de manera indirecta al aludir al artículo 3 letra q de la ley 20551, que se refiere a las toneladas que procesa el ente beneficiado. Ello pudo haberse dicho expresamente para evitar confusiones. Sin embargo, esta no es la única advertencia de que el instrumento podría intentar elevarse a la gran minería, pues como se ha dicho las escalas temporales de la devolución de garantía se ajustan a los tiempos de vida de la gran minería y no de la mediana.

4.- Posibles tardanzas. Otro elemento para descartar el beneficio que traería esta ley es el procedimiento para otorgar el beneficio que tampoco parecía idóneo, debido a los trámites que implica, requiriendo pronunciamiento expreso de Sernageomin para cada garantía. Esto en el corto plazo, y dado el volumen de garantías que debería procesar, implica el riesgo de que el servicio no llegara a tiempo considerando la supuesta urgencia de esta medida. Urgencia que finalmente no se ha visto puesto que tras la normalización de la pandemia las empresas a quienes beneficiaría siguen funcionando y, de hecho, el precio de los metales y el bajo número de operarios por faena ha rentabilizado aún más al sector.

En el mismo sentido se advirtió que se junta un beneficio temporal con una medida permanente que implica la salida de la Comisión de Mercados Financieros y deja el control de las garantías al SERNAGEOMIN. Se advirtió por diversos actores que el servicio no tiene las capacidades para asumir una nueva función con la carga laboral que actualmente tiene, lo que incluso podría comprometer las funciones que le son propias como es la seguridad minera.

Si bien se explicó que el cambio de la SVS a la CMF produjo mayores dilaciones en la tramitación de dichas garantías y se mencionó que el SERNAGEOMIN tenía conocimiento de estos instrumentos, lo cierto es que la ley no importa un aumento de personal del servicio lo que podría igualmente atentar contra la eficacia del servicio.

5.- Existencia de otros mecanismos que no comprometan la seguridad del patrimonio ambiental.

El Estado puede proporcionar subsidios sin comprometer fondos que están destinados a mitigar impactos de la actividad minera que podría castigar el producto de este sector en mercados internacionales por no ser sustentable.

6.- La tramitación apresurada del proyecto sin la discusión debida, sin haber escuchado a los actores incumbentes llevo al rechazo en general del proyecto en la comisión.

A modo de ejemplo, se solicitó la votación inmediata sin citar a la Comisión de Mercados Financieros ni tampoco a la Superintendencia de medio ambiente, lo que no permitió discutir si era pertinente el traslado de responsabilidad de un órgano a otro o cual es el riesgo actual de que una minera mediana no cumpla sus deberes de plan de cierre y producto de esta ley no existan los fondos necesarios para que el Estado lo ejecute. Tal incertidumbre llevo a rechazar el proyecto en general.