

El financiamiento de la reconstrucción

Hugo Fazio. Carta Económica del CENDA, 21 de marzo 2010*

El financiamiento de la reconstrucción conduce a un doble debate. De una parte a como movilizar recursos en la magnitud suficiente para las urgentes tareas productivas y sociales que exige superar las consecuencias del sismo y del maremoto, sin hacer de la reasignación de fondos presupuestarios, como se inclinan personeros del gobierno, uno de los mecanismos centrales, ya que ello significa dejar de lado necesidades que se consideró cuando se elaboró el presupuesto, dado que existen muchas otras opciones de financiamiento. Reasignables son aquellas partidas que significan un derroche de recursos, como para señalar un hecho evidente el excesivo gasto en armamentismo que se ha venido efectuando. De otra parte, abrió una discusión sobre medidas tributarias a aplicar incluso al interior del propio gabinete ministerial. Es el momento, aún con mayor razón luego de las catástrofes naturales, de cumplir por ejemplo con la promesa electoral de estudiar seriamente incrementar el royalty a las grandes empresas mineras, idea inmediatamente descartada por el ministro del sector.

Sebastián Piñera anunció la creación de un fondo para la reconstrucción, para enfrentar daños que su ministro de Hacienda, Felipe Larraín, estimó “entre US\$20.000 y US\$30.000 millones (12/03/10)”, monto equivalente entre 5% y 7,5% del stock total de capital de los cuales se estima una recuperación según fuentes oficiales mediante seguros vigentes entre US\$5.000 millones y US\$8.000 millones. Otras estimaciones entregan cifras menores de la magnitud del daño. El 18 de marzo, Piñera declaró formalmente iniciada la etapa de la reconstrucción, sin que se conociese en forma precisa su fuente de financiamiento público, en un gasto total que dijo Larraín “más de la mitad es privado” (21/03/10).

El presidente sostuvo, en general, que el fondo se alimentará por distintas vías. La primera de ellas es obvia, utilizar en parte los US\$450 millones de libre disponibilidad establecidos en la ley de presupuesto 2010, así como redirigir vía decreto el 5% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Larraín adelantó que US\$720 millones irán directamente del presupuesto al Fondo, mediante “un recorte de 5% a todas las carteras (...) en compras de bienes y servicios. Además –agregó– hay un recorte de programas que no se han iniciado” (21/03/10).

Otra vía será la utilización, manifestó Piñera, “en forma muy prudente (...) de los ahorros que Chile acumuló” en fondos soberanos que se encuentran colocados en el exterior. A enero el Fondo de Estabilización Económico y Social (FEES) contaba con US\$11.256,78 millones. De este fondo se emplearon US\$9.277 millones durante 2009 para cubrir el déficit fiscal originado en la caída de ingresos consecuencia de la menor actividad económica y del aumento en el gasto público con fines contracíclicos. Surge de inmediato una pregunta, ¿cuál es el objetivo de tener ahorro externo si no se emplea con fuerza para enfrentar emergencias tan graves como el terremoto? La “prudencia” conduciría al mismo error de la política aplicada rigurosamente por

Andrés Velasco de destinar los excedentes fiscales generados por el alto precio del cobre fundamentalmente a ahorros y no en parte importante a gastos imprescindibles en distintas esferas como lo demostró por lo demás el propio terremoto.

Los ejemplos son muchos. Para señalar uno vinculado con la tragedia vivida. No se cuenta con una red sismológica a lo largo del país que permita un seguimiento detallado de los movimientos telúricos. “Hoy –manifestó el sismólogo de la Universidad de Chile, Jaime Campos- no estamos siguiendo en Chile todas las réplicas que ocurren”. Desde antes del 2000, detalló, estamos invirtiendo en hacerlo. Se estaba –al momento del sismo- instalando cuarenta sensores que acababan de recibirse desde Francia, pero “no tenemos la gente suficiente para interpretar los datos”. En otras palabras, con retraso “se invierte en ´fierros´ pero no en capital humano, por lo que no se valoriza la inversión. ¿Quién va a explotar estos datos?”(05/03/10). El Servicio Geológico de EE.UU. lleva la información de los movimientos, sin embargo la distancia no permite tenerla con la precisión necesaria. La distancia conduce a que la localización de los epicentros tenga, señaló Campos, un error de hasta ochenta kilómetros.

El puerto de Talcahuano fue totalmente destruido, sus sitios de atraque quedaron inutilizados. El gerente general de la estatal Empresa Portuaria Talcahuano San Vicente, Luis Alberto Rosenberg, luego del terremoto planteó que era necesario “reconstruir todo el puerto desde antes, no desde ahora y siempre fue así” ¿Por qué no se hizo? “En la ley portuaria se establece –contestó- que la primera prioridad es que las inversiones las hagan los privados y que debe haber un proceso de licitación. En caso de no haber interesados, el Estado podría haberse involucrado” (09/03/10). Sin embargo, los procesos de licitación siempre fueron postergados, por tanto la inversión estatal no podía efectuarse. Es una comedia de absurdos. En definitiva, es consecuencia de una legislación y una política que subsiste dirigida a reducir el papel del Estado. Los problemas a resolver no provienen únicamente de la reconstrucción, sino de graves insuficiencias que deja muy en evidencia la catástrofe.

Es más evidente la necesidad de utilización del FEES cuando se señala como otra fuente de financiamiento la contratación de créditos externos, aprovechando –como recordó Piñera- que prácticamente el sector público no tienen deuda externa y, por tanto existe capacidad de endeudamiento en buenas condiciones sobre el exterior. La magnitud del esfuerzo a efectuar justifica plenamente esta vía. Pero no tiene explicación mantener paralelamente ahorros externos, salvo los imprescindibles por estar destinados a fines específicos, como el Fondo de Reserva Previsional, cuando se recurrirá a endeudamiento que sin duda tendrá un costo financiero mayor.

Existe una contradicción en la formulación de Piñera. En medio de la emergencia habló de “hacer un tremendo esfuerzo de austeridad en el gasto público”, reasignando recursos. Austeridad no es sinónimo de gastar bien. Menos se puede pensar así en una emergencia de tal magnitud. Reasignar significa dejar de efectuar otro gasto que se consideró necesario, cuando existe la posibilidad de aumentar el uso de recursos. Es la opción que privilegia El Mercurio, siempre obsesionado por la reducción en el gasto público. Hablar de “austeridad” en el mundo actual tampoco es una novedad. Es la formulación de una postura ideológica, enemigo por principio de la acción del Estado. Lo que no debe hacerse es el gasto improductivo, por ejemplo en armamentismo o ayudar a grandes intereses económicos.

El cuestionamiento al empleo del FEES y de ahorro externo, que lleva a la misma problemática si se reciben créditos de organismos internacionales o se contrae endeudamiento en los mercados financieros, se fundamenta a que presionaría a la revaluación de la moneda nacional. Hay mecanismos para resolverlo, siempre que no se apliquen políticas fundamentalistas que condujeron, por ejemplo, al Banco Central a rechazar la venta de divisas que le propuso efectuarle el Ministerio de Hacienda en 2009 para financiar su déficit fiscal, obligándolo a colocarlas en el mercado, con las correspondientes presiones revaloratorias del peso.

La siguiente vía indicada por Piñera es que el precio del cobre se encuentra nuevamente en un nivel alto. Al momento del pronunciamiento presidencial registraba un promedio en el año de US\$3.258, en consecuencia que el presupuesto se elaboró con una estimación de US\$2,70 y el indicador de tendencia, por encima del cual según la regla fiscal existente esos ingresos no se pueden gastar, es de US\$2.13 la libra. Es decir se generan recursos en un monto significativo por una coyuntura internacional favorable en la cotización de los commodities. Desde noviembre de 2009, la libra de metal rojo se encuentra nuevamente sobre los US\$3 y su promedio en el año supera las registradas en los años anteriores más favorables. Obviamente, en la coyuntura existente deben dejarse de lado mecanismos que reducen el gasto fiscal.

Cotización promedio del cobre refinado 2007-2010

(Fuente: Bolsa de Metales de Londres. Dólares la libra)

Período	Cotización	Período	Cotización	Período	Cotización
2005	1,669	2007	3.229	2009	2.336
2006	3,049	2008	3,155	2010 (*)	3,260

* Al 19 de marzo

Posteriormente, el ministro Larraín señaló que “una alternativa” es ver qué impuestos podemos aumentar (15/03/10), si eso ocurre, recalcó a los empresarios reunidos en Icare, “va a ser moderada”. Hay gravámenes progresivos y otros regresivos. Por ello debe examinarse con que criterio se establecen las propuestas impositivas. Pudiese ser, por ejemplo, que con el paraguas de estimular la reconstrucción se desee materializar la idea muy divulgada durante la campaña electoral de volver a establecer la depreciación acelerada que favorece fundamentalmente a las grandes empresas.

En una situación excepcional se requiere también de medidas de la misma magnitud. El alza en la cotización del cobre significa que las empresas privadas que lo explotan están obteniendo rentabilidades nuevamente desproporcionadas para cualquier parámetro comparativo que se quiera utilizar. Una política nacional, más que nunca justificada por la catástrofe, sería retener para el país las rentabilidades excesivas, entendiendo como referencia para establecerlas incluso promedios por encima de niveles considerados altos a nivel internacional ¿Se puede esperar una medida de esta naturaleza en un gobierno como el de Piñera?

Un paso menor en esa dirección –pero necesario- sería incrementar el royalty cobrado a las grandes empresas mineras. Por cada punto adicional que se eleva el gravamen implica ingresos fiscales adicionales estimados por el Centro de Minería de la Universidad Católica entre US\$100 y US\$140 millones. En consecuencia si se doblase el tributo generaría entre US\$500 y US\$700 millones, monto reducido para las elevadas utilidades que les está significando el alza en la cotización. Durante cuatro años de vigencia, la legislación acordada proporcionó recursos por US\$3.079 millones, de los cuales más de US\$1.136 millones, los entregó Codelco, que de todas maneras habrían sido ingresos fiscales. Por tanto, el gravamen a las compañías privadas, la mayoría de ellas extranjeras, entregó un monto promedio inferior a US\$500 millones, que tiene una diferencia abismante con las ganancias reconocidas y que en un alto porcentaje se van al exterior.

El posible aumento del royalty provocó diferencias al interior del equipo ministerial. Mientras, Rodrigo Hinzpeter recordó que durante la campaña electoral “nosotros dijimos que estábamos dispuesto a estudiarlo (...) y naturalmente que en esta circunstancia (la del terremoto) estamos doblemente dispuestos a estudiarlo”, el ministro de Minería, Laurence Golborne, afirmó tajantemente: “Tanto la privatización de empresas (...) como el tema del royalty no estén en el programa de gobierno del presidente Piñera” (17/03/10). Son las primeras contradicciones entre las promesas electorales y los intereses económicos expresados en el gabinete ministerial. El ministro de Hacienda no descartó, a su turno, recurrir a privatizaciones, aunque lo planteó más moderadamente. (...) “en términos más genéricos -dijo- podemos recurrir a la venta de algunos activos prescindibles del sector público”.

En esta polémica, el Instituto Libertad y Desarrollo (ILD) –varios de cuyos integrantes se incorporaron a altos cargos en el Ejecutivo- sostuvo que debido al terremoto “aumentar el royalty (...) o introducir ruido en los sectores productivos puede ser pernicioso. En lugar de eso –añadió reiterando las formulaciones conocidas de los grandes intereses económicos-, hay que favorecer medidas como la reinversión de utilidades, la depreciación acelerada y establecer fórmulas que incentiva las donaciones” (17/03/10). Desde luego, todo ello con cargo a recursos fiscales.

A este planteamiento se sumó rápidamente Harald Beyer, del Centro de Estudios Públicos (CEP) –institución conformada por el gran empresariado que es presidida por Eliodoro Matte, cabeza de uno de los mayores grupos económicos del país –señalando que no se debería descartar, entre las vías para acceder a recursos al Fondo de Reconstrucción, “como hasta ahora se ha hecho, la privatización de empresas públicas” (16/03/10). Levantando así otra de las demandas más reiteradas de los centros de estudios de derecha y de los principales intereses económicos, fundamentándola en la “larga historia de empresas públicas deficitarias en diversas latitudes”. La experiencia chilena no avala esta afirmación. Más aún las privatizaciones se han dirigido preferentemente a los sectores más rentables. El argumento es particularmente insostenible a nivel mundial cuando durante las crisis económicas numerosas emblemáticas empresas privadas no han quebrado debido al apoyo recibido de recursos públicos.

En 2010, dentro de la lógica de la regla fiscal en aplicación, se experimentará tal como en 2009 un déficit estructural. Deben dejarse de lado los criterios ortodoxos de no pocos miembros del equipo económico de Piñera para impugnarlo. El país precisa

de modificar con un criterio nacional las limitaciones establecidas por la legislación vigente denominada de Responsabilidad Fiscal, promulgada en los inicios de la administración Bachelet, con los votos a favor de los parlamentarios derechistas. Se requiere hacerla más anticíclica y que no se constituya en una traba cuando acontezcan situaciones excepcionales, como la actual.

HUGO FAZIO

* CENDA: CENDA; Fono: 6883760 - 6883761 Fax : 6883763 E-mail : cenda@cendachile.cl Web : <http://cendachile.cl>
Vergara 578, Santiago Centro, Chile