



# Informe 804

## Economía

05/04/2010

### Terremoto: aspectos económicos y las finanzas de la reconstrucción

**Andrés Sanfuentes**

**05/04/2010**  
**Economía**  
**Terremoto: aspectos económicos y las finanzas de la reconstrucción**

**30/03/2010**  
**Economía**  
**El Terremoto y el Nuevo Gobierno: ¿Cómo financiar la reconstrucción?**

**29/03/2010**  
**Política**  
**Las Fuerzas Armadas en el estado de catástrofe**

**29/03/2010**  
**Política**  
**Terremoto, impuestos y lucha de clases**

**26/03/2010**  
**Sociedad**  
**Liberalismo del miedo y experiencia del otro**

**25/03/2010**  
**Sociedad**  
**Los desastres "no tan naturales" y nuestro territorio: Algunas reflexiones respecto a las implicancias del terremoto/tsunami**

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl.  
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

El comienzo de la Presidencia Piñera tuvo que ser modificado radicalmente. Incluso muchas de las iniciativas programadas para los primeros cien días debieron ser revisadas y se ha anunciado que la estrategia diseñada para los próximos cuatro años sufrirá cambios importantes. No podía ser de otra forma, si se examina la magnitud de la catástrofe y la prioridad que adquiere la reconstrucción física de la parte más poblada del país.

Algunos analistas han planteado que el terremoto puede ser una ayuda política importante para el nuevo Gobierno, si la aprovecha con habilidad. El primer efecto es atenuar las posibles críticas de la Oposición, ya que la obliga a tener una disposición de colaboración con el oficialismo, partiendo por el apoyo o un antagonismo débil ante los proyectos de ley que vayan al Parlamento.

Los gremios laborales también tendrán una disposición favorable, lo mismo que los estudiantes. Desde ese punto de vista se facilita la tarea gubernamental. Por eso ha surgido con fuerza el lema "hay que transformar la crisis en una oportunidad".

Además, los tropiezos que tenga el Gobierno en su gestión tendrían un culpable claro: el terremoto. Un ejemplo de esto sería la meta de crecer al 6% anual que ofreció Piñera al país, que ya había sido puesta en duda antes de la catástrofe, o la promesa de establecer una nueva forma de hacer gobierno que transformaría al país.

#### El costo del terremoto-terremoto

La cuestión inicial que ha surgido, aparte del auxilio a los damnificados, se refiere a los costos que significará la catástrofe y la forma de financiamiento.

El cálculo oficial es que el costo del terremoto asciende a US\$ 29.662 millones, una cifra considerable (1). La anterior es una estimación, sujeta a cálculos futuros con mayor fundamento cuando se recojan nuevos antecedentes. En todo caso, una estimación alternativa, realizada por Matías Braun, del IMTrust, sumó US\$ 8.000 millones, considerablemente menos. Por otra parte, los economistas Aldo Lema (Security) y Ángel Cabrera (Ferecast) han encontrado la estimación gubernamental "exagerada y sobredimensionada".

Es obvio que el origen de las discrepancias parte por no definir con exactitud el sujeto que se cuantifica. En algunos casos las estimaciones se han referido al valor de los activos que existían con anterioridad, como alternativamente a su valor de reposición. En otros casos, se ha agregado el mayor valor que representa un nuevo proyecto con sus respectivas mejoras (2). En la situación de las iglesias y otros monumentos históricos, parece haberse considerado la reconstrucción de los edificios originales.

Por otra parte, habría que distinguir el costo total para el país, de los perjuicios para el sector público y aquellos para los privados, distinción que tiene importancia desde el punto de vista de quién debe financiar el desastre.

En algunos casos se ha entrado a descontar la recuperación de los seguros comprometidos (como si no fuera un costo para "alguien").

En otros cálculos se ha agregado el valor económico de las pérdidas de producción experimentadas por las empresas dañadas ("Pérdida PIB") e incluso los gastos en alimentación de los damnificados y de quienes los ayudan.

Los días recientes han reflejado una tensión entre dos orientaciones existentes en la UDI, el partido eje del Gobierno. Los sectores más tradicionales tienden a reducir la estimación de los daños, lo cual está asociado a la postura contraria a demandar mayores impuestos para cubrir los estragos, mientras otros tienden a magnificar las pérdidas, también por consideraciones estratégicas.

## Financiamiento

Para examinar el tema álgido del financiamiento, es esencial disponer de algunas definiciones previas que el país debe adoptar:

- 1) Aún no está claro el tipo de reconstrucción que se desea, para lo cual hay varias alternativas, desde reponer lo que existía anteriormente, hasta modificar el tipo de planificación urbana de algunos de los centros más dañados.
- 2) El período que contendría un plan de reconstrucción y de la reposición de los activos perdidos o dañados. Al menos, hay claridad que llevaría varios años, pero es preciso definirlo con mayor exactitud.
- 3) Qué generación pagará los costos. Esta cuestión enfatizaría si se deberá cargar a la población actual (mediante impuestos o desahorro); a las generaciones futuras (si se recurre al endeudamiento); o a una mezcla (como sería el caso de venta de propiedad pública).
- 4) Uno de los aspectos esenciales es quién va a soportar la mayor parte de la carga, el efecto distributivo que tendrá el financiamiento.
- 5) La composición relativa entre subsidios y créditos al sector privado.

## Fuentes de financiamiento

Dependerá en gran parte de las definiciones anteriores, pero se han mencionado diferentes fuentes de recursos:

- 1) Fondos disponibles en el Presupuesto 2010, reasignaciones y postergaciones de gastos.
- 2) Uso de ahorros fiscales.
- 3) Endeudamiento externo.
- 4) Endeudamiento interno.
- 5) Impuestos.

- 6) Venta de empresas públicas y otros activos estatales.
- 7) Concesiones.
- 8) Donaciones.

### **Fondos disponibles en el Presupuesto y reasignación de gastos**

En la aprobación de la ley de Presupuestos 2010, se dejó una partida destinada a ser asignada por el nuevo Gobierno, alrededor de US\$ 500 millones (3). Estos recursos fueron destinados en una parte importante a la cancelación del Bono de \$ 40.000, girado a fines de marzo.

El Gobierno de Piñera hará una reasignación del gasto fiscal, estimado en torno US\$ 730 millones que los destinará a financiar el Fondo de Reconstrucción.

La readecuación presupuestaria también significará la postergación de una serie de obras de infraestructura que estaban aprobadas previamente, pero no tenían un grado de avance sustancial. Sin embargo, afectan seriamente a todas las regiones, principalmente a las que no fueron aquejadas por el sismo. Consisten en hospitales, estadios, caminos, tranques y otras obras de infraestructura que sin embargo, se podrían financiar alternativamente mediante concesiones.

### **Fondos Soberanos**

La fuente obvia de financiamiento para la emergencia son los recursos acumulados gracias al superávit presupuestario de los años de bonanza del cobre. La razón es que si bien fueron sumados con el objeto de llevar a cabo una política anti cíclica, la actual emergencia justifica no ser demasiado purista. Los recursos acumulados a la fecha suman US\$ 11.169 millones en el Fondo de Estabilización Económico Social (FEES) y US\$ 3.386 millones en el Fondo de Reserva de Pensiones. De este último no se pueden girar fondos hasta 2016 (4)

El principal inconveniente que existe es el efecto negativo que tendría sobre el nivel del tipo de cambio la liquidación en el mercado interno de estos fondos. Por lo tanto, su uso debiera ser prudente y limitado o utilizar políticas macroeconómicas que neutralicen este efecto, lo cual requiere la colaboración del Banco Central.

### **Endeudamiento externo e interno**

La situación de Chile ante las posibilidades de endeudamiento externo es privilegiada, gracias a la política seguida por los Gobiernos de la Concertación de destinar sistemáticamente los excedentes fiscales al pago de la deuda pública en moneda extranjera, lo cual permitiría al país obtener financiamiento del exterior cuantioso y a bajo costo.

Sin embargo, enfrenta una dificultad similar al uso de los Fondos Soberanos: el posible efecto negativo sobre el nivel del tipo de cambio.

Alternativamente, el Fisco puede recurrir al endeudamiento interno, mediante la venta de bonos y pagarés en el mercado financiero nacional, especialmente de largo plazo. Tal como ocurre con frecuencia con las políticas macroeconómicas, el desajuste en este caso vendría por el efecto de empujar al alza la tasa de interés interna, lo cual genera presiones contractivas en una economía que ha dado tímidas señales expansivas en el último bimestre.

## Impuestos

Tal como siempre ocurre, la posibilidad de financiar parcialmente la reconstrucción con impuestos generó un debate inmediato, incluso antes que el Gobierno indicara su confirmación y estableciera cuál era el tributo elegido. Naturalmente, el empresariado, que se siente "empoderado" con el actual Ejecutivo, planteó rápidamente sus puntos de vista, rechazando algún gravamen centrado en las utilidades de las empresas, que surge como la contribución natural y equitativa para compartir el financiamiento de la catástrofe. Su argumento es que "afecta a las inversiones privadas, indispensables para la recuperación económica". Lo anterior es de una obviedad plena; lo que se discute es la magnitud de ese efecto.

Se ha señalado en fuentes oficialistas, como una alternativa, elevar transitoriamente el impuesto a las utilidades de las empresas desde el 17 al 19% ó 20%, por un período transitorio de alrededor de dos años y eximiendo de esta alza a las PYMES. De esta manera se echa por tierra buena parte del argumento del efecto negativo sobre la inversión, ya que las empresas toman ese tipo de decisiones por consideraciones de largo plazo. El Ministro de Hacienda tuvo que aclarar que los tributos no serían un componente fundamental del financiamiento, sino "un recurso moderado.

Además, gravar a las grandes empresas puede ser usado como una defensa del Ejecutivo ante el ataque que constituye el "Gobierno de los gerentes". La senadora UDI Evelyn Matthei lo dijo crudamente, al expresar que es "una señal política potente que neutraliza el temor o los rumores que vienen desde la Concertación de que Sebastián Piñera iba a ser el Gobierno de las grandes empresas".

Sin embargo, el tema tributario ha sido criticado por otros parlamentarios de la propia UDI, bajo el argumento que en los 20 años de existencia ese partido siempre rechazó los incrementos de impuestos. Incluso, el senador Novoa argumentó que "Chile tiene plata para tres o cuatro terremotos" y que habría que endeudarse en el exterior y también dentro del país, aparte de utilizar el ahorro para los imprevistos. En esta postura también se encuentran los economistas neoliberales más ideologizados.

Desde el punto de vista de la equidad, en un país como Chile, con la enorme desigualdad existente en la distribución del ingreso, el impuesto a las empresas es prioritario. Sin embargo, no se ha mencionado hacer frente al origen básico de la inequidad tributaria: realizar aquellas modificaciones impositivas que reduzcan significativamente la elusión o supriman algunas de las numerosas franquicias tributarias existentes, a través de las cuales se evita el pago de impuestos por algunos segmentos de altos ingresos en la población y de numerosas grandes empresas. Esta debería ser la principal fuente de financiamiento del terremoto y sus secuelas (5).

### El "royalty"

La otra fuente de recursos tributarios para el Fisco es el "royalty". Se ha planteado incrementar este gravamen desde el 5% actual al 8 ó 10%. De esa forma, el país obtendría una retribución por la extracción de los recursos minerales no renovables que además tienen un alto precio. Se ha mencionado que los actuales contribuyentes gozan de contratos que impiden subir los actuales gravámenes. Sin embargo, la actual coyuntura debería servir para enfrentar la situación de las empresas cupríferas con una visión de largo plazo. Puede ser que, desde un punto de vista jurídico, haya dificultades para elevar el impuesto con el objetivo de tener un ingreso inmediato para contribuir a financiar el terremoto, pero sí con una visión de largo plazo, de manera que valiera para servir eventuales deudas de hoy. En todo caso, Chile

debería establecer cargas adicionales sobre estos recursos, más allá de las amenazas de las empresas que plantean que, si se llegara a modificar la situación actual, el país enfrentaría pleitos judiciales en Chile y el extranjero.

Las prevenciones del Consejo Minero acerca de que no se realizarían las inversiones proyectadas no tienen base. Si un impuesto adicional de la magnitud que se ha planteado evita que se realice alguna inversión marginal, quiere decir que la rentabilidad de ese proyecto no es muy alta y debiera desecharse, pues las exportaciones adicionales que generaría tendrían algún efecto sobre el precio del cobre. Si la rentabilidad es mayor, ¡en hora buena! pues serviría para extraer una renta económica.

### **Otras ideas peregrinas, incluso moralistas**

Otros tributos que han salido a la palestra, son el consabido aumento del IVA, porque "no tendría efectos sobre la asignación de recursos", argumento neoliberal no muy convincente cuando se examinan alternativas más convenientes como aquellos que gravan la renta.

Por ahí surge elevar el gravamen al alcohol y los cigarrillos. Estas ideas que provienen del mundo moralista todavía son presentadas como altamente efectivas. En realidad su rendimiento no alcanzaría para financiar los destrozos de la última réplica.

El terremoto posiblemente echó por tierra o postergó algunas de las ideas contenidas en el programa de Piñera, tales como la depreciación acelerada y reemplazar el tributo a las utilidades devengadas por las efectivamente distribuidas. Su carácter regresivo hace difícil plantearlas en el cuadro actual, porque favorecen abiertamente al empresariado no pequeño. Lo mismo ocurre con la supresión del impuesto de timbres y estampillas.

### **Concesiones**

Otra fuente de financiamiento que puede ser importante, especialmente en el caso de la infraestructura pública, lo constituyen las concesiones que puede licitar el Estado entre el sector privado para rehacer hospitales, consultorios de salud, edificios municipales, cárceles y locales escolares de mayor tamaño. Desde el punto de vista financiero tiene características similares a un crédito de largo plazo.

### **Donaciones**

Otra fuente de financiamiento que se ha planteado la constituyen las donaciones. Pero no se trata de ayudas silenciosas, de aquellas que "tu mano izquierda no sepa lo que hace tu mano derecha", sino las que ante un monto entregado por un donante, el Fisco pone otra parte, por ejemplo, el 50%. Sin embargo, hay fuertes cuestionamientos a la iniciativa:

- a) Con esta fórmula quien está decidiendo el destino de una parte del presupuesto nacional es el donante y no el Estado, lo cual contradice un aspecto básico de la política fiscal.
- b) La manera de solucionar el problema anterior es que las donaciones vayan a un pozo común y el destino global de los fondos lo decida algún comité de "hombres buenos".
- c) Que las donaciones con franquicias tributarias sean efectuadas por personas naturales y no por empresas y, por lo tanto, afecten a su patrimonio individual.
- d) Que las donaciones no permitan al donante hacer publicidad con sus contribuciones.

Es obvio que con ese tipo de limitaciones no resultaría muy atractivo para las empresas donantes; ellas requieren el estilo "Teletón".

### Las empresas públicas

Después del terremoto de 1985, las finanzas públicas estaban a mal traer, a causa de las secuelas de la crisis 1982-83. Para financiar la reconstrucción, el Ministro Büchi buscó recaudar fondos mediante la privatización de algunas importantes empresas públicas, tales como ENDESA, CHILECTRA, SOQUIMICH, CAP y otras menores. Sin embargo, ese era un objetivo secundario, ya que el más importante fue transferir al sector privado estas compañías, con el argumento que los privados son mejores administradores que el Estado. Ese proceso ha recibido fuertes críticas, especialmente por las transferencias de patrimonio e ingresos que generó.

Como es obvio, el terremoto se presta como un argumento oportuno para intentar nuevas privatizaciones y así contribuir al financiamiento de la reconstrucción. Las propuestas han ido desde las más voraces, que nuevamente van por las "joyas de la corona" (CODELCO y ENAP) hasta las más realistas, que han puesto la mira en terminar la privatización de algunas sanitarias, en las cuales el Fisco posee una participación accionaria minoritaria (Aguas Andinas, ESVAL, ESSBIO), que según algunas estimaciones podría significar alrededor de US\$ 1.290 millones. El argumento que se ha dado para mantener esta participación minoritaria es que así el Gobierno puede "ver" lo que está ocurriendo en empresas importantes por el servicio que otorgan a los consumidores. Por el contrario, hay quienes aseguran que esta participación compromete a los directores designados por el Estado y es preferible robustecer su función reguladora a través de una instancia especializada (6). La ley que actualmente regula el sector tiene serias deficiencias, especialmente en el proceso de fijación de las tarifas y, por lo tanto, se requiere de una modificación legal que evite el ejercicio del poder monopólico de algunas compañías.

### Conclusión

Para elaborar un plan de reconstrucción con perspectivas de largo plazo aún quedan varias etapas por superar en términos de los montos a considerar, las prioridades y las secuencias en el tiempo. Desde el punto de vista del financiamiento, los componentes serían varios y el debate se centraría en tres aspectos fundamentales:

- a) La importancia relativa de algunos factores en que parece haber acuerdo: endeudamiento interno, deuda externa, utilización de fondos soberanos.
- b) El debate público y parlamentario estará centrado básicamente en la contribución de los impuestos a la renta de las grandes empresas, las donaciones y la venta de participaciones minoritarias de empresas públicas.
- c) Debería establecerse el peso relativo de la contribución de las regiones no afectadas en el esfuerzo nacional, así como la definición sobre la generación sobre la cual recaerá el peso de la reconstrucción.

Finalmente, la fórmula definitiva tendrá varios ingredientes, lo cual hará compleja la discusión parlamentaria.

(1) Monto entregado por el Ministro de Hacienda en el Senado el 23 de marzo de 2010.

(2) Por ejemplo, la construcción de un tercer puente sobre el Bío-Bío en Concepción o un nuevo hospital con una calidad de servicio y tecnología de superior calidad.

- (3) Es notable como en la actualidad las cifras se discuten en "millones de dólares", a pesar que se realizan en moneda nacional. En otra época se habría hablado de "alineación", que es lo que corresponde. Quien ha descrito acertadamente este fenómeno es Eugenio Tirón al señalar que hemos pasado de la influencia cultural francesa a la norteamericana (sigamos evitando decir "americana", por favor).
- (4) Excepto la rentabilidad anual que genere.
- (5) Véase al respecto, Mauricio Jelvez y Sergio Molina, "El sistema tributario chileno y la tarea de la equidad", asuntospublicos.ced.cl, Informes N° 786 y 788; y Andrés Sanfuentes, "La desigualdad y el debate tributario", asuntospublicos.ced.cl, Informe N° 740.
- (6) BCI Corredores estimó que "Fisco recaudaría US\$ 3 mil millones si vendiera la propiedad de firmas abiertas en bolsa". Aparte de las sanitarias (US\$ 1.290 millones), incluyó en su estimación a la Zofri y a Fepasa. Un comentario aparte es que estimaron en US\$ 1.713 millones el 99,97% que CORFO posee en Enacar; esta cifra inaudita refleja el total desconocimiento que tienen estos economistas "overnight" de la realidad de las empresas del Estado; no está claro qué pensarán los clientes de esta corredora en su papel de asesores de inversiones.