

MINERA DISPUTADA DE LAS CONDES: EL DESPOJO A UN PAÍS DE SUS RIQUEZAS BASICAS

1 ANTECEDENTES

El propietario de Minera Disputada de Las Condes fue hasta el mes de noviembre del 2002 Exxon Minerals Inc. perteneciente a la transnacional petrolera Exxon Mobil. Llega a Chile en 1978 y adquiere a ENAMI el yacimiento de Disputada en 98 millones de dólares, dejando establecida en el contrato de venta una cláusula legal de opción de recompra del 49% de las acciones de Disputada por parte de ENAMI. El giro principal de Exxon es la exploración y producción de petróleo, sin embargo, por aquella época contaban con una inusual liquidez proveniente de los altos precios del petróleo, lo que los llevó a invertir en minería del carbón en Colombia y en la minería del cobre en Chile, país que además ofrecía interesantes incentivos. Así, la empresa se acogió al Estatuto de la Inversión Extranjera, más conocido como Decreto Ley 600 que tempranamente promulgó la Dictadura en el año 1974.

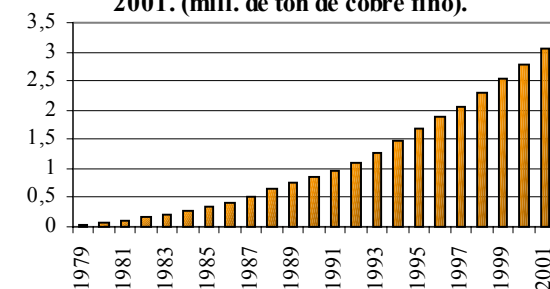
Disputada de Las Condes es un complejo minero industrial que cuenta con tres unidades de actividad económica. Dos corresponden a los yacimientos mineros El Soldado, ubicado en la Comuna de Nogales, en la V Región, y Los Bronces, ubicado en la Comuna de Las Condes, en la Región Metropolitana, desde los cuales se extraen los minerales. La tercera unidad productiva es la Fundición Chagres, que se encuentra en la Comuna de Catemu, en la V Región.

En sus 24 años de operación, Minera Disputada ha extraído aproximadamente tres millones de toneladas de cobre fino, como se observa en el Gráfico 1, equivalentes a aproximadamente 6.200 millones de dólares. La producción anual de Disputada empujó sobre las 250 mil toneladas de cobre fino en los últimos

años de la década pasada y ha representado, en promedio, un 6,7% de la producción total realizada en Chile entre los años 1990 y 2001 (Gráfico 2).

En todos los años que la empresa ha operado no ha tributado, debido a que ha presentado pérdidas tributarias en todo el periodo considerado.¹ Sin embargo, a fines del año 2001 se informó públicamente de la venta de Disputada de Las Condes a la transnacional sudafricana Anglo American que opera en alrededor de 30 países, incluyendo Chile, donde controla las empresas mineras Mantos Blancos y Manto Verde, además del 44% de la propiedad de la Minera Collahuasi.

Gráfico 1: Producción acumulada, 1979 - 2001. (mill. de ton de cobre fino).



Fuente: C o ch i b o .

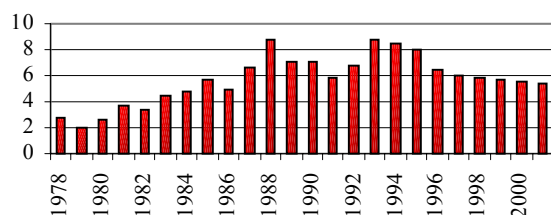
¹ En 24 años de operación, sólo en cinco ha obtenido utilidades tributables, sin embargo, dado que existe la posibilidad de acumular pérdidas, el saldo ha sido negativo y por lo tanto la empresa no ha tributado.

Autor:
Ciro Ibáñez G.
Economista
Investigador - Fundación Terram
Editor:
Marcel Claude
Director Ejecutivo - Fundación Terram

Según antecedentes de prensa, la transacción se realizaría fuera de Chile con el objetivo evidente de eludir el pago del impuesto a la ganancia de capital al momento de vender los activos.²

Dos han sido los hechos que han llamado la atención de la opinión pública. En primer lugar, el hecho que la empresa nunca haya tributado al Estado chileno; y en segundo lugar, que una empresa que ha generado pérdidas sistemáticas tenga interesados en comprarla.³

Gráfico 2: Participación de Disputada en la producción chilena de cobre, 1978 - 2001. (%)



Fuente: C o c h i l b o .

Este documento intentará dar una explicación de cómo y por qué ocurre una situación como ésta.

2 TRIBUTACIÓN DE LA MINERÍA DEL COBRE EN CHILE

2.1 La Ley de Renta

La legislación tributaria chilena reconoce cuatro tipos de impuestos directos. De estos, dos son de especial relevancia al sector minero⁴: el impuesto de primera categoría, cuya tasa es de 17%; y el impuesto adicional, cuya tasa es de 35%.

El impuesto de primera categoría se aplica a las rentas de todas las empresas mineras, independientemente de su tamaño, tipo de organización o domicilio. Para determinar la renta imponible, es decir, el valor sobre el cual se aplica la tasa respectiva, existen tres alternativas, de las cuales una es la más importante para la mediana y gran minería de la cobre. Ella se denomina *tributación según renta efectiva*.⁵ Este sistema se aplica a:

- las sociedades anónimas y sociedades encomandita por acciones.
- a los productores mineros que tengan ventas superiores a 36.000 toneladas de minerales

metálicos no ferrosos por año, o que tengan ventas valuadas en más de 6.000 Unidades Tributarias Anuales (aproximadamente 220 mil dólares) .

- a los dueños de plantas de tratamiento que operan sus instalaciones a maquila por más de 50% del tiempo.
- a los contribuyentes mineros de otros grupos que opten tributar según renta efectiva.

Para el cálculo de la renta imponible, se toman en cuenta los ingresos brutos generados por las operaciones habituales de la empresa, venta de activos y otras actividades relacionadas al giro del negocio minero. A los ingresos brutos, se le restan los costos, que se definen como aquellos gastos relacionados con la producción y ventas. Además, en 1991, se incorporó una modificación legal que adicionó un costo por concepto de agotamiento del recurso, el cual es tomado, para efectos tributarios, como costo de operación.⁶ Este costo por agotamiento del recurso, es llamado en la Ley de Renta *costo de pertenencia* y corresponde a la renta económica del recurso *in situ*, equivalente al pago que el dueño de un yacimiento

² La ganancia de capital se define como la diferencia entre el valor de venta de un activo y el valor de adquisición del mismo. Este último se registra en la contabilidad como valor libro. El impuesto tiene una tasa de 35% sobre la ganancia de capital, que en el caso de Minera Disputada de Las Condes alcanzaría a los 800 mil dólares, es decir, el impuesto es equivalente a 280 millones de dólares.

³ Como antecedente adicional, hay que decir que Exxon Mobil no es primera vez que sale a la luz pública por prácticas reñidas con un 'adecuado' comportamiento social. En efecto, ya en 1989 en Alaska se vio envuelta en un juicio a raíz del vertido de petróleo en las costas de dicho estado de los Estados Unidos, con un alto costo ambiental. Este episodio fue conocido como el Caso Exxon Valdés.

⁴ Los otros dos son: (1) el impuesto de segunda categoría, aplicable a las remuneraciones de individuos y profesionales; (2) impuesto global complementario, aplicable a los patrimonios de personas naturales.

⁵ Además, existen las alternativas de *tributación según renta presunta* y la de *impuesto único*.

⁶ Específicamente, la modificación agrega lo siguiente: "El costo directo del mineral extraído considerará también la parte la parte del valor de adquisición de las pertenencias respectivas que corresponda a la proporción que el mineral extraído represente en el total del mineral que técnicamente se estime contiene el correspondiente grupo de pertenencias, en la forma que determine el Reglamento". Ver Artículo 30 de la Ley de Renta. El Reglamento a que hace referencia la citada modificación, se encuentra en la Circular N° 24 del 6 de mayo de 1991. Esta Circular, fue firmada por el Presidente de la República de la época, Sr. Patricio Aylwin; el Ministro de Minería, Sr. Juan Hamilton; y el Ministro de Hacienda, Sr. Alejandro Foxley.

cobraría por arriendo a cualquier interesado en explotarlo.

A la diferencia entre los ingresos brutos y los costos de operación, hay que sustraer los gastos deducibles de impuestos, entre los que se consideran los siguientes:

- Impuestos y contribuciones pagados en virtud de leyes chilenas, que no sean la Ley de Renta ni el Impuesto Territorial.
- Las pérdidas de ejercicios anteriores que superen aquellas que ya han sido imputadas a las utilidades acumuladas no retiradas o distribuidas.
- Depreciación anual por los bienes del activo inmovilizado.⁷
- Gastos de organización y puesta en marcha, amortizables hasta en seis ejercicios.
- Gastos de investigación y desarrollo, donaciones con fines culturales, donaciones para programas educacionales.
- Intereses, reajustes o diferencias de cambios pagados por créditos empleados en el negocio minero.

El resultado de la operación descrita corresponde finalmente a la renta imponible, es decir, el valor sobre el cual se calcula el monto de impuesto que es actualmente de 17%.

El impuesto adicional de 35%, se aplica a las rentas remitidas al exterior o distribuidas por sociedades o empresas con operaciones en Chile. También, se gravan con una tasa de 35%, las utilidades y dividendos que las sociedades anónimas o encomandita por acciones, residentes en Chile, distribuyan a sus accionistas con domicilio en el extranjero.

Los contribuyentes del impuesto adicional gozan de un crédito equivalente al impuesto de primera categoría, calculado sobre la misma base del impuesto adicional.⁸ Las excepciones al pago del impuesto adicional son:⁹

- Remesas de ingresos que no constituyen rentas.¹⁰
- Capital repatriado bajo las provisiones del Estatuto de la Inversión Extranjera.¹¹
- Distribución de acciones de nuevas sociedades resultantes de la división de sociedad anónima.

- Retiros efectuados para invertir en otras sociedades, siempre que estas cantidades no sean retiradas a su vez desde la nueva compañía.
- Remesas por pago de intereses que ya han sido sujetas a gravámenes.

2.2 Inversión extranjera y tributación

En Chile, la inversión extranjera está normada por el Decreto Ley 600, también conocido como Estatuto de la Inversión Extranjera. A partir de dicha normativa, se realizan los contratos de inversión extranjera entre el inversionista y el Estado chileno, los cuales contemplan aspectos relativos a la tributación.

El D.L. 600 permite la adscripción del inversionista a un régimen de invariabilidad tributaria, el cual contempla una tasa única de 42% sobre la renta imponible por un plazo de 10 años y de un máximo de 20 años para proyectos de inversión por un monto mayor a los 50 millones de dólares. Además, permite reafirmar en el contrato de inversión, las cláusulas relativas a depreciación de activos, arrastre de pérdidas a ejercicios posteriores, gastos de organización y puesta en marcha contenidas en la Ley de Renta.¹²

La institución encargada de realizar los contratos de inversión es el Comité de Inversiones Extranjeras, organismo autónomo que no cuenta con ningún tipo

⁷ A continuación, se presenta un ejemplo de algunos ítems de bienes depreciables relativos a la minería, donde se muestran los años de depreciación normal versus acelerada. Mientras menores son los años de vida útil considerada para el cálculo del cargo por depreciación, menor es la base imponible y, por lo tanto, menores los impuestos a pagar por parte de las empresas.

Bienes Tangibles	Depreciación normal (años)	Depreciación acelerada
Equipo minero pesado	10	3
Costos de instalación	5	1
Construcción definitiva	25	8
Camiones pesados	10	3

⁸ Esto quiere decir que el impuesto de 17% se resta del impuesto de 35%, de tal manera que el impuesto adicional efectivo es de 18%.

⁹ Ver artículo 58 de Ley de Renta.

¹⁰ Ver artículo 17 de la Ley de Renta, donde se enumeran 30 casos en los cuales los ingresos no se consideran rentas.

¹¹ Siempre y cuando, las remesas de capital no sobrepasen el monto de capital efectivamente ingresado al país.

¹² Ver Artículo 11 bis del Decreto Ley 600.

de control público, aun cuando sus decisiones respecto de los contratos pueden ser de la mayor relevancia para el desarrollo de largo plazo del país.

2.3 Discusión de los aspectos tributarios

Como hemos visto, la tributación de las empresas mineras se calcula a partir de la renta imponible, que depende de los ingresos, de los costos y de los gastos deducibles de impuestos. A su vez, la definición de los conceptos que determinan la renta imponible, depende de dos marcos legales: la Ley de Renta y los contratos de inversión extranjera suscritos entre el Estado de Chile y el inversionista, los cuales no son públicos. Por lo tanto, cualquier análisis de la situación tributaria de las empresas mineras tiene que abordar de manera crítica los anteriores aspectos, derivando de ahí las lecciones de política hacia la minería del cobre.

2.3.1 Acerca del costo de pertenencia

Resulta curiosa la indicación relativa a los *costos de adquisición de las pertenencias mineras*, introducida en la Ley de Renta en el año 1990, cuya aplicación rige desde el año 1991. Ello porque se aplica sobre un stock de recursos *in situ* de propiedad de todos los chilenos, por el cual las empresas mineras nunca han pagado nada.¹³ Esta modificación les permite incluir como costo directo la depreciación del capital natural constituido por las reservas mineras y deducirlo de la renta imponible. De esta manera, la depreciación del capital natural constituido por las reservas mineras, que debería ser considerada por el Estado de Chile como una pérdida patrimonial y, por lo tanto, como un costo no internalizado por la sociedad, es usada como un argumento más para eludir, legalmente, el aporte en impuestos que las empresas mineras deben pagar. Así, en plena democracia, se procedió a introducir una modificación a la Ley de Renta que atenta contra los intereses de los ciudadanos de Chile.

Las recomendaciones en cuanto a cómo estimar este costo de pertenencia se encuentran en la Circular N° 24 del 6 de mayo de 1991. En el Artículo 5 de la Ley N° 18.985, de 1990, se faculta al Presidente de la República para dictar el Reglamento que guiará la estimación del costo de pertenencia, que se agregará al costo directo del mineral extraído en conformidad a

la modificación del Artículo 30 de la Ley de Renta. En el citado artículo, se plantea que: “*El Reglamento deberá considerar el valor de adquisición actualizado de las pertenencias respectivas y establecerá las normas para la estimación técnica del mineral que ellas contienen.*” El valor de adquisición de una pertenencia minera, es igual al flujo actualizado de las rentas que generaría un yacimiento por un número determinado de años. El número de años de explotación depende del tamaño de las reservas de mineral y de la tasa de extracción. Las rentas son iguales al producto entre el precio del mineral y la cantidad de mineral, menos los costos de extracción, los que incorporan una remuneración al capital invertido.¹⁴

El Reglamento al que se hace referencia se encuentra en el Decreto Supremo de Minería N° 209 de 1990. En su Artículo N° 1, el Reglamento define que “la parte del valor de adquisición de las pertenencias que se incluya en el costo directo se denominará “*costo de pertenencia*””. Es decir, el costo de pertenencia es una parte del valor actual de un yacimiento minero, que es equivalente al costo de uso o renta económica.

En el Artículo 2°, se plantea que “*se entenderá por ‘valor de adquisición de las pertenencias’ el precio de adquisición del grupo de pertenencias respectivo y los intereses por saldo de precio o por créditos asociados a la adquisición de dicho grupo de pertenencias, adeudados o pagados hasta el comienzo de la explotación*”. Esto quiere decir que además del valor económico ‘puro’ se deben agregar los costos financieros en que hubiere incurrido el propietario con objeto de adquirir la pertenencia.¹⁵

Lo curioso de esta modificación es que las pertenencias mineras no tienen precio de adquisición, en virtud de que son concesionadas gratuitamente por el Estado

¹³ Las empresas mineras pagan por acceder a la explotación de los yacimientos un valor por concepto de patentes de explotación. En los años 2000 y 2001 la minería privada del cobre pagó por concepto de patentes un monto de 3,2 y 2,8 dólar por tonelada de cobre fino respectivamente, cifra que está sobre estimada, por cuanto los montos de patente también incluyen las minas de oro y plata entre otras.

¹⁴ Una explicación formal acerca del valor de una pertenencia minera se encuentra en Hartwick and Olewiler (1998, pp. 272-274).

¹⁵ Se habla de valor económico ‘puro’ cuando se evalúa un activo independientemente del financiamiento o como si todo lo financiara el inversionista.

de Chile a los inversionistas que lo soliciten. Además, el D.S. es claro al afirmar que *“no formarán parte del valor de adquisición de las pertenencias los gastos necesarios para la constitución de la propiedad minera, los gastos de exploración y desarrollo, el pago de patentes mineras y, en general, aquella parte del valor o precio que corresponde a regalías, plantas de beneficio de mineral o a otros bienes o derechos que no digan relación con el valor de la pertenencia propiamente tal.”*

Así, lo que importa para efectos tributarios es el valor de la pertenencia. La duda que queda es cuál es ese valor. Pero para efectos de presentación en el primer balance, el Reglamento dice que *“el valor de adquisición de las pertenencias se registrará deduciendo de él el costo por unidad de mineral extraído por el contribuyente hasta el término del ejercicio anterior”*. Y seguidamente, se afirma que: *“El valor de adquisición de las pertenencias al término de cada ejercicio estará representado por el valor al comienzo del mismo, o por el valor al momento de su adquisición, si ésta hubiera ocurrido durante el ejercicio, menos el costo de pertenencia del mineral extraído en el año, o entre la adquisición y el cierre del ejercicio, según el caso”*.

En realidad, ésta es una forma complicada de decir que el valor de un yacimiento después de un año será igual al valor inicial, menos el valor de la cantidad de mineral que se extrajo durante el año en cuestión.

Finalmente, el Artículo N° 3 plantea que: *“El costo de pertenencia por unidad de mineral extraído se determinará dividiendo el valor de adquisición de las pertenencias al término del ejercicio anterior por la suma de las unidades de mineral en reservas, determinado según el artículo 6° de este Reglamento, menos el mineral extraído entre la época en que se efectuó el cálculo del mineral en reservas y el término del ejercicio anterior”*.

Desde una perspectiva económica, el Reglamento es una aberración. En cualquier manual o trabajo acerca de la depreciación económica de recursos no renovables, el costo que la modificación al artículo 30 recomienda agregar al costo directo, con objeto de sustraerlo de los ingresos, es considerado un costo social equivalente al valor del recurso *in situ*, que si no es internalizado por las empresas, produce

ineficiencias en la asignación de recursos en el tiempo. Es más, se recomienda que dicho costo sea recaudado de alguna manera por el Estado de forma de resolver la imperfección. Lo que induce la Ley es precisamente lo contrario, no pagar dicho costo, legalizando una grave ineficiencia en la asignación de recursos que se manifiesta en lo que hemos observado en Chile en la década de los noventa: sobreinversión – sobreproducción - baja de precios.

2.3.2 Acerca de los gastos deducibles de impuestos

La depreciación de los activos, juega un papel importante como forma de disminuir la renta imponible.¹⁶ Para determinar el monto de la depreciación, existen dos modalidades: una es la depreciación lineal, que consiste en dividir el valor de los activos por el número de años de vida útil que registra el Servicio de Impuesto Internos (SII) y la segunda es la depreciación acelerada, que consiste en dividir el valor de los activos por aproximadamente un tercio de la vida útil.

En general, todas las empresas, sean mineras o no, optan por la alternativa de depreciación acelerada. La razón es que aumenta el cargo por este concepto y, por lo tanto, reduce la base sobre la cual se calcula el impuesto a la renta. En otras palabras, le permite a cualquier empresa pagar menos impuestos o simplemente no pagar, lo que es perfectamente válido desde la perspectiva de la Ley.

En el caso de las empresas mineras esta práctica se ve reforzada por las cláusulas que plantea explícitamente el D.L. 600, donde se presenta este tema como uno de los relevantes a la hora de realizar contratos de inversión, en el sentido de mantener invariables las normas de depreciación de los activos.

En la medida que los cargos por pagos de intereses son deducibles de impuestos juegan un papel relevante para determinar el monto de renta imponible. Esto implica la existencia de un incentivo adicional para

¹⁶ La justificación económica de los cargos por depreciación, es que los activos con que cuenta una empresa se van desgastando, por lo tanto, es necesario prever su obsolescencia. Ello se realiza acumulando un fondo de depreciación, de modo que en su momento se puedan reemplazar los activos, manteniendo así la capacidad de generar ingresos de los activos.

endeudarse, ante la alternativa de financiar inversiones con capital propio, induciendo a una estructura de financiamiento sesgada hacia los préstamos, más aún cuando éstos son aportados por filiales que responden a la misma propiedad.¹⁷

La importancia que tengan los préstamos, en términos de la tributación, dependerá del monto de la deuda en relación al capital total y del costo de ella. Básicamente, existen dos formas de financiar una inversión: aportar capital propio (de la empresa que quiere realizar la inversión) y pedir un préstamo a un determinado costo. Si el inversionista aporta todo el capital, su renta imponible será igual a las ventas totales menos los costos directos e indirectos y la depreciación, y sobre esa diferencia se calculará el monto de impuesto que tendría que cancelar. Si el inversionista financia la inversión con un préstamo, entonces, además de los costos directos e indirectos y la depreciación, tendrá que restar a las ventas el costo financiero. De esa manera disminuye la renta imponible, a pesar de que el proyecto es el mismo en ambos casos.

Por último, además de la depreciación y de los pagos por servicios financieros, también es posible deducir de impuestos los aportes o donaciones para fines culturales y educativos. Estos ítems, aun cuando no son muy importantes en la estructura de gastos de las empresas, les permiten también construir en las localidades un ambiente favorable a las inversiones y a los intereses de las empresas. Esto es un elemento de peso que eventualmente les permitirá defenderse de acusaciones en su contra por parte de los poderes del Estado o de organizaciones civiles no asentadas en los lugares donde operan las minas.¹⁸

2.3.3 Los precios de transferencia y su efecto en los ingresos

Por último, la renta imponible depende de los ingresos. Si éstos aumentan se aumentará la renta imponible, y viceversa. El ingreso de una empresa cualquiera es igual a la multiplicación del precio de venta y la cantidad de producto. Por lo tanto, lo que pase con el precio y con la cantidad de cobre comercializado no debería ser indiferente para la sociedad, ni para sus representantes en el Estado.

Uno de los problemas que surge con el precio de venta se refiere a los productos que no tienen un precio de mercado. Tal es el caso del concentrado de cobre, que no es transado en mercados abiertos. Su precio depende del precio del cátodo de cobre, determinado por alguna de las bolsas de metales, al cual se le descuentan los cargos por tratamiento y refinación, además de los castigos por contenido de impurezas y descuentos metalúrgicos.¹⁹

Desde el punto de vista de la fiscalización, es difícil determinar si los precios a los que se transan los concentrados son los adecuados, no sólo por la poca transparencia del precio, sino fundamentalmente por las condiciones en que se transa el producto. Este es entregado por el vendedor con un cierto grado de humedad al comprador y con una determinada concentración de cobre y otros metales. Es de vital importancia que la humedad y la concentración de los distintos metales contenidos en el concentrado sean consensuadas. De ello dependerá el peso pagable. Por ejemplo, si la humedad es alta, entonces el producto pagable será menor por unidad de peso. De la misma manera, si la concentración de cobre es alta, el peso pagable será alto.

Ahora bien, si comprador y vendedor son distintos, las mediciones de humedad y concentración de metales deberían ser imparciales, dado que cada uno velaría por determinar correctamente los grados de humedad y la concentración de metales contenidos en el concentrado. Sin embargo, desde el punto de vista de la sociedad, el problema surge cuando vendedor y comprador son los mismos.

En esta última situación, existen claros incentivos para que el producto se venda con registros de humedad y/

¹⁷ Por estructura de endeudamiento, se entiende que fracción de las inversiones se financian con recursos propios, con deuda bancaria o con otra forma de financiamiento. El costo, se refiere a cuanto hay que pagar, efectivamente, por los préstamos o deudas contraídas.

¹⁸ Esto es más costo-efectivo, mientras más pobres sean los asentamientos humanos circundantes a los yacimientos, ya que tiene un impacto comunicacional mayor, de hecho todas estas ayudas son profusamente publicitadas en las publicaciones de propaganda del Consejo Minero de Chile A. G. que agrupa a las más grandes empresas mineras que operan en Chile.

¹⁹ El concentrado de cobre corresponde al mineral en polvo con un grado de pureza de entre 25% y 40%. A su vez, el cátodo, corresponde a una lamina de cobre con un grado de pureza de 99,99%.

o concentración distintos de los efectivos, de manera tal que el precio sea menor y, por lo tanto, los ingresos sean menores, lo que finalmente disminuirá la renta imponible y eludirá los impuestos.

El negocio está en el traspaso de ingreso o de beneficios económicos a la filial que está comprando el producto, que en este caso estaría pagando un precio por debajo del que pagaría un comprador independiente distinto del vendedor. En eso consiste el negocio de los llamados “precios de transferencia”.

3 ¿CUÁL ES EL NEGOCIO DE MINERA DISPUTADA DE LAS CONDES?

De las formas que las empresas usan para evadir legalmente la tributación, Disputada ha privilegiado dos. Por las características de la empresa y por su inserción en la industria mundial, esta compañía ha optado por los créditos asociados y la depreciación acelerada como forma de presentar pérdidas tributarias. Para ello, ha utilizado la infraestructura institucional con que cuenta, específicamente las figuras jurídicas de Exxon Overseas Investment Corporation (con sede en Bermudas), Exxon Holding Latin American Limited y Exxon Financial Services Company Limited (con sede en Bahamas), que han sido los acreedores de Minera Disputada en relación a los créditos asociados a sus inversiones.²⁰

Para poder entender de mejor manera el negocio de Disputada podemos observar la Figura 1, en la cual se simplifican los flujos de ingresos y su correspondiente distribución a los dueños de los factores productivos.

Desde el punto de vista de los ingresos, éstos se obtienen producto de la extracción de minerales de los yacimientos de El Soldado y Los Bronces, de su posterior transformación en concentrado en las plantas de beneficio cercanas a dichos yacimientos y de la posterior fusión en la Fundición Chagres.²¹ El excedente de concentrados que no se funden aquí son vendidos en el mercado mundial y registrados como exportación en Chile. Producto de esta transacción mercantil, Disputada recibe divisas o dólares con los cuales realiza el pago a los servicios productivos que le permiten operar.

Los factores productivos los hemos simplificado, mostrando en la Figura 1: las materias primas (MP), por las cuales se paga su precio de mercado; el trabajo, el cual es pagado vía salarios; el capital, que se ha dividido en capital propio, es decir, el aportado por

Minera Disputada y, el capital externo, aportado por los acreedores de Disputada. Por último, hemos agregado el mineral, el que debe ser remunerado por la renta.²² Es necesario hacer notar que cada factor productivo tiene necesariamente un dueño, en el sentido que existe alguien que se apropia de la remuneración de cada factor. En este punto, lo central es poner la atención en el capital y en el mineral.

El objetivo de Disputada es maximizar beneficios económicos de Exxon. La manera de lograrlo es transformando los beneficios económicos en costos y gastos deducibles de la base imponible y enviarlos al exterior bajo distintas modalidades, de manera de no tributar en Chile.

El pago de servicios financieros permite trasladar los beneficios a otras filiales de Exxon, radicadas fuera de Chile y, además, rebajar la renta imponible. La depreciación acelerada también permite rebajar la renta imponible. La reforma del artículo 30 de la Ley de Renta permite rebajar la base imponible por un monto equivalente al valor del recurso *in situ* –la renta en sentido económico- y enviar estos valores como remesas de capital hacia el exterior, es decir, no al país al que se remunera por el uso del recurso, sino al inversionista extranjero. De esta manera, esta empresa minera ha podido presentar pérdidas tributarias por 22 años de operación en Chile (1978-2001).²³

Resumiendo, los excedentes económicos provenientes de la extracción y posterior venta de cobre se componen de pagos al capital -utilidades-, pagos a los acreedores -servicios financieros- y del valor del recurso cobre -renta-. La Ley le permite a las empresas deducir estos valores de la base imponible, sin embargo, ello opera sólo para efectos tributarios. Es decir, la depreciación no se paga a nadie, es retenida por la empresa; la renta económica o costo de pertenencia, tampoco es pagado a nadie; y los pagos por servicios financieros, son enviados a filiales de la misma empresa.

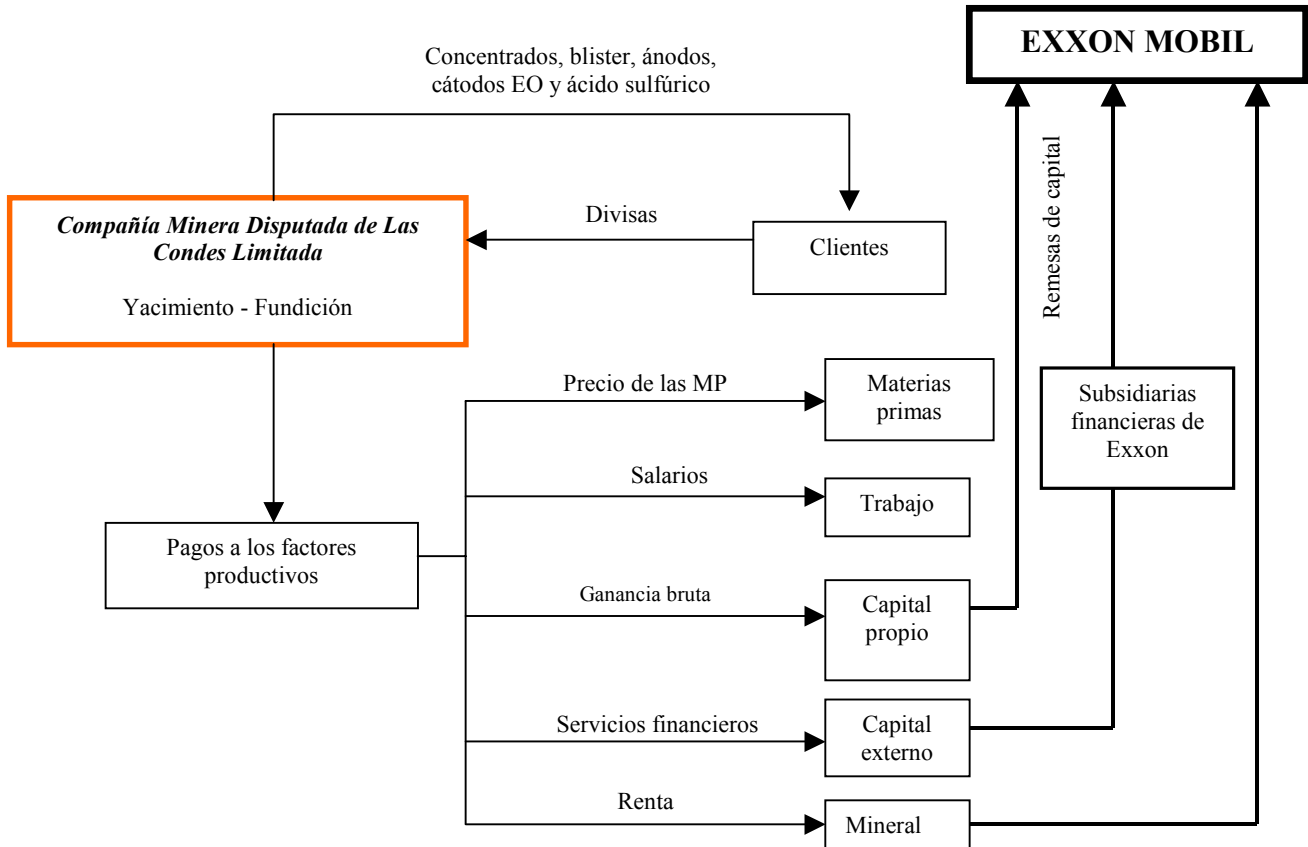
²⁰ Ver “Venta de la mina Disputada Las Condes. Claves de un despojo”. Orlando Caputo y Hernán Soto, Punto Final N° 521, junio 2002.

²¹ Plantas de beneficio son aquellas que transforman el mineral en bruto en concentrado.

²² El concepto de renta, se usa en su significado económico, vale decir, como pago al dueño del recurso natural.

²³ De los 22 años de operación, entre 1978 y 2001, en 17 oportunidades Disputada a presentado pérdidas tributarias y sólo en 5, sus resultados han sido positivos. Sin embargo, debido a que las pérdidas son acumulativas, ello le ha permitido no tributar nunca en Chile. (Fuente: El Diario, 27/08/2002).

Figura 1: Estructura del negocio minero de Disputada

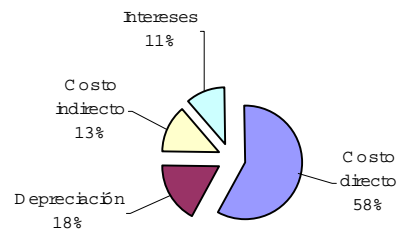


De acuerdo a la Figura 1, las ganancias brutas de Disputada nunca han sido negativas. Las supuestas pérdidas obtenidas sólo existen con objeto de no tributar en Chile. Es por ello que la empresa ha seguido operando por tanto tiempo, situación que no sería posible si las pérdidas fueran efectivas. Por lo tanto, todos estos valores son apropiados por Exxon. En la práctica, como afirman Caputo y Soto, Minera Disputada se transformó en una exportadora de dólares, además de cobre.

Hemos sostenido que los gastos por concepto de pago de intereses y los cargos contables por depreciación han sido las formas habituales con que Minera Disputada ha podido presentar pérdidas tributarias y de esa manera no pagar impuestos al Estado de Chile. En el Gráfico 3, se observa la estructura de costos totales de la empresa. Los pagos por concepto de intereses representan, en promedio, un 11% de los costos totales, la depreciación un 18% y los costos indirectos un 13%. En su conjunto, los costos no relacionados con la producción son un 42%, mientras

que los costos directos representan la diferencia de 58% de los costos totales. En términos monetarios, Minera Disputada en el periodo 1996 – 2001 ha enviado un promedio anual de aproximadamente 54 millones de dólares por concepto de pago de servicios financieros que han ido a parar a las subsidiarias de Exxon, con residencia en los paraísos fiscales del Caribe.

Gráfico 3: Estructura de costos promedio, 1996 - 2001. (%)

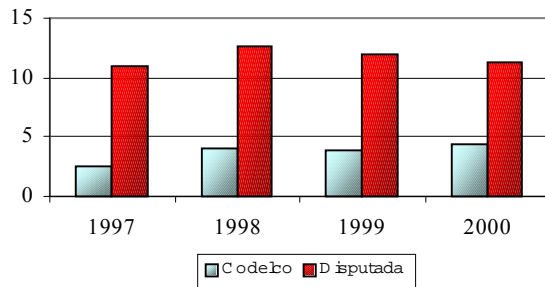


Fuente: Fundación Tenam

Minera Disputada, en 24 años de operación, ha ingresado al país un monto de aproximadamente 1.800 millones de dólares como capital directo.²⁴ De acuerdo con nuestras estimaciones, en el mismo periodo la empresa envió al extranjero aproximadamente 1.088 millones de dólares sólo por concepto de intereses.²⁵

La alta participación de los pagos de intereses en la estructura de costos de Disputada queda de manifiesto cuando se la compara con Codelco. En efecto, el Gráfico 4 revela la gran diferencia entre ambas empresas, donde Disputada paga por concepto de intereses 3,3 veces más que la empresa estatal, como promedio, en el periodo considerado.²⁶

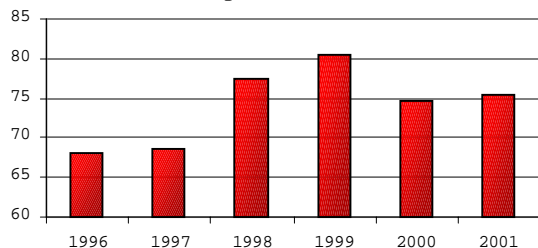
Gráfico 4: Porcentaje de gastos financieros sobre costos totales de Disputada y Codelco, 1997 - 2000.



Fuente: Fundación Tenam - Codelco

Los montos de pago de intereses, entre 1996 y 2001, ascienden a aproximadamente 320 millones de dólares. Por concepto de depreciación, se han cargado a costos totales en los mismos seis años 490 millones de dólares.²⁷ Esto sólo corresponde a un cuarto del tiempo que Disputada ha operado en Chile.

Gráfico 5: Cargos por depreciación, intereses y costo indirecto como % del costo directo de producción, 1996 - 2001.



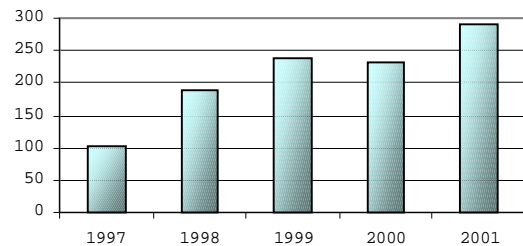
Fuente: Fundación Tenam

Al considerar la suma de los cargos por depreciación, costos indirectos y pagos de intereses, los costos directos, según se observa en el Gráfico 5, han fluctuado en torno al 74%, llegando en 1999 al 80%.

De lo expuesto, no resulta extraño que Exxon presente sistemáticas pérdidas cuando los cargos monetarios que no tienen vínculo con la producción directa son casi equivalentes al costo de producción.

De acuerdo a la información con la que contamos, Minera Disputada presenta pérdidas entre 1996 y 2001, con la excepción del año 2000. Sin embargo, al considerar las pérdidas acumuladas, éstas alcanzan a 291 millones de dólares al año 2001, tal como se aprecia en el Gráfico 6.²⁸

Gráfico 6: Pérdidas acumuladas, 1997 - 2001. (millones de dólares)



Fuente: Fundación Tenam .

Como se ha planteado, la forma de maximizar beneficios por parte de Exxon ha sido traspasando excedentes desde Disputada a las filiales a través de intereses sobre los créditos asociados. Esta forma resulta sólo si el prestamista es parte de la propiedad del grupo

²⁴ El Diario, 29/08/2002.

²⁵ En dólares de 2002, la cifra alcanza a los 1.235 millones de dólares.

²⁶ Los costos totales de Disputada incluyen el costo directo, depreciación, costos indirectos y pago por intereses. Los costos totales de Codelco incluyen costo de venta productos propios, de cobre comprados a terceros, el costo de venta de otras divisiones y los gastos financieros.

²⁷ Hay que tener a cuenta que estos montos sólo corresponden a un cuarto del tiempo que Disputada a operado en Chile.

²⁸ Estas pérdidas tributarias están subvaluadas, dado que no consideran las pérdidas de los años anteriores a 1996. De acuerdo al trabajo de Lavandero y Alcayaga citado anteriormente, las pérdidas tributarias acumuladas alcanzaban en el año 1992 los 231 millones de dólares. Extrapolando la cifra de pérdidas acumuladas al 2001, éstas deben alcanzar entre los 500 y 600 millones de dólares. De acuerdo a El Diario (29/08/2002), alcanzarían a algo más de 500 millones de dólares.

económico. De otra forma, los excedentes se traspasarían a otra compañía. Es en este sentido que Disputada se ha transformado en exportadora de dólares. Incluso, en los comienzos de la operación de la minera, los gastos financieros representaron un 96% de los embarques de exportación de la misma empresa, o sea, todo lo que entraba por concepto de ingresos de exportación de cobre salía por concepto de gastos financieros. Esto tenía como contraparte la entrada de nuevos préstamos de las mismas filiales, que daban lugar a otros gastos financieros en años posteriores. Respecto de este tema, el Vicepresidente de Disputada, Sr. Johan von Lobenstein, declaraba en 1991: "Un 96% de estos pasivos corresponde a créditos de la casa matriz, que actúa como entidad financiera con respecto a su filial, por especial disposición del Banco Central de Chile. Por ello, Exxon no extrae utilidades de Disputada, sino sólo intereses de sus inversiones en la compañía. Estos pagos de intereses representaron un 21% de las ventas el último año y un 20% el año anterior".²⁹

Esta situación fue avalada por el Estado chileno en los contratos de inversión que suscribía con Exxon. Como muestra de ello, reproducimos textualmente parte de uno de los contratos de inversión, el cual refiriéndose a los préstamos, estipulaba: "Tales préstamos pueden revestir también la forma de debentures, bonos, pagarés u otros instrumentos financieros, y podrán obtenerse de instituciones bancarias o financieras extranjeras o internacionales, incluyendo una institución financiera de Exxon Corporation, o de otros inversionistas, como también a través de créditos otorgados a Disputada por Exxon Corporation o por sus compañías afiliadas y subsidiarias, todo sin limitación o restricción respecto de la relación deuda – capital de Disputada. Dichos préstamos no serán considerados como capital de Disputada para los fines de impuesto a la renta chileno y Disputada tendrá derecho a remitir todos los fondos requeridos para el servicio de dichos préstamos en la forma aprobada".³⁰

En síntesis, lo sucedido con la minería del cobre en general y con Disputada de Las Condes en particular, responde a un patrón de incentivos lesivo para los intereses de Chile y muy favorables para las empresas. Por lo tanto, independientemente de las eventuales faltas tributarias –siempre difíciles de probar– lo que se observa es la legalización de prácticas reñidas con el bienestar social.

4 VALOR DE LOS RECURSOS MINEROS: GANANCIAS PRIVADAS VERSUS PÉRDIDAS SOCIALES

La valoración económica de un yacimiento minero como Disputada de Las Condes involucra distintos elementos que es necesario explicitar, sobre todo cuando hay intereses públicos de por medio.

Una primera pregunta que habría que responder es qué vende Exxon a Anglo American. Todo parece indicar que se está vendiendo la infraestructura de capital con la que cuenta Exxon en Chile y las reservas de cobre *in situ*, lo que tendría un valor de *mercado* de aproximadamente 1.300 millones de dólares. De acuerdo con información de prensa, el *valor libro* de Disputada es del orden de los 500 millones de dólares, por lo tanto, se podría inferir que el valor de las reservas correspondería a la diferencia, es decir, 800 millones de dólares.³¹

Las ganancias privadas de una empresa corresponden desde el punto de vista social a pérdidas para la sociedad chilena, por cuanto no obtiene nada de dicha transacción, más aún cuando la práctica de esta compañía le ha permitido no pagar un sólo dólar de impuesto al Estado de Chile en sus 24 años de operación. A ello hay que agregar que dada la existencia de pérdidas tributarias acumuladas, es muy probable que dicho evento no ocurra nunca. Ya en 1983 se afirmaba que el hecho de observar estas pérdidas "...lleva razonablemente a pensar que durante una década al menos, el Estado chileno no recibirá un dólar por concepto de impuesto a la renta".³² Lamentablemente, el autor se quedó corto en su proyección. Si en 1982, existían pérdidas acumuladas por 218,2 millones de dólares y de acuerdo a la información con la que contamos, entre 1997 y 2001 se han acumulado otras por 291 millones, es muy probable que esta empresa nunca pague impuestos si es que se mantiene la actual legislación.

²⁹ Citado por Lavandero y Alcajaga y tomado de la Revista Minería Chilena N°121 de julio de 1991.

³⁰ Citado en "Transnacionales en la minería chilena: El caso de la Disputada". Iván Valenzuela R. (1983), CEDAL, pp. 6.

³¹ Se define el valor libro como la diferencia entre el valor contable de los activos y las deudas.

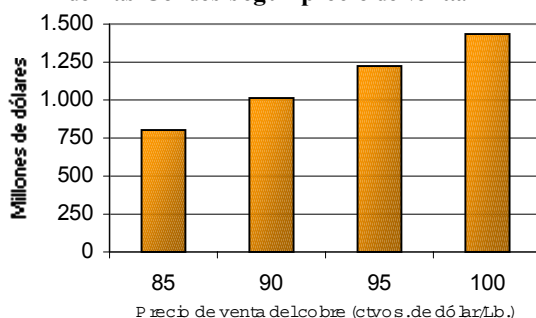
³² Ver Iván Valenzuela R. (1983), CEDAL. op. citada.

El valor de un yacimiento minero es igual al flujo actualizado de rentas económicas. Este valor depende del volumen de reservas con que cuenta el yacimiento, del precio de largo plazo del mineral, de los costos de operación más la depreciación, y de la tasa de descuento que se utilice para actualizar los flujos de ingresos y costos. La venta de un yacimiento en operación como Disputada depende, además, del valor de las instalaciones con que cuenta, cuyo precio debe ser muy inferior al valor de mercado, por cuanto su grado de liquidez o de movilidad es muy bajo.

Las reservas estimadas para 2002 son de aproximadamente 6 millones de toneladas de cobre fino. El valor de ellas corresponde al valor de la renta del recurso, definida como la diferencia entre el precio del recurso y el costo medio. De acuerdo con nuestras estimaciones, el valor de una tonelada de cobre fino para Minera Disputada asciende a 414 dólares, lo que multiplicado por las 6 millones de toneladas de reservas alcanza un valor total del orden de 2.484 millones de dólares. El valor actualizado, considerando una senda de extracción de 250.000 toneladas de cobre fino anual, da por resultado un valor actual de 813 mil dólares.³³

Pero más allá del valor del yacimiento, la polémica ha girado en torno al pago de impuestos por la transacción. De acuerdo con esta última información, el Comité de Inversiones Extranjeras habría aprobado la transacción, lo que daría lugar al pago de impuestos por aproximadamente 40 millones de dólares. Este monto sería el beneficio social que dejaría Exxon en Chile después de 24 años de operación y es igual a haber aplicado un royalty³⁴ sobre las ventas de 0,8% durante la operación de la minera.³⁵

Gráfico 7: Valor de reservas de Disputada de Las Condes según precio de venta.



Fuente: Fundación Terram.

Desde un punto de vista social, el pago de impuestos por el monto mencionado rescata algo para la sociedad. Sin embargo, no es aventurado pensar que dicho valor está subvaluado, comparando la tasa de royalty de 0,8% con la que prevalece en otros países.³⁶

A nuestro juicio, la única forma de que la sociedad efectivamente se beneficie de la explotación de recursos naturales de propiedad común es el establecimiento de un royalty, tal como se propone en Panayotou (1999), mediante el cual las empresas que operan en Chile paguen por los montos de cobre comercializados, además del impuesto a la utilidad tributaria actualmente en uso.³⁷ Un sistema mixto permite asegurar para la sociedad un flujo regular de ingresos. Además, el sistema se hace transparente para cualquier ciudadano y no depende de los eventuales saldos positivos entre ingresos y gastos deducibles de impuestos.

Un sistema como el propuesto también permite tener cláusulas de flexibilidad que permitan amortiguar ciclos de precios bajos, por ejemplo, bajando la tasa. Esto significa establecer un sistema escalonado, en función del nivel del precio nominal del cobre, referenciado a la Bolsa de Metales de Londres.

³³ Para la evaluación se asume un precio de 85 centavos de dólar por libra y una tasa de descuento de 9%. La vida útil del yacimiento es de 26 años a contar del 2003. La renta del recurso se estima en 414 dólares por tonelada, con un precio ponderado por la producción de concentrado (92%) y de cátodo (8%).

³⁴ Un royalty se define como un pago por el uso de un recurso a su dueño. Existen dos tipos: (1) ad valorem, que se estima como porcentaje del precio nominal; y (2) por unidad de producto, es un pago fijo.

³⁵ El cálculo se realiza multiplicando la producción de cobre fino de Disputada en el periodo 1978-2001, por un precio igual al 75% del precio de la Bolsa de Metales de Londres (dado que la minera produjo solamente concentrados hasta 1997) para cada año. Posteriormente, el resultado se deflactó por el índice de precios al por mayor de EE.UU con objeto de obtener un valor en dólares del 2002.

³⁶ En el trabajo titulado "Efficient mineral resource pricing and rent collection in Chile", de Theodore Panayotou (1999, pp. 16), se mencionan sistemas de royalty en distintos países. Las tasas varían entre 1,25% en Papua Nueva Guinea y 7,5% en British Columbia (Canadá) y Australia Occidental. Estos royalties son independientes de los impuestos a las utilidades contables.

³⁷ Recientemente, el economista Eduardo Engel también se ha mostrado partidario del establecimiento de un royalty a la minería. Lo lamentable es la tardanza con que reaccionan los economistas de la academia ante problemas tan importantes como el de la minería. Ya en 1998 Agosin y French Davis también se manifestaron a favor de la implantación de un impuesto especial a la explotación de los recursos no renovables con los que cuenta el país.

Lo que resulta claro respecto del sistema tributario chileno y su aplicación a la minería del cobre es su escasa eficacia para recaudar ingresos por el uso del recurso cobre. Las características del sistema regulatorio de la minería induce a un comportamiento de las empresas del sector que impide a la sociedad el recaudo de impuesto, el cual es fácilmente 'burlado' mediante la presentación de pérdidas tributarias.

Sin perjuicio de lo anterior, la sociedad debe implementar un sistema de royalty que permita cobrar efectivamente el valor del recurso a los que lo extraigan. En ese sentido, una tasa de royalty *ad valorem* puede ser una buena alternativa a evaluar. Respecto del royalty, Panayatou (1999) recomienda una tasa de entre 3% y 7%, dependiendo del valor del precio de mercado.

Si se cobrará un royalty de 7% sobre las ventas de cobre, Disputada debería entregar al Estado de Chile aproximadamente 20 millones de dólares anuales. Esta cifra permitiría financiar un 10% del plan AUGE, es decir, la recaudación total sólo considerando la minería del cobre permitiría financiar completamente dicho plan de salud y aún quedarían fondos. Nótese que el cálculo se realiza sobre el precio más bajo en 70 años.³⁸

El establecimiento de un royalty, además de permitir una recaudación cierta por el uso de la base de recursos, induciría un comportamiento más conservador en relación a los niveles de producción que podría afectar positivamente el precio internacional. Esto último porque la situación de libre acceso a los recursos se vería neutralizada, y por lo tanto, desde un punto de vista social, la asignación de recursos hacia el sector sería más eficiente.

5 FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y DETERMINACIÓN INSTITUCIONAL DEL COMPORTAMIENTO DE LAS EMPRESAS MINERAS

El que un país cuente con una rica base de recursos naturales no es una maldición, es un gran beneficio, particularmente cuando se tienen reconocidas carencias sociales. Sin embargo, la transformación de la base de recursos en beneficios para el país y los ciudadanos que lo habitan depende de cómo se gestionen.

La práctica de la gestión de recursos naturales se desarrolla en un contexto de regulación social, en el cual los actores que participan se comprometen a respetar ciertas normas básicas que permiten la validación social de sus acciones y de sus consecuencias. Dicho marco no es ni ha sido estático en el tiempo.

Muy importante es tener en cuenta que el contexto de regulación social debe generar reglas o leyes, las que se manifiestan en instituciones que velan por su cumplimiento. Los resultados del arreglo institucional no son neutros cuando se analizan los beneficios sociales producidos por la explotación de la base de recursos, sea ésta realizada por privados o por el Estado. Así, se pueden imaginar arreglos sociales donde los beneficios son máximos, como cuando se distribuyen a la comunidad, o mínimos, cuando existe una apropiación absolutamente privada de ellos.

Los canales por los cuales se transmiten los beneficios de la explotación de recursos naturales son: demandas de insumos, capital y trabajo, tanto directo como indirecto, los que se traducen en sus respectivos pagos. Pero lo que realmente diferencia a la explotación de recursos naturales de cualquier otra actividad económica es la generación de renta, que corresponde al pago por el uso del recurso propiamente tal. Por lo tanto, hay que diferenciar los pagos al capital o utilidades, de la renta.

En Chile en los últimos 25 años se ha institucionalizado una forma de gestión de los recursos naturales, que

³⁸ Se considera un valor de 154 mil millones de pesos para el Plan AUGE.

forma parte de un cuerpo doctrinal que abarca prácticamente todo el andamiaje jurídico. Está presente en la Constitución de la República y también a través de marcos legales *ad hoc* para cada tipo de recursos, piénsese por ejemplo en el Código de Aguas, la Ley Minera o la Ley de Pesca. El estudio de estos marcos legales es muy trascendente, dado que a partir de ellos se han generado mecanismos de apropiación privada de las rentas de recursos naturales comunes, en desmedro de los ciudadanos.

Los marcos regulatorios asociados a la gestión de recursos naturales tienen impactos directos en el comportamiento de los actores. Es evidente que si dichos marcos legales no reconocen en la práctica la propiedad común, obvian el concepto de renta y entregan los recursos comunes a los privados solamente, vía pagos de patentes o derechos que nada tienen que ver con el valor de los recursos, estableciendo una situación de libre acceso.

Al generarse condiciones para una situación de libre acceso, lo que se está haciendo es entregar la renta del recurso al que lo explota. Esto genera beneficios sobre normales incentivando la entrada de otros agentes a la industria. El resultado será un proceso de sobre inversión que finalmente llevará a una ineficiente asignación de recursos, dado que la 'sociedad' asignará más capital del necesario y, por lo tanto, producirá una explotación excesiva de los recursos.

Cuando el país donde se invierte no es marginal en la industria mundial, dará lugar a la sobre producción que finalmente impactará en el precio, generando pérdidas sociales por apropiación privada de rentas y desvalorización de la base de recursos. Así, las decisiones a las que induce un marco regulatorio como el chileno termina por afectar a todo el mundo.

Lo que Chile está viviendo hoy en día, en relación al cobre, es el resultado de decisiones tomadas a principios de los años ochenta, en un periodo de excepción de la historia que, sin embargo, perduró en el tiempo. Nos referimos a la Ley Minera que privatizó de facto la minería chilena.

El inicio de una actividad minera es un proceso largo que involucra montos de capital importantes. La primera

fase corresponde a la etapa de exploración que permite encontrar un yacimiento explotable; la segunda etapa, es la de inicio de la inversión; y la tercera, es la de explotación propiamente tal. Las decisiones de inversión están determinadas por un conjunto de variables económicas e institucionales.

Entre las variables económicas, las principales son: el precio esperado del mineral, las condiciones de la economía mundial, el precio de productos sustitutos, las tasas de interés y condiciones de endeudamiento, el sistema tributario.

Entre las variables institucionales, lo principal son las condiciones de acceso, en términos de su estabilidad y seguridad en el tiempo, y los costos que ello tiene.

Nuestro interés en esta sección es describir la anatomía de la regulación minera para el caso de Chile y analizar las implicancias de esta institucionalidad en la racionalidad del comportamiento de las empresas. La hipótesis es que son los aspectos institucionales que explicarían el comportamiento de las empresas en relación a los niveles de inversión y producción registrados durante la década de los noventa, los que han tenido como resultado una sobreoferta en el mercado mundial de cobre y la consecuente baja de precio.

5.1 Anatomía de la institucionalidad minera en Chile

Lo primero que un inversionista requiere para invertir en el sector minero es iniciar un proceso de exploración, para ello es necesario un perfil respecto de dónde puede encontrar un yacimiento. Una vez que se ha determinado el área sobre la cual se iniciará la exploración, el inversionista tiene que dirigirse con un escrito, llamado *pedimento*, a los tribunales ordinarios de justicia, donde será recibida y gestionada por el juez de letras en lo civil, que tenga jurisdicción sobre el lugar en que esté ubicado el punto medio señalado en el pedimento. La concesión de exploración tendrá una duración de 4 años para la exploración e indefinida para la explotación.³⁹

³⁹ Ver Artículos 5 y 17 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras (LOCCM).

Una vez determinado técnicamente un yacimiento, se procede a solicitar a los Tribunales Ordinarios de Justicia una concesión de explotación, mediante un escrito llamado *manifestación*. El titular de una concesión minera judicialmente constituida tiene sobre ella derecho de propiedad, protegido por la garantía del número 24 del artículo 19 de la Constitución Política.

Una vez constituida la concesión, si es que su titular lo considerase necesario, puede proceder a preparar el terreno para la explotación propiamente tal. Generalmente, los titulares de los grandes proyectos de la minería del cobre son empresas transnacionales, por lo tanto, ingresan sus capitales a través del Decreto Ley 600, que tiene por fin normar el ingreso de inversión extranjera. El procedimiento consiste en la celebración de un contrato de inversión extranjera entre el inversionista y el Estado de Chile, representado por el presidente del Comité de Inversiones Extranjeras (cuando la inversión requiera de un acuerdo de dicho Comité) o por el Vicepresidente Ejecutivo (en caso contrario). En los contratos se fijará el plazo dentro del cual se internaran los capitales, que en el caso de inversiones mineras no excederá el plazo de 8 años. Excepcionalmente, por acuerdo unánime del Comité podrá extenderse a 12 años.

Cuando la inversión tiene créditos asociados, será el Banco Central de Chile el que analice y autorice los plazos, intereses y demás modalidades de la contratación, así como los recargos que puedan cobrarse por concepto de costo total que deba pagar el deudor por la utilización de crédito externo, incluyendo comisiones, impuestos y gastos de todo orden.⁴⁰

Una vez que se empiezan a explotar los yacimientos mineros, es el Servicio de Impuestos Internos la institución que debe velar por el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las empresas, normadas por la Ley de Renta.

Además de las instituciones involucradas en la regulación del sector que hemos comentado, también está el Parlamento, que puede introducir reformas a las leyes vigentes y promover otras que permitan el mejor funcionamiento del sector, de acuerdo a los intereses de los ciudadanos del país.

Resumiendo, existe un conjunto de instituciones de carácter público que participan de una u otra manera

en la regulación del sector minero. Para cumplir sus objetivos, se basan en instrumentos jurídicos, entre estos la Ley de Renta, el D.L. 600, la Ley Minera, la LOCCM y la propia Constitución de la República.

Las leyes marcan espacios de opciones que permiten a las empresas tomar decisiones, las cuales, en el caso de la minería del cobre en Chile, afectan de manera significativa al conjunto de los ciudadanos de este país. Es por ello la necesidad de discutir sus efectos y evaluar los beneficios de la institucionalidad creada en el pasado.

5.2 Institucionalidad y racionalidad económica

La promulgación de la LOCCM y del Código de Minería significó, en la práctica, el traspaso de un importante patrimonio público a las empresas transnacionales por un tiempo indefinido, a través de la figura jurídica de la concesión plena (Art. 17, LOCCM).

Esta privatización de facto no requirió de pago alguno por parte de las empresas que aprovecharon la oportunidad. Vale decir, ni siquiera se pagó un valor menor al de mercado, como en la privatización de muchas empresas públicas. En este caso, el Estado de Chile cedió los recursos gratuitamente. Por lo tanto, amparados en una legislación contraria a los intereses de Chile, las empresas mineras entraron libremente a explorar y, posteriormente, a explotar los ricos yacimientos mineros de Chile.⁴¹

El entramado jurídico que ampara al sector de la minería privada es la causa de dos tipos de problemas que afectan a Chile: primero, permite a las empresas presentar bajas o nulas utilidades, situación que no las obliga a pagar impuestos; segundo, ha inducido un cambio en la estructura de la industria del cobre, lo que, dada la importancia de Chile en términos de las reservas y de la producción a nivel mundial, ha permitido el desarrollo de una competencia oligopólica entre un reducido grupo de empresas transnacionales. Esto ha redundado en una sobreoferta mundial de cobre que ha inducido una baja sistemática del precio

⁴⁰ Ver letra e) del Artículo 2, del D.L. 600.

⁴¹ Una discusión del trasfondo ideológico de la legislación minera chilena, se encuentra en Agacino *et al.* (1998, pp. 31-48).

internacional -que en el año 2001 registró su menor valor real desde 1936-, cuyos efectos en las arcas fiscales son de público conocimiento. Además, ha tendido a disipar la *renta minera* a nivel mundial.⁴²

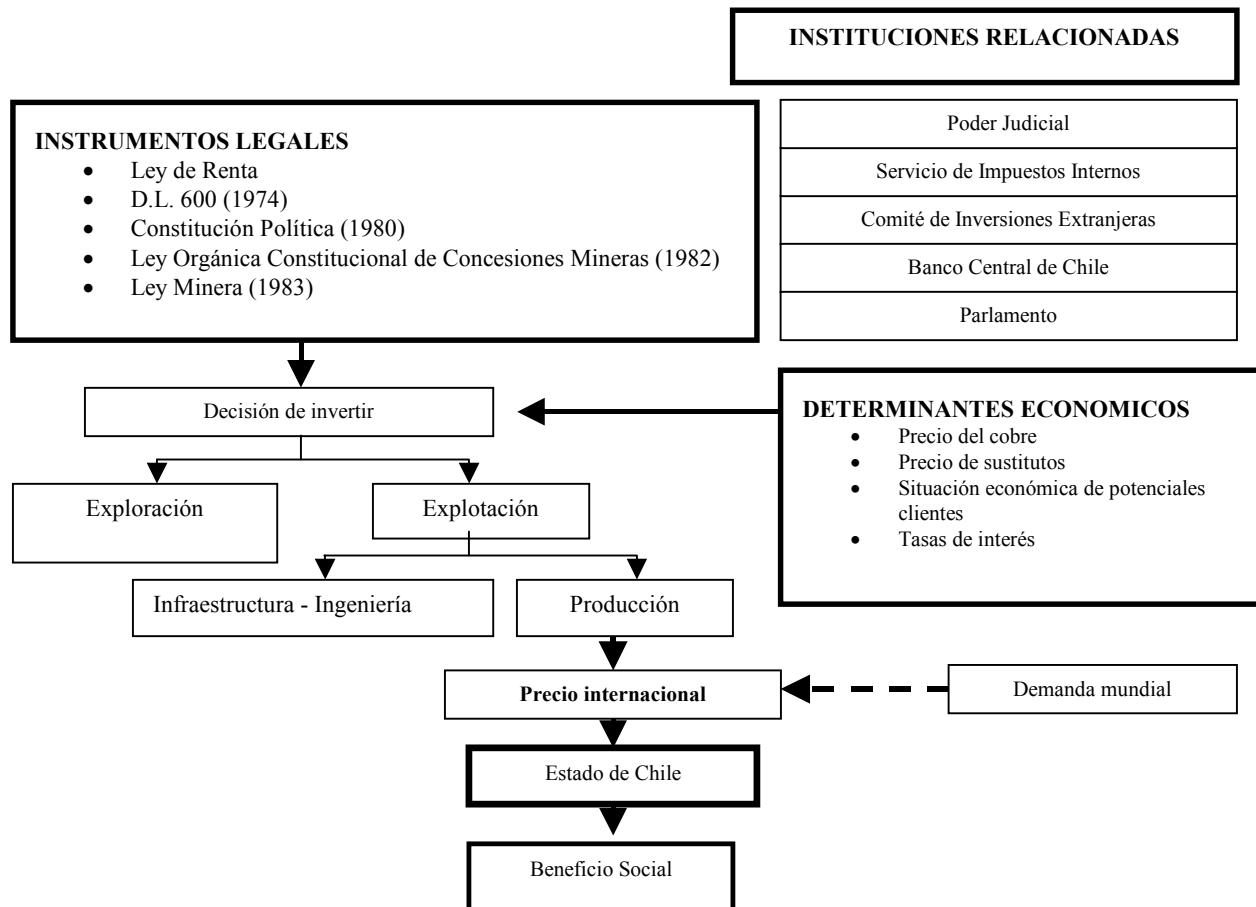
La baja en el precio ha sido la forma en que ha operado un proceso de disipación de la renta minera, entendida como el valor del recurso. La racionalidad económica detrás de este fenómeno -en un contexto de libre acceso a los recursos mineros- obliga a las empresas a producir más como única forma de apropiarse de la renta. La lógica es que si no producen otra lo hará, por lo tanto induce a la sobreoferta de cobre en el mercado mundial y presiona a la baja el precio, afectando a todas las empresas del rubro a nivel planetario.

El marco regulatorio aplicado en Chile ha afectado la oferta mundial de cobre. Al permitir el libre acceso a

los recursos y entregarlos de forma indefinida, las empresas mineras se aseguran estabilidad y propiedad privada. Con ello se incentiva el ingreso de capital al sector, lo que va aumentando la oferta del metal en el mercado mundial. Esta y la demanda determinan el precio internacional, cuyo nivel impacta directamente al Estado de Chile, a través de la baja de los ingresos fiscales. Este perjuicio se traslada a la sociedad en su conjunto.

⁴² En este apartado se utiliza el concepto económico de renta y no el tributario. La renta se define como el valor del recurso, en términos muy simples podemos pensar en la empresa minera que produce un producto como concentrados o cátodos, para lo cual necesita ciertos materias primas, trabajo y capital, todos estos recursos necesita comprarlos en el mercado, pagar por ellos, menos uno: el mineral, ¿Cuánto pagan las empresas mineras por el mineral? nada, pero ello no significa que el mineral no tenga valor, sólo significa que dicho valor es apropiado por las empresas.

Figura 2: Instituciones públicas, comportamiento empresarial y bienestar social



6 CONCLUSIONES

1. Las claves para entender eventos como la venta de Disputada y la no tributación de las empresas mineras se encuentran en los incentivos que el mismo Estado de Chile les ha otorgado. Ellos inducen a estructuras de costos donde el peso relativo de cargos por depreciación, gastos indirectos y financieros son evidentemente altos si se los compara con otras empresas que no enfrentan los mismos incentivos, como Codelco. Al obrar de esa manera las empresas pueden exhibir sistemáticas pérdidas, eludiendo el pago de impuestos en Chile.

2. Los beneficios para Chile del patrón de incentivos que opera a través del DL 600 y del Código de Minería no han sido percibidos por la ciudadanía. Es más, dichos incentivos ya han operado en contra de los intereses de Chile, ya que han impulsado a las empresas a no tributar y, por lo tanto, el Estado ha dejado de percibir importantes recursos económicos.

3. Una solución plausible para la no tributación de las empresas mineras es el establecimiento de un royalty. Los beneficios potenciales son de tal magnitud que permitirían financiar el Plan AUGE completamente y

aún quedarían fondos para otros usos. Este tipo de medida es la única forma que permitiría, de manera cierta, hacer participar a la ciudadanía de la riqueza del cobre.

4. Es grave que para los efectos prácticos de la operación de instrumentos de incentivo a la inversión privada -como es el DL 600-, entidades públicas como el Comité de Inversiones Extranjeras y el Banco Central actúen con la más absoluta libertad, sin que nada ni nadie asegure que sus acciones redunden en beneficios para los ciudadanos.

5. Más allá de las eventuales faltas legales de Disputada, lo central para revertir la desmembrada situación del Estado respecto de las empresas mineras es revisar profundamente el marco legal que (des) regula al sector, de manera de lograr que efectivamente estas empresas compartan los beneficios de la extracción de recursos mineros de propiedad de todos los chilenos. De seguir existiendo el marco legal actual, es poco probable que la minería privada tribute en Chile y, en cambio, sólo dejará a las futuras generaciones enormes cerros de material tan inútil como contaminante, además de profundos hoyos vacíos de riqueza recuperable.

7 BIBLIOGRAFÍA

Agacino, R.; González, C. y Rojas, J. (1998): Capital transnacional y trabajo. El desarrollo minero en Chile. LOM Ediciones – Programa de Economía del Trabajo (PET).

Agosin, M. Y Ffrench-Davis, R. (1998): “La inserción externa de Chile: Experiencias recientes y desafíos”. En, Construyendo Opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo. Editores: René Cortázar y Joaquín Vial. CIEPLAN y DOLMEN.

Astorga, T. (1997): “Tributación minera en Chile, un factor de inversión”. Mimeo, Ministerio de Minería, Chile.

Avi-Yonah, R. (2001): “Globalización y competencia tributaria: implicaciones para los países en desarrollo”. Revista de la CEPAL N° 74, agosto.

Caputo, O. y Soto, H. (2002): “Venta de la mina Disputada Las Condes. Claves de un despojo”. Punto Final N° 521, junio 2002.

Consejo Minero: Informe 2001 de la Gran Minería Chilena.

Hartwick, J. and Olewiler, N. (1998): The economics of natural resource use. Second edition, Addison – Wesley Educational Publishers, Inc.

Lavandero, J. (1999): La quimera del cobre después de Tomic, Frei M. y Allende. Alegría y Asociados Editores S. A.

Panayotou, T. (1999): “Efficient mineral resource pricing and rent collection in Chile”. Final Report, International Environmental Program Harvard Institute for International Development, Harvard University.

Valenzuela, I. (1983): “Transnacionales en la minería chilena: El caso de la Disputada”. Mimeo, CEDAL.

INDICE

1	Antecedentes _____	1
2	Tributación de la minería del cobre en Chile _____	2
2.1	La Ley de Renta _____	2
2.2	Inversión extranjera y tributación _____	3
2.3	Discusión de los aspectos tributarios _____	4
2.3.1	Acerca del costo de pertenencia _____	4
2.3.2	Acerca de los gastos deducibles de impuestos _____	5
2.3.3	Los precios de transferencia y su efecto en los ingresos _____	6
3	¿Cuál es el negocio de Minera Disputada de Las Condes? _____	7
4	Valor de los recursos mineros: ganancias privadas versus pérdidas sociales _____	10
5	Fundamentos teóricos y determinación institucional del comportamiento de las empresas mineras _____	12
5.1	Anatomía de la institucionalidad minera en Chile _____	13
5.2	Institucionalidad y racionalidad económica _____	14
6	Conclusiones _____	16
7	Bibliografía _____	17

Otras Publicaciones de Fundación Terram

- APP-1 Distribución del Ingreso y Reforma Tributaria, 07-2001
APP-2 La Norma ISO 14001 y su Aplicación en Chile, 07-2001
APP-3 Contaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, 09-2001
APP-4 Evaluación de los Impactos de la Producción de Celulosa, 11-2001
APP-5 El Costo Ambiental de la Salmonicultura en Chile, 11-2001
APP-6 El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Mitos y Realidades, 02-2002
APP-7 El Aluminio en el Mundo, 04-2002
APP-8 MegaProyecto Alumysa, 04-2002
APP-9 El Fracaso de la Política Fiscal de la Concertación, 04-2002
APP-10 De Pescadores a Cultivadores del Mar: Salmonicultura en Chile, 06-2002
APP-11 La Privatización de los Recursos del Mar, 08-2002
APP-12 Crecimiento Infinito: el mito de la salmonicultura en Chile, 08-2002
EDS-1 Del Bosque a la Ciudad: ¿Progreso?, 03-2002
EDS-2 Domar el capitalismo extremo no es tarea fácil, 11-2002
ICS-3 ¿Qué Pasa con la Inversión?, 02-2002
ICS-4 Desde la Perspectiva de la Sustentabilidad: Superávit Estructural, Regla para la Recesión 05-2002
IPE-1 Una Arteria sobre un Parque, 03-2002
IPE-2 Dónde habrá más basura: ¿En los Rellenos Sanitarios o en su Proceso de Licitación?, 06-2002
IR-2000 Informe de Recursos 2000
IR-2001 Informe de Recursos 2001
RPP-1 La Ineficiencia de la Salmonicultura en Chile: Aspectos sociales, económicos y ambientales, 07-2000
RPP-2 El Valor de la Biodiversidad en Chile: Aspectos económicos, ambientales y legales, 09-2000
RPP-3 Salmonicultura en Chile: Desarrollo, Proyecciones e Impacto, 11-2001
RPP-4 Impacto Ambiental de la Acuicultura: El Estado de la Investigación en Chile y en el Mundo, 12-2001
RPP-5 El Bosque Nativo de Chile: Situación Actual y Proyecciones, 04-2002
RPP-6 Exitos y Fracazos en la Defensa Jurídica del Medio Ambiente, 07-2002
RPP-7 Determinación del Nuevo Umbral de la Pobreza en Chile, 07-2002
RPP-8 De la Harina de Pescado al "Salmón Valley", 08-2002
RPP-9 Legislación e Institucionalidad para la Gestión de las Aguas, 08-2002
RPP-10 Megaproyecto Camino Costero Sur ¿Inversión Fiscal al Servicio de Quién?, 11-2002
- English**
- PPS-1 The Value of Chilean Biodiversity: Economic, environmental and legal considerations, 05-2001
PPS-2 The Free Trade Agreement between Chile and the USA: Myths and Reality, 03-2002
PPS-3 Fishermen to Fish Farmers of the Sea: Aquaculture in Chile, 06-2002
PPS-4 Environmental Impact of Chilean Salmon Farming, 09-2002
PPS-5 Environmental Cost of Salmon Farming, 01-2002
PPS-6 Infinite Growth: The Myth of the Chilean Salmon Farming Industry, 09-2002

Escuche nuestro programa radial "Archivos del Subdesarrollo", todos los miércoles a las 18:30 horas en Radio Universidad de Chile, 102.5 F.M.

Fundación Terram es una Organización No-Gubernamental, sin fines de lucro, creada con el propósito de generar una propuesta de desarrollo sustentable en el país; con este objetivo, Terram se ha puesto como tarea fundamental construir reflexión, capacidad crítica y proposiciones que estimulen la indispensable renovación del pensamiento político, social y económico del país.

Para pedir más información o aportar su opinión se puede comunicar con Fundación Terram:

Fundación Terram

Huelén 95 - Oficina 3 - Santiago, Chile

Página Web: www.terram.cl

Info@terram.cl

Teléfono (56) (2) 264-0682

Fax: (56) (2) 264-2514