

---

**El Royalty II y la búsqueda de la renta del cobre chileno**  
**Un análisis de la política económica del impuesto específico, el Royalty II, sobre**  
**cobre**

**Paul Collett**  
**Pomona College**  
**AD: Fernando Garcia**  
**Consejero: Marco Muñoz M.**  
**School for Internacional Training**

---

---

## **Tabla de Contenido**

<b>Abstracto</b>	<b>3</b>
<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>Hipótesis y Metodología</b>	<b>6</b>
<b>Cuerpo</b>	
<b>1. La economía que subyace la polémica del Royalty</b>	<b>7</b>
<b>1.1. Las teorías económicas apoyando las regalías</b>	<b>8</b>
<b>1.2. Características del impuesto específico</b>	<b>16</b>
<b>2. Análisis Económico</b>	<b>17</b>
<b>2.1. Aumentos en la recaudación de los impuestos en los años recientes</b>	<b>17</b>
<b>2.2. Impactos al clima de inversiones</b>	<b>19</b>
<b>3. Factores Claves en el Debate del Royalty II</b>	<b>21</b>
<b>3.1. La ley</b>	<b>22</b>
<b>3.2. El comportamiento de las empresas privadas</b>	<b>24</b>
<b>3.3. El conocimiento de la minería</b>	<b>25</b>
<b>4. Los Actores y sus Papeles en la creación del Royalty II</b>	<b>28</b>
<b>4.1. Grupos de Interés a favor al Concepto de la Regalía</b>	<b>28</b>
<b>4.2. Los Centros de Pensamiento sin Intereses Creados</b>	<b>30</b>
<b>4.3. Los políticos</b>	<b>32</b>
<b>4.4. El gobierno</b>	<b>35</b>
<b>4.5. Gremios para las Empresas Privadas</b>	<b>36</b>
<b>4.6. Las empresas privadas</b>	<b>38</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>40</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>43</b>

## **Abstracto**

This paper employs a political economy approach to investigate Law No. 20.026 of June 2005, the so called Royalty II. The paper starts with an analysis of the economic theory that justifies royalties including an investigation of classical rent theory. The paper then analyses the impacts of the new law within that framework, concluding that the law has increased tax collection in Chile and has not significantly damaged the investment climate. In fact, it is probable that Chile could impose a more stringent royalty without damaging competitiveness. The paper then investigates prominent issues and actors that influenced the development of the law leading up to 2005. The conclusion from this section shows that socio-economic factors such as the weakness of the Chilean economy and the controversial sale of la Disputada de las Condes provided politically favorable conditions for the creation of the law. However, in spite of this, legislative restrictions and the need to compromise with opposition forces gave way to a weaker law than had been envisaged. As a final reflection, the development of this law proves that the denomination “technocratic democracy,” often attributed to Chile, reflects reality.

En este informe se aplica un enfoque de la economía política, para investigar la Ley No. 20.026 de junio de 2005, denominada también como Royalty II. El informe comienza con un análisis de la teoría económica que justifica las regalías, incluyendo una investigación de la teoría clásica de la renta. El informe analiza los impactos de la nueva ley dentro este marco teórico, concluyendo que la ley ha aumentado la recaudación de impuestos en Chile y no ha perjudicado significativamente el clima de inversión. De hecho, es probable que Chile pueda imponer una regalía más restringida, sin perjudicar la competitividad. El informe investiga factores y actores que influyeron en el desarrollo de la ley hasta 2005. La conclusión de esta sección revela los factores socio-económicos, tales como, la debilidad de la economía chilena y la venta controvertida de la Minera “Disputada de las Condes,” proveyeron condiciones favorables políticamente para la creación de la ley. Sin embargo, las restricciones legislativas y la necesidad de un acuerdo con la oposición dieron origen a una ley más débil que lo imaginado. Como reflexión final se puede comprobar con esta ley que la denominación “Democracia Tecnócrata” atribuida a Chile refleja su realidad.

## **Introducción**

El objetivo de este proyecto es para contestar las siguientes preguntas:

¿Hasta qué punto logró el “Royalty II,” su meta de extraer, después de años, las rentas de los recursos del cobre mientras tanto todavía se sigue protegiendo el ambiente saludable para negocios en Chile? ¿Qué factores y actores contribuyeron a la creación de la Ley N° 20.026?

Como locomotora de crecimiento primario en Chile, el sector minero juega un importante papel en el desarrollo del país y en sus contribuciones al presupuesto estatal. Como tal, el debate en cuanto al régimen de impuestos contribuye a un significativo desacuerdo en Chile. La discusión reciente ha surgido como una respuesta al crecimiento marcado de la industria minera privada en los últimos años. Aprovechando de normas flexibles impuestas durante la dictadura a fines de los ochenta, los últimos veinte años se han visto aumentos enormes en la producción privada del cobre. Durante este tiempo fue bien conocido que entre las operaciones privadas que extraen el cobre solo dos, la Compañía Minería Escondida y los Mantos Blancos, estaban pagando impuestos.

Hay varios aspectos de la ley chilena para explicar tal resultado, pero el tema central fue la carencia de un régimen de impuestos específicos para la gran minería. La ley chilena da tratamiento igualitario a cada inversionista en cualquier sector del país con impuestos bastante bajos en comparación con estándares mundiales. Este asunto es especialmente preocupante, tomando en cuenta el carácter de la industria minera como una industria que extrae recursos no renovables.

Según la teoría económica clásica de las rentas, tales recursos tienen un valor intrínseco y por eso, su uso debe venir con ciertos costos. Entonces, reconociendo que estos recursos pertenecen al estado, como se escribe en la Constitución chilena, ellos deben tener un precio. Tal precio debe reflejar la competitividad del mercado. Sin requerir remuneración por dar tales recursos a empresas privadas, el estado efectivamente da un subsidio a estas empresas. Entonces, no sólo estaba recaudando el estado chileno impuestos bajos sino que no estaba cobrando por el uso de sus propios recursos. El resultado de esto

es que las empresas privadas pueden beneficiarse de las rentas que pertenecen efectivamente al estado. Lo que es más, cada yacimiento también tiene costos diferenciales para extraer el cobre. Entonces, el derecho para extraerlo debe tener un costo pagado al dueño del yacimiento para compensar el uso de tal recurso escaso. En Chile, el estado es el dueño de todos los yacimientos mineros, y no ha impuesto tal tipo de cargo, llamada regalía, a pesar de que la mayoría de los países mineros lo hacen. Este asunto dio paso a una gran polémica que resultó en la creación de la ley No 20.026, la llamada Royalty II.

Este estudio investiga el Royalty II, desde el punto de vista de la economía política. El criterio de la economía política fue elegido para averiguar la combinación de las fuerzas, incluyendo actores socio-políticos y los factores del ambiente, que dieron paso a la promulgación de la ley. Este tipo de estudio se promulga como una respuesta a la tendencia en estudios del desarrollo para enfocar no sólo en las cuestiones de políticas económicas óptimas, sino que investigarlas, tomando en cuenta el ambiente socio-político en donde realmente se realiza tales políticas:

“Contemporary development studies have envisaged a political economy framework as one which studies the relationships between market-based economics and democratically-based politics.”

Robert Gwynne and Eduardo Silva, 153

Con esta meta en mente, el estudio investiga no sólo el razonamiento y éxito de la ley sino que los actores y factores que contribuyeron a su creación.

Primero, el estudio usará modelos económicos para explicar las teorías de la renta, las externalidades negativas y el impuesto óptimo como subyacentes para justificar la implementación de una regalía o impuesto específico. Segundo, explicará las características básicas de la ley jurídicamente y económicamente. Tercero, investigará los resultados empíricos de la ley en términos de impactos económicos. Esta sección analizará los impactos de la ley usando un enfoque en el aumento de la recaudación de impuestos y el impacto sobre el medio ambiente para negocios. Cuarto, el estudio dará un análisis de los actores y factores más importante en la promulgación de esta ley y cómo intereses diversos

se juntaron para llegar a la norma. Finalmente, el estudio ofrecerá unas conclusiones sobre el tema.

## **Hipótesis**

El impuesto del Royalty II dio un paso simbólico para recaudar más impuestos debidos al estado chileno por el uso de sus recursos no renovables. Sin embargo, por la teoría de la renta ricardiana y dados los estándares mundiales, la nueva regulación podría recaudar lo suficiente en beneficio del estado chileno, sin demasiadas amenazas al potencial de inversión extranjera de los próximos años.

En cuanto a los actores involucrados en la promulgación de la ley, anticipo que los intereses asociados con las empresas mineras jugaron un papel muy activo. El proyecto probablemente fue levantado por necesidades políticas, viniendo del comportamiento de las grandes mineras. Sin embargo, anticipo que el proceso político debilitó la fuerza de la ley como un resultado del poder de los intereses mineros privados.

## **Metodología**

La metodología de este proyecto de investigación se basa en una combinación del análisis teórico de los impuestos, un análisis del estado actual de los impuestos en cuanto a las estadísticas y una investigación de actores involucrados en la promulgación de la ley. Esto implica una combinación del análisis teórico, cuantitativo y cualitativo.

Lo teórico estará basado en una investigación independiente con recursos secundarios tratado del tópico de los impuestos. Lo central dentro de esta investigación es la justificación teórica para los royalties, sus estructuras y las implicaciones que varios regimenes de los impuestos pueden tener en cuanto a los actores involucrados. Estos modelos teóricos son discutidos en cuanto al caso chileno.

El análisis estadístico involucra una búsqueda de las cifras anteriores en cuanto a la recaudación de los impuestos y predicciones para los años que vienen. La recaudación de impuestos es un proceso bastante complicado y, por eso, las opiniones de varios expertos fueron recogidos para llegar a conclusiones tras las cifras mismas.

Las entrevistas con los actores involucrados en el proyecto de Ley y los expertos cumplen un papel más analítico de la investigación porque va a revelar cómo el Royalty II está siendo implementado, cuales son los resultados y qué papel jugaron los varios actores en su promulgación. Esta parte de la investigación funciona para ver cuáles son los intereses que están sirviendo la política del Royalty II y quién ha perdido dentro del proceso político. El conocimiento y sabiduría de estos expertos son indispensables en para recaudar resultados de alta calidad en cuanto a un análisis de los impuestos.

## **Cuerpo**

### **1. La economía que subyace la polémica del Royalty**

La polémica que llegó a fin a la Ley No. 20.026 empezó como un debate sobre la carencia de una regalía en la minería acá en Chile. En diversos países mineros tanto en el mundo desarrollado como en países subdesarrollados generalmente existen regalías que cobran los estados por el uso de sus recursos naturales. Este tipo de cargo tiene una historia larga y fue implementado originalmente como una ley romana. Aunque reconociendo la propiedad privada de un dueño de un pedazo de tierra, la ley romana citaba que el estado era el dueño de cualquier riqueza que existiera bajo el subsuelo. Entonces, en casos donde un propietario decidía extraer tal riqueza debía pagar al estado una regalía que literalmente se refería a “lo que se le da al Rey.”<sup>1</sup> En Chile, actualmente la Constitución defiende el derecho del estado como el dueño de recursos del subsuelo en el artículo 19, No 24, inciso 6 que consagra el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas para el Estado. A pesar de eso, el estado chileno no había cobrado ningún Royalty a la actividad minería desde los setenta cuando el código minero anterior fue desechado por el gobierno militar. Pero, antes de entrar el desarrollo de esta polémica que eventualmente resultó con el Royalty II, cabe investigar las justificaciones económicas clásicas para este tipo de cobro.

#### **1.1 Las teorías económicas apoyando las regalías**

---

<sup>1</sup> Alcayaga Olivares, Julian.

## *La Renta*

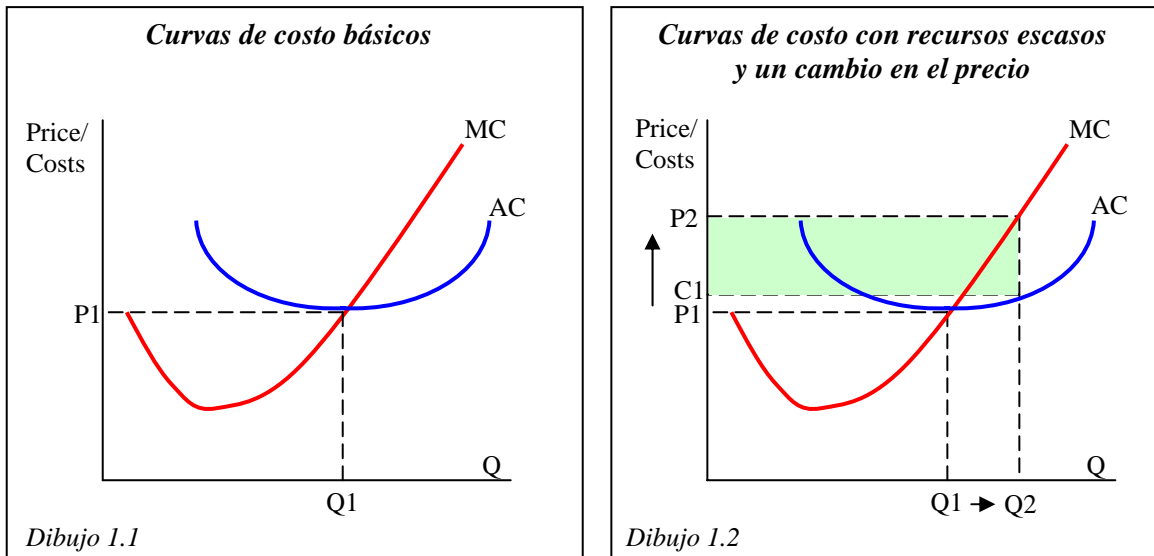
La teoría de la renta tiene una historia grande con explicaciones maduras, viniendo de los economistas clásicos Adam Smith y David Ricardo. Esta sección investigará brevemente esta teoría clásica y los modelos actuales que la explica. En el proceso de la producción, partes de los ingresos son atribuidos a los factores de producción que creó el producto final. Básicamente, estos factores consisten de la labor, el capital, la habilidad emprendedora y la tierra. Todos estos factores son atribuidos con ciertas cantidades de ingresos como un cobro por su uso. Lo que nos interesa en esta investigación es la remuneración atribuible a la tierra, la llamada *renta*. David Ricardo explicó esta idea así: “Rent is that proportion of the produce of the earth which is paid to the landlord for the use of the original and indestructible powers of the soil.” Saliendo de esta definición básica, esta sección investigará los problemas surgiendo de la renta sobre tierra escasa.

### *La renta en recursos escasos*

Esta sección explicará el concepto de la renta, usando un análisis de los costos. En el dibujo 1.1 se tiene las curvas de costos clásicos tomando en cuenta utilidades normales en un equilibrio de largo plazo. Tomando todas las asunciones clásicas en cuenta incluyendo un mercado competitivo y la libre entrada y salida de empresas, el dibujo 1.1 refleja el resultado. Se observa que la condición de primer orden de que el costo marginal iguale el precio está cumplida y que la cumple a un punto de utilidades normales, es decir,



utilidades cero.



Pero en condiciones de recursos escasos tal situación no necesariamente pasará. Si los precios aumentan como un resultado de un aumento de demanda general (se esta asumiendo que las empresas son tomadores de precio) la habilidad para nuevas empresas de entrar al mercado es limitado. El resultado es lo que se aprecia en el dibujo 1.2. La disponibilidad de las utilidades extraordinarias, atraerá a inversionistas al sector. Pero no hay tierra disponible para tal uso. En esta situación, los que quieran entrar a este negocio estarán dispuestos a pagar a los dueños de la tierra una renta para entrar al negocio. El monto máximo de tal renta es dado en el cuadro marcado por  $C1Q2P2$ . Esto es lo que se llama el costo del uso de la tierra. Este costo se convierte en el precio de equilibrio del uso de la tierra. Entonces, lo que se ve en este análisis es que la escasez de un recurso, en este caso, la tierra, da paso a un costo de uso que es atribuible a los dueños del recurso.<sup>2</sup>

La implicancia de este análisis básico en cuanto a la aplicación de un Royalty es que se debe tener un pago de uso a los dueños de la tierra para llegar a la eficiencia económica. Si el dueño de los yacimientos y del subsuelo es el estado es entendible que un cobro existiría para recaudar este costo de uso al estado:

<sup>2</sup> Para un análisis más profundo ver Figueroa, Eugenio (ed.) Economic Rents and Environmental Management in Mining and Natural Resources Sectors

“Since the mineral resources in many countries belong to the State, one can argue that mining companies consuming these assets should compensate the state, presumably by a tax that captures user costs.”

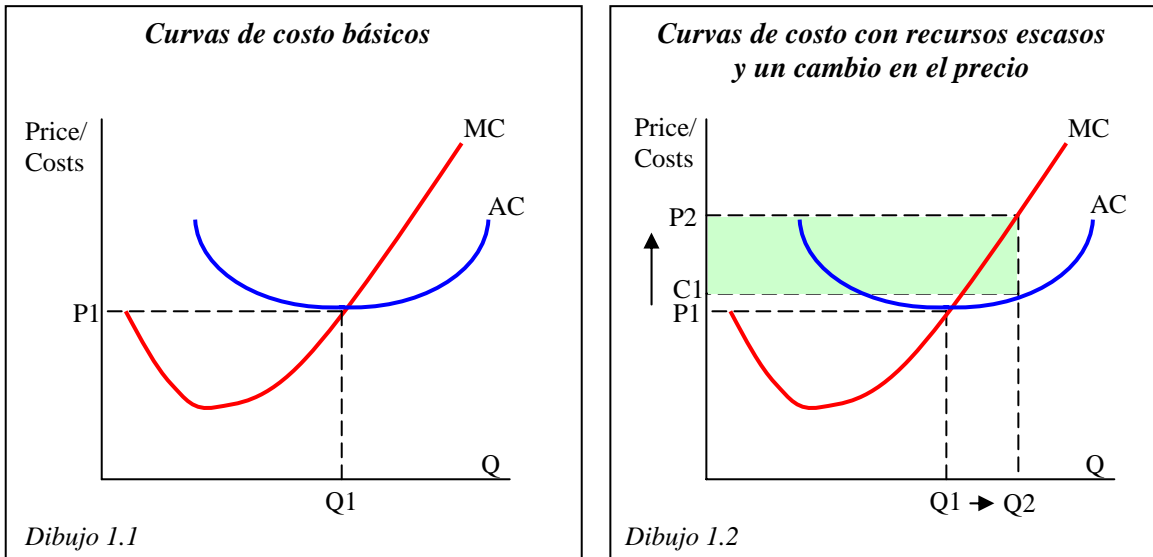
Tilton, John, 147.

En Chile existe una cláusula de la Constitución que asigna a todos los yacimientos y a las minas que los se explotan al estado chileno. Entonces, la regalía de Chile se basaría en este artículo.

### *La Renta Ricardiana*

La renta ricardiana es otro concepto involucrado con el tema de la renta que se podría aplicar a los recursos cupríferos en Chile. Esta teoría es un poco diferente a la teoría básica de la renta. La teoría básica asume que hay un monto específico de yacimientos, y la renta empieza a crecer cuando se agotan los recursos. Aunque una cantidad limitada ciertamente define la industria de cobre, el mundo está muy lejos de llegar al punto en que el cobre se acabe completamente. La teoría de la renta ricardiana considera que aunque nuevas empresas puedan continuar entrando a la industria mientras altos precios los atraigan, sus costos para la producción serán más altos. Yacimientos cada vez más marginales darán paso a altos costos para operaciones nuevas. En este ámbito habrá diferentes estructuras de costo dependiendo de la operación. Aunque, las condiciones de utilidades normales existirá en una operación explotando yacimientos marginales, los yacimientos más ricos recibirán llamadas *rentas ricardianas*. Los dibujos 1.3 y 1.4 de los costos de una empresa con yacimientos ricos y marginales respectivamente ilustran este punto. En la empresa marginal (empresa 2) el costo promedio de la extracción ( $C_2$ ) corresponde al precio del mercado ( $P^*$ ) resultando en utilidades normales. Pero en la operación explotando recursos más ricos los costos bajos (reflejado en las curvas de costos en el dibujo 1.3) resulta en un “wedge” entre los costos de producción ( $C_1$ ) y el precio del mercado ( $P^*$ ). El cuadrado  $C_1Q_1P^*$  corresponde a las rentas ricardianas ganadas por la

empresa.



Aplicando esta situación a Chile, diríamos que las empresas que operan con los yacimientos más factibles están sacando rentas ricardianas. De hecho, con el acceso favorable a los yacimientos chilenos comparados con otros países, podría ser que cualquier empresa en Chile estuviera operando con rentas ricardianas. Según la teoría tales rentas deben ser atribuibles a los dueños de los yacimientos, es decir, al estado chileno.

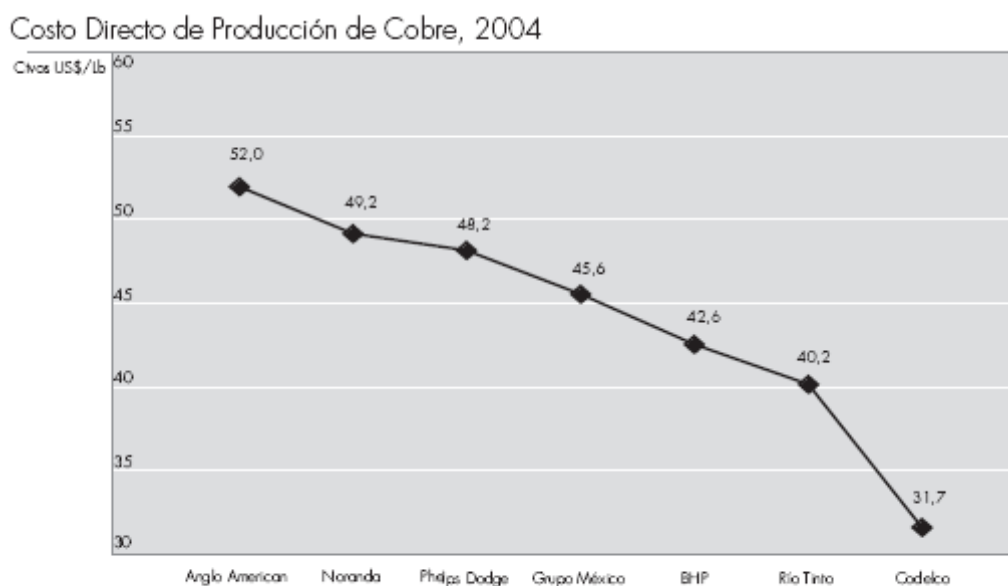
*¿Podemos ver estas rentas en Chile?*

Los conceptos ilustrados arriba son presentados como eventualidades posibles, es decir, son teorías. Para ser probado tales modelos se necesitan pruebas. Tal prueba sería vista en una comparación de los costos de extracción y los precios del cobre. Una visión dura se podría ver por usar los costos de extracción reportados por la Comisión Chilena de Cobre (COCHILCO). Como señala COCHILCO en uno de sus informes: “las empresas mineras chilenas se ubican entre el primer y segundo cuartil de costos de producción, siendo consideradas entre las más competitivas de la industria minera del cobre a nivel mundial.”<sup>3</sup> Mirando los costos directos de producción del cobre del año 2004 en el dibujo 1.5 se ve costos dentro de la gama de 31,7 a 52 centavos por libra. Comparando

<sup>3</sup> COCHILCO “Minería en la senda del desarrollo”

estas cifras con el precio promedio del 2004 por libra de cobre de 130,106 en la Bolsa de Metales de Londres<sup>4</sup> demuestra la diferencia entre los precios de venta y de costo. A la primera mirada parece que tendría una posibilidad fuerte que esta diferencia está reflejando rentas extraordinarias.

Dicho esto, se necesita tener en cuenta que los costos mostrados acá reflejan costos directos excluyendo costos financieros cruciales y, como costos contadores no se incluye, la utilidad debido al emprendedor, son subdeclarados. También el precio del 2004 es discutiblemente más alto que el precio de largo plazo. Sin embargo, la diferencia entre el precio de 130,106 centavos por una libra de cobre y el costo de Anglo American, la menos eficiente operación, de 52 centavos es inmenso. Son estadísticas como estas que impulsaron el debate del asunto en primer lugar.



Fuente: Codelco-Chile.

### Dibujo 1.5

#### Argumentos en contra a la teoría de las rentas

Aunque la teoría de las rentas tienen una justificación reflejada en los modelos arriba, cabe señalar que no todos los economistas están de acuerdo con la

<sup>4</sup> COCHILCO “Anuario: Estadísticas del Cobre y Otros Minerales”

existencia de tales rentas. Según ciertos economistas los costos del uso y las rentas ricardianas no existen a largo plazo.

En contra de los argumentos sobre costos del uso y rentas ricardianas, John Tilton del Centro de Minería en la Universidad Católica señala que la escasez del cobre es relativo debido a la cantidad de cobre que no ha sido explotado hasta ahora: “While Hotelling’s individual mine must inevitable run out, this is not the case for the world as a whole. The amount of copper in teh earth’s crust equals some 120 million years of current consumption.”<sup>5</sup> El resultado de tal análisis es que el límite de los recursos, sobre el cual la teoría del costo de uso depende, no es cierto. Y como resultado no podemos anticipar rentas para las compañías usando los yacimientos.<sup>6</sup>

Lo que es más, Tilton también discute que incluso la renta ricardiana probablemente no existe como dicta la teoría. La idea que un yacimiento tiene un valor intrínseco que las compañías sacan sin pagar, olvida los gastos que pagan tales empresas para encontrar tales yacimientos. “It is the discovery of rich deposits or technological developments that permit the profitable exploitation of known but previously uneconomics resources that actually create rents.”<sup>7</sup> Es decir, el valor de las rentas ricardianas no es debido a los yacimientos mismos sino que a las inversiones en su descubrimiento. Tal argumento diría que la idea de que la empresa está robando al dueño del recurso (el estado) de su derecho es falso, y los beneficios adquiridos bajo la supuesta renta ricardiana sólo refleja pagos justos para la inversión en la exploración y explotación de tales recursos.

### *Competitividad internacional: ¿Caminata al fondo?*

Se crea lo que se crea sobre la existencia de las rentas, cabe señalar que un punto clave en la aplicación de esta teoría en Chile se necesita tomar en cuenta el asunto de la competitividad internacional. Aunque sea justo según la teoría de la renta que un estado debe capturar rentas como dueños de recursos escasos, en la práctica tales acciones vienen con consecuencias. En el caso de Chile, los inversionistas que encuentran altos niveles de tributación o un ámbito de negocio inestable tal vez se irán del país. Supuestamente, algo

---

<sup>5</sup> Tilton, John.

<sup>6</sup> Para leer más vea Tilton, John. “Determining the optimal tax on mining”

<sup>7</sup> Tilton, John.

atractivo sobre las regalías es que sacan rentas debidas a los dueños del recurso sin impactar el comportamiento de las empresas. Pero esta regla solamente funciona en situaciones donde las empresas no tienen alternativas para su inversión. En el mundo minero, aunque Chile tenga más reservas del cobre que cualquier otro país, las empresas todavía tienen la oportunidad de invertir por otros lados.

La implicancia de esta observación es que aunque sea teóricamente legítimo que Chile saque rentas de las empresas cupríferas, en la práctica se necesita tomar en cuenta la amenaza del vuelo del capital. Al final del día esto será un factor clave en la determinación del sistema tributario. Según la teoría de arriba, el estado podría sacar todas las rentas de las empresas sin influir su comportamiento. Pero tal acción sería suicida para cualquier gobierno como un resultado del sistema de impuesto global. No hay ningún país con una política del Royalty que saca todas las utilidades mineras. Los regímenes que existen forman parte de un sistema competitivo entre países mineros del mundo. Algunos críticos como, Manuel Riesco describe esta situación como una “carrera hacia abajo... carrera hacia miseria en las cuales cada uno ofrece mejores condiciones que los otros ... y muchos países en desarrollo en definitiva retiraron todos las guardias que tenían para sus recursos naturales.”<sup>8</sup> Según críticos como Riesco, Chile se ubica al fondo del barril en cuanto a esta carrera hacia abajo.

### *El régimen de impuestos óptimos*

Sea cierto o no las alegaciones sobre la carrera hacia abajo lo que sería la mejor política se encontrará por analizar ambos los efectos de la recaudación de regímenes de impuestos y las implicancias para inversiones futuras en la minería. John Tilton pone esta idea en una buena manera: “one reasonable possibility is for the government to pursue taxation policies designed to maximize the net present value of the stream of revenues flowing from the mining sector to the government over time.”<sup>9</sup> La ventaja de esta política es que se toma en cuenta ambos los efectos de la recaudación de impuestos en añadir recursos a presupuestos nacionales y los efectos sobre la inversión futura.

---

<sup>8</sup> Riesco, Manuel. Entrevista con autor.

<sup>9</sup> Tilton, John.

El dibujo 1.6 de una curva de Laffer modificado demuestra la idea claramente. La curva muestra que hay un nivel de impuestos ideales para la recaudación de impuestos a largo plazo. Demasiada alta y la tasa perjudicará inversiones futuras disminuyendo la recaudación a largo plazo. Demasiado bajo y la tasa no recuperará los recursos que podría. Este análisis deja atrás las teorías de la renta y por eso es difícil de discutir a un nivel ideológico. También es casi imposible medir prácticamente. Pero no todo está perdido. Lo que implica esta observación es que una gran parte del debate y discusión se deja a una cuestión de la política economía. El papel de los actores en el ámbito político social son claves en la determinación de una política.

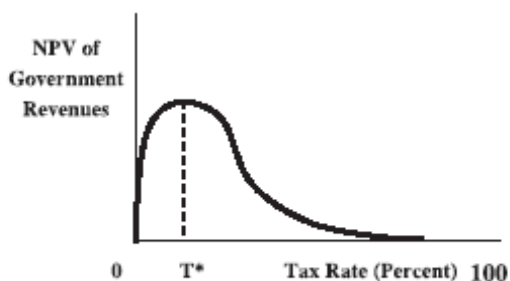


Figure 4. The optimal tax rate.

### *Dibujo 1.6*

Tal resultado fue previsto por Adam Smith en su análisis de cómo se debe dividir la renta de la tierra:

“Sometimes, indeed, the liberality, more frequently the ignorance, of the landlord, makes him undertake to accept of somewhat less than this portion; and sometimes too, though more rarely, the ignorance of the tenant makes him undertake to pay somewhat more, or to content himself with somewhat less, than the ordinary profits of farming stock in the neighborhood.”

Adam Smith citado en Eugenio Figueroa

En el fondo la investigación de la política del Royalty II que sigue es un análisis de la confrontación descrito por Adam Smith. Seguirá en las páginas que vienen un esfuerzo para desenredar la economía política del Royalty II.

## 1.2 Características del impuesto específico

Antes del entrar al tema de las políticas cabe señalar las particularidades de la Ley. Estos detalles forman las partes del compromiso que alcanzaron los actores involucrados en la promulgación de la ley.

### *La definición básica*

El término Royalty II se refiere a la Ley No. 20.026 que fue aprobado por el gobierno del Presidente Ricardo Lagos en junio de 2005 y entró en vigencia a partir de enero de 2006. El Royalty II, en terminos técnicos, no es una regalía sino que un impuesto específico a la actividad minera. Este impuesto aplica un impuesto de 5% a las utilidades operacionales de las empresas privadas que venden más de 50.000 toneladas métricas finas (TMF) de cobre al año.

---

### Unas características claves de la Ley

- La tasa del impuesto se aplica a la renta imponible operacional minera incluyendo “sólo ingresos y gastos relacionados con la explotación de las sustancias mineras y restringiendo las aceleraciones de gastos (depreciación y amortización)”
- “Se considerará como un gasto necesario... para efectos de la determinación” de otros impuestos
- “durante los dos primeros años de vigencia...las empresas mineras... (pueden) descontar de (los impuestos sobre la renta) 50% del monto pagado por concepto de Impuesto Específico”
- La ley le da la oportunidad de “renunciar a la invariabilidad vigente (del artículo 7 u 11bis del D.L. 600) y acogerse a una nueva invariabilidad (artículo 11)”
- El nuevo artículo al D.L. 600 (11 ter) que se asociaba con la nueva ley “consiste en la imposibilidad de aplicar al inversionista nuevos gravámenes específicos a la actividad minera...por un período de 15 años”
- “La nueva invariabilidad será incompatible con las garantías establecidas en los artículos 7 y 11 bis del D.L. 600, por lo que los inversionistas deberán optar por una u otra invariabilidad.”
- “En caso de optar por la nueva invariabilidad, las empresas además deberán cumplir con ciertos requisitos de información”
- Los inversionistas extranjeros que gocen actualmente del beneficio de depreciación acelerada...podrá seguir utilizando dicho beneficio hasta el 31 de diciembre de 2007

*Todos las cuotaciones del dibujo 1.7 vienen del COCHILCO “Impuesto Específico a la Actividad Minera: Características y Principales Implicaciones*

*Dibujo 1.7*



---

## 2. Análisis Económico

### 2.1. Aumentos en la recaudación de los impuestos en los años recientes

En los años recientes, especialmente en el 2006, cuando los pagos para el Royalty II empezó, la recaudación de los impuestos de la gran minería ha sido sin precedente. Con el ciclo de negocio alcanzando nuevas cumbres de precios, las utilidades y los impuestos acompañándolas han sido enormes. Según cifras del Centro de Estudios Nacionales del Desarrollo Alternativa (CENDA), “las empresas mineras privadas cancelaron impuestos a la renta por US\$ 4.015 millones... a lo cual debe agregarse US\$572 millones por concepto de la ley llamada Royalty II.”<sup>10</sup> Tales cifras pintan una situación de las principales empresas pagando impuestos a la renta en tasas grandes, debido no solamente a los aumentos en el precio del cobre sino que también por el tema del Royalty. Reconociendo la carencia de pagos de impuestos durante los noventa, los montos recaudados son definitivamente significantes.

Sin embargo, críticos de la ley del Royalty II ponen la alegación de que haya una posibilidad que la gran minería esta pagando menos de lo que habría estado pagando bajo el régimen anterior. Este problema surge de los cambios hechos necesarios para incentivar a las compañías para acogerse al nuevo régimen. Muchas de las operaciones mineras se habían acogido a contratos protegidos bajo del Decreto Ley 600 y su invariabilidad tributaria, que garantizaba ningún cambio en la ley tributaria durante la duración del contrato. Tal invariabilidad (durante un período específico) fue acompañada por una tasa de impuestos a los dividendos de un 42%. Con la nueva ley, varias compañías necesitaron anular los contratos viejos y acogerse a la nueva ley. El quid pro quo fue 15 años de invariabilidad tributaria para impuestos específicos y un implícito volver a la tasa común para impuestos a los dividendos del 35%. Críticos de la ley ponen el argumento que con esta bajada en la tasa impositiva, cualquier beneficio sacado por el nuevo gravamen de 5% se ha perdido:

---

<sup>10</sup> Fazio, Hugo.

“Entonces, habría que pagar 42%, y, en lugar de eso, con la Ley de Royalty II, van a tener que pagar 35% plus 5%, o sea, en la practica... significa rebajar dos puntos la tasa de impuestos.”<sup>11</sup>

Dejando atrás la simplificación excesiva de la calculación citada, esta posibilidad podría ser muy perjudicial para el éxito de la ley.

Lo cierto de este argumento es que las empresas privadas que habían acogido a la invariabilidad tributaria vieja que pagarían la tasa de 42% podrían pagar menos bajo el nuevo régimen. Incluso un representante de la empresa privada Anglo American concedió esta posibilidad a pesar de ser rechazado por el mismo Anglo American: “Puede que si lo hayan porque todo depende de varios factores, uno, de cuando ingresaron la inversión, como fue su contrato en la ley D.L. 600 y de cuando ellos tenían presupuestado para dar dividendos a sus inversionistas.”<sup>12</sup> Pero, al oír un análisis mas profundo estaba claro que la tasa del 42% nunca iba a ser pagado. Primero que nada, las grandes empresas como la Escondida y Anglo American habían dejado atrás la nueva invariabilidad cuando se acogieron a la nueva ley. La Escondida se había acogido a la tasa común de 35% durante años y entre las dos operaciones grandes de Anglo American, uno había elegido el régimen común (Manto Blanco) y el contrato del otro (Sur Andes) había acabado. Como señaló Edson Orellana de Anglo American la tasa de 42% casi no existía en la minería: “Todavía existe en otros sectores, pero en la gran minería prácticamente no.”<sup>13</sup> Este hecho es sorprendente y contradice mucho de lo que los críticos han alegado. Pero, dado la confirmación de las autoridades parece plausible que sea cierto.

El hecho de que las empresas pudieran bajarse del régimen que requería la tasa de 42% en cualquier momento, significa que nunca se iba a pagar el impuesto a esta tasa. Diego Vio, el Fiscal del Ministerio de la Minería, señaló: “las empresas que están con contratos de inversión extranjera vigentes con un régimen de 42% cuando empiezan a tributar, se bajan de ese régimen, entonces nunca pagaran el 42%.”<sup>14</sup> En resumen, es cierto que muchas empresas privadas dejaron atrás su responsabilidad de pagar el régimen de

---

<sup>11</sup> Riesco, Manuel. Entrevista con autor.

<sup>12</sup> Esquivel, Marcelo. Entrevista con autor.

<sup>13</sup> Orellana, Edson. Entrevista con autor

<sup>14</sup> Vio, Diego. Entrevista con autor.

42%, comportamiento que posiblemente no cabe con el espíritu de la ley. Sin embargo, tal comportamiento, en la mayoría de los casos, parece independiente del nuevo régimen tributario. Ciertamente, una nueva invariabilidad de 15 añosos fue parte del compromiso para incentivar a las empresas para acogerse a la ley. Pero este compromiso no está necesariamente ligado a la bajada en la tasa de 42%.

Como tal, se puede concluir que, con la introducción de la nueva ley, Chile esta recaudando más impuestos de los que iban a recibir. Aunque se puede disputa la tasa de la regalía o el compromiso necesario para conseguirlo, la ley está teniendo un efecto. Vio da un buen resumen de este resultado: “Lo concreto es que hay una ley que esta aplicándose, que esta generando mayores recursos para el estado y que el estado pretende utilizar estos recursos en una buena forma para reemplazar estos recursos cuando no exista.”<sup>15</sup> Por otra parte, este análisis no incluye un análisis de las inversiones futuras.

## **2.2. Impactos al clima de las inversiones**

A lado de los impactos sobre la recaudación inmediata, un impuesto puede tener impactos de largo plazo. El aumento en costos para las empresas impulsa incentivos de invertir por otros lados, significando una caída en ingresos futuros. Tales argumentos formaron un gran eje dentro de los argumentos de los opositores a la nueva ley. Entonces, cabe investigar los impactos que ha tenido el impuesto sobre el clima de inversión en Chile.

Antes que nada, cabe señalar que el clima de inversión es muy difícil medir. Un análisis ideal involucraría una comparación entre la situación actual y la situación como habría sido sin el impuesto. Pero obviamente, no se tiene datos sobre la situación como habría sido sin el impuesto. John Tilton enfatiza este punto en su análisis de la situación: “There’s probably no way to know, because your comparing the situation today with what might have been had something not happened and who knows what that is.”<sup>16</sup> Como tal, un análisis del ámbito de negocios siempre tendrá un carácter un poco subjetivo.

Desde el punto de vista de los grupos ligados a intereses de negocios, se ve la opinión que Chile ha perdido competitividad. Álvaro Merino, el Gerente de Estudios en la

---

<sup>15</sup> Vio, Diego. Entrevista con autor.

<sup>16</sup> Tilton, John. Entrevista con autor.

Sociedad Nacional Minera sugirió que “le ha restado competitividad al país y le ha restado competitividad al sector minero.”<sup>17</sup> Él da el ejemplo de la caída en la posición de Chile entre los países con más inversión en la exploración minera. Durante los noventa, Chile se ubicaba en la encima de la lista mundial pero cayó al cuarto lugar en 2000. Actualmente Chile ha dejado de pertenecer al “top ten” superado por tres países en América Latina. Tales hechos pueden ser verificados por el grupo “Metal Economics Groups.”<sup>18</sup> Según Merino, esta caída es debido, por lo menos en parte, a la discusión y la aplicación del Royalty II: “¿A qué se atribuye esta pérdida de competitividad? En parte, es precisamente a través de la discusión que tuvimos sobre la tributación minera.”<sup>19</sup> Pero, unas fuentes con menos intereses alineados con la industria tuvieron otra opinión.

John Tilton del Centro de la Minería de la Universidad de la Católica dio otro análisis. El Centro está actualmente en el proceso de analizar los cambios en inversiones en Chile usando la medida de la inversión en la exploración de nuevos yacimientos. La conclusión, después de un análisis comprehensivo tomando en cuenta varios factores de control, es un poco menos oscura: “Looking at Chile’s share of early stage exploration over the last ten years or so, there’s been very little change which would suggest that the Royalty has not seriously reduced the investment climate in Chile.”<sup>20</sup> Vale la pena mencionar este punto porque da la indicación que el ambiente para inversionistas en Chile no ha cambiado significativamente bajo el nuevo impuesto. Tilton siempre adjunta la advertencia que tal análisis sólo compara la situación actual con la situación anterior. Es decir, el análisis no puede ayudar en una comparación con la situación como habría sido en la ausencia del impuesto. Pero, de todas maneras, este análisis es valioso.

Mirando el asunto de la perspectiva del gobierno, Diego Vio revela el optimismo del gobierno. La línea del gobierno ofrece que la competitividad chilena no ha sido perjudicada por el Royalty: “Siempre pensábamos que no iba a afectar la competitividad de Chile... La competitividad no estaba condicionada a este punto.”<sup>21</sup> Tal análisis viene de la idea que la competitividad y el ámbito de negocios son productos de un conjunto de factores. Esta opinión es compartida con las mismas empresas como señaló

---

<sup>17</sup> Merino, Alvaro. Entrevista con autor.

<sup>18</sup> Merino, Alvaro. Entrevista con autor.

<sup>19</sup> Merino, Alvaro. Entrevista con autor.

<sup>20</sup> Tilton, John. Entrevista con autor.

<sup>21</sup> Vio, Diego. Entrevista con autor.

Marcelo Esquivel de Anglo American: “Todos entran en una gran ecuación de si invertir o no... es difícil decir que un solo factor puede gatillar una decisión de invertir en algún lugar.”<sup>22</sup> Añadiendo en un tono optimista “nosotros estamos acá en Chile partiendo a largo plazo y seguimos invirtiendo en Chile.”<sup>23</sup> Por lo tan agudo que fue la retórica en el debate parece que las empresas no quedaron tan perjudicadas.

La carencia de evidencia que apoya una caída en la competitividad, señalaría que el impuesto podría ser aún más alto. Volviendo al análisis de la curva de Laffer mostrado en la sección 1.1 cabe recordar que el monto de recaudación de largo plazo continuará aumentando con tal de que la inversión futura no huya. Dado las opiniones más o menos optimistas de los expertos, se impulsa la posibilidad de que Chile no ha llegado al impuesto óptimo para maximizar su recaudación a largo plazo. Dado que los inversionistas no han salido del país, se puede imaginar que incluso un aumento más grande en la recaudación no asustaría al capital extranjero. Pero, como ya se ha dicho, tal conclusión es imposible averiguar por seguro.

Tomando en cuenta las opiniones entregadas por Tilton, Esquivel y Vío, parece que Chile seguirá siendo un lugar atractivo para la inversión. Esta conclusión es importante porque se encuentra directamente a la fuerza de la ley. Después de un periodo de indignación pública y de un debate extensivo, el resultado no tuvo el impacto perjudicial a la inversión como algunos habían señalado. Comparado con las opiniones de los negocios y analistas operando en países como Bolivia y Venezuela, las opiniones sobre alguna caída en el ámbito de negocios por el Royalty II no son graves. Al analizar el papel de los actores involucrados en el proceso cabe recordar que las empresas privadas en Chile no quedaron tan mal a pesar del aumento en la recaudación.

### **3. Factores Claves en el Debate del Royalty II**

Antes de analizar los actores involucrados en el debate del Royalty II, es importante destacar algunos factores de fondo que empujaba la polémica. Tales factores no pertenecen a un actor específico y, por eso, son analizados individualmente.

---

<sup>22</sup> Esquivel, Marcelo. Entrevista con autor.

<sup>23</sup> Esquivel, Marcelo. Entrevista con autor.

### 3.1. La Ley

La ley chilena que funciona bajo la Constitución de 1980 tiene una forma bien desarrollada en cuanto a la inversión privada y los gravámenes que se aplican a ellos. Mucho del debate del Royalty II involucra estas normas que proveyeron varios obstáculos a su introducción. Primero, el sistema de gravámenes en Chile tenía un sistema uniforme para las industrias con requisitos estrictos para cambiar sus contratos. Segundo, derechos de la propiedad están bien definidos en Chile por contratos protegidos incluso bajo cláusulas de la invariabilidad tributaria. Por consiguiente, las restricciones de la ley actuaron como un papel crítico en el diseño final de la ley.

En la etapa del Royalty I, que fue rechazado en el año 2004, la habilidad del gobierno de controlar sus propias políticas fue restringido por la ley misma. El Royalty I era una regalía verdadera, como el opuesto a un impuesto específico, que “habría que modificar la ley orgánica y concesiones mineras. Entonces requería un quórum mayor.”<sup>24</sup> Como una regalía impuesta ad valorem de una tasa de 3%, este nuevo gravamen habría implicado cambios requiriendo un quórum mayor en el Parlamento. Dicho brevemente, como el gobierno no tenía los votos necesarios para pasar tal tipo de cambio, necesitaba volver a la mesa de dibujo para diseñar el Royalty II.

Esta historia indica una de las causas en que la ley chilena influyó en el debate del Royalty II. La Constitución, diseñada en tal manera para atraer la inversión extranjera, es bien prohibitiva en términos de cambios al sistema tributario. La significación de esto es que, de alguna manera, el Parlamento chileno tiene sus manos atadas. Tal condición se puede relacionar a las normas introducidas bajo la dictadura y la Constitución que promulgó en el año 1980. Y este hecho, se extiende más allá de tener la necesidad de un quórum hasta una cuestión de contratos protegidos por la ley D.L. 600.

Una ley que ocupaba un alto perfil en el debate del Royalty fue el D.L. 600, el Estatuto de la Inversión Extranjera. Esta ley ha sido la espalda de las políticas para atraer inversión extranjera a Chile durante las últimas décadas. En cuanto a la minería, la ley reemplazó normas anteriores que realmente imponían una regalía: “En Chile, existió este

---

<sup>24</sup> Vio, Diego. Entrevista con autor.

concepto de la regalía hace algún tiempo atrás, antes del '73. Después del '73 fue abolido el código de minería. Con el decreto D.L. 600 en Chile, hubo una apertura total a todo tipo de industrias.”<sup>25</sup> Por consiguiente, Chile quedó con regulaciones que favorecía la inversión extranjera. Irónicamente, esta apertura que ofrecía ciertas libertades a los inversionistas ató de manos al Parlamento.

La Ley D.L. 600 dio protección especial a las empresas extranjeras, incluyendo el derecho a acogerse a la llamada “invariabilidad tributaria.” Esto garantizaría a las empresas sistemas tributarios uniformes a largo plazo: “Le ofrecía a inversionistas extranjeros la posibilidad de tener una suerte de estar seguro contra cambios impositivos.”<sup>26</sup> Brevemente, los contratos firmados por las empresas extranjeras estaban bien protegidas, bajo varias normas. Como un resultado, la legislación del Royalty II fue realmente una ley opcional en el sentido de que las empresas privadas necesitaban anular sus antiguos contratos y acogerse a la nueva ley. Como señala Marcelo Esquivel de Anglo American: “el gobierno tuvo que hacer un cambio en la ley y ofrecer una nueva invariabilidad para que las empresas renunciaran a sus contratos voluntariamente.”<sup>27</sup> En síntesis, el gobierno necesitaba ofrecer concesiones sería simplemente para introducir un nuevo gravamen. Las “concesiones” se pueden ver en la descripción de la ley en el dibujo 1.7. Básicamente involucran la invariabilidad de los impuestos específicos a la minería durante 15 años al lado de la habilidad de contar el Royalty como un costo en la determinación de otros impuestos. Tales características enojaron a varios de los críticos de la ley.

De todas maneras, la necesidad de incentivar a las empresas para acogerse a la nueva ley dio paso a concesiones debilitando así la soberanía del estado sobre sus propios gravámenes. Los 15 años dentro de los cuales el gobierno no puede cambiar la ley del Royalty implica una concesión de largo plazo restringiendo las habilidades de varios gobiernos futuros. Como señaló James Otto et al.: “Un principio básico de la soberanía estatal es que una generación de legisladores no debe ‘atar las manos’ de los futuros legisladores.”<sup>28</sup> Parece que en esta situación el compromiso, hecho necesario por la ley,

---

<sup>25</sup> Chaparro, Eduardo. Entrevista con autor.

<sup>26</sup> Riesco, Manuel. Entrevista con autor.

<sup>27</sup> Riesco, Manuel. Entrevista con autor.

<sup>28</sup> Otto, James et al.

hizo exactamente eso. En resumen los requisitos de la ley jugaron un papel importante en la formación de la ley del Royalty II. Cabe reconocer que los actores investigados a continuación en algunos casos fueron restringidos por la ley.

### **3.2. El comportamiento de las empresas privadas**

Una condición económica débil marcaba el periodo del debate del Royalty II. Esto estaba asociado con la depresión económica general, bajos precios del cobre y el hecho emergente de que las empresas privadas mineras estaban contribuyendo pocas tribuciones durante todo los años noventa.

Brevemente, el éxito de los mediados de los noventa disminuyó debido parcialmente a una depresión en los precios del cobre. El razonamiento detrás de este estado es conflictivo. Pero, de todas maneras, proveía un suelo fértil para el descontento. Casi todos los actores entrevistados señalaron esta condición como un fondo para el debate del Royalty. “La economía estaba creciendo poco, el estado tenía pocos recursos y había movimientos sociales más o menos fuertes.”<sup>29</sup> Entonces, es importante destacar este sentido general como parte de la estimulación por cambios en la opinión pública. En condiciones de debilidad económica algunos dirigieron la atención a la gran minería que no estaba pagando muchos impuestos. “Cuando se le consultaba a la gente, toda la gente en algún momento le iba a decir...que el aporte de las empresas extranjeras era mínima.”<sup>30</sup> Entonces, se originó una opinión pública en contra de las empresas privadas. La legitimidad de tal opinión es agresivamente disputada por las empresas mismas y ciertos analistas.<sup>31</sup> De todas maneras, lo importante no fue la causa la carencia de los impuestos sino que el resultado en la esfera pública. La indignación de la gente tendría efectos fuertes sobre el comportamiento de los políticos, especialmente después de la venta de la Disputada de las Condes.

El evento que realmente levantó el apoyo para el Royalty ocurrió con la venta de la operación minera de la Disputada de las Condes. Brevemente, esta operación minera

---

<sup>29</sup> Caputo, Orlando. Entrevista con autor.

<sup>30</sup> Caputo, Orlando. Entrevista con autor.

<sup>31</sup> Para leer más de los dos lados del debate, ver Riesco, Manuel, Gustavo Lagos y Marcos Lima “The ‘Pay your taxes’ Debate”



no había reportado utilidades o pagado impuestos durante más de veinte años de operación por la corporación de Exxon. A pesar de eso, fue vendida por Exxon el año 2002, y el valor de la venta fue mil trescientos millones de dólares. Por sobre la venta sospechosa de una empresa supuestamente no rentable, fue que Exxon hizo la venta en el extranjero intentando evadir los impuestos a las ganancias corporativas. Este evento echó chispas a la indignación del gobierno y a la opinión pública.

Como tal, esta venta se considera un factor clave en el levantamiento del Royalty a nivel del gobierno. Como señaló Eduardo Chaparro de la CEPAL: “el factor detonante a mi manera de ver fue... la venta de la Disputada de las Condes por Exxon a Angloamerican. Eso fue la gota que derramó el vaso y que permitió quedar el momento propicio para organizar la discusión.”<sup>32</sup> Varios de los entrevistados indicaron opiniones similares. Como será descrito a continuación, este evento propulsó el tema del Royalty de un partido minoritario a una política de gobierno.

El análisis que se puede derivar de este conjunto de condiciones y eventos es que el tema del Royalty fue concebido dentro de un ámbito propicio para el debate. De hecho, es muy probable que el Royalty nunca se hubiera sido discutido en ausencia de estas condiciones. Aunque fue diseñado como una ley de largo plazo ciertas condiciones de corto plazo fueron necesarias para implementar la política. En resumen, las malas condiciones económicas propulsaron el descontento, y tal descontento fue clave para comenzar el debate.

### **3.3. Conocimiento de la Minería**

Otro tema clave para el desarrollo del Royalty fue el conocimiento general de la minería en Chile y su consecuencia para el diseño de la ley. Varios de los entrevistados durante esta investigación destacaron el papel del conocimiento y el impacto que tuvo sobre el procesamiento de la ley. Lo irónico de esto fue que ambas partes del debate tenía la misma crítica que el desconocimiento general lo pusieron en una desventaja. Como tal, es necesario pensar en el debate como una batalla por la información.

---

<sup>32</sup> Chaparro, Eduardo. Entrevista con autor.

Del lado de las empresas privadas y los gremios, el desconocimiento del funcionamiento de la industria y la importancia de la minería para el crecimiento del Chile, permitieron que el asunto fuera alzado por un espaldarazo populista dejando atrás los temores de las consecuencias negativas. Según los gremios como la Sociedad Nacional Minera (SONAMI), la minería ha sido responsable en un gran parte del bienestar de Chile en los años recientes. El hecho de que las empresas no estuvieran pagando impuestos sería nulo si se considera la actividad económica que ellas generan: “Vale decir si no hubiera inversiones en la gran minería Chile sería 20% más pobre. Entonces, ¿qué es lo importante de las actividades productivas? ¿Es el impuesto que pagan o la generación de actividad económica? Eso es lo relevante.”<sup>33</sup> Según Merino el desconocimiento de este punto dio paso a un debate que olvidaba lo potencial de los impactos negativos.

Esencialmente, este punto de vista sostiene que la carencia del conocimiento en el público general dio paso a un tratamiento imprudente del asunto del Royalty. Los intereses a favor del Royalty podrían demandar más gravámenes por su plataforma populista sin reconocer los hechos que revelaría el verdadero peligro de la política. Este argumento tiene ciertos puntos valiosos. Incluso, algunos académicos entrevistados como Eduardo Chaparro lo apoyaban: “el público general estaba convencido de que no les estaban dejando nada los mineros a Chile... ese punto fue sensible para explotar en términos electorales.”<sup>34</sup> Es justo decir que el populismo involucrado con imponer este gravamen nuevo a empresas privadas jugó un papel en la creación de la Royalty II. Es probable también que las posturas políticas tomaran ventaja del desconocimiento general para crear un debate menos técnico y más político. Leer la documentación de varios discursos del Parlamento confirmaría este punto. La retórica sonó bien populista.<sup>35</sup>

Por otro lado, había varios personajes que culparon el desconocimiento del proceso político y los detalles de la ley al crear una legislación que no logró sus metas originales. Cabe destacar al senador Lavandero quien mencionó el asunto de la regalía, años antes otros políticos habían rechazado la política del Royalty II. El razonamiento por este cambio, según Julián Alcayaga, fue que la ley misma no servía como una verdadera regalía.

---

<sup>33</sup> Merino, Álvaro. Entrevista con autor.

<sup>34</sup> Chaparro, Eduardo. Entrevista con autor.

<sup>35</sup> Para leer las posiciones de varios de los políticos en el debate ver: Lavandero Illanes, Jorge, comp. Una política para el cobre chileno

De hecho, tomando la ventaja del desconocimiento general, los políticos crearon una ley esencialmente engañando a la gente. Como presidente del Comité para la Defensa y Recuperación del Cobre, Alcayaga siempre pensó que el gobierno fue activo en esconder la realidad de la industria cuprífera favoreciendo a las empresas privadas y aguantando pérdidas del estado por el tema de la tributación. Su Comité funciona porque, “esta información la desconoce el pueblo chileno y nosotros nos encargamos de entregarla para crear conciencia de la necesidad de renacionalizar el cobre.”<sup>36</sup> En esta cosmovisión, la ley del Rolyalty II fue una continuación del engaño del estado. El Comité sostiene que tomando en cuenta la nueva oferta de la invariabilidad tributaria y los 15 años sin más cambios impositivos, el Rolyalty II no ha hecho efectivamente nada. Entonces, el único propósito de la ley fue para terminar la discusión del Rolyalty: “Hoy día (con) la mayoría del pueblo chileno, uno le puede hablar del Rolyalty, que las empresas no pagan Rolyalty, se diría que “usted está loco,” porque el Rolyalty II existe. Están convencidos por el chiste del Rolyalty II.”<sup>37</sup> Esto es otro lado de la moneda. Según Alcayaga, el desconocimiento del funcionamiento del Parlamento dio paso a una ley sin dientes. Las metas originales para una regalía justa nunca se cumplieron.

Analizar este punto de vista requiere un juicio de la eficacia del Rolyalty II. Este informe sostiene que el Rolyalty ha tenido un impacto efectivo y las alegaciones de una gran trampa son sobredimensionadas. Como tal, no es soportable que la ley es nada más que un chiste para quiete la gente en la calle. Dicho esto, es justo decir que la población en general no tiene un sentido fuerte de los detalles de la ley. Especialmente tomando en cuenta los cambios efectuados entre el Rolyalty I y Rolyalty II, cambios que debilitó la legislación en alguna medida, es probable que exista desconocimiento general de la ley. Probablemente, aquellos indignados por la venta de la Disputada de las Condes tienen poco entendimiento de la legislación que resultó tres años después.

#### **4. Los Actores y sus Papeles en la creación del Rolyalty II**

---

<sup>36</sup> Alcayaga, Julian. Entrevista con autor.

<sup>37</sup> Alcayaga, Julian. Entrevista con autor.

Habiéndose reconocido las condiciones existentes dentro de los cuales el Royalty fue debatido, esta sección investiga los papeles jugados por varios actores en el procesamiento de la ley.

#### **4.1. Grupos de Interés a favor del Concepto de la Regalía**

Esta sección se refiere a los grupos de interés que estaba llamando para una regalía antes de que fuera despertado en el ámbito político. Su papel es destacado por su entrada en escena más temprano que cualquier otro grupo. Lo central dentro de estos actores son el Comité para la Defensa y Recuperación del Cobre (Comité) y ciertos centros de pensamiento como el CENDA y el Centro de Estudios de la Transnacionalización, la Economía y la Sociedad (CETES). Estos grupos ocupan un papel interesante en el debate porque aunque fueron unos de los primeros actores en preocuparse de este asunto, su influencia fue débil durante la creación de la ley y la mayoría quedó insatisfecha con el resultado de la ley.

El aporte para la regalía de estos grupos fue encumbrado años antes del debate en el foro político, y, de hecho, fue un asunto entre varias quejas grandes que tenían en cuanto a la política del cobre en Chile. El CENDA, el CETES y seguramente la Comité son reconocidos por apelar por políticas incluso tan radicales como la renacionalización del cobre. Estos grupos tomaron el asunto de la regalía sobre la minería al comienzo de los noventa, diez años antes del Royalty II. Como señaló Orlando Caputo de CETES “Nosotros estábamos planteando este asunto desde el año 94.”<sup>38</sup> Estos grupos se referían a los argumentos económicos de la renta en elevar el asunto como un cambio primero en el camino hacia la renacionalización. El Manual del Defensor del Cobre escrito por Julián Alcayaga demanda como una etapa inmediata un Royalty de “un mínimo de 10% del valor del mineral extraído.”<sup>39</sup> Claramente, estos actores exigían la necesidad de una regalía antes que otros y lo promovían de una manera radical.

Pero el sentimiento para cambios tan radicales no fue suscrito en el ambiente chileno. Aunque, países como Venezuela y Bolivia actualmente están implementando

---

<sup>38</sup> Caputo, Orlando. Entrevista con autor.

<sup>39</sup> Alcayaga, Julian. “Manual del Defensor del Cobre”

políticas de control estatal en cuanto a sus recursos naturales, tal propósito no atraen mucho aporte en Chile. Como señaló Orlando Caputo: “nuestros estudios fueron rechazados.”

Durante el periodo anterior a la venta de la Disputada de las Condes tales demandas no atraían la participación general.

Entonces, uno de los hechos destacados de estos actores es su debilidad. Supuestamente trabajando como grupos representando la sociedad civil ellos no tenían ni aprobación popular ni del gobierno. Mientras varios países latinoamericanos tienen gobiernos izquierdistas con políticas como las suyas o, por lo menos, tales grupos de oposición poderosa, el apoyo para esta posición me pareció ciertamente débil acá en Chile. Una observación superficial muestra que sus recursos para actuar no les da la oportunidad para participar fuertemente. Entonces, sus canales de acción son restringidas. Como señaló Alcayaga, actuaron, “desde abajo pero de una forma artesanal, gritando por aquí por allá, haciendo conferencias.”<sup>40</sup> Los recursos que apoyaban a estos grupos fueron específicamente menos que los de la oposición. Durante la investigación de la cancha una mera comparación de las oficinas del Comité y la SONAMI reveló una balanza de poder bien distinta.

Estos grupos sólo alcanzaron algún éxito al aliarse con otras fuerzas como los políticos. Como el CENDA y CETES sólo funcionan como centros de pensamiento, el Comité tomó el papel activo en las políticas aliándose con el senador Lavandero de los Demócratas Cristianos: “Los que levantaron la necesidad del Royalty fuimos nosotros. Nuestro comité y la gente que trabajaba con el senador Lavandero.”<sup>41</sup> Por este canal estos grupos tuvieron un impacto sobre el proceso político. Eventualmente el Senador Lavandero lideraría la Comisión Especial para el Estudio de la Tributación de las Empresas Mineras. Pero, aunque estos grupos trataban de usar este canal, sus propias metas se perdieron.

Aunque clamaron en levantar este asunto antes que todos, estos grupos participaron poco durante el desarrollo de la ley. Hablando con personajes dentro de los grupos, se saca la conclusión de que al momento de que la idea fue tomada por los políticos, la ley entró a una fase de enredo. La ley final les cae como un acuerdo entre las empresas mineras y el gobierno. Manuel Riesco sugiere que “llegaron a un acuerdo el

---

<sup>40</sup> Alcayaga, Julian. Entrevista con autor.

<sup>41</sup> Alcayaga, Julian. Entrevista con autor.

gobierno y las empresas mineras para hacer esta ley de Royalty II. Nosotros en ese momento denunciábamos lo que significaba esta ley.”<sup>42</sup> Por temas como la nueva invariabilidad, la ley fue eventualmente rechazada por estos grupos. Como describe Julian Alcayaga: “generaron una nueva invariabilidad tributaria de la ley 600 en que durante 15 años se le dan invariabilidad tributaria sobre el impuesto específico.”<sup>43</sup> Tales características de la ley fueron desarrolladas más allá en el proceso y fueron impuestas por otros actores más fuertes.

Lo que se puede concluir de esta situación es que existe en Chile una minoría vocal radical. Su poder y la afiliación con sus creencias en los círculos de poder son débiles. Jugaron un papel importante al comienzo del debate al levantar el asunto de la regalía. Pero sus ideas fueron demasiado radicales dentro del Chile actual. Podría ser que eso reflejara características de las políticas en Chile en general. Ideas radicales están menos representadas. Parte de eso podría ser debido a la estructura del sistema político. Son bien documentadas las desventajas del sistema binominal chileno, especialmente en representar los intereses de los grupos de la extrema izquierda. Otra explicación podría ser el contento general con el éxito económico bajo la Concertación. Pero tales explicaciones necesitarían más tiempo para detallarse. Por otro lado, cabe señalar que la existencia de tales grupos es un mejoramiento de las condiciones que experimentaron tales actores bajo la dictadura. De hecho, varios de los actores entrevistados fueron exiliados durante los ochenta.

#### **4.2. Los Centros de Pensamiento sin Intereses Creados**

Es difícil definir cuáles eran los centros de pensamiento sin intereses creados en el debate del Royalty. Como una definición básica, se puede usar los centros que no sugieren apoyo para grupos o individuos específicos sino que el interés de análisis económico o técnico. Pero el criticismo de algunos de estos grupos abunda. Por cierto, la opinión de analistas objetivos fue clave en el debate de la ley del Royalty porque tal análisis sería visto sin tendencias políticas. En fin, aunque jugando papeles marginales, el análisis

---

<sup>42</sup> Riesco, Manuel. Entrevista con autor.

<sup>43</sup> Alcayaga, Julian. Entrevista con autor.

apoyando y criticando una regalía ciertamente informa los que estaban debatiendo la ley del Royalty.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha desarrollado varios informes tratando el tema de la tributación en América Latina incluyendo análisis específico del caso de Chile. En tales publicaciones el hecho de que Chile no tenía un Royalty siempre aparece entre la mayoría de los países mineros que lo tienen. Dicho esto, el análisis de estos informes tiende a reservar juicios. Como señaló Eduardo Chaparro de la CEPAL: “No hay una postura oficial de la CEPAL con respecto a eso.” Pero, por otro lado, la opinión de los economistas en la CEPAL tendían a apoyar la regalía: “La tendencia aquí es pensar que debería establecer una regalía.”<sup>44</sup> Esta reservación para dar opiniones es característica de organizaciones como la CEPAL. Sin embargo, tal apoyo para la regalía por economistas sin tendencias políticas obvias sirvieron a la causa de promover la ley en el gobierno.

Por otro lado, otros centros de pensamiento tuvieron opiniones opuestas. Los economistas del Centro de la Minería de la Universidad Católica mostraron claramente su oposición al impuesto específico dentro de sus publicaciones. Profesores como Gustavo Lagos y Marcos Lima hicieron informes, criticando las implicancias del Royalty. Las críticas de ellos, como Manuel Riesco del CENDA, alegan que eso es debido a conexiones entre sus centros de estudio y las empresas multinacionales.<sup>45</sup> Es imposible probar tal acusaciones pero la destreza del CENDA muestra la importancia que tienen los centros de pensamiento como el Centro de Minería.

Es difícil juzgar exactamente como los centros de pensamientos objetivos influyeron en el proceso político. En términos de estar involucrados en la creación de la ley, su influencia casi no existía. Pero, seguramente los argumentos de tales expertos fueron bien vistos por los ambos lados del debate. Como fue señalado anteriormente una gran parte del debate del Royalty fue una batalla sobre la información y conocimiento. Por eso, es importante señalar el papel que tales grupos jugaron en presentar argumentos en contra y a favor de la ley.

---

<sup>44</sup> Chaparro, Eduardo. Entrevista con autor.

<sup>45</sup> Riesco, Manuel. Entrevista con autor.

### 4.3. Los Políticos

Una investigación de los políticos en cuanto a este asunto podría llenar un libro por si solo. El Royalty representaba un cambio potencial en la industria que se llama “el sueldo de Chile.” El debate viene de una historia rica involucrando inversiones extranjeras, nacionalización forzada y reformas bajo la dictadura que dio paso a cambios radicales en la forma entera del país. Los intereses creados y los resultados posibles para la gente fueron profundos. Como tal el debate consumió la atención de los políticos a gran escala. En fin, la ley fue aprobada por una mayoría grande en el Parlamento incluyendo el aporte de la derecha que se había opuesto. El camino hacia este fin es mejor dibujado cronológicamente tomando en cuenta cambios en el borrador de la ley y los cambios en el apoyo político. Esencialmente, con el paso de tiempo la popularidad de la ley aumentaron, atrayendo cada vez a más políticos. Al mismo tiempo, la necesidad de un compromiso dio paso a una debilitación de la potencia de la ley.

El asunto empezó como una idea empujada por un solo senador, Jorge Lavandero, al comienzo de los noventa. Como ha sido señalado anteriormente, los partidarios de senador Lavandero venía de una izquierda más extrema que la izquierda promovida por la Concertación. Como tal, la idea no prosperó a la escena política.

Este levantamiento ocurrió en el ámbito descrito en la sección 3.2 de este informe. Los factores externos informaron las posiciones de los políticos. El resurgimiento de la opinión pública sobre el asunto especialmente la venta de la Disputada de las Condes dio paso a un ámbito político para discutir el asunto. Entre los políticos prominentes que lo trajo a la mesa Julián Alcayaga se reconoce a Adolfo Zaldívar y a los demócratas cristianos (DC) en particular: “lo que explotó hacia arriba hacia la clase política, la necesidad de hacer un Royalty fue la posición tomada en este caso por la DC y su presidente Adolfo Zaldívar.” Entonces lo que vemos con este es una parte de la Concertación alejándose de la posición tradicional. Eventualmente, una posición similar fue tomado por una gran parte de la Concertación, incluyendo al mismo Presidente. Orlando Caputo describe la reacción de Ricardo Lagos a la venta de la Disputada de las Condes: “Lagos después dice que eso le causó indignación... El Royalty empieza por ahí de ser discutible.” Esta plataforma fue la base para el Royalty I, una política con clausuras más radicales que el Royalty II.



El Royalty I fue rechazado debido a una carencia de quórum en los mediados del 2004. Lagos y el aporte que había acumulado en la Concertación llevaron la ley al parlamento. La ley que involucraría una regalía ad valorem sobre las ventas probó demasiado para la derecha: “Lagos envió un proyecto que iba a ser rechazado porque la derecha iba a rechazarlo... porque era un verdadero Royalty.”<sup>46</sup> A este punto la carencia de una mayoría fuerte por el parte de la Concertación previno la aprobación de la ley.

Sin embargo, cabe reconocer que incluso la derecha se involucra en el apoyo para el concepto de la regalía durante este período. Con el paso del tiempo los políticos de ambos lados del Parlamento acercaban a un acuerdo. Como señaló Eduardo Chaparro, comentando sobre la venta de la Disputada de las Condes: “eso generó un sentimiento en conformidad en el Congreso que permitió que muchas congresistas, incluso líderes de la derecha tan reconocidos como el señor Joaquin Lavin dijera en un momento ‘las mineras deben ponerse con más plata.’” Sin embargo, el apoyo para el concepto del Royalty no necesariamente implicaba apoyo para la legislación de la Concertación. Antes de que el Royalty I fuera rechazado el mismo Joaquín Lavín presentó su propia legislación sobre un alza de patentes mineras. Esta legislación iba a ser aún menos perjudicial a las empresas mineras que el Royalty I. Entonces en la esfera política, había un acuerdo sobre el tema de la carencia de contribuciones mineras, pero este apoyo teórico no se hizo un compromiso hasta la llegada del Royalty II.

El compromiso entre los políticos llegó con el Royalty II. La ley fue aprobada en la Cámara de Diputados con 86 de los 108 votos a favor y en el senado con 28 de los 36 a favor.<sup>47</sup> Se puede ver este resultado como un compromiso que satisfizo a ambos lados. El Royalty II como una ley que sólo necesitaba una mayoría simple fue menos controvertida. El mecanismo en que las empresas mineras podrían acogerse a la nueva ley o no representaba una concesión a favor de los intereses empresariales representados por la derecha.

Dicho esto, el compromiso no fue ideal. Cabe reconocer que un impuesto específico (Royalty II) no es una verdadera regalía y que el resultado final fue un incomodo acuerdo entre las justificaciones ideológicas para una regalía y las necesidades políticas.

---

<sup>46</sup> Alcayaga, Julian. Entrevista con autor.

<sup>47</sup> Minería Chilena. “Mike Gordon y el Royalty.”

Una conclusión que se puede sacar del comportamiento de los políticos es que la interacción entre las creencias ideológicas y las necesidades políticas se combinaron a regañadientes para llegar a la ley. Empezando con la DC y terminando con la derecha, uno por uno, los políticos acogieron el proyecto popular del Royalty. Pero, durante ese proceso la ley misma perdió cada vez más su impacto. El impacto de la regalía imaginada por gente como Jorge Lavandero disminuyó por el proceso político para llegar a la ley final del Royalty II. Como señaló Julián Alcayaga, el mismo Jorge Lavandero estaba en contra de la ley al tiempo de su promulgación por esta misma razón. Según Alcayaga y su Comité, la ley final quedaron todos “contentos porque el objetivo era de hacer desaparecer en la opinión pública el reclamo por el Royalty II.” En otras palabras los políticos habían destruido el espíritu de la regalía para llegar a su compromiso.

Irónicamente, una crítica similar venía de la SONAMI, los supuestos enemigos de Alcayaga y su Comité. Según ellos la promulgación de la ley fue un producto de políticos tomando ventaja de una oportunidad para sacar votos. Álvaro Merino me explicó que como la mayoría de la población vive en las regiones centrales y pocas viven en el norte había un incentivo de atraer los votos centrales que favorecían el Royalty. Entonces, como una explicación para la vuelta en la posición de la oposición, me apuntó a las “condiciones políticas. Porque en el fondo... ¿de qué se preocupan los políticos? El mercado de los políticos son los votos.”<sup>48</sup> Irónicamente, los dos polos del extremo del debate quedaron insatisfechos por los cambios hecho por los políticos.

De alguna manera esto podría señalar una democracia sana. El compromiso final involucra las posiciones de los dos lados. Una ley que quede algún extremo u otro satisfecho quizás indicaría un sistema política disfuncional. Por otro lado podría señalar nada más que la retórica inflamatoria de las extremas. Julián Alcayaga va tan lejos al decir que la retórica de SONAMI es nada más que un acto porque en el fondo el grupo quedó satisfecho con una ley sin dientes.<sup>49</sup> Es imposible averiguar si tales acusaciones son justas.

#### **4.4. El Gobierno de Ricardo Lagos**

---

<sup>48</sup> Merino, Álvaro. Entrevista con autor.

<sup>49</sup> Alcayaga, Julian. Entrevista con autor.

Aunque una gran parte de las observaciones del papel del gobierno ha sido discutido en la sección anterior es valioso ver los cambios en la posición del mismo gobierno en el contexto de la Concertación. Durante los primeros años de la Concertación, la minería no experimentó cambios drásticos en la legislación. Incluso, algunos críticos apuntan a reformas en el gobierno de Patricio Aylwin como medidas que debilitan la legislación, controlando la explotación extranjera. Los cambios bajo el gobierno de Ricardo Lagos representaron un movimiento marcado en una nueva dirección. Sin embargo, el giro en la opinión del gobierno de Lagos pone en cuestionamiento la base de su política en cuanto a la balanza entre la ideología y el oportunismo.

Antes de la llegada de las condiciones descritas en la sección 3.2, los gobiernos de la Concertación minimizaban cambios en el sector minero. Orlando Caputo describe una reunión con el entonces Ministro de Minería Alfonso Dulanto en que el ministro cita lo dicho por el Presidente diciendo: “en el sector minero, el menos cambio posible.”<sup>50</sup> Sin la confirmación de este dicho es difícil tener conclusiones definitivas. Pero el archivo de legislación, un archivo mínimo, parece probar tal opinión. Antes de la venta de la Disputada de las Condes no había legislación que corriera en contra de la apertura del sector minero hecho por la dictadura..

Sin embargo, en el ámbito después de la venta hubo un cambio en esta posición. Cambios en la minería fueron posibles. Como señaló Eduardo Chaparro: “La Concertación tenía ganas siempre, pero siempre para no poner nerviosos a los inversionistas. Pero cuando apareció el fenómeno del Disputada de los Condes se rompieron ese equilibrio y vieron una oportunidad política precisa para hacer la mención del asunto.”<sup>51</sup> En el 2002, después de la venta, el gobierno promulgó la Ley sobre Evasión y Elusión Tributaria y en el 2005 el Royalty II fue promulgado. Con estos cambios se puede ver un vuelco en la posición del gobierno.

Lo que muestra el gobierno en esta secuencia de eventos es una característica más o menos oportunista. Más que seguir una ideología fija, la Concertación ha seguido el camino de resistencia mínima. Al comienzo de los noventa fue útil seguir un camino apoyando el crecimiento económico basado en la estructura establecida por la dictadura.

---

<sup>50</sup> Caputo, Orlando. Entrevista con autor.

<sup>51</sup> Chaparro, Eduardo. Entrevista con autor.

Pero, mientras la falta de apoyo al estado de las empresas privadas salía a la superficie, era prudente seguir la corriente de la opinión pública.

Este tipo de comportamiento conviene mejor con el de una democracia tecnócrata, una etiqueta frecuentemente atribuida a Chile. Tales gobiernos siguen políticas económicas basadas en teorías económicas ortodoxas evitando confrontaciones políticas. Con el ejemplo del Royalty, el giro del gobierno fue necesario por necesidades políticas y condiciones fuera de su control más que por creencias ideológicas. El gobierno de Lagos sólo tomó una posición después de la venta de la Disputada de las Condes. Lo que es más, la invariabilidad garantizada por el Royalty II impide más discusión en el asunto por los quince años. En este sentido los gobiernos de la Concertación han optado por políticas que empujan el crecimiento tradicional de largo plazo mientras dirigiendo asuntos políticos cuando ellos sean necesarios. Sería ilustrativo ver si se puede ver tal comportamiento en los debates de otras políticas.

#### **4.5. Gremios que representan a las Empresas Privadas**

Los grupos como la SONAMI y el Consejo Minero tomaron una sola línea durante el debate del asunto del Royalty. Como los gremios a cargo de representar los intereses de los mineros privados, ellos representaron las posiciones en contra del Royalty II, una ley que aumentaría los costos de negocios de sus constituyentes. Basándose sus argumentos en cuestiones de la legalidad y justificaciones económicas estos actores quedaron insatisfechos con la ley final, culpando a las políticas populistas por una decisión mal informada. Para el propósito de esta investigación, se investigará la SONAMI.

La SONAMI es un gremio poderoso que tiene acceso al proceso político oficial por sus presentaciones frente a las comisiones de trabajos del Parlamento y por sus contribuciones en los medios. Durante el debate sus posiciones fueron bien conocidas por sus propias publicaciones y su representación en la prensa nacional. Su mensaje básico está bien dicho por su Presidente Alfredo Ovalle en su presentación frente a la Comisión de Minería y Energía: “nos preocupa enormemente el presente Proyecto de Ley que pretende imponer un impuesto específico a la actividad minera, iniciativa que por cierto es

discriminatoria y atenta contra el modelo de desarrollo que ha adoptado el país.”<sup>52</sup> Esencialmente, este mensaje y los ejes que lo aportan fueron discutidos por estos actores durante todo el periodo de debate. Pero, al final pareciera que el apoyo a su posición fue rechazado en el Parlamento por la mayoría de los políticos.

El análisis de este actor se basa primeramente en las razones por las cuales tal grupo poderoso fracasó al lograr sus objetivos en el asunto del Royalty. La SONAMI fue fundado en 1883 y pretende representar todas las operaciones mineras privadas en el país. Es claro que es una organización poderosa. Una mera observación de sus facilidades extensivas, incluyendo sus oficinas, sus recursos humanos, sus bibliotecas y otras señales de poder revela la fuerza que respalda su operación.<sup>53</sup> Tal fuerza material puede ser explicado como un resultado de la concentración de los intereses que representa. Como se ha señalado en el análisis económico de los actores, un grupo pequeño con intereses grandes tendrá más incentivo para organizarse efectivamente que un grupo grande con los mismos intereses. Es decir, las empresas mineras tienen más incentivo de protegerse de más impuestos que la gente de Chile tiene para recaudar tales impuestos. Esto es una función de la concentración de los actores. Entonces, ¿por qué fracasó la SONAMI, un grupo tan poderoso, en lograr sus metas? La respuesta se encuentra en el ámbito político.

Como fue el caso para los políticos, la marea de opinión pública hizo sombra a los argumentos de estos grupos. Otra vez, la venta de la Disputada de la Condes y el levantamiento del asunto como un tema de la política aplastaron cualquier ventaja material que tuvieran grupos como la SONAMI. John Tilton lo explica en una manera comprensiva: “I think the minute it becomes a very popular issue, groups like SONAMI have lost. Because, for the average person in the street its very easy to say: ‘look, are you for the people Chile or are you for the international mining companies?’”<sup>54</sup> Esencialmente, el asunto del Royalty II se hizo un tema político y los viejos intereses, que habían sido favorecidos, fallaron: “The minute the debate gets put that way, there’s no way ...for the political system not to be very attracted to an increase in taxes.”<sup>55</sup> Este análisis revela un fenómeno interesante en cuanto a un cambio de poder entre actores. Grupos poderosos

---

<sup>52</sup> Ovalle, Alfredo.

<sup>53</sup> Apuntes de la investigación del cancha. Visite a la oficina de la SONAMI.

<sup>54</sup> Tilton, John. Entrevista con autor.

<sup>55</sup> Tilton, John. Entrevista con autor.

tradicionales pueden malgastarse frente a las fuerzas políticas. Incluso el público chileno, que ha sido criticando por grupos de la sociedad civil por no involucrarse en el proceso político, tiene la habilidad de sobrepasar intereses como la SONAMI.

Poniendo el asunto en el contexto de Latina América en general, el “populismo” rodeando el Royalty II no se ve para nada como políticas populistas en países como Venezuela y Bolivia. El Royalty II en el fondo es una reforma mínima en la industria. Pero, mirando la vuelta en el ámbito político en contra de los intereses tradicionales, revela el grado en que los poderes populares pueden impactar en la política. En resumen, las posiciones de la SONAMI, pesar de lo fuerte que es, se desvaneció frente a las fuerzas populares y a los políticos que los levantaron.

#### **4.6. Las Empresas Mineras Privadas**

El papel de las empresas privadas en los debates es fuertemente atacado por los críticos de izquierda. Sin embargo, oficialmente las empresas mineras sólo se involucran en el proceso político por los canales gremiales como la SONAMI y el Consejo Minero. Dicho eso, tenían una opinión clara en cuanto al debate del Royalty, y jugaron un papel fuerte como los actores que iban a ser afectados por la ley. Después de todo, los temores del vuelo de capital se basaban en el comportamiento anticipado por estos actores. Pero, en fin, a pesar de las fuertes quejas sobre el impuesto nuevo, parece que estas empresas han decidido quedarse en Chile donde todavía se dispone de buenas oportunidades para la inversión.

En general, la cara pública de la industria minera trata de alejarse de los asuntos políticos. Entre los actores entrevistados en este estudio, las mismas empresas, como es natural, fueron muy cautelosas conmigo. Como aclaró Marcelo Esquivel de Anglo American: “nosotros canalizamos nuestras opiniones a través de los organismos gremiales en lo que participamos, principalmente en el Consejo Minero y la SONAMI. Ellos nos representan en frente la autoridad política. En este sentido, como una empresa, directamente, no vamos a influir en cambiar políticas.”<sup>56</sup> Uno puede anticipar tal

---

<sup>56</sup> Esquivel, Marcelo. Entrevista con autor.

comportamiento de esos grupos que frecuentemente son acusados de manipular la política. El representante de la Escondida con quien hablé ni siquiera quiso hablar para el registro.

Conforme a eso, las empresas tomaron una posición claramente anti-Royalty durante el debate. Marcelo Esquivel señaló este punto brevemente diciendo, “obviamente la industria no estuvo de acuerdo con la imposición de un nuevo tributo a la minería por considerarlo discriminatorio con respecto de otras industrias.”<sup>57</sup> Este punto de vista no sorprendentemente refleja los argumentos dado por la SONAMI. Entonces por lo reflejado, parece que las empresas se quejaron oralmente pero sólo por los canales disponibles.

Por otro lado, las empresas privadas parecían jugar un papel más cercano sí no a través de canales directos, ciertamente a través de sus advertencias en la prensa. Algún instante que contradijo las garantías de Marcelo Esquivel fue la reunión entre el líder de BHP Billiton y Ricardo Lagos, lo que informado en la prensa durante el debate del Royalty: “Directamente y sin emisarios, el máximo ejecutivo mundial de la angloaustraliana BHP Billiton, Charles Goodyear, le planteó al Presidente Ricardo Lagos su preocupación por la aplicación del *royalty* a la gran minería en Chile.”<sup>58</sup> Tales reuniones por cierto no son ilegales, pero reflejan el importante papel que jugaron las empresas privadas. En este caso, una reunión con el Presidente de Chile reflejó la profundidad de las conexiones entre las empresas y el gobierno.

Informes en la prensa también reflejaron las posiciones de las grandes empresas mineras. Una entrevista de *Minería Chilena* con el entonces CFO de Anglo American, Mike Gordon, salió con el título entre comillas: “Las reputaciones son difíciles de ganar pero muy fáciles de perder,”<sup>59</sup> refiriéndose a la inminente legislación del Royalty. Por supuesto, tales artículos no indican ningún acto criminal pero efectivamente refleja una manera que usaban las empresas privadas para mostrar sus efectos potenciales.

De los rincones más radicales salieron acusaciones de actos criminales y altos niveles de corrupción. En una entrevista, Manuel Riesco señaló que las empresas se reunieron con el gobierno y “(llegaron) a un acuerdo. Antes de salir la ley en el Parlamento,” añadiendo, “Aquí ha corrido mucho dinero. Hay muchas campañas

---

<sup>57</sup> Esquivel, Marcelo. Entrevista con autor.

<sup>58</sup> Ibarra, Valeria y Pamela Jimeno “Mayor Minera Privada de Chile Reclama a Lagos por Royalty” El Mercurio

<sup>59</sup> MINERIA CHILENA. “Las reputaciones son difíciles de ganar pero muy fáciles de perder.”

electorales que fueron financiadas por esas empresas.”<sup>60</sup> No se puede tomar tales acusaciones en serio sin tener más evidencias. Pero, por lo menos, estas acusaciones reflejan unas de las opiniones provenientes del debate. Con estas acusaciones circulando entre la gente no es sorprendente que la opinión pública forzó el asunto mucho.

De todas maneras, en el fondo, las quejas de las empresas privadas no lograron parar la aprobación de la ley. Sin embargo, como ya he señalado las empresas han continuado invirtiendo. Como señaló Marcelo Esquivel: “creemos que “sí” aquí en Chile tienen las condiciones para invertir.”<sup>61</sup> Dado eso, surge la pregunta del porqué las empresas se quejaron tanto durante el debate. Una posibilidad probable es que por los propósitos del “lobbying” estos grupos enfatizaron los impactos posibles de la ley más que debían. Según Eduardo Chaparro, grupos como la SONAMI “presentaron un sobredimensionamiento del efecto de la regalía a los niveles de la inversión.” Tal opinión sugeriría que, en el fondo, la ley no impactaba tanto a las empresas. Este análisis refleja lo que podría anticipar de grupos que tienen tantos intereses en la industria.

Entonces, ¿qué se puede concluir sobre el papel de las empresas privadas? Primero, que todos sus problemas con la ley fueron bien descritos por los gremios y por las mismas empresas. Es cierto, que sus opiniones fueron tomadas en serio por los políticos por ser ellos actores tan grandes no podrían ser ignorados. También, es posible que sus advertencias fueran tomadas en cuenta en la formación de la ley. Reconociendo que la ley sufría modificaciones, perdiendo fuerza durante el periodo del debate, uno podría concluir que sus quejas tuvieron el impacto deseado. Obviamente, las empresas prefirieron que la ley no aprobara. Pero, dado las circunstancias, la ley del Royalty II no les perjudicó tanto.

## 5. Conclusiones

Haber investigado el éxito de la ley y los factores y actores que indujeron su promulgación es posible entregar algunas conclusiones. En cuanto al éxito de la ley cabe señalar que la recaudación de las mineras ha aumentado como resultado de la ley. Al mismo tiempo, es posible que la ley pudiera haber sido más fuerte sin amenazar la

---

<sup>60</sup> Riesco, Manuel. Entrevista con autor.

<sup>61</sup> Esquivel, Marcelo. Entrevista con autor.



inversión futura. Lo que es más, el Royalty II no es una verdadera regalía y, aunque esto no es necesariamente un problema en la práctica, enoja a ciertos pensadores ortodoxos. En cuanto a las políticas de la ley, una conjunción de factores y actores se juntaron a partir del año 2002 para crear condiciones factibles para promulgar tal ley. La necesidad de estos factores apunta a cierto nivel de pragmatismo que define la política chilena. Más que eso, el proceso político debilitó la ley durante su creación mostrando el compromiso chileno a la estabilidad y la indecisión frente a cambios impositivos.

Antes que nada, la ley cumplió su propósito de recaudar más impuestos de las mineras que no habían contribuido antes los suficientes recursos al estado. En el año 2006, el primer año en que el Royalty II se aplicó, la recaudación para la regalía de \$572 millones, fue la mitad del monto total de impuestos pagados entre 1993 y 2002. Este monto es más de lo que el gobierno anticipó como resultado de los altos precios del cobre. Esta contribución no debe ser olvidada cuando se critica otras partes de la ley.

Entonces, la forma de la ley correspondió a consideraciones equilibrando el objetivo de más recaudación y la amenaza a las inversiones futuras. Según la teoría de la renta clásica, y tomando en cuenta la holgura entre el precio del cobre y su costo para la extracción, la tasa del impuesto debe ser más grande. Por otro lado, una tasa mucho más grande asustaría a inversionistas en el país. El resultado sería un vuelo de capital. El compromiso del Royalty entre estas consideraciones evitó tal resultado con una tasa que no perjudicó la competitividad chilena. De hecho, una mirada superficial parece indicar que la tasa del Royalty podría ser aún más alta sin perjudicar la inversión.

Lo que es más, la forma final de la ley es un impuesto específico en vez de un Royalty, un asunto que ha enojado a ciertos pensadores que fueron responsables en proponer el asunto en la primera ocasión. El impuesto específico sobre la minería, el Royalty II, no cabe entre definiciones estrictas de una regalía. En mi opinión, esto no tiene impactos muy significantes en la práctica, pero según algunos críticos esto significa un fracaso de la ley.

En cuanto a la política, hubo una conjunción de factores que dieron paso para un ámbito factible en la promulgación de la ley. La demanda para una regalía hacia la minería empezó en sectores radicales sin aporte en la corriente dominante. Pero esta posición extrema se generó para ser discutida en el foro político debido a una economía

débil y el evento detonante de la venta de la Disputada de las Condes. Empezando con este evento y adquiriendo popularidad con el avance del tiempo, los políticos chilenos acogieron la idea. Comenzando con la izquierda más radical y desplazándose hacia la derecha del espectro político, tomaron ventajas de esta oportunidad política. Según ciertos críticos la pérdida de la derecha en las elecciones de 2006 se debió a su aporte a las empresas privadas durante una gran parte del debate. Pero este cambio en la escena política fue acompañado por otra corriente paralela. Durante el proceso de la ley, una unión de factores conspiró para debilitar la ley. Inicialmente, la ley existente puso varias barreras a cambios impositivos en Chile. La mejor reflexión de esto fue el fracaso del Royalty I, una verdadera regalía. Barreras institucionales prohibieron la promulgación de una ley, cumpliendo los estándares teóricos para una regalía. También el compromiso final del Royalty II necesitaba que las mismas empresas se acogieran a la ley. Como los legisladores fueron restringidos en su habilidad de cambiar la ley impositiva, necesitaban ofrecer incentivos a las empresas como quince años de invariabilidad.

Otros esfuerzos que fomentaron la debilitación de la ley fueron la presión de grupos como las propias empresas y la derecha que apoyaron su posición. Aunque la mayoría de los parlamentarios de derecha eventualmente apoyaron la ley, su apoyo necesitaba ciertos cambios en la ley para que no se asustaran los inversionistas extranjeros. Este punto se puede ver claramente en la carencia de un quórum mayor para aprobar el Royalty I.

La conclusión que se puede obtener en cuanto a estos procesos duales de la politización de la ley y su debilitamiento tiene que ver con la democracia chilena. El país ha seguido políticas que enfatizan la estabilidad durante los últimos años. La regalía fue disminuida durante el proceso político para que tales políticas económicas se mantuvieran estables. En el fondo, el esfuerzo que impulsó la ley no fue una justificación teórica para una regalía sino que eventos que politizaron el tema. En este sentido, los políticos mostraron un comportamiento oportunista para aprovecharlas en sus metas políticas. Se puede ver el titubeo frente a cambios serios y el carácter oportunista de los políticos como caracterizaciones de una democracia tecnócrata. Tales democracias enfrentan problemas políticos cuando es necesario y, aparte de eso, tratan de seguir políticas económicas ortodoxas.

En resumen, el asunto de una regalía para Chile se ha acabado por ahora. Años de debate concluyeron en una ley que calló el gran descontento público y evitó más cambios durante los próximos quince años. Especialmente en la actualidad con los altos precios del cobre y un superávit grande, el tema de más recaudación no surgirá fácilmente. Según los críticos más fuerte del Royalty II, su debilidad y desequilibrios generales en torno al cobre no serán tolerados por los chilenos. Pero desde mi punto de vista no veo ningún cambio radical en los próximos años. De todas maneras, la ley del Royalty II será vista en el futuro como un debate clásico del Chile contemporáneo.

## **6. Bibliografía**

### *Fuentes Primarias*

Alcayaga Olivares, Julian. Entrevista personal. Presidente de la Comité para la Defensa y Recuperación del Cobre. 11 de mayo de 2007.

Caputo, Orlando. Entrevista personal. Investigador de la Universidad de Arcis. 5 de mayo de 2007.

Chaparro Ávila, Eduardo. Entrevista personal. Oficial Asuntos Económicos CEPAL. 7 de mayo de 2007.

Esquivel Gómez, Marcelo. Entrevista personal. Gerente de Asuntos Externos Anglo American. 14 de mayo de 2007.

Merino Lacoste, Álvaro. Entrevista personal. Gerente de Estudios de la Sociedad Nacional Minera. 11 de mayo de 2007.

Orellana López, Edson. Entrevista personal. Jefe de Impuestos Angloamerican. 14 de mayo de 2007.

Riesco Larraín, Manuel. Entrevista personal. Investigador de la CENDA. 9 de mayo de 2007.

Vio Gorget, Diego. Entrevista personal. Fiscal Ministerio de Minería. 14 de mayo de 2007.

### *Fuentes secundarias*

Alcayaga Olivares, Julian. Manuel del defensor del cobre. Santiago de Chile: Julian Alcayaga Olivares, 2005.

- COCHILCO. “Impuesto Específico a la Actividad Minera: Características y Primarias Implicancias.” Santiago de Chile: COCHILCO, 2005.
- COCHILCO. “Minería en la Senda del Desarrollo de Chile: Una Visión del Futuro.” Santiago de Chile: COCHILCO, 2005.
- Figueroa, Eugenio (ed.) Economic Rents and Environmental Management in Mining and Natural Resources Sectors. University of Alberta y University of Chile. Santiago de Chile: Olimpho, 1999.
- Ibarra, Valeria y Pamela Jimeno “Mayor Minera Privada de Chile Reclama a Lagos por Royalty” El Mercurio 15 June 2004.  
www.elmercurio.cl
- Lavandero Illanes, Jorge, comp. Una política para el cobre chileno. Santiago de Chile: Jorge Lavandero Illanes, 2004.
- Minería Chilena. “Mike Gordon y el Royalty.” Minería Chilena. 24 (2004) : 39-41.
- Minería Chilena. “Principales Hitos 2004-2005.” Minería Chilena. (2005) : 43.
- Otto, James, et al., Royalties Mineros. Santiago de Chile: World Bank, 2007.
- Ovalle Rodríguez, Alfredo. “Posición de la SONAMI frente al Proyecto d Ley que establece un impuesto específico a la actividad minera.” Boletín Minero. 188 (2005) : 19-26.
- Riesco, Manuel, Gustavo Lagos y Marcos Lima. “The ‘Pay your taxes!’ Debate.” Geneva: UNRISD, 2005.
- Sánchez-Albavera, Fernando y Jeannette Lardé. “Minería y competitividad internacional en America Latina.” CEPAL. Serie recursos naturales y infraestructura, No.109. Santiago de Chile: CEPAL, junio de 2006.
- Tilton, John. “Determining the optimal tax on mining.” Natural Resources Forum. 28 (2004) : 144-148.