

Sin justicia fiscal no hay desarrollo sustentable



Chile, además de ser uno de los países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso del mundo, depende de la exportación de materias primas – lo que lo deja a merced de los mercados internacionales. Aún así, la única estrategia de desarrollo del Gobierno es facilitar las condiciones para la expansión del capital y la inversión en la explotación de los recursos naturales. Esto incluye incentivos fiscales para las empresas mineras privadas, en un sistema tributario de por sí regresivo. Un modelo que permita redistribuir la riqueza de forma más equitativa exige, antes que nada, modificar profundamente este injusto sistema tributario.

Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA)
Hugo Fazio

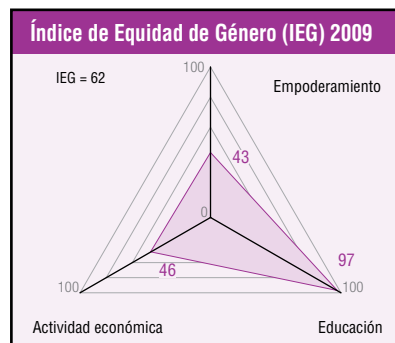
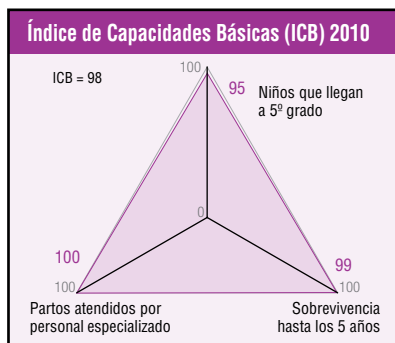
La libre circulación de los capitales financieros ha sido un factor de distorsión en múltiples aspectos. Su ingreso o salida repercute fuertemente en la actividad económica, la balanza de pagos y los presupuestos que, en esta forma de manejo, están determinados por los vaivenes del mercado y no por las estrategias y políticas de desarrollo. En los últimos años, sin embargo, la plaza chilena no ha resultado demasiado atractiva para los inversores extranjeros debido a las bajas tasas de interés y rentabilidad ofrecidas, en comparación con el resto de la región.

El país carece de una política de financiamiento para el desarrollo propiamente dicha; más bien cuenta con una serie de medidas tendientes a cumplir con determinados objetivos específicos – como, por ejemplo, el pago de beneficios previsionales, que siguen siendo por completo insuficientes.

La desigualdad en la distribución del ingreso es de las veinte más marcadas del mundo. Hay desempleo estructural y las pequeñas empresas sufren las consecuencias de la apertura económica, agravada en los últimos años por una tendencia a la reevaluación de la moneda nacional. Los índices de pobreza son muy superiores a los que reportan las estadísticas oficiales, como se constata en varios trabajos publicados por el actual ministro de Hacienda, Felipe Larraín¹. En consecuencia, es necesario contar con una efectiva estrategia de desarrollo económico y social que cuente con adecuado financiamiento.

Alta dependencia de los mercados

Ante todo, Chile es un país exportador de materias primas. Si se confecciona un listado de las mayores empresas exportadoras, se comprueba una vez más que las ventas al exterior siguen siendo básicamente de materias primas o con escaso valor agregado, de acuerdo a cifras de 2009. Si bien aumentan los destinos de las exportaciones y las empresas nacionales dedicadas a la actividad, los productos son esencialmente los mismos – acentuando o disminuyendo su grado de participación de acuerdo a las variaciones en la cotización de los mercados internacionales



de cada rubro. Ni siquiera los numerosos acuerdos comerciales firmados han modificado esta realidad. En 2009, las exportaciones mineras representaron el 58,1% del total, donde sólo el cobre alcanzó un 52,4%. Se trata de una estructura claramente deformada, que es necesario modificar².

Este escenario hace evidente que el Gobierno deberá volcarse hacia el cobre para extraer recursos para el desarrollo. Para ello, se requiere la aplicación de políticas que prioricen el interés nacional. Desde 2006, con la sola excepción de 2009, la cotización del cobre en los mercados internacionales ha sido extraordinariamente favorable y todo parece indicar que continuará igual en 2010.

Los incentivos fiscales

¿Quiénes son los receptores directos de estos abundantes ingresos? Desde luego, las empresas exportadoras, prioritariamente privadas y mayoritariamente extranjeras, que controlan más del 70% de la extracción de cobre. El resto es proporcionado por la empresa estatal Codelco. Las altas cotizaciones del metal conducen a que los consorcios privados obtengan rentabilidades extraordinariamente elevadas.

Sin embargo, por la explotación de yacimientos que pertenecen a los chilenos estas empresas pagan un impuesto extraordinariamente bajo sobre el resultado operacional, de 4%, que se estableció de común acuerdo con los consorcios privados. Además, durante años, se acordó la invariabilidad tributaria, lo que constituye una renuncia a parte de sus derechos soberanos.

En mayo de 2010, el Gobierno australiano anunció que se establecería un impuesto de 40% a las utilidades de las empresas que explotan recursos naturales en Australia. Marius Kloppers, director ejecutivo de BHP Billiton – la empresa que explota el mayor yacimiento mundial de cobre –, manifestó que, de concretarse la medida, la tasa efectiva sobre las utilidades de sus operaciones en Australia aumentaría de 43% a cerca de 57% en 2013. Esta tasa es más de tres veces mayor que la aplicada en Chile³.

Una vez más, parece urgente la necesidad de lograr que las excesivas rentabilidades obtenidas por los consorcios cupríferos privados queden en el país. Fue con este criterio que se estimó el pago neto a las transnacionales estadounidenses durante la nacionalización del cobre en el gobierno de la Unidad Popular – lo que se conoció como “doctrina Allende”. Ello generaría grandes recursos para el país.

La utilización de los recursos

Las elevadas cotizaciones en el precio del cobre han significado, al mismo tiempo, un incremento de los ingresos fiscales por este concepto⁴. Es revelador el destino dado a estos recursos. Se destinan a gasto público los fondos percibidos hasta el nivel estimado de tendencia en el precio del cobre, que se calcula considerando su cotización promedio en un horizonte de diez años. Sobre este monto se originó un superávit fiscal que fue colocado en activos financieros en el exterior. Durante la administración de Michelle Bachelet estos fondos superaron los USD 20.000 millones y se utilizaron exclusivamente durante 2009

1 Felipe Larraín, “Cuatro millones de pobres. Actualizando la línea de pobreza.” Disponible en: <www.fundacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/cuatro_millones_de_pobres.pdf>.

2 Banco Central, “Boletín mensual, abril de 2010”. Disponible en: <www.bcentral.cl/publicaciones/estadisticas/informacion-integrada/pdf/bm042010.pdf>.

3 El Mercurio, citando a The Financial Times, 03 de mayo de 2010.

4 Dirección de Presupuestos.

para financiar el déficit fiscal. Este déficit se originó debido, por un lado, al incremento del gasto público que buscaba revertir la recesión en que entró la economía chilena a mediados de 2008, y por otro, a la disminución en los ingresos provocada por la caída en los niveles de actividad económica⁵.

En marzo de 2010, los fondos soberanos del país colocados en el exterior sumaban USD 14.503 millones. De ellos, USD 3.377 millones tenían un destino específico, al incorporarse al Fondo de Reserva Previsional. Los otros USD 11.130 millones estaban colocados en el llamado Fondo de Estabilización Económico y Social (FEES) en condiciones de ser usados. Frente a la emergencia originada en el terremoto y maremoto de fines de febrero hasta la fecha no han sido utilizados, a pesar de que son superiores a la suma de USD 8.431 millones – para cuatro años – que el Gobierno estimó a destinar por el sector público con el fin de reponer los daños provocados por el sismo. Si se toma como referencia el cálculo oficial de necesidades públicas, estas podrían cubrirse inmediatamente con los recursos existentes en el FEES⁶.

Esto resulta aún más evidente si se considera que existían recursos acumulados, gracias a la llamada Ley Reservada del Cobre – aun cuando se destina un 10% de las ventas efectuadas por Codelco a la adquisición de armamentos – y al excedente generado por el elevado precio del cobre – superior al nivel de gastos asignados en la ley de presupuesto anual⁷. Además, al mantenerse el precio del cobre a niveles altos, se generarán ingresos por varios miles de millones de dólares no considerados cuando se elaboró el presupuesto de 2010.

Un sistema tributario regresivo

¿Qué camino eligió el gobierno de Sebastián Piñera? Se promovió un aumento impositivo “voluntario” del reducido gravamen que pagan –de acuerdo al resultado operacional– las empresas cupríferas ya favorecidas por el mecanismo de la invariabilidad tributaria durante dos años. El plan otorga un premio a quienes decidan acogerse a él, que prolonga dicha invariabilidad hasta el año 2025 – esto significa, extender en el tiempo la violación a la soberanía.

Por supuesto, de esta manera no se está financiando el desarrollo sino que se está continuando con el saqueo de los recursos nacionales, ya que las empresas extranjeras remesan fuera de Chile un

elevado porcentaje de sus utilidades. A su vez, el grupo económico nacional presente en la gran minería cuprífera (Luksic) usa en parte sus ingresos extras para expandirse internacionalmente⁸.

Por esta razón, Chile requiere una reforma profunda que modifique un sistema tributario claramente regresivo que descansa prioritariamente en impuestos indirectos que, como es el caso del IVA – la principal fuente de ingresos tributarios –, se cobran indiscriminadamente al conjunto de la población. A los efectos de crear las condiciones apropiadas para financiar una política nacional de desarrollo, esta reforma debería apuntar a retener en el país las ganancias excesivas de las grandes empresas cupríferas – poniendo fin a la invariabilidad tributaria – así como reorganizar las formas de tributación de los accionistas de las grandes empresas evitando las evasiones indirectas que el sistema les permite – en formas de créditos recibidos al momento de cancelar impuestos sobre las utilidades y descuentos al momento de pagar sus tributos personales.

La dimensión del problema y la respuesta del Gobierno

La magnitud de los recursos extraídos del país anualmente se constata claramente en las cifras de la balanza de pagos. Desde 2004, se sacaron como renta de inversiones extranjeras directas (IED) USD 93.900 millones. Los montos anuales varían, lógicamente, con relación a los cambios en las cotizaciones en los mercados internacionales de las materias primas exportadas. Por ello, sus niveles alcanzaron cifras sin precedentes en los años 2006 y 2007 cuando el cobre tuvo sus promedios más elevados. En 2007, el monto remesado alcanzó un récord de casi USD 23.000 millones. Todo esto ratifica la idea de que el país presenta potenciales condiciones para financiar una política nacional de desarrollo, siempre que se correlacione con políticas sociales adecuadas, que deriven en transformaciones de fondo.

Sin embargo, la orientación del gobierno de Sebastián Piñera es otra. Según ha expresado el ministro de minería, Laurence Golborne, la principal preocupación de la administración es que aumente la inversión en el sector, aunque ello signifique debilitar los controles sobre las condiciones de explotación de los recursos, así como mantener bajos los impuestos. “Tenemos – dice Golborne – un desafío gigantesco. El plan de inversiones de la minería es de USD 45.000 millones. Hoy se producen 5,4 millones

CUADRO 1. Cotización del cobre refinado en la Bolsa de Metales de Londres – 2005-2010 (en dólares la libra)

Año	Precio
2005	1,669
2006	3,049
2007	3,229
2008	3,155
2009	2,336
2010	3,600

Fuente: Bloomberg.

CUADRO 2. Renta IED, 2004-2009 (en millones de dólares)

AÑO	MONTO
2004	8,231
2005	11,416
2006	19,913
2007	22,832
2008	17,419
2009	14,088
2004-2009	93,900

Fuente: Banco Central, balanza de pagos.

de toneladas de cobre y en 2020 vamos a terminar produciendo 7,5 millones. Es decir, un 50% de aumento en la producción”.⁹ El problema es que si no cambia el marco legal, todo esto significaría sólo un aumento en la magnitud del saqueo de recursos nacionales por parte del sector privado.

El ministro Golborne no pronostica el mismo crecimiento de la inversión en minería desde la empresa estatal. De acuerdo al Gobierno, ante la disyuntiva de capitalizar parte de los excedentes de Codelco para financiar sus planes de inversión, la primera prioridad está en la reconstrucción y la empresa estatal está en condiciones de obtener recursos ya sea con endeudamiento o mediante la venta de activos prescindibles. Chile necesita contar con una política nacional para el cobre, en particular a través de Codelco, que debe asumir su papel central en una estrategia nacional de desarrollo adecuada. ■

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

7 Ley Reservada del Cobre y Dirección de Presupuestos.

8 Ver: Hugo Fazio, “La crisis mundial modifica el mapa de la extrema riqueza”, Cenda 2010.

9 *La Tercera*, 8 de mayo de 2010.