



ISSN 0717-1536

**SERIE INFORME
ECONOMICO
N° 157**

**CHILE: PAÍS ATRACTIVO
PARA INVERTIR EN MINERÍA¹**

Michael Walker²

JULIO 2005

¹ Versión del Seminario del mismo nombre, editada por Ana Luisa Covarrubias, Directora del Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Libertad y Desarrollo.

² Presidente Instituto Fraser de Canadá.

CHILE: PAÍS ATRACTIVO PARA INVERTIR EN MINERÍA

Resumen Ejecutivo

Con motivo del foro panel **Chile: País atractivo para invertir en minería**, el señor Michael Walker, presidente del Instituto Fraser presentó la encuesta que anualmente desarrolla esa entidad y que mide la percepción de los potenciales inversionistas respecto del atractivo de los distintos países para invertir en minería.

La evaluación de la legislación y su comparación en distintas regiones permite obtener una lectura objetiva de la situación de los distintos países. Sin embargo, la actitud de los reguladores es usualmente más importante que las regulaciones en sí.

Además, los potenciales inversionistas operan sobre la base de sus propias percepciones, las que pueden no ajustarse a la realidad. Es la percepción del riesgo y la incertidumbre lo que decidirá dónde llevar a cabo una inversión.

La encuesta mide el potencial minero, reflejo del patrimonio geológico de la región en cuestión y el potencial político, referido a las políticas que restringen el acceso a dicho potencial, incluyendo las leyes y el proceso de su implementación.

El potencial político mide la percepción de los inversionistas respecto de las regulaciones existentes, regulaciones ambientales, duplicación e inconsistencias, régimen de impuestos, incertidumbre respecto de las demandas de tierras por pueblos indígenas, incertidumbre en relación con las áreas protegidas, infraestructura, acuerdos socioeconómicos, estabilidad política, regulaciones laborales, bases de datos geológicas y seguridad.

El conjunto de todos estos datos genera el índice de atractivo minero. En general, Chile está bien ubicado en relación con otras regiones de Latinoamérica y del mundo. Sin embargo, ha bajado del primero al quinto lugar en atractivo para invertir en minería en el último año. Su índice de potencial político, que en 2003 ubicaba a Chile en el segundo lugar, en 2004 lo situó en el decimocuarto y en cuanto a potencial minero, bajó del cuarto al decimocuarto lugar.

Ello no tiene sentido, por cuanto este índice refleja la calidad del mineral que está en el suelo; no estamos hablando de regulación. Sin embargo, la apreciación de las personas respecto de esta variable se ve influida por las condiciones políticas.

Cabe preguntarse si este descenso de Chile en el ranking es algo puntual o una tendencia. Al analizar nuestro país en el contexto latinoamericano, que ha visto reducido su atractivo para invertir, puede pensarse que los inversionistas nos catalogan como al resto del continente, o bien se debe a cambios reales en las condiciones de nuestro país.

Al respecto podemos señalar que, entre el 2001 y 2003, Chile mantuvo su potencial político, en tanto que el resto de Latinoamérica perdía posiciones en relación al resto del mundo. Sin embargo, en la última encuesta este indicador se redujo.

Si analizamos la evolución del puntaje bruto de Chile, entre 1998 y 1990, presentaba un puntaje de 70 puntos, el que fue aumentando hasta llegar a 86 puntos en 2000/2001. A partir de ese año, nuestro potencial político se ha deteriorado y hoy estamos a un nivel similar del de fines de la década pasada.

Más aún, en 1998/1999, los inversionistas percibían incertidumbre respecto de todas las variables medidas en la encuesta, en especial en cuanto a inestabilidad política, regulación laboral e incertidumbre regulatoria. Luego en el período 2003/2004, nuestro país había revertido esa situación, erradicando las preocupaciones en todas las áreas, salvo en lo que se refiere a inestabilidad política y regulación laboral. Sin embargo, según la última encuesta, volvimos a la situación de los primeros años en que ella se realizó.

El cambio de actitud del gobierno ha influido en esta nueva percepción de los inversionistas, generando una sensibilidad creciente frente a cualquier iniciativa que signifique un cambio en la regulación. Chile ha tenido una buena reputación en los inversionistas mineros, no obstante es posible perderla fácilmente.

En Canadá, en 1979, se dictó la ley del impuesto a las ganancias del petróleo y el gas, cuando el precio de estos combustibles eran

muy altos y también las utilidades de la industria petrolera. Este impuesto destruyó la industria del petróleo en Alberta, Canadá. Los precios bajaron y nunca volvieron al nivel del período en que se promulgó el impuesto. Ello hizo que no fuera rentable su extracción pese a que en Alberta existían grandes cantidades de gas y petróleo sin explotar en el subsuelo.

Si el gobierno piensa que el precio del cobre seguirá alto, está apostando contra la historia, ya que desde el principio de los tiempos, los precios han caído en términos reales. ¿Vale la pena, entonces, que Chile arriesgue todo lo que ha logrado por recaudar una cantidad de impuestos y destruir una industria exitosa?

INDICE

I	Introducción	5
II	Atractivo Minero de Chile	6
	1. La encuesta de atractivo minero	6
	2. El potencial político	9
	3. El potencial minero	33
	4. Índice de atractivo minero	37
	5. La experiencia de Canadá	42

I. INTRODUCCIÓN

E L día 18 de junio de 2005, una semana después que el senado aprobó el proyecto de ley que estableció un impuesto específico a la minería, se llevó a cabo el foro panel **Chile: País atractivo para invertir en minería**, organizado por Libertad y Desarrollo, en conjunto con la Sociedad Nacional de Minería y el Centro de Minería de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Participó como panelista internacional el señor Michael Walker, presidente del Instituto Fraser de Canadá, entidad que año a año nos entrega el Índice de Atractivo Minero. Comentaron esta presentación los señores Marcos Lima, del Centro de Minería de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Diego Hernández, presidente para Latinoamérica de Placer Dome y Axel Buchheister, Director del Programa Legislativo de Libertad y Desarrollo.

A continuación se entrega la intervención del señor Michael Walker.

II. EL ATRACTIVO MINERO DE CHILE

Tengo una enorme cantidad de información que mostrarles, pero me han dicho que ustedes saben mucho de minería. No es mi intención hablar largo rato sobre la encuesta que mide el atractivo para invertir en minería; más bien, quiero hablar sobre las implicancias de lo que el gobierno recientemente ha decidido hacer, pero para ello debo introducir el tema. Debo recordarles por qué comenzamos a hacer la encuesta y cuáles serán las reales implicancias del punto de vista de Chile en el futuro.

1. LA ENCUESTA DE ATRACTIVO MINERO

Comenzamos esta encuesta en 1997. Las personas tienen diversas actitudes acerca de ella: el Engineering and Mining Journal destacó que no es tan prestigiosa como Miss América o Miss Universo, pero es un buen indicador de lo que viene en la industria. En 2004, la encuesta se envió a 1.121 compañías consultoras de desarrollo y exploración mineras. Obtuvimos respuestas de 259 compañías: un 23% de las compañías respondieron, compañías que representan US\$ 575 millones en gasto de exploración, o el 15% del gasto total global según el Metals Economics Group. Además, representan US\$ 798 millones del gasto esperado para 2005. Creo que esto es fundamental, ya que representa un porcentaje muy alto del total de la actividad de exploración minera mundial.

El motivo de esta encuesta es muy importante y creo que es algo a lo que el gobierno debiera prestar atención. La encuesta se originó en razón a lo que observé en una conferencia de la cual fui anfitrión.

Dicha conferencia fue organizada para hablar de las cosas deplorables que el gobierno de la Columbia Británica había efectuado al sector minero. Invité al presidente de una de las compañías más grandes del mundo –el grupo Placer- y pensé que él aprovecharía la oportunidad que se le brindaba para decirle al gobierno lo que debía hacer. Entonces me senté y escuché a mi

buen amigo, John Fraser, pararse en el podio y decir: “bueno, ustedes saben, nosotros trabajamos con los gobiernos en todo el mundo, y podemos trabajar con este gobierno también”. Y yo escuchaba como hablaba boberías y pensaba “¿qué diablos está haciendo?”

Entonces me di cuenta que John Fraser era un rehén del gobierno de la Columbia Británica, y por eso no podía decir lo que el gobierno necesitaba oír. Y cuando terminó su presentación no tuve más alternativa que ponerme de pie y decir que era poco común invitar a un orador y luego declarar estar en desacuerdo con él. Y los casi mil asistentes se pusieron de pie y aplaudieron. Y solo entonces me di cuenta que no era John Fraser, sino la compañía de John Fraser la que estaba siendo rehén; estábamos frente a algo como el “síndrome de Estocolmo” donde el rehén y sus secuestradores se hacen amigos, porque no tienen otra alternativa.

Ahí empezamos a trabajar en la encuesta, para, por un lado, darle a la comunidad minera la oportunidad de comunicar a los gobiernos lo que de verdad pensaban y, por el otro, brindarle al gobierno opiniones honestas, porque los rehenes no dan opiniones honestas.

La encuesta es un instrumento para proveer información, y refleja la verdad, ya que los participantes tienen la protección del anonimato, para decirle al gobierno lo que necesitan oír.

Uno de los factores más importantes en la inversión es la percepción de los potenciales inversionistas. Muchas personas nos han dicho que la forma correcta de evaluar una jurisdicción es analizar la legislación, y luego comparar la legislación de distintos territorios. De este modo, más que preguntándole a la industria, se obtendrá una lectura mucho más acertada de lo que realmente sucede.

El problema es que usualmente el problema no lo constituyen las regulaciones, sino los reguladores. Ellos son los que aplican las leyes. De eso depende que deban pagarse sobornos para que las leyes se apliquen apropiadamente. Por ello la actitud de los reguladores es usualmente más importante que las regulaciones, lo

que es otro motivo para preguntarle a aquellos que son objeto de las regulaciones qué es lo que piensan.

¿Y saben lo que piensan? Este es otro punto importante, ya hablaré de ello cuando me refiera a los recientes cambios en la legislación. Quizás no es la realidad lo que importa, sino más bien cómo las personas perciben esa realidad. Si el encargado de buscar un lugar donde invertir un presupuesto para exploración de alguna de las grandes compañías mineras, por cualquier motivo tiene la idea que en Chile, Perú, Canadá, o algún otro lugar, no es conveniente para hacer negocios, no importa si ese lugar es objetivamente bueno para hacer negocios, porque es la percepción de la persona que va a invertir esos dólares lo que importa. Y ustedes nunca deben olvidar esto. La realidad crea la percepción, pero lo importante es la percepción, porque eso es lo que efectivamente influirá en la toma las decisiones.

Los burócratas gubernamentales olvidan, -yo fui uno de esos y muchos amigos míos aun lo son-, y mucha gente que no está en el mundo de los negocios también lo hacen, es el riesgo y la importancia de la incertidumbre. Si uno hace algo que crea una sensación de incertidumbre, o que aumenta la percepción de riesgo, ello producirá un cambio en la conducta de las personas. La gente de los negocios busca minimizar los riesgos y detesta la incertidumbre, cosa que no sorprende. Esa es otra razón por la que hemos hecho esta encuesta minera: para darles a los gobiernos un *feedback* respecto del tipo de incertidumbre que están creando en su ambiente de negocios.

Ustedes saben que eso es muy valioso para los gobiernos. Créanlo o no, hemos tenido gobiernos que han venido a nosotros y nos han dicho: "saben, es fantástico lo que ustedes están haciendo: la encuesta de minería. Es fantástico porque es la primera vez que tenemos una idea de cómo somos percibidos allá afuera". Y por ello hay territorios, particularmente en Canadá, que han cambiado sus leyes, debido a la manera en que aparecen en la encuesta. Entonces, aquí tenemos una oportunidad para una comunicación rica en ambos sentidos.

Hay dos componentes en la decisión de invertir en exploraciones mineras: el patrimonio geológico en la jurisdicción en cuestión y las

políticas que restringen el acceso a ese patrimonio, incluyendo las leyes y el proceso de su implementación. Ahora debo enfatizar la noción de patrimonio geológico.

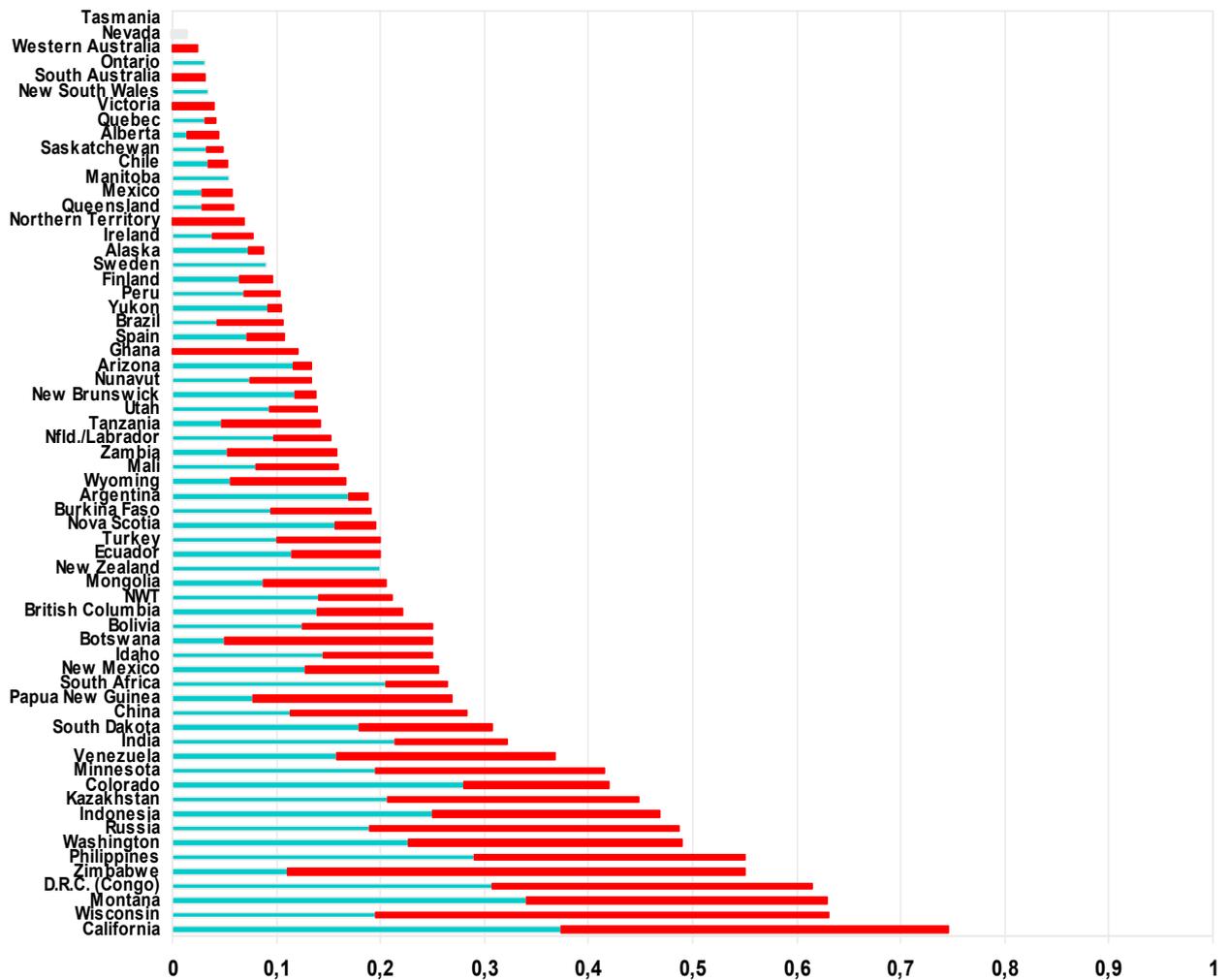
2. EL POTENCIAL POLÍTICO

La percepción acerca de las políticas la obtenemos preguntándoles a las compañías, ¿se ven ustedes disuadidos de invertir debido a este aspecto particular de las políticas? Ciertamente los asuntos que se refieren a las regulaciones existentes, regulaciones ambientales, duplicación e inconsistencias, régimen de impuestos, incertidumbre en relación a las demandas de tierras de los pueblos indígenas, incertidumbre relativa a áreas protegidas, infraestructura, acuerdos socio-económicos, estabilidad política, regulaciones laborales, bases de datos geológicas, y en este año en particular hemos agregado la seguridad, porque ese es un problema en algunos territorios del mundo.

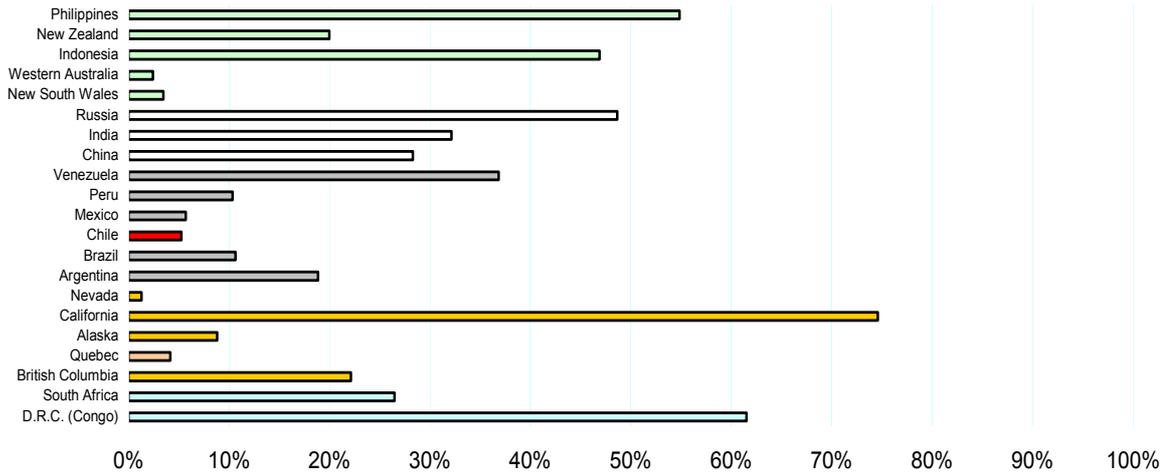
Ahora, cuando juntamos todos estos datos se generan tres índices diferentes: el índice de potencial político, que revisa el atractivo del clima de políticas generales; el índice de potencial minero, que pone su atención en el potencial minero bajo las buenas prácticas; y finalmente un índice compuesto, que es una suerte de índice de intención de inversión, una combinación de los dos primeros. Les preguntamos a los encuestados *qué peso tiene cada uno* de estos aspectos en la decisión que ellos tomen respecto a actividades mineras en una determinada jurisdicción, y ellos dicen un 40% en políticas y un 60% para el potencial minero, y así es como hemos calibrado los índices cuando generamos el índice compuesto.

El Cuadro N° 1 se refiere al reforzamiento de las regulaciones existentes y como pueden ver, Chile se encuentra en el lugar 11. En segundo lugar les voy a mostrar dónde se ubica Chile en relación con Sudamérica. En el Cuadro N° 2 se observa que dentro del grupo países latinoamericanos, Chile lo está haciendo relativamente bien.

Cuadro N° 1
Incertidumbre Respecto de la Administración,
Interpretación y Aplicación de las Regulaciones Existentes
(color oscuro: no invertiría en ese país; color claro: fuerte desincentivo a la inversión)



Cuadro N° 2
Incertidumbre Regulatoria Disuade la Inversión

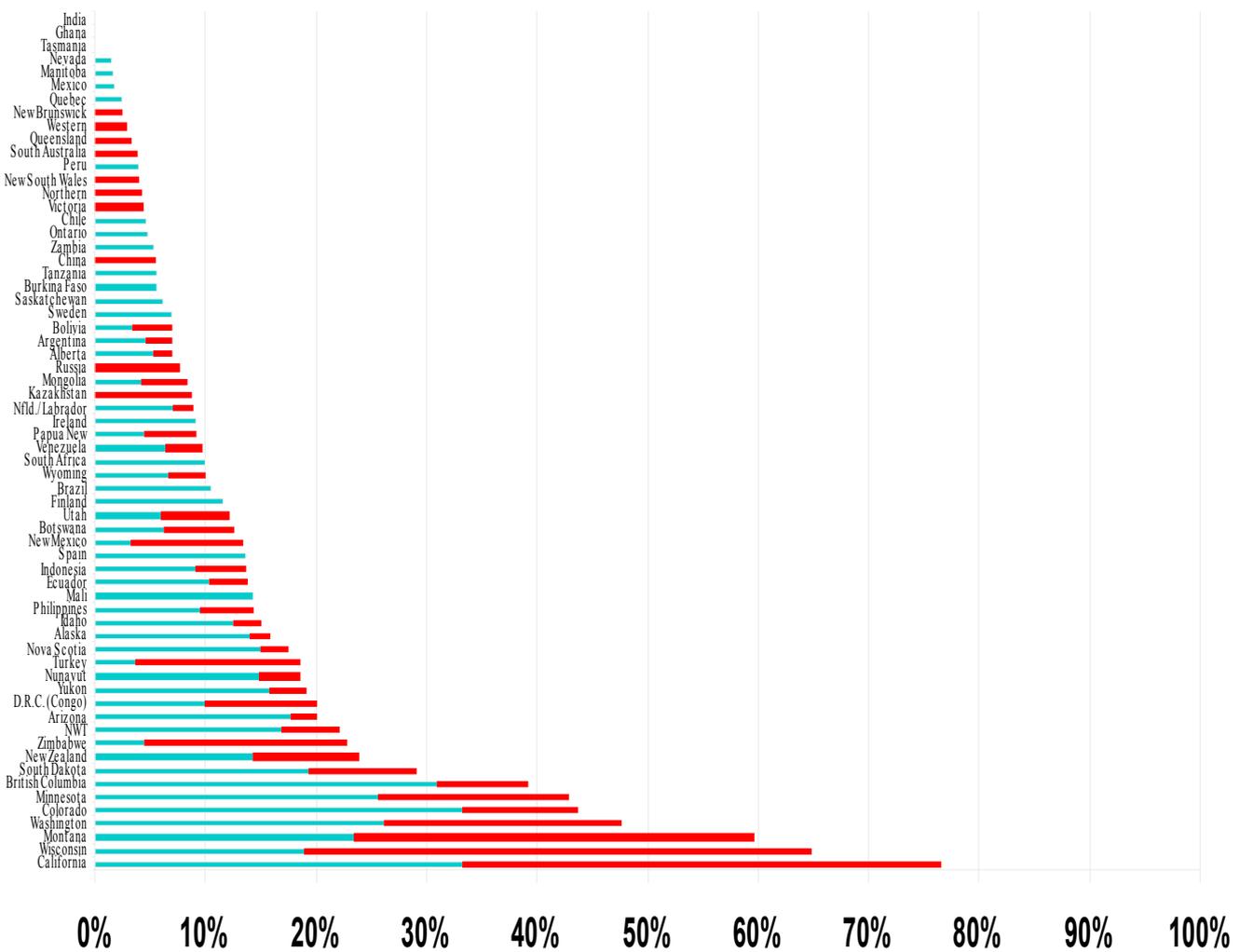


En cuanto a la regulación ambiental, los Cuadros N° 3 y 4, muestran que una vez más Chile lo está haciendo relativamente bien, aunque no tan bien como México o Perú, según la interpretación de algunos.

Voy a contarles algunas experiencias. Continuamente, recibimos cartas de ministros de minería. Recibí una de un ministro de minería, que muy enojado me decía “Usted ha entendido todo mal. Nuestra legislación minera no es como usted la describe. Tenemos una buena legislación minera. Nosotros tratamos bien a nuestras compañías mineras.” Yo le escribí de vuelta diciendo: “Señor Ministro: esto no es como nosotros estamos caracterizando su legislación minera. Yo no sé nada de su legislación minera. Lo que le estoy diciendo es lo que sus clientes piensan sobre ella, lo que sus consumidores piensan acerca de ella. Si usted piensa algo distinto a lo que se muestra aquí, entonces, es necesario que le comunique mejor a sus clientes de qué se trata su legislación en minería.”

Les estoy recordando con esto que esta no es la visión del Fraser Institute respecto de lo que sucede en Chile; son las opiniones del sector.

Cuadro N° 3
Incertidumbre Respecto de la Regulación Ambiental
(color oscuro: no invertiría en ese país; color claro: fuerte desincentivo a la inversión)



Cuadro N° 4
Regulación Ambiental Disuade la Inversión

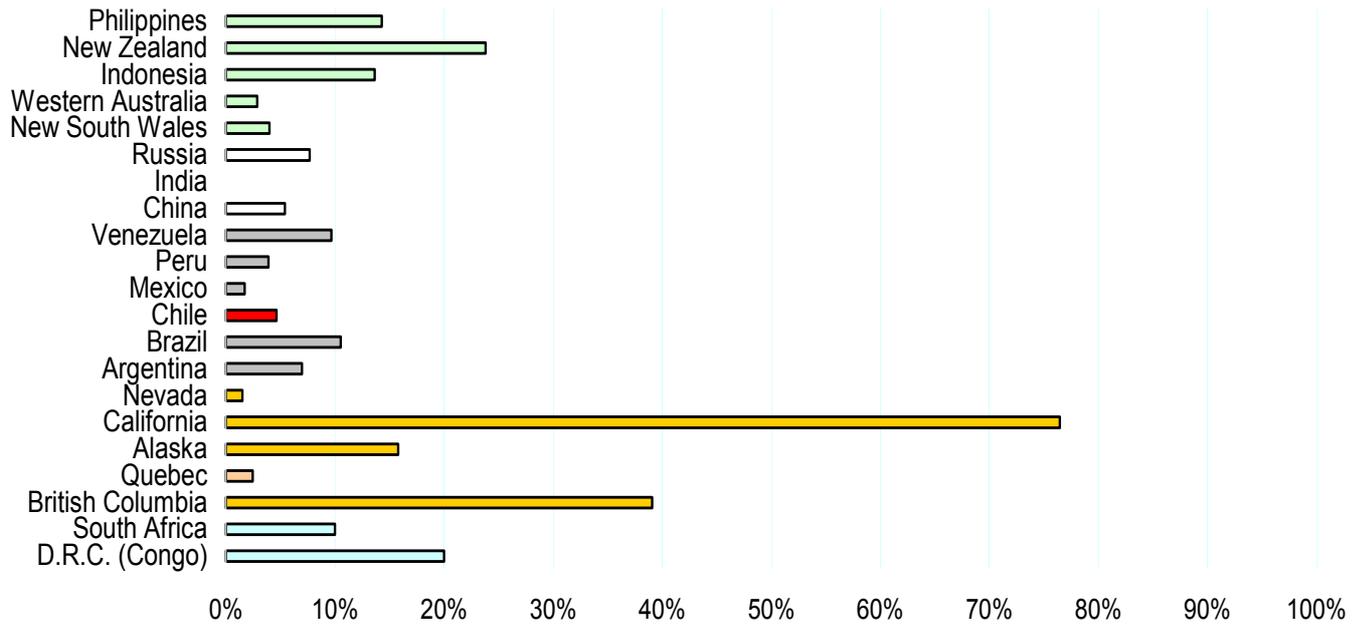
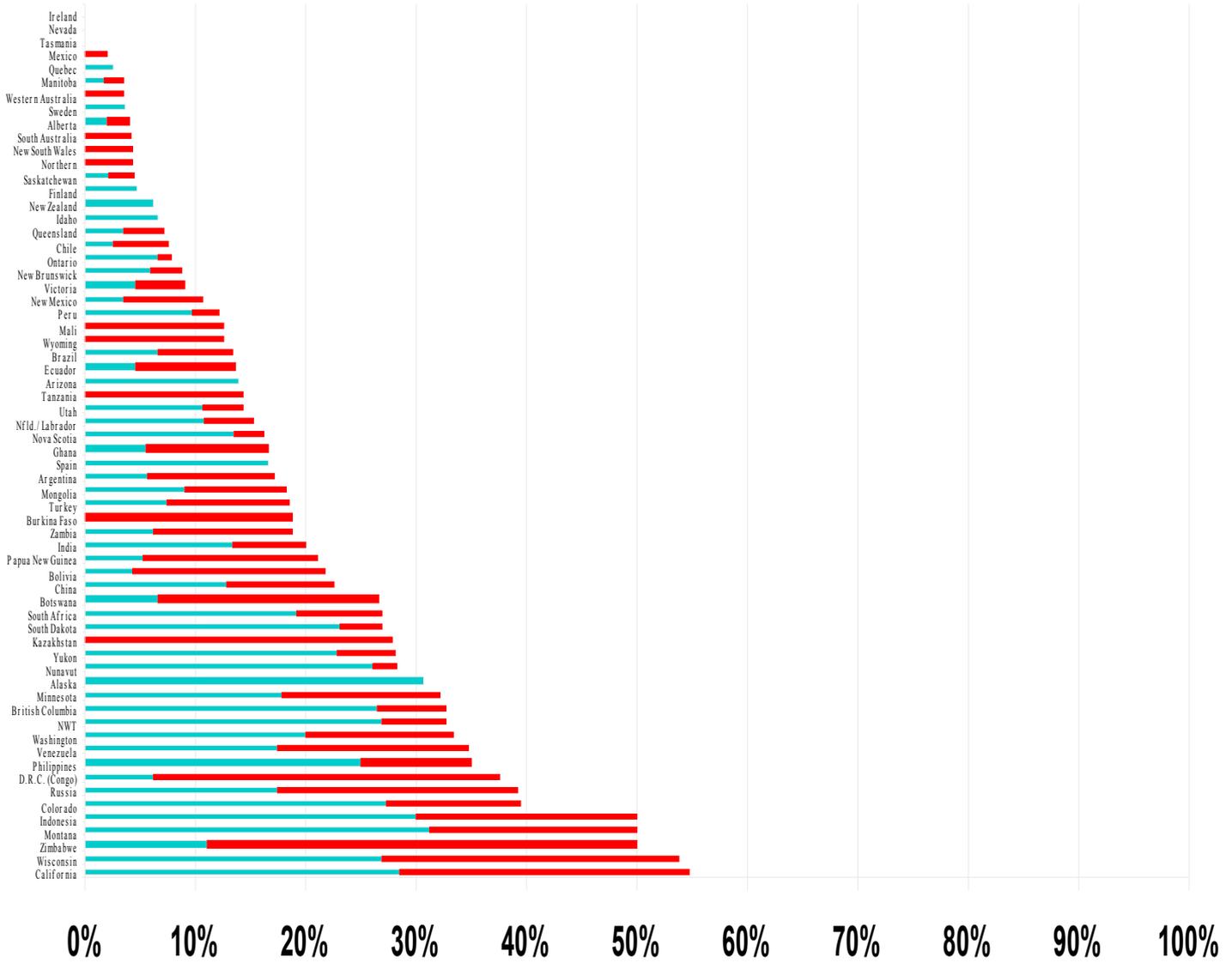


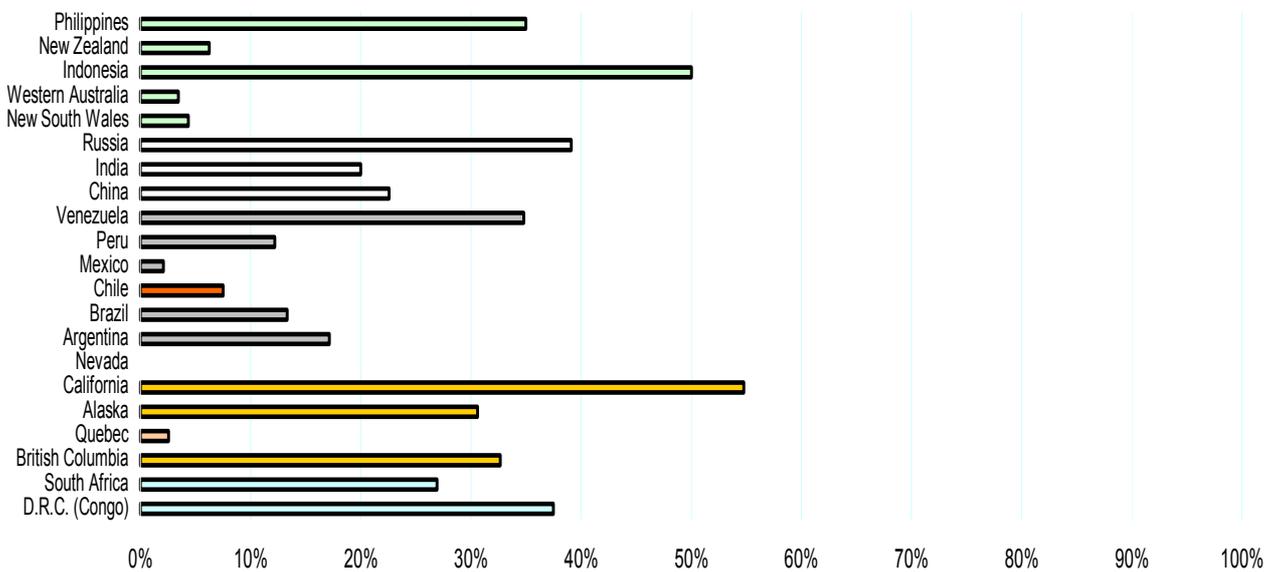
Gráfico N° 5
Duplicación e Inconsistencia de la Regulación
(color oscuro: no invertiría en ese país; color claro: fuerte desincentivo a la inversión)



Chile está cayendo en los rankings en relación con la duplicación y la inconsistencia de la regulación.

Los Cuadros N° 5 y N° 6 muestran la posición de Chile respecto de otras jurisdicciones en la región. Chile no está bien percibido en este punto particular, por ejemplo, si se le compara con México. La provincia de Québec en Canadá y las provincias de Australia Occidental y Nueva Gales del Sur, también se encuentran en mejor posición que Chile.

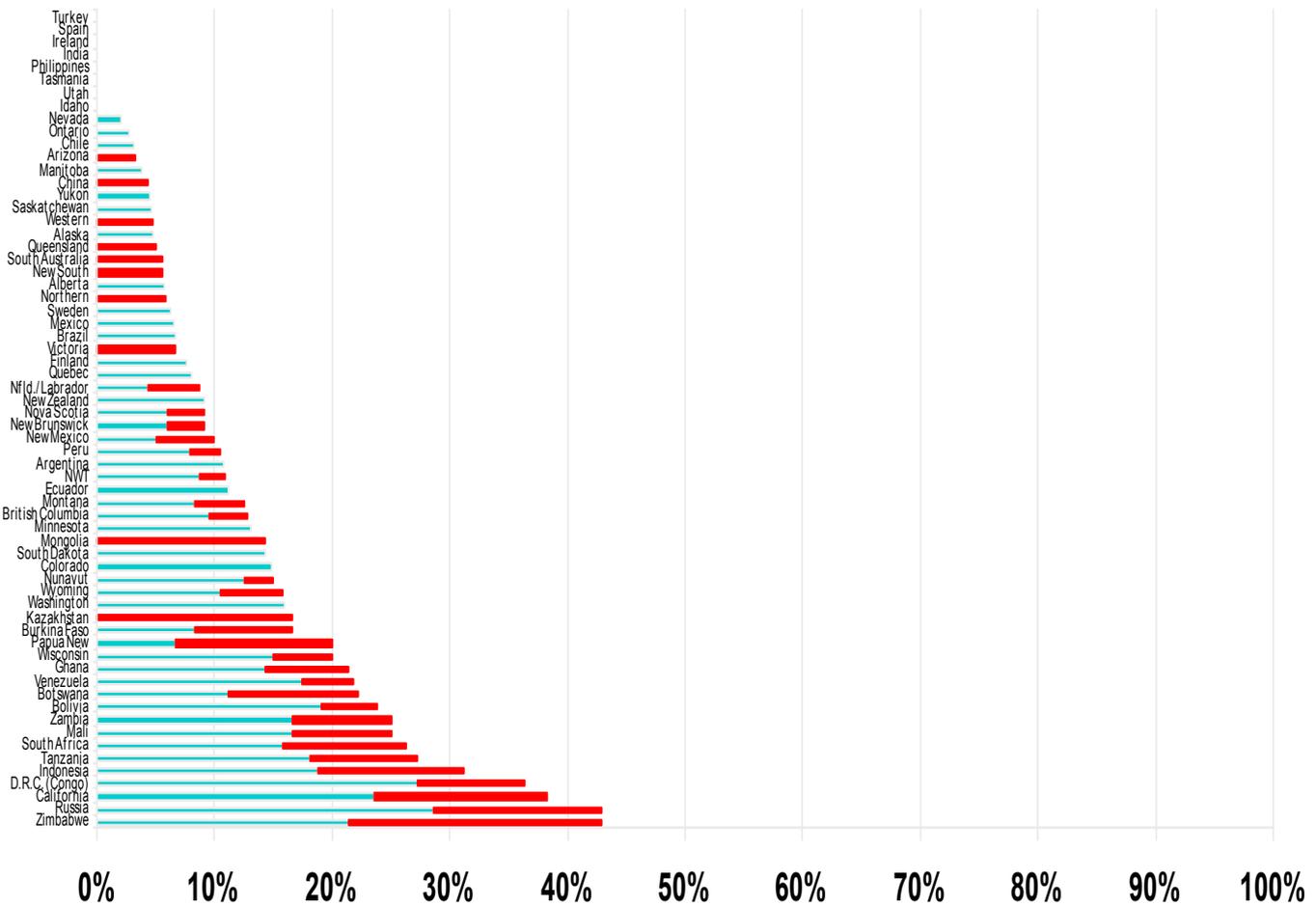
**Cuadro N° 6
Duplicación e Inconsistencia en la Regulación Disuaden la Inversión**



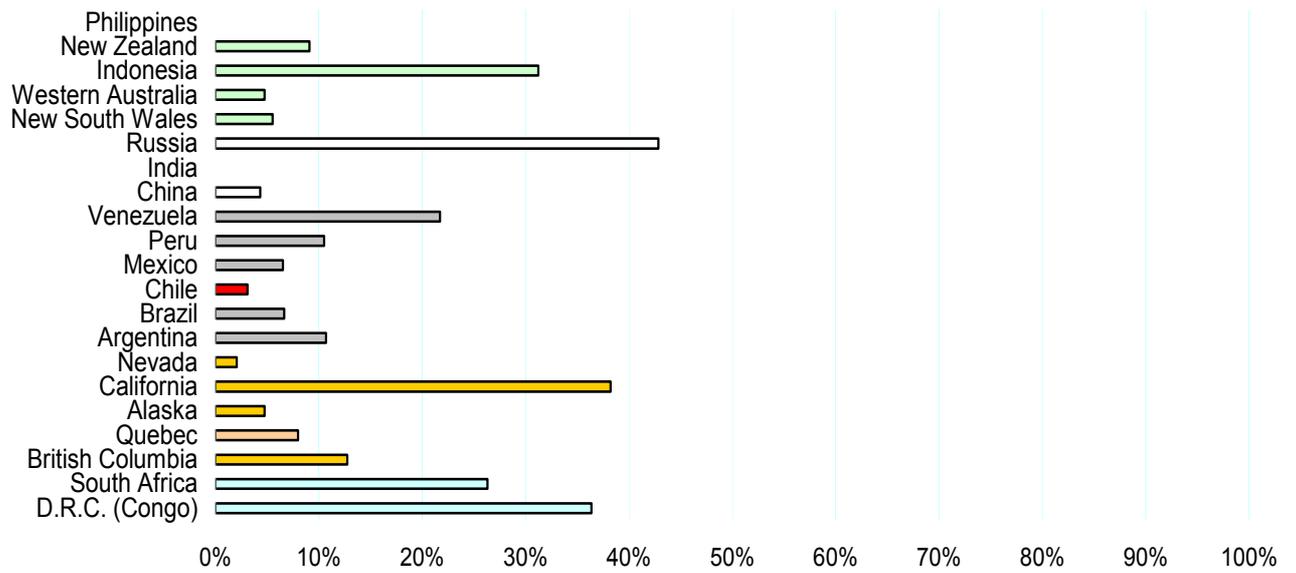
En cuanto al régimen de impuestos, Cuadros N°7 y N°8, nuevamente se observa incertidumbre, aunque Chile no está tan mal como Brasil, Argentina, México y Perú. El gobierno pudiera relajarse un poco y pensar que las personas no están preocupadas sobre el régimen de impuestos.

Cuadro N° 7 Régimen de Impuestos

(color oscuro: no invertiría en ese país; color claro: fuerte desincentivo a la inversión)

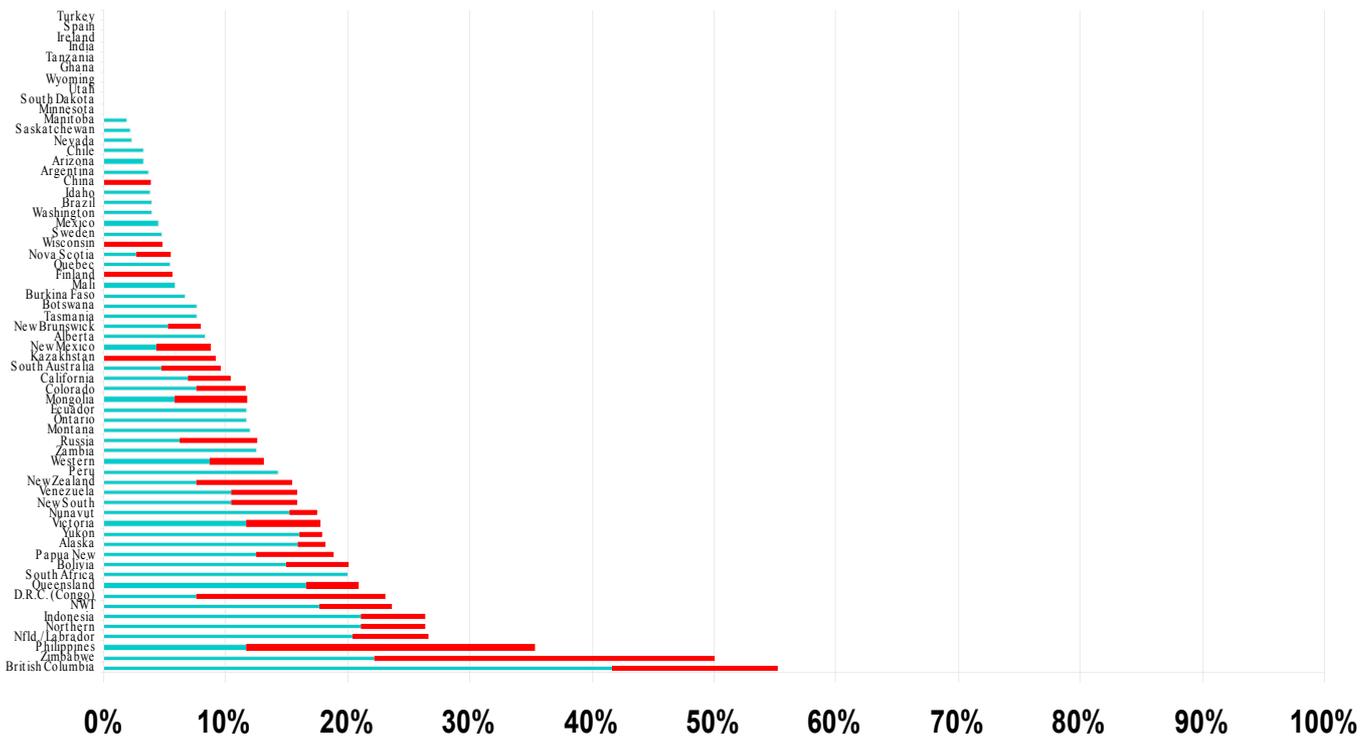


Cuadro N° 8
Régimen de Impuestos Disuade la Inversión

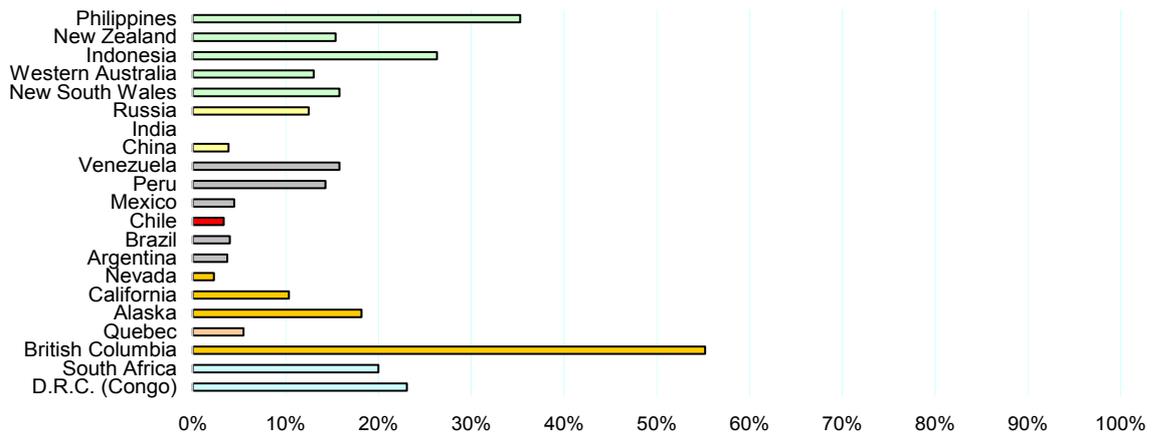


Los Cuadros N° 9 y N° 10 muestran la posición de Chile en relación con la incertidumbre respecto a las demandas de los pueblos nativos por sus tierras. En este aspecto, Chile lo está haciendo relativamente bien, superado sólo por el Estado de Nevada en Estados Unidos.

Cuadro N° 9
Incertidumbre Respecto de la Demanda
de Tierras por Pueblos Nativos
(color oscuro: no invertiría en ese país; color claro: fuerte desincentivo a la inversión)

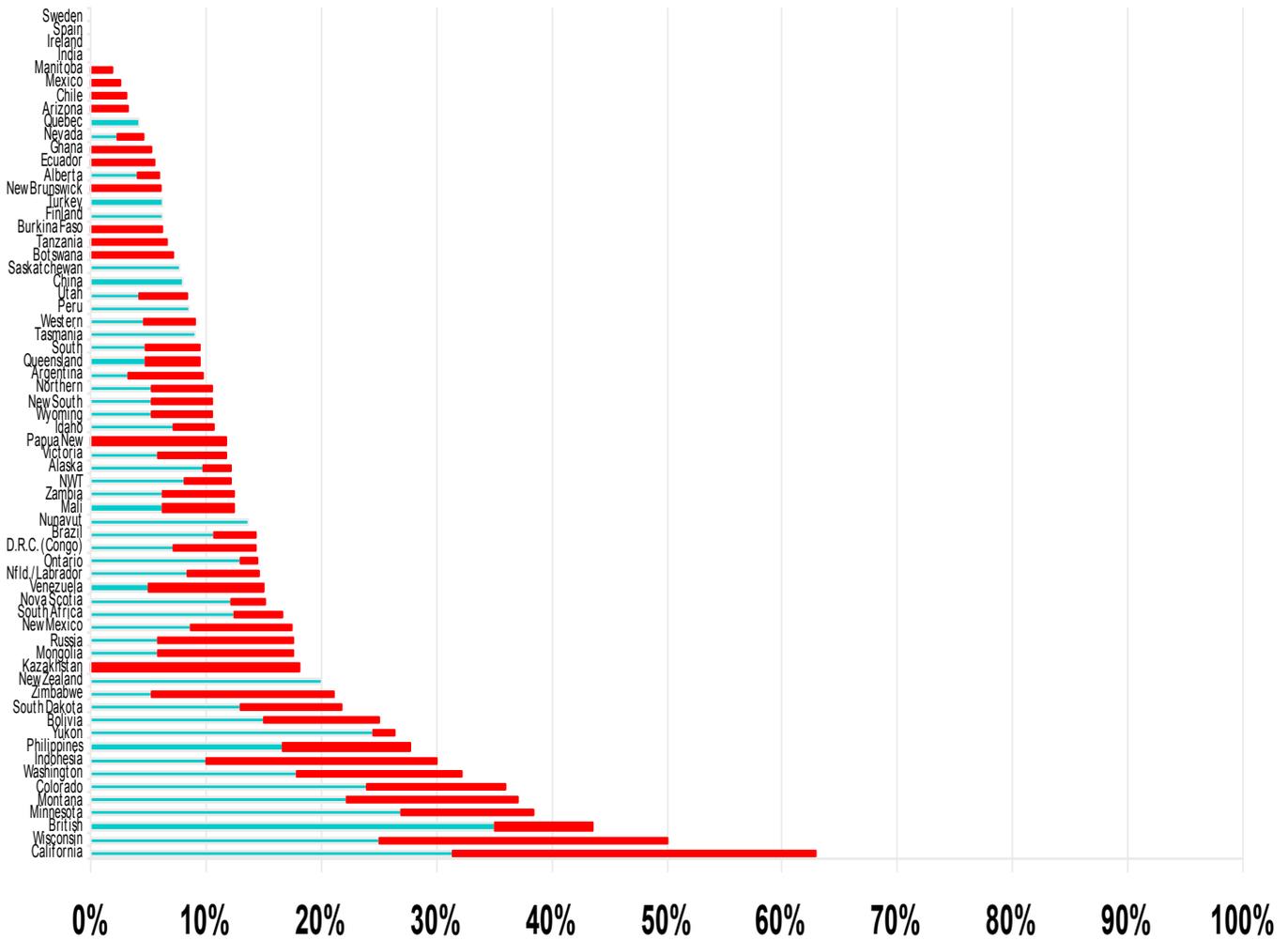


Cuadro N° 10
Demandas por Tierras de Pueblos Nativos
Disuaden la Inversión



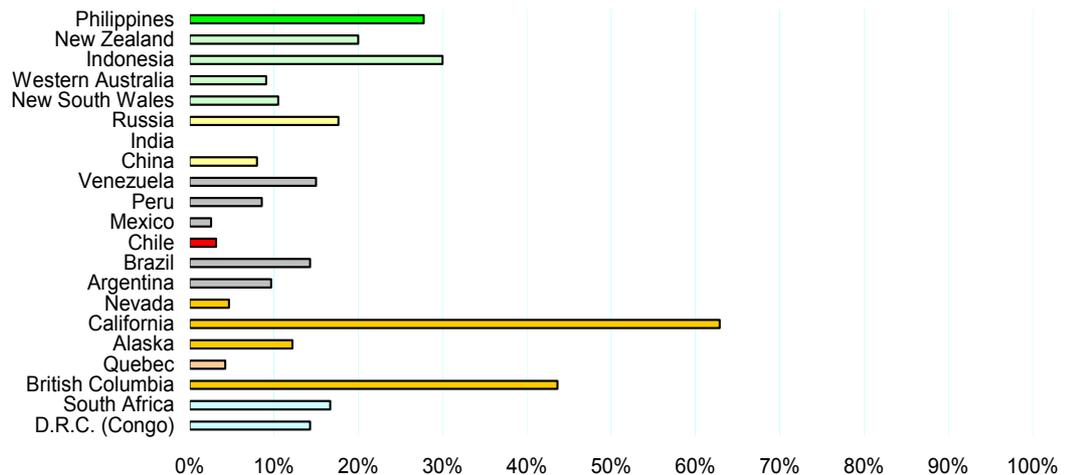
Cuadro N° 11
Incertidumbre respecto de Parques y Áreas Protegidas
para la Vida Silvestre

(color oscuro: no invertiría en ese país; color claro: fuerte desincentivo a la inversión)



Con relación a la incertidumbre respecto de qué áreas serán designadas como parques y áreas protegidas para la vida silvestre, situación que observamos en los Cuadros N° 11 y N° 12, vemos que Chile lo está haciendo relativamente bien.

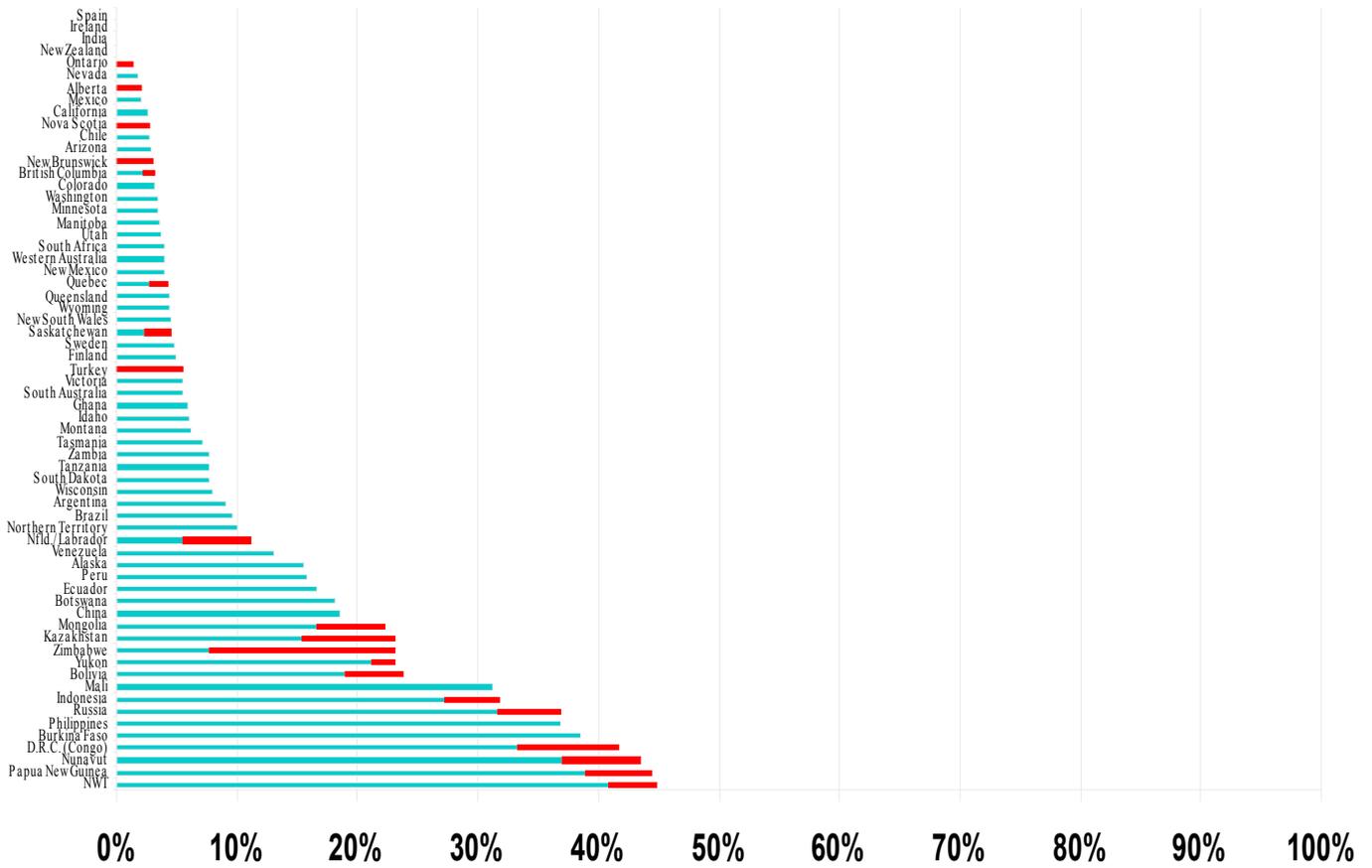
Cuadro N° 12
Incetidumbre respecto de Areas Silvestres Protegidas
Disuaden la Inversión



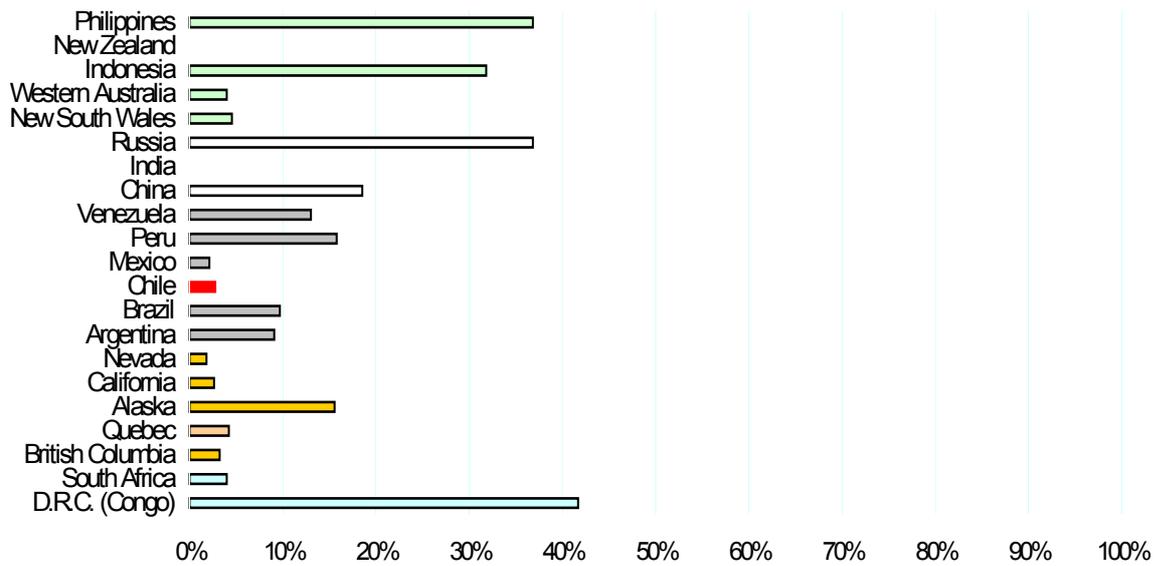
La calidad de la infraestructura se muestra en los Cuadros N° 13 y N° 14. A este respecto, Chile siempre ha estado bien ubicado en esta área, en relación con otros territorios, tanto de la región como a nivel internacional.

Cuadro N° 13 Calidad de la Infraestructura

(color oscuro: no invertiría en ese país; color claro: fuerte desincentivo a la inversión)

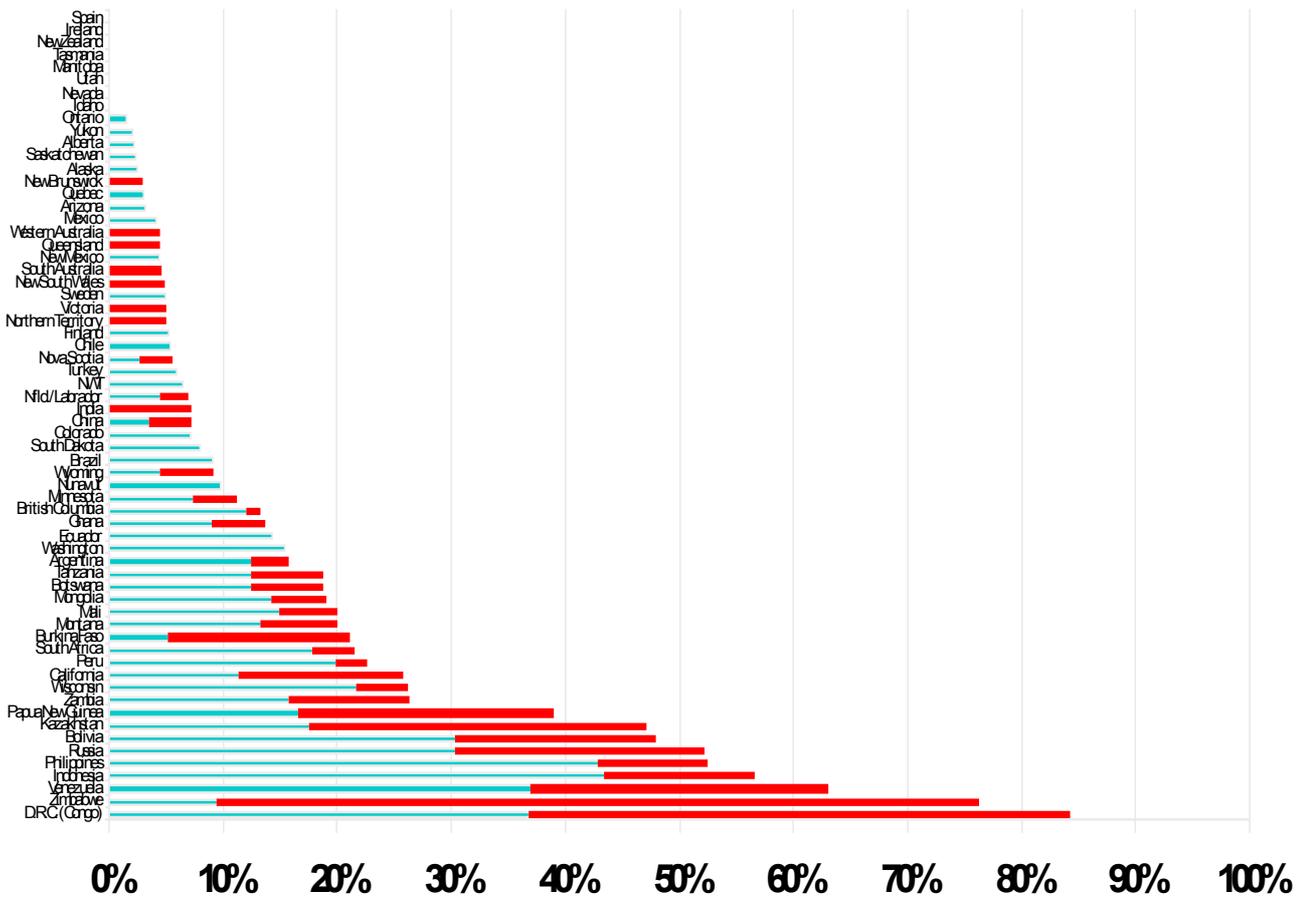


Cuadro N° 14
Una Infraestructura Débil Disuade la Inversión

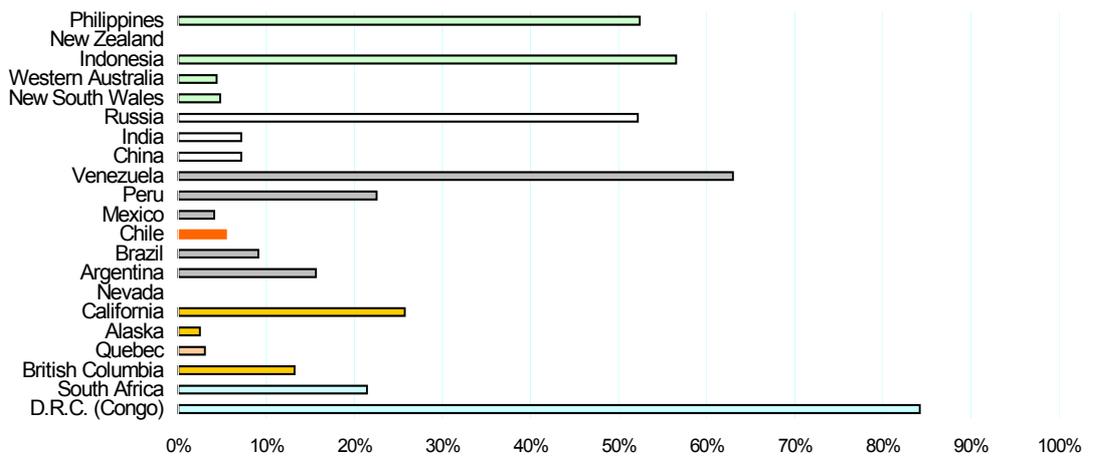


En cuanto a estabilidad política, Cuadros N° 15 y N° 16, se puede decir que el hecho que las políticas estén determinadas por el proceso político- y este es un punto que debiera preocuparnos- Chile lo está haciendo relativamente bien, por ejemplo, en relación con Venezuela.

Cuadro N° 15
Incertidumbre Respecto de la Estabilidad Política
(color oscuro: no invertiría en ese país; color claro: fuerte desincentivo a la inversión)

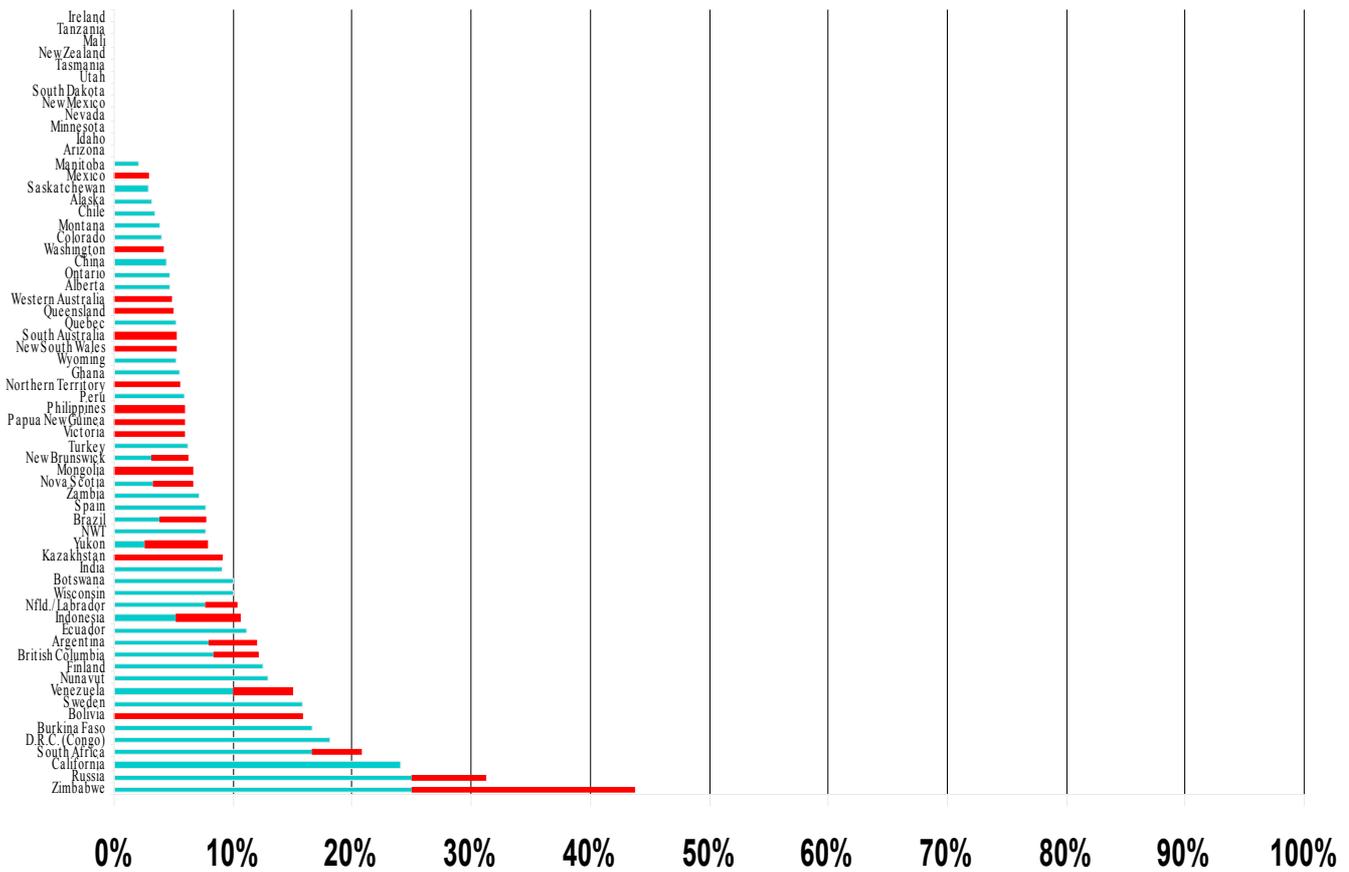


Cuadro N° 16
Incertidumbre Respecto de la Estabilidad Política disuade la Inversión



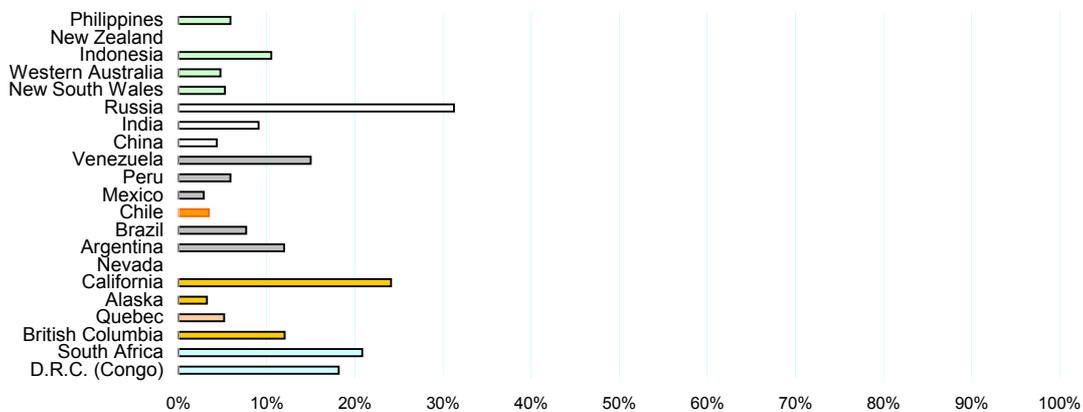
Cuadro N° 17 Incertidumbre Respecto de la Regulación y Acuerdos Laborales

(color oscuro: no invertiría en ese país; color claro: fuerte desincentivo a la inversión)



En cuanto a la regulación y acuerdos laborales, Cuadros N° 17 y N° 18, nuevamente Chile está bien ubicado en relación con otras regiones del mundo.

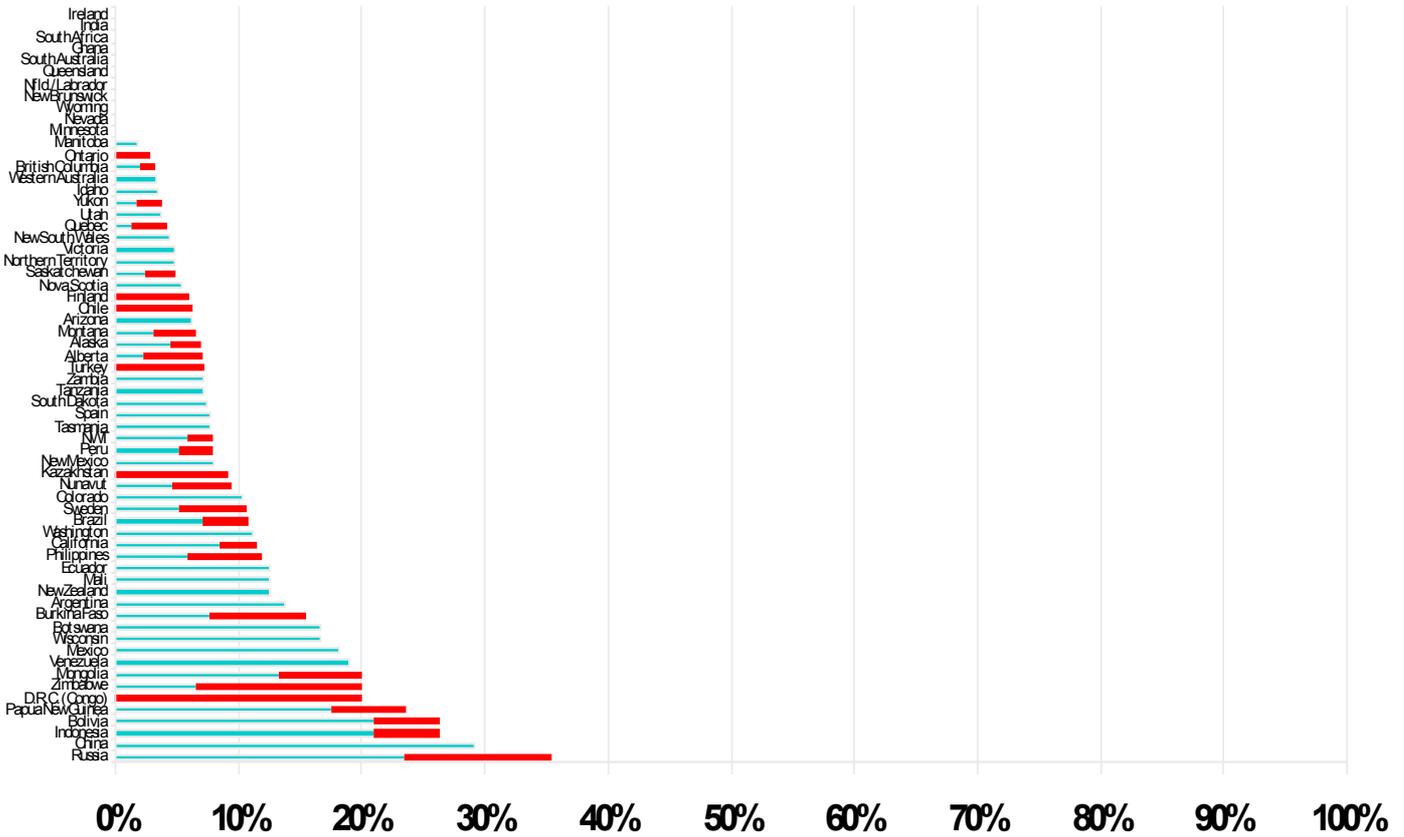
Cuadro N° 18
Incertidumbre Respecto de la Regulación y Acuerdos
Laborales Disuaden la Inversión



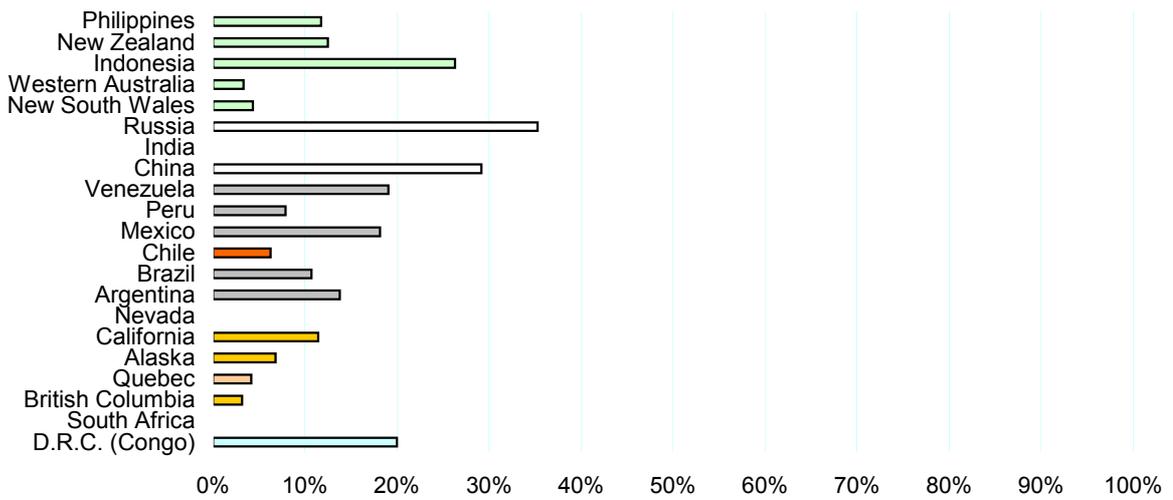
Por otra parte, hemos incluido la calidad de la base de datos geológicas como una sugerencia recibida de la industria minera. Se debe distinguir entre el valor del terreno y el conocimiento sobre él. El tema es dónde está el valor. El valor está en el conocimiento, en la comprensión de las formaciones geológicas.

Si miramos los Cuadros N° 19 y N° 20, el gobierno de Chile se sentirá realmente bien si mira a Venezuela, o a California. Pero, ustedes pueden ver que en este aspecto, Chile no lo está haciendo tan bien como otros territorios. Yo no se a qué se deba. Tal vez a que hay debilidades en cuanto a compartir la información disponible.

Cuadro N° 19
Calidad de la Base de Datos Geológica
(color oscuro: no invertiría en ese país; color claro: fuerte desincentivo a la inversión)

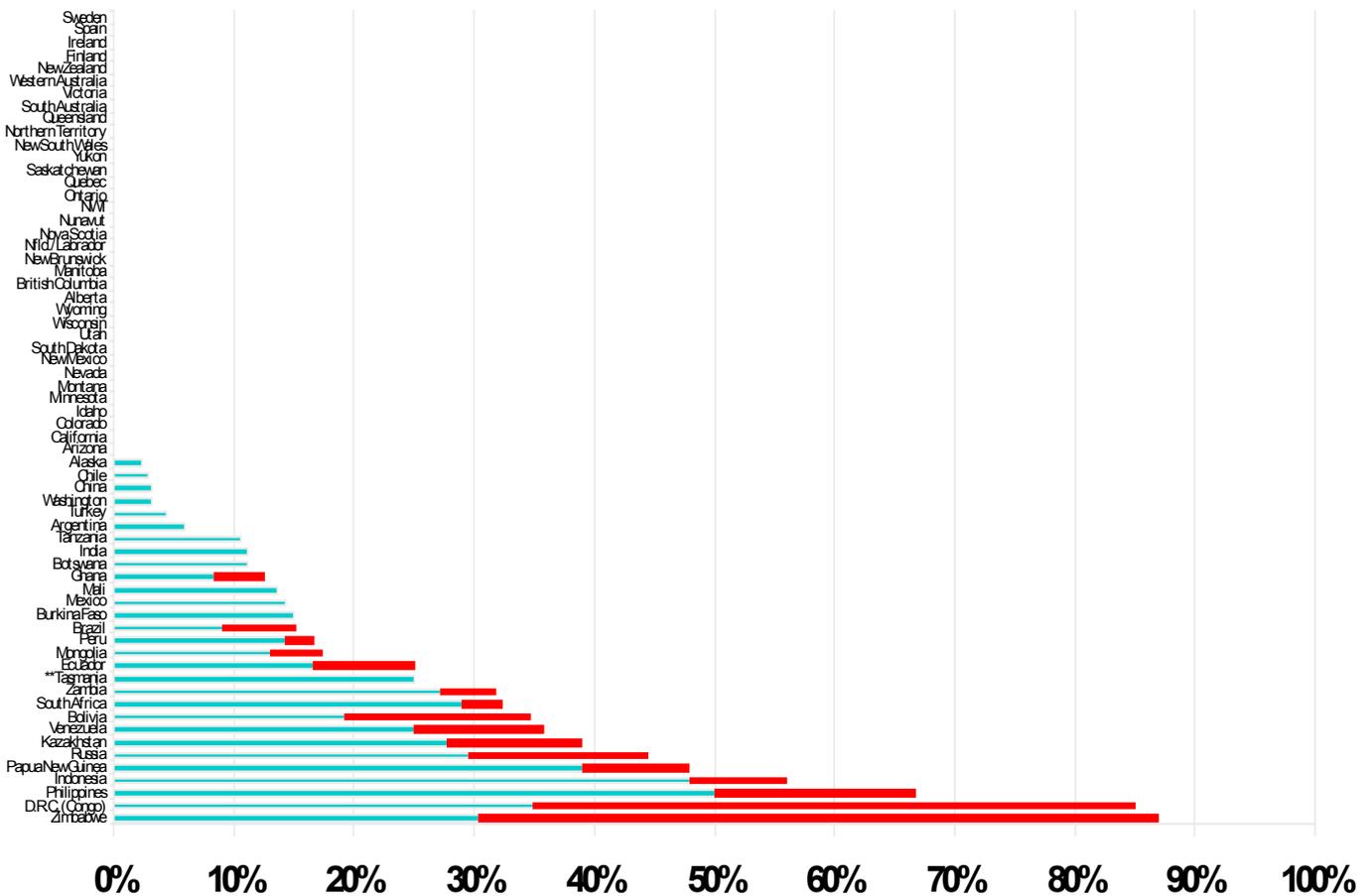


Cuadro N° 20
Calidad de la Base de Datos Geológica
Disuade la Inversión

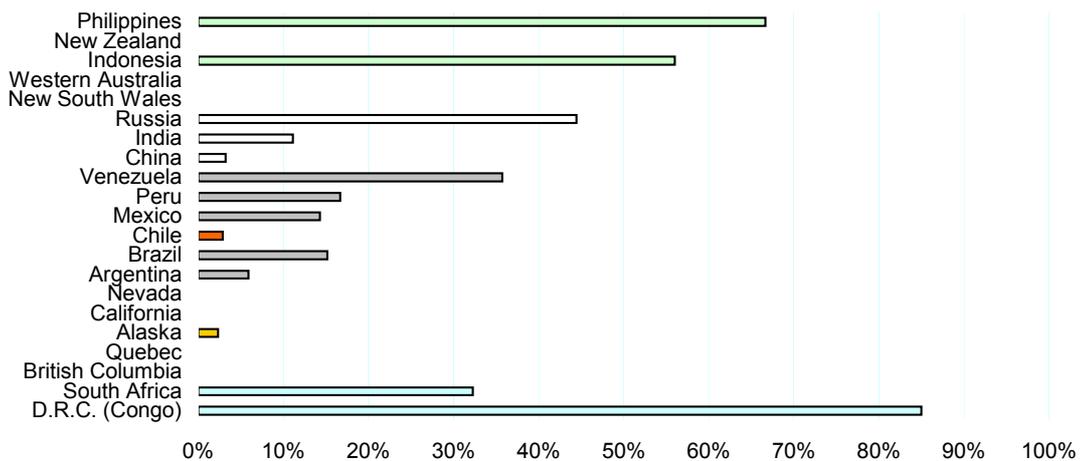


En relación con el tema de la seguridad, que se muestra en los Cuadros N° 21 y N° 22, Chile no lo hace nada mal, y tampoco es un tema importante para las personas que contestaron la encuesta.

Cuadro N° 21
Situación de Seguridad
(color oscuro: no invertiría en ese país; color claro: fuerte desincentivo a la inversión)



Cuadro N° 22
Incertidumbre Debido al Clima de Seguridad
Disuade la Inversión

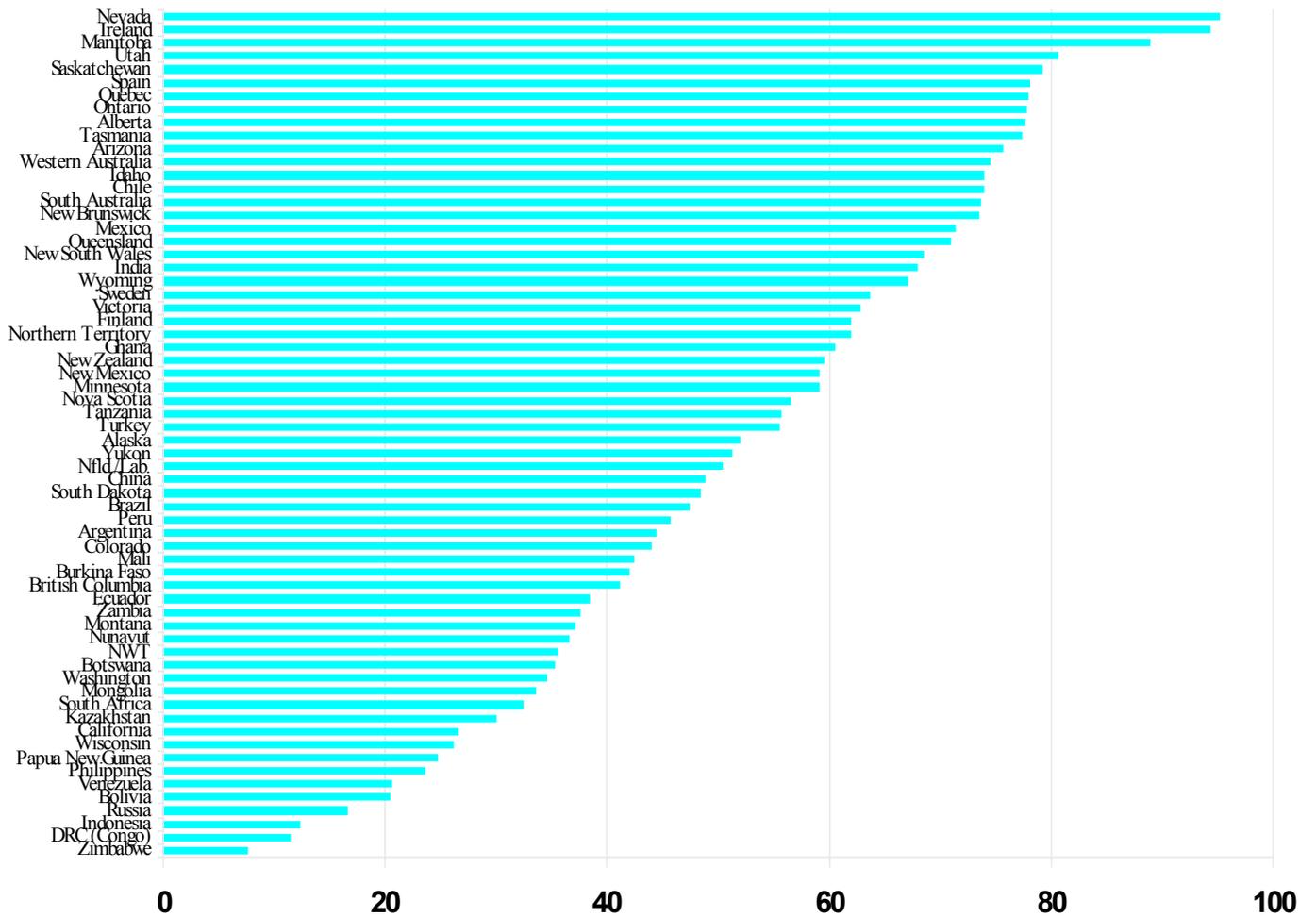


Ahora tomaremos todas estos aspectos juntos y construiremos el índice de atractivo político, mediante el cálculo de un promedio simple de todos estos parámetros y veremos cómo se encuentra Chile.

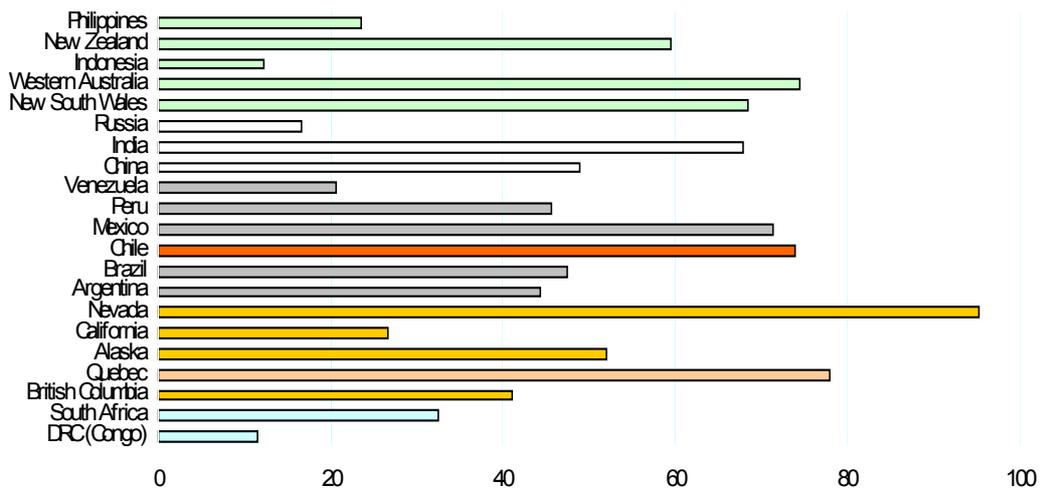
El Cuadro N° 23 muestra a Chile en el lugar 14. Tenemos que recordar que el año pasado se ubicaba en el segundo lugar.

El Cuadro N°24 permite apreciar esto de mejor forma, y con relación a otros países de la región con la cual Chile es comparado. Podrán ver cómo México está escalando posiciones y ciertamente el mercado accionario canadiense está reflejando este tipo de atractivos de México como un lugar donde hacer negocios.

Cuadro N° 23
Indice de Atractivo Político



Cuadro N° 24
Indice de Atractivo Político



3. EL POTENCIAL MINERO

Hay burócratas muy bien intencionados que piensan: “bueno, tenemos toda esta riqueza allí en la tierra, y hay personas que vienen y se llevan nuestra riqueza”. No existe tal cosa como riqueza en la tierra, y eso es algo que, desafortunadamente, mucha gente, particularmente los gobiernos, olvidan. Sólo hay oportunidades. Y si esa oportunidad se toma o no, depende del equilibrio entre el riesgo y la recompensa de explotar un yacimiento. Cualquier cosa que se haga para aumentar el riesgo o la incertidumbre asociada a la exploración de la oportunidad reducirá el valor potencial para la comunidad de ese patrimonio particular.

La encuesta minera, entonces, intenta medir dos cosas diferentes. Una se refiere a la percepción de los inversionistas acerca de cuánto valor/oportunidad está allí para ser explotado, y otra es una evaluación de las políticas que han sido definidas por el gobierno

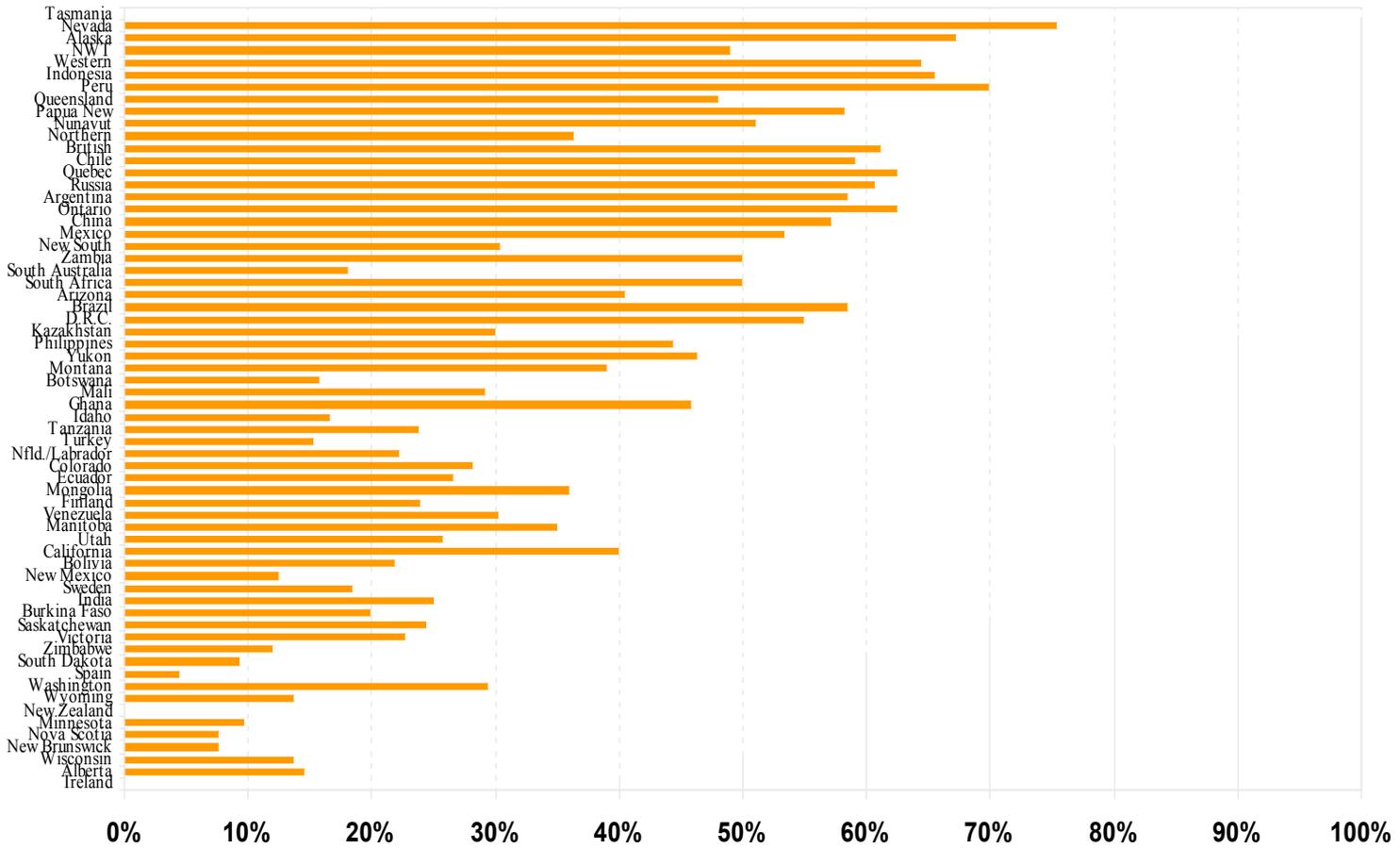
que está controlando el acceso a dicha oportunidad. Para poder acceder a un patrimonio geológico, les preguntamos a las personas cuál sería el potencial minero si no hubieran restricciones o regulaciones en el uso de la tierra.

A partir de la encuesta encontramos que esta pregunta no es tan directa como parece. La apreciación de las personas en cuanto al potencial geológico de Chile, -ya lo verán en la encuesta-, es que este ha disminuido. Ello debido a que las personas, incluso los ingenieros, no tienen este enfoque completamente racional del mundo; ellos tienen un enfoque mixto. No pueden separar el conseguir el acceso de las oportunidades puras.

Entonces, cuando los gobiernos hacen cosas o toman medidas que los confunden o les genera incertidumbre, cambian su punto de vista sobre el patrimonio.

En cuanto al potencial minero, nos enfrentamos al tema de las buenas prácticas. Consultamos a los encuestados sobre cuáles eran los atractivos de cada uno de los territorios, suponiendo que no había restricciones de uso de suelo y asumiendo también las buenas prácticas por parte de la industria en la explotación del recurso.

Cuadro N° 25
Potencial Minero bajo las Mejores Prácticas

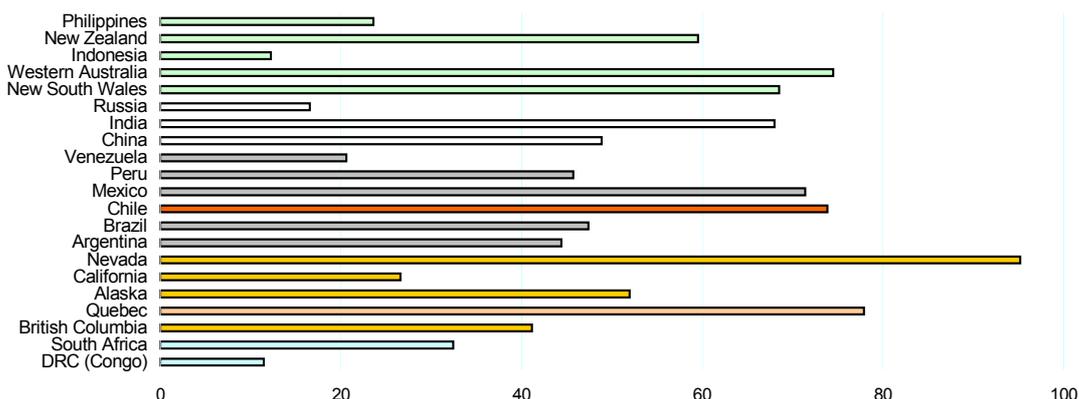


El Cuadro N° 25 muestra que el potencial minero constituye un estímulo para la inversión. En cuanto a las buenas prácticas, Chile, ha caído del cuarto al decimocuarto lugar en el ranking. Esto no tiene sentido, si pensamos que los minerales son sólo aquello que se encuentra en el suelo. Estamos hablando sobre las buenas prácticas, no de regulación, de modo que la evaluación de los minerales en el suelo no debería verse afectada.

Pero debemos recordar que estamos hablando de seres humanos, y tal como vemos cada día cuando conducimos al trabajo que hay personas que hacen cosas que no debieran hacerse, vemos en nuestros colegas una cuota de irracionalidad en su conducta. A veces lo podemos notar en nuestra propia conducta, y la verdad es que (*algo*) sucedió entre la anterior encuesta que realizamos y ésta. Hubo un cambio en las opiniones de los inversionistas y quisiéramos saber por qué ocurrió.

Aquí surge otra forma de mirar el mismo cuadro. Verán que no es tan malo que Chile esté todavía en la posición decimocuarto, pero no es donde estaban el año pasado.

Cuadro N° 26
Potencial Minero bajo las Mejores Prácticas

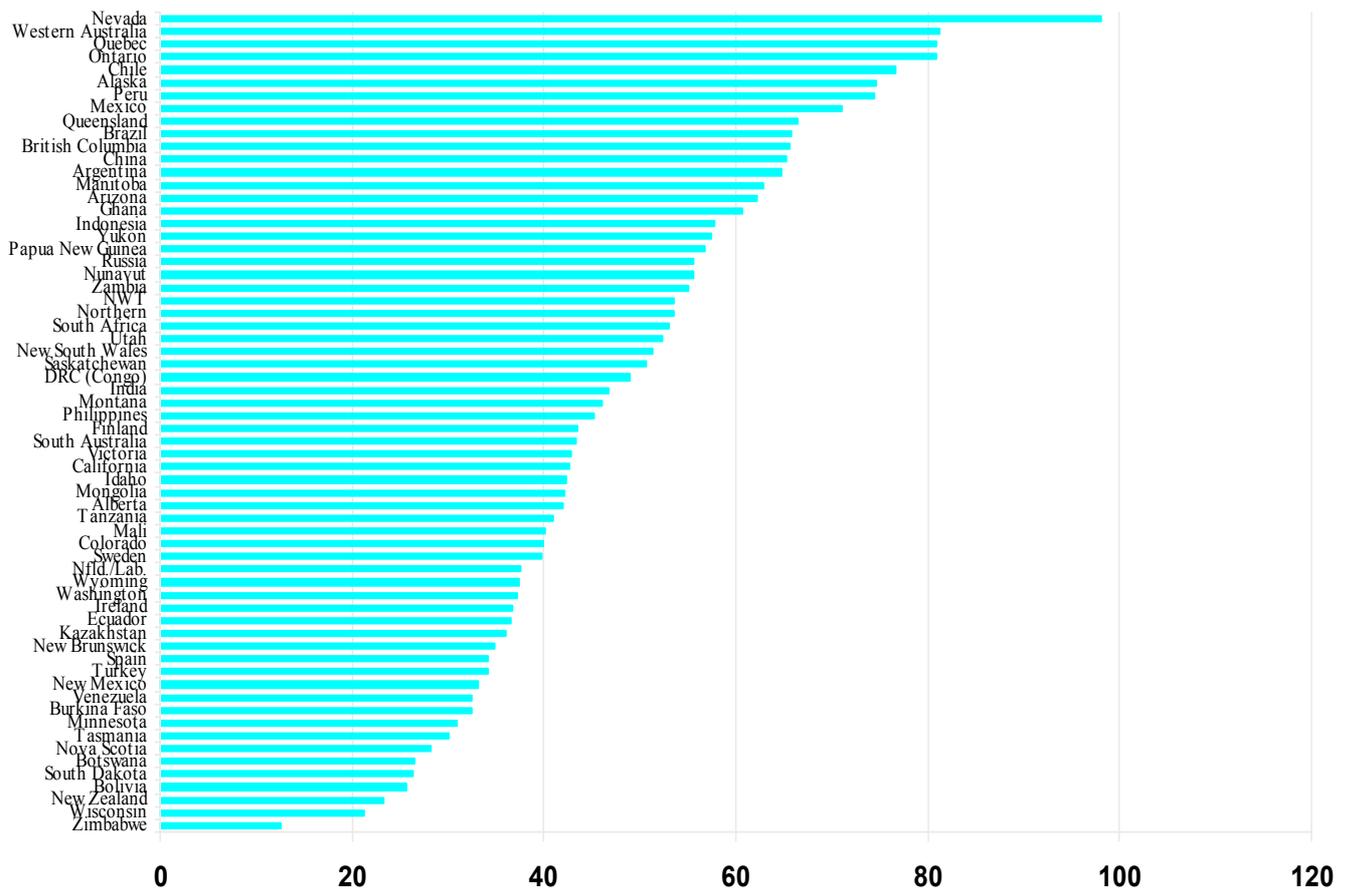


4. INDICE DE ATRACTIVO MINERO

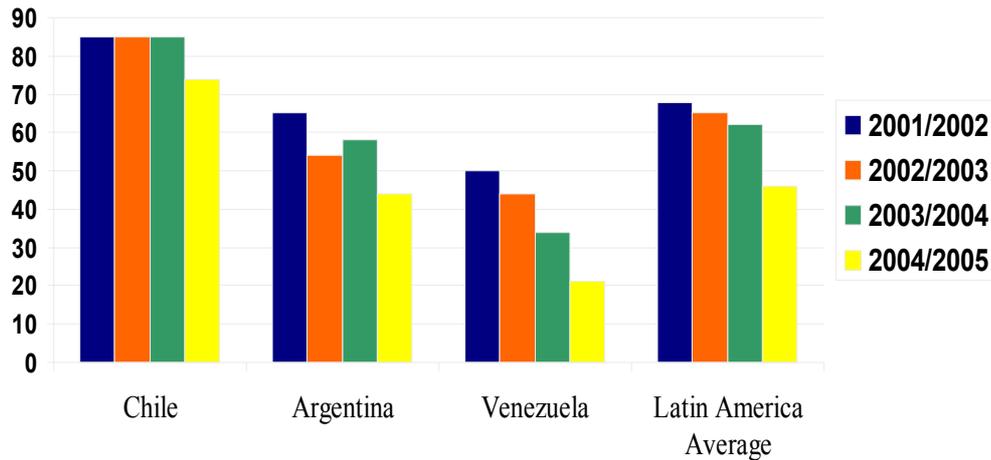
Para crear el índice de atractivo minero, otorgamos un peso de un 40% a las políticas y de un 60% al potencial minero, bajo mejores prácticas. Luego obtenemos lo que observamos en el Cuadro N° 27.

En este ranking global Chile ha caído del primero al quinto lugar en el mundo entre el año pasado y el presente año.

Cuadro N° 27
Índice de Atractivo Minero



Cuadro N° 28
Índice de Potencial Político en el Tiempo



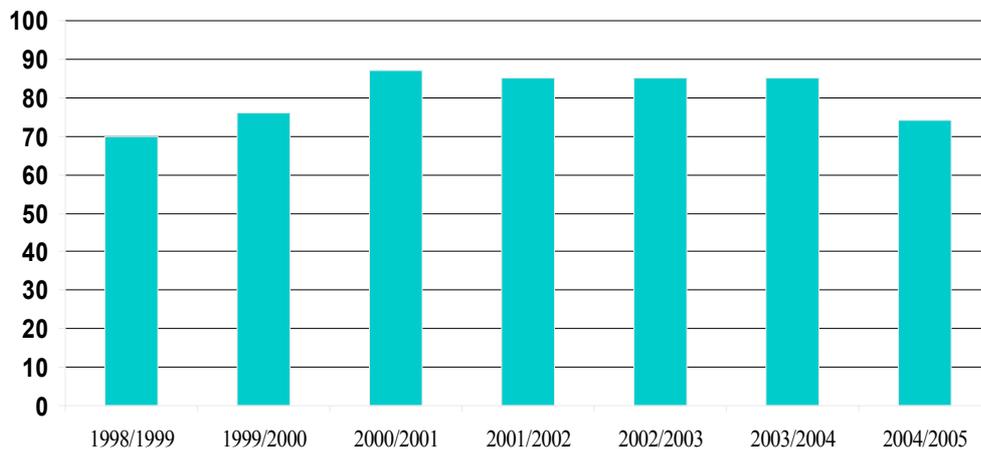
Ahora, nos debemos preguntar si esto es algo de lo que la gente en Chile debiera preocuparse. Hemos realizado algunos análisis para mirar las cosas en el pasado reciente y ver qué es lo que ha estado sucediendo. Lo que está claro es que ha habido un deterioro generalizado en Latinoamérica.

Hemos considerado a todos los países latinoamericanos y el Cuadro N° 28 muestra lo que ha estado sucediendo. En Chile no se observaron cambios en los 3 primeros años. Y luego, en el último año se observa una caída bastante significativa en relación a lo que había sido su desempeño.

Pueden observar que Argentina ha tenido una caída mucho más significativa, y por supuesto Venezuela está cayendo muy rápidamente por los motivos que todos conocemos. Entonces, el asunto que ahora debemos analizar si el *descenso* latinoamericano está comenzando a afectar a Chile, que hasta ahora había podía evitarlo. Tendríamos que preguntarnos si la evolución del puntaje de Chile en relación con las políticas es una tendencia o algo puntual.

En el Cuadro N° 29 se puede observar que cuando nos retrotraemos a la encuesta de 1998-1999, época en que Chile tenía un puntaje parejo entre el 70 y el 90 puntos porcentuales, para luego bajar el período 2000-2001, y este año vemos un puntaje que se acerca a lo obtenido en 1998-1999. Chile ha vuelto al pasado.

Cuadro N° 29
Evolución del Índice de Potencial Político de Chile



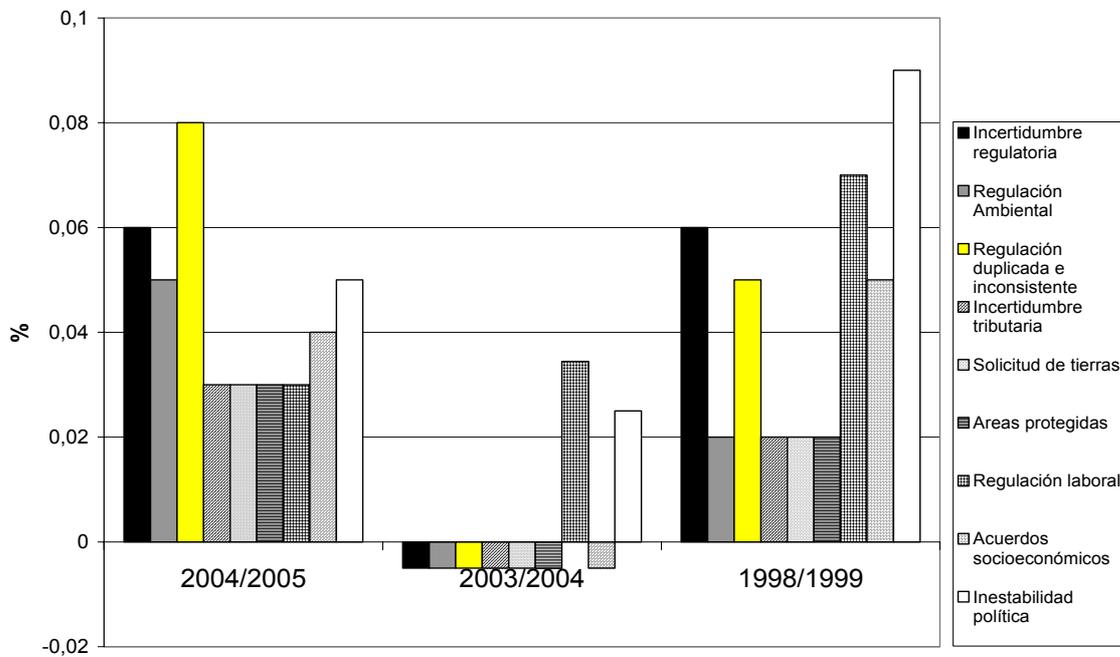
Me hago nuevamente la pregunta. ¿Significa esto futuros problemas para Chile? Ustedes deben recordar que cuando recién comenzamos a aplicar esta encuesta sólo nos fijábamos en las jurisdicciones de Estados Unidos y Canadá. Agregamos otros países debido a la buena recepción de la encuesta en el sector minero. Entonces compararemos 1998-1999 con el puntaje del 2004. Es importante que pongan mucha atención al Cuadro N° 30.

En 1998-1999 Chile se destacaba en todas las áreas; había sólo un poco de incertidumbre expresada en torno a las áreas de políticas. Chile lo ha hecho muy bien y no debemos olvidar eso. Pero, miren lo que ocurre en el 2003-2004. Todos los indicadores bajo la línea señalan que no había preocupación por esas áreas. En otras

palabras, Chile había erradicado las preocupaciones, salvo en cuanto a la regulación laboral y la inestabilidad política. Las personas no estaban preocupadas por esas cosas. Y de pronto, en el 2004-2005, tenemos este enorme salto en el sentido contrario.

Cuadro N° 30

Proporción de Encuestados que Considera cada Factor un Desincentivo para Invertir



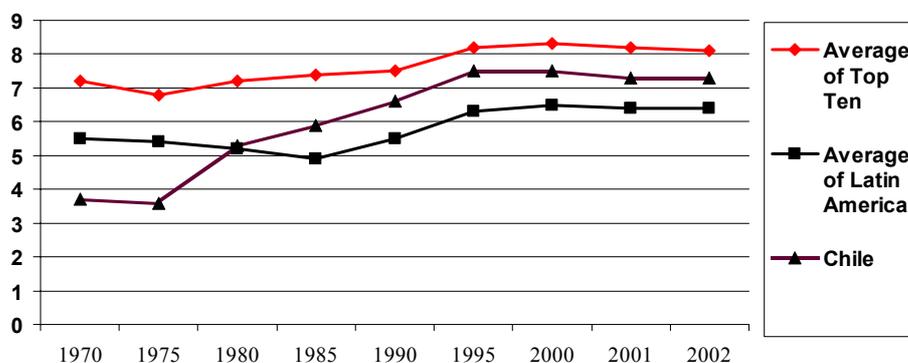
Ustedes se preguntarán: ¿qué está pasando aquí? Yo creo que lo que está sucediendo es que tenemos a todos los encargados de exploración en Australia, Canadá, Nueva York, o donde sea que estén, tomando decisiones respecto a donde invertir, y reciben historias sobre Chile y que el gobierno chileno está intentando imponer un *royalty*. Y comienza a cambiar su percepción sobre Chile. Se ha colocado en una *situación caótica burocrática* que

encontramos en todos los países. De pronto, esta confusión en relación con las regulaciones ambientales, empieza a ser vista a la luz de un gobierno que comienza a cambiar de actitud. Y entonces creo que todo lo que estamos viendo en estas otras áreas, que están por sobre el nivel en que ustedes se encontraban en 1998-1999, está comenzando a verse con una sensibilidad creciente a cualquier iniciativa regulatoria por parte del gobierno.

Quizás la preocupación se refiere a los impuestos, pero se refleja en todas las otras áreas. Quizás lo que ellos pensaron fue que no son impuestos, es un *royalty*, y como no les preguntamos qué pensaban sobre los *royalties* ellos están reflejando su preocupación sobre los *royalties* en todas las demás áreas. Y esto es algo sobre lo que ustedes debieran preocuparse, porque la actitud de las personas hacia Chile está cambiando en términos generales y es probable observar una caída mayor en los indicadores en la medida que pase el tiempo.

Ahora, nosotros hemos calculado otro indicador de políticas: el Índice de Libertad Económica (International Freedom of the World Index), que presentamos por primera vez en 1984, por lo que hemos trabajado en él mucho más tiempo que en la encuesta minera. Se basa en datos de 123 países, no en opiniones, sino en datos duros. Lo que hacemos es un intento por medir nivel de impuestos, nivel de gasto fiscal, aranceles, y otras cosas que de hecho no se pueden comparar de país en país.

Cuadro N° 31
Evolución del Índice de Libertad Económica



Cuando analizamos los rankings de libertad económica, vemos que Chile ha estado cayendo año tras año entre 1995 y el 2002. América Latina ha ido cayendo y por supuesto el ranking de Argentina y Venezuela está por el piso. Y es bastante difícil saber si la caída de Chile está reflejando esta suerte de enfermedad latinoamericana, o es algo específico del país.

Como destaqué, en el pasado Chile aparece más o menos inmune a estas oleadas generales de dificultad. Entonces, ¿qué nos depara el futuro? ¿Es esta caída de Chile en la encuesta minera una tendencia o algo momentáneo? ¿Fue el asunto del *royalty* una aberración o un signo de que una oleada anti-mercadista viene en camino? ¿Está Chile vulnerable a caer en la enfermedad latinoamericana? ¿O mantendrá Chile sus exitosas políticas?

Bien, las políticas están en vuestras manos. Y no tengo idea de lo que el gobierno chileno hará; tampoco sé si el gobierno chileno le presta atención a estos asuntos, o si están tan determinados en su punto de vista que ninguna información los detendrá. Pero de verdad espero que pongan atención a este asunto.

5. LA EXPERIENCIA DE CANADÁ

Ahora quisiera hacer algunos comentarios sobre el *royalty*. La encuesta minera refleja la reputación de Chile tal como la hemos ido dando a conocer. Una buena reputación es difícil de adquirir, pero se pierde fácilmente. Los impuestos ex post son malos para su reputación.

Los impuestos en Chile no son ex post, ya que los acuerdos mineros originales están exentos del *royalty*. Sin embargo, debo decirles que he estado observando a Chile durante mucho tiempo y cuando supe lo que estaba sucediendo no lo pude comprender. Imagínense cómo estarán considerando todo esto las personas en Australia. Y debe haber un montón de sutilezas en esa legislación que permita esto, aquello, y lo de más allá. Pero recuerden, es un asunto de percepción. Y si el gobierno de Chile piensa que no ha provocado ya una impresión en las mentes de la gente de la comunidad minera internacional, si están involucrados en un proceso que eventualmente llevará a impuestos ex post, está loco.

Aquí estoy hablando por experiencia. La primera migración de capitales mineros desde la Columbia Británica, que en parte fue la que construyó la industria del sector privado en Chile, fue provocada por la imposición de un *royalty* ex post. La segunda fue provocada por un cambio en las reglas del juego, una vez que la gente había comprometido su inversión en dólares. Y como ustedes saben, la industria minera tiene una memoria muy larga.

Todavía estamos recibiendo respuestas a nuestra encuesta que hablan sobre la Columbia Británica, sobre cosas que sucedieron en 1983. Han pasado 4 gobiernos desde ese momento, pero no ha cambiado la percepción de las personas. Finalmente, luego de 23 años, recién han comenzado a cambiar su percepción sobre la Columbia Británica, porque el gobierno de turno ha hecho algunas cosas buenas. Pero, toma mucho tiempo cambiar las percepciones una vez que se ha ganado una mala reputación.

Ahora, permítanme hacer algunos comentarios sobre los *royalties* de Canadá. Hice esto mismo cuando vine el año pasado a hablar sobre las propuestas que estaban en juego, y les dije que no deberían cambiar las reglas para las minas existentes, eso es obvio. No impongan un *royalty* fijo que convierta grandes extensiones de tierra en residuos abandonados a su suerte, sino en minerales extraíbles. No calculen el *royalty* sobre la base de los precios de mercado menos los costos de extracción, porque eso no asegurará un control sobre los costos, especialmente los costos laborales. Es decir, si se va a imponer un impuesto, háganlo sobre la base de las ganancias.

Creo que el gobierno escuchó eso, pero por supuesto se hace claro como el agua lo que de verdad pretende. Si se impone sólo el tipo de *royalty* que tiene sentido, será un impuesto sobre las ganancias. Pero, ¿por qué tendría sentido recaudar un impuesto a las utilidades de su industria más exitosa? Obviamente, no tiene sentido. Pienso que esa parte de la presentación no fue escuchada.

El argumento en contra: el gobierno dirá “sólo estamos recogiendo las rentas de la industria. Todo el mundo hace eso”. Usualmente esto es calculado por algún académico – y discúlpenme los académicos- que muestra el retorno de esa particular industria minera. Y señala que para atraer capitales para explotación se

requiere de un retorno menor. Entonces, la diferencia entre esto y el retorno efectivo la denominan ganancia excesiva, y sobre ella podemos aplicar impuestos.

Yo he tenido mucha experiencia con esto: estuve en el Ministerio de Finanzas de Canadá el año 1973, en el Departamento Federal de Finanzas, cuando este pensamiento empezó a asomarse en las cabezas de los burócratas. Fue justo después de la Guerra de Yom Kippur, y teníamos mucho petróleo. Entonces el precio se disparó y había gran cantidad de ganancias excesivas que recaudar para aumentar las arcas fiscales. Eso produjo en 1979 el impuesto a las ganancias del petróleo y el gas (PGRT - Petroleum Gas Revenue Tax), que fue un impuesto a las ganancias excesivas. Este impuesto y toda la regulación en torno a él virtualmente destruyeron la industria del petróleo canadiense. Aún hoy en día, esto se considera la destrucción de las oportunidades económicas de la provincia de Alberta por parte de los Gobiernos Federales.

El asunto es, entonces, que cuando los académicos hacen esos cálculos, usualmente los realizan cuando el precio está muy alto. Ese era el caso entre 1973 y 1979. Esos fueron los grandes momentos del precio del petróleo y, en términos reales, los precios nunca volvieron a ese nivel. Y hacen esos cálculos, pero no saben nada de los cálculos que hacen las personas en sus cabezas cuando están poniendo su dinero sobre la mesa, o poniendo el dinero de sus accionistas sobre la mesa para realizar una exploración. Esos académicos no saben nada del mundo real. Miran el mundo real como un caso especial, o como un modelo más general. Y siempre habrá posibilidades para replicar el mundo real, y creo que es una manera inadecuada de mirar el mundo, pero esa es la forma en que ellos lo miran.

Y en la medida que el gobierno chileno ha comprado este modelo, que existen *royalties*, que existen rentas que pueden ser recaudadas sin costos, va a repetir este desastre, porque ustedes se encuentran en las mismas circunstancias: están en el top del mercado, todos sienten que las cosas van genial, y no calculan lo que esto podrá impactar en la percepción de riesgo y recompensa en la industria cuando los precios caigan, como invariablemente lo harán.

Si el gobierno de Chile piensa que estos precios continuarán, están *apostando en contra* de la historia. Porque ¿qué sabemos sobre el precio de los recursos naturales en la historia? Que han caído en términos reales desde el principio de los tiempos y continuarán haciéndolo, porque seguiremos encontrando mejores maneras de extraer las riquezas del suelo y seguiremos en la búsqueda de nuevas maneras de sustituirlas para satisfacer nuestras demandas. Esa es la debilidad central de un impuesto sobre las ganancias excesivas cuando se vincula a la extracción de recursos.

Ahora, hay otra arista de este asunto y pueden verlo claramente: ¿por qué Alberta tiene un *royalty* al petróleo en el suelo, pero concedió unas vacaciones de *royalty* a las esquistos petrolíferos? Se debe a que el riesgo y la compensación de extraer el petróleo de los esquistos eran tales, que con el *royalty* en funcionamiento sencillamente no podría haberse hecho. Y puedo brindarles una ilustración muy concreta, donde la mecánica es muy clara y honesta. Pero Chile no tiene tal claridad ni esa rectitud en el sector minero, y en particular en lo que se relaciona con la extracción del cobre. Por eso pienso que el gobierno de Chile está cometiendo un gran error si se deja llevar por esos cálculos académicos. Ustedes saben, hay algunas ideas que son tan tontas, que sólo un intelectual podría creerlas. Piensen sobre eso, es cierto. Han de saber que vivo con intelectuales y que los amo, y les doy empleo en nuestro instituto; sabrán que hay más de cien intelectuales, pero la verdad es que hay algunos de ellos a quienes desearían encerrar en la habitación del fondo bajo siete llaves.

¿Qué es lo que debieran calcular acá en Chile? Quizás me equivoque, aunque en este tema en particular tengo mucha experiencia y mucha experiencia que indica que no estoy equivocado. Pero, ¿vale la pena correr el riesgo? ¿Vale la pena que Chile arriesgue todo lo que ha logrado? He visto esos logros. Vine por primera vez en 1979, ¡qué cosas maravillosas han hecho ustedes aquí! Son la envidia de toda Latinoamérica y muchos países del resto del mundo. Sus políticas y José Piñera viajando por el mundo y hablando sobre estas políticas, de forma que otros puedan repetir el milagro chileno.

¿Vale la pena arriesgarse a destruir este milagro? Creo que no.

Serie Informe Económico

Últimas publicaciones

- N° 154 Diagnóstico de Fortalezas y Debilidades
Comunales
Bettina Horst
Marzo 2005
- N° 155 Un Análisis de las Privatizaciones
Rafael Sánchez
Marzo 2005
- N° 156 Código de Aguas: Los Efectos de la Reforma
María de la Luz Domper
Abril 2005