



Informe 810

Política

26/04/2010

La maldición de los recursos naturales y el debate de los impuestos al interior del gobierno

Sergio Micco A. (1)

26/04/2010

Política

La maldición de los recursos naturales y el debate de los impuestos al interior del gobierno

26/04/2010

Economía

Positivo, pero...

09/04/2010

Política

Bases de un Plan para enfrentar la Emergencia y la Reconstrucción de Chile. 4ª Parte: El Financiamiento.

09/04/2010

Política

Bases de un Plan para enfrentar la Emergencia y la Reconstrucción de Chile. 3ª Parte: Directrices para las medidas de un Plan

09/04/2010

Política

Bases de un Plan para enfrentar la Emergencia y la Reconstrucción de Chile. 2ª Parte: El Diagnóstico.

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.

Introducción

Desde que se empezó a disparar el precio del cobre, el debate quedó planteado. ¿Qué hacer con tan cuantiosos recursos? Las tensiones se hicieron ver en la calle. Los secundarios de mayo del 2006 reclamaban "Con el cobre por los cielos y la educación en el suelo". La por aquel entonces la Presidenta Michelle Bachelet optó por la austeridad, creando distintos fondos que se fueron acumulando. Uno de los temores que esto provocó fue lo que llama Paul Krugman la "cajita de galletas" que un previsor ahorra, pero luego un pródigo, que lo sucede en la administración, dilapida.

Tras la elección del Presidente Sebastián Piñera y el terremoto, este temor se pudo transformar en realidad. Un senador de la UDI llegó a plantear que con el dinero ahorrado teníamos para financiar tres o cuatro terremotos". En el seminario desarrollado el 21 de abril "Reconstrucción Inteligente", organizado por la Sofofa y la Universidad del Desarrollo, Hernán Büchi afirmó su oposición al alza de impuestos e insinuó su alternativa: "La deuda bruta del fisco es cercana a cero. Una posición que permite abordar el terremoto y no perder de vista el verdadero programa de Gobierno que es repotenciar el crecimiento"(2).

Sus críticas al gobierno de Sebastián Piñera no fueron de tono menor:

Primero, su plan podría provocar aumento de precios, menos inversión y empleos. "Si sube el IVA, las empresas lo traspasan a precios y si suben el impuesto a la inversión, se llevan el capital a otro lado. Al final lo paga el ciudadano porque hay menos inversión y menos empleo".

Segundo, hizo una crítica incluso ideológica pues "no descartó que se haya optado por subir los impuestos por un tema de imagen, de presentarlo como querer cargar la mano a los empresarios, pero le preocupa que puede ser por un convencimiento y cierta influencia ideológica del programa de Marco Enríquez-Ominami, quien a través de Paul Fontaine planteaba la tributación a los recursos naturales".

Tercero, alertó al resto de los empresarios que el mal ejemplo del royalty minero podría ser un plaga que se extendiese. "Los recursos naturales no están dados por la naturaleza, es el hombre quien es capaz de transformar en riqueza algo que existe en la naturaleza.

Así como hoy es la minería, mañana puede ser la pesca y los recursos forestales a los que se aplique un royalty".

Sin embargo, el Presidente de la República y su Ministro de Hacienda optaron por el camino difícil y no cedieron ante las presiones y temores descritos. Anunciaron un aumento de impuestos (empresas, royalty, contribuciones y tabaco) que generarían 3.211 millones de dólares y sólo 282 millones de dólares que provendrían de la ley reservada del cobre, endeudamiento nacional y extranjero y fondo de estabilización social (3).

Andrés Sanfuentes ha escrito sobre el tema en asuntospublicos.cl, sugerentemente llamado "Positivo, pero...". En dicho informe el economista analiza con espíritu crítico, y no sin humor, la "verdad de la milanesa" del anunciado plan. Yo, por el contrario, quiero abordar la tarea de analizar un punto que planteó el ex Ministro de Hacienda del general Augusto Pinochet acerca de qué debe hacer un país de renta media y con recursos naturales para ponerlos al servicio del desarrollo nacional. Para ello nos basaremos fundamentalmente en Joseph E. Stiglitz.

I.- Los recursos naturales como maldición

El economista Jeffrey Sachs, explica que naciones de renta media y ricas en recursos naturales no han prosperado como debieran entre otras razones por "las enormes fluctuaciones de los precios internacionales de los artículos de exportación más importantes de estos países, como el cobre, la harina de pescado, el café, los plátanos y otros productos agrícolas y mineros" (4). Efectivamente, "los precios de las materias primas –incluso tras haber subido considerablemente en los últimos años– se desplomaron en más de un 80 por ciento en el siglo XX, y actualmente constituyen un sector minoritario de la economía mundial. Mientras en 1960, cuando gran parte de los actuales presidentes latinoamericanos se formaron políticamente, las materias primas constituían el 30 por ciento del producto bruto mundial, actualmente representan apenas el 4 por ciento. El grueso de la economía mundial está en el sector de servicios (68 por ciento) y el sector industrial (29 por ciento)" (5).

Joseph E. Stiglitz nos da una explicación menos abstracta y que entre los chilenos, tras 1879, 1891 y 1973, nos hace sentido. Por eso el Premio Nobel de Economía es digno de ser leído. Para él la explicación de la "Maldición de los recursos naturales" constituye un problema simple: si hay un montón de diamantes en medio de una habitación, todo el mundo intentará echarle mano. Los más grandes y fuertes serán los que cuenten con más posibilidades de conseguirlos y no estarán dispuestos a compartirlos a no ser que vean absolutamente obligados a ello" (6).

Son tan agudas las formas violentas que asumen la codicia y la avaricia que estallan guerras civiles o de agresión. Cuando las armas comienzan a hablar, las leyes de la civilidad quedan mudas y muere toda expectativa razonable para la democracia y el desarrollo. De hecho, una parte no despreciable de la misma riqueza que originó el conflicto armado se pierde en medio de la guerra.

Por cierto, hay veces que una oligarquía astuta se liga con otras fuerzas políticas – militares, transnacionales, religiosas o con todas ellas – e imponen una autocracia. Con el dinero que reciben de la riqueza así conquistada, generosamente financian sus fuentes de poder. No es necesario pensar en dictadores crueles, que por cierto se generan. Anota Stiglitz, "Ninguno de los países ricos en petróleo de Oriente Próximo cuenta con algo parecido a una democracia" (7).

¿Por qué, por lo general, estos gobiernos autocráticos o semidemocráticos no invierten estos enormes recursos en desarrollo. Pues porque “Los gobiernos, que llegan al poder apropiándose de los recursos y por la fuerza, tienen un sentido considerablemente distinto de la responsabilidad hacia sus ciudadanos (8) y los recursos de su país que los gobiernos que surgen de la voluntad del pueblo”. Chile puede dar ejemplo de ello. José Victorino Lastarria decía que pudimos sentar una república estable gracias que no éramos ricos en “los preciados frutos tropicales, que el lujo europeo apetecía, ni las portentosas riquezas metálicas que los conquistadores buscaban” (9). Y, por el contrario, cuando llegó la hora del salitre y luego del cobre, empezaron graves problemas. Joaquín Edwards Bello condenaba a los chilenos que se enriquecían con regalos que la naturaleza nos había dado a todos y que luego partían a vivir lujosamente en la metrópoli de moda. A eso llamaba parisis (10).

Volviendo a los países ricos en recursos naturales y dotados de gobiernos autocráticos, Stiglitz observa que increíblemente estos países tienen elevados niveles de pobreza y agudas desigualdades. Stiglitz recuerda que a inicios de los años setenta, las élites de Oriente Próximo hicieron sentir su presencia en Londres gastando en forma fastuosa. En la década de 1990, les tocó el turno a los rusos ricos, favorecidos por las escandalosas privatizaciones acaecidas tras 1989.

Lo anterior nos demuestra las raíces no estrictamente económicas de las desigualdades. En estos casos particularmente “La distribución de la riqueza no se determina en atención a la búsqueda de un equilibrio riguroso de los factores comerciales que busquen eficiencia y equidad. No se determina con arreglo a principios de justicia social; más bien, es resultado del ejercicio puro del poder. La riqueza genera poder, un poder que permite a la clase gobernante mantener esa riqueza” (11).

II.- Combatiendo la maldición de los recursos naturales

A propósito del debate que estamos contemplando respecto de la estructura tributaria chilena, esta experiencia demuestra que no es cierto que cuando las élites tienen grandes fortunas que invertir, eso necesariamente favorece una acumulación capitalista que genere desarrollo o crecimiento. El premio Nobel señala que “Uno de los principales argumentos en contra de la creación de una sociedad más igualitaria es que los impuestos progresivos debilitan los estímulos. Si gravas más a los ricos, puede suceder que la gente no se vea motivada para trabajar más duro o ahorrar más” (12). Por el contrario, en este caso, el Estado puede y debe realizar políticas que distribuyan la riqueza con más justicia, sin preocuparse de que al así hacerlo desanimará a los laboriosos, ahorrativos, inversores o emprendedores. Pero, si la riqueza proviene simplemente de la buena suerte de poseer petróleo o minerales que generan cuantiosas rentas, la cuestión es distinta.

Stiglitz acota que junto con saber capturar esta riqueza nacional y usarla bien, evitando corrupción e ineficiencia pública, se debe enfrentar otro problema más: el mal holandés. Este “se identificó por primera vez en la década de 1970 y en los primeros años de la década de 1980 tras el descubrimiento de petróleo en el Mar del Norte. La razón residía en que la afluencia de dólares, como pago por el petróleo y el gas del Mar del Norte, condujo a unos tipos de cambio elevados; con estos tipos los exportadores holandeses no podían vender sus productos en el extranjero y las empresas locales tenían problemas para competir con las importaciones” (13).

El “mal holandés” se presenta cuando el país vende sus riquezas e interna las nuevas divisas que convierte en moneda local. Esta alta cantidad de dólares produce la caída del valor de la divisa; el auge de las importaciones y la crisis de las exportaciones distintas a la de la riqueza natural. Como es sabido, el sector

de los recursos naturales genera pocos empleos, por lo que la cesantía aumenta ante la crisis de los sectores internos de la economía.

Stiglitz propone gastar en importaciones sólo parte del dinero que proviene de estos recursos y mantener el resto en el extranjero bajo la fórmula de fondos de estabilización. Noruega, país en el que el petróleo genera casi el 20 por ciento del PIB y el 45 por ciento de las exportaciones, ha creado un fondo de estabilización de 150.000 millones de dólares (50 por ciento del PIB del país). Botswana y Malasia son países que han sabido hacer uso de sus recursos naturales.

Eso es lo que hicimos a partir del 2006. Pero obviamente eso produjo tensiones políticas y sociales no menores que explican, en parte, las divisiones políticas y la derrota electoral del 2010. Stiglitz afirma que en países subdesarrollados, la solución de ahorrar internamente cuantiosos fondos y sólo gastar afuera genera problemas políticos y sociales obvios, por lo que "La lección es sencilla: los países tienen que financiar sus gastos locales –por ejemplo, en maestros o trabajadores para la construcción de carreteras– con ingresos obtenidos localmente, por ejemplo, a través de impuestos, guardando los dólares ganados en la venta de los recursos naturales para adquirir bienes de importación necesarios o para el futuro" (14). Hemos subrayado la mención a los impuestos, pues ésta es una forma concreta de evitar desequilibrios fiscales y redestinar los recursos del país con un sentido social y de Bien Común.

III.- Conclusión:

Por eso, es una buena noticia el anuncio del Presidente de la República de aumentar los impuestos y no ceder a la presión de entrar a saco a los fondos ahorrados.

Sin embargo, las tensiones dentro del gobierno son evidentes y preocupantes. En el seminario que comentamos, el Ministro de Economía coincidió con Büchi en que el crecimiento económico, que volvió a plantear en 6 por ciento, era la meta para superar la pobreza y alcanzar el desarrollo el 2018.

Ello no es completamente cierto. Con el crecimiento no basta. A lo largo de los cuatro gobiernos de la Concertación se redujo la población en condiciones de pobreza a menos de la mitad y en la indigencia a un tercio. Y como se ve en el cuadro siguiente, la reducción de la pobreza no fue una respuesta automática del crecimiento, sino que el resultado de decisiones sobre qué hacer con el crecimiento: políticas económicas y sociales.

Años	Variaciones			Elasticidades	
	PIB %	Pobreza %	Indigencia %	Pobreza Puntos porcentuales	Indigencia Puntos porcentuales
1992/90	21,1	-11.2	-27.5	-0.53	-1.30
1994/92	13.1	-13.5	-13.9	-1.03	-1.06
1996/94	18.8	-13.0	-21.3	-0.69	-1.13
1998/96	10.0	- 4.6	1.5	-0.45	-0.15
2000/98	3.7	- 4.6	1.5	-1.23	-0.41
2003/00	9.8	- 4.4	-13.3	-0.45	-1.36
2006/03	16.51	-24.9	-28.9	-1.45	-1.75

Fuente: CEPAL, 2006.

Más preocupante aún es que el Ministro de Economía, defendiéndose de las críticas de neoliberales y haciendo un guiño a los empresarios más afectados por los impuestos, señale que el paquete de financiamiento es temporal, cosa que quedará explicitado en el proyecto de ley, y que además sostenga que la sumatoria entre los impuestos que suben y los alivios tributarios para las pequeñas y medianas empresas; la depreciación acelerada y la mantención del impuesto de timbres en 0,6%, en cuatro años, deja un efecto neto para el fisco de US\$ 190 millones, por lo que el esquema es balanceado. Son cerca de US\$ 3.200 millones de recaudación por alza de impuestos y US\$ 3.045 millones de menor recaudación por alivio tributario, según sus cálculos.

No seremos jamás un país desarrollado si no invertimos en equidad usando una mayor tributación y no temiendo echar mano a mayores gravámenes sobre los recursos naturales. Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca, Canadá, Holanda, Japón y otros nos enseñan el camino al desarrollo. "En todos estos casos, el mejoramiento y la protección de la equidad a través de políticas como, entre otras, universalización de la salud y la educación de buena calidad; servicios públicos para todos; sistemas fiscales progresivos; meritocracia pública estable, eficiente y capacitada; descentralización estatal; participación comunitaria; movilización activa de la sociedad civil y amplios pactos nacionales para defender todo ello desencadenaron círculos virtuosos. Se fortaleció el ahorro nacional, se potenció el capital humano nacional, clave de la competitividad y el avance tecnológico en el siglo XXI, se favoreció la productividad, se creó credibilidad en las instituciones fortaleciendo las gobernabilidad, se permitió erradicar casi totalmente la pobreza y se produjeron otros efectos positivos que actuaron como potentes palancas de desarrollo económico" (15).

Ninguna de estas tareas podremos abordar sin un Estado y una comunidad que asuman que el desarrollo social y productivo suponen una carga tributaria mucho más justa que la que tenemos. Por ello, el debate que se avecina en el Congreso Nacional es central. Y, por lo mismo, es una muy buena noticia el que el gobierno haya acogido la solicitud de las bancadas de la Democracia Cristiana y de todos los partidos de la Concertación, en orden a que el uso de los recursos que generará la ley de donaciones, que la Cámara de Diputados acaba de aprobar, se determinará a través de la ley de presupuesto. Ello hará que la asamblea permanente, pluralista y representativa, que es el Congreso Nacional, sea la que diga la última palabra acerca de cómo y qué hacer con los recursos que genere una reforma tributaria que incluya de mejor manera la renta que crea, entre otros, los recursos naturales que son de todos los chilenos.

- (1) Sergio Micco Aguayo, abogado, master y doctor en filosofía política. Profesor Instituto de Asuntos Públicos e investigador CED
- (2) Todas las citas las tomé de la versión periodística que aparece en emol.cl7economíaynegocios/ Expertos cuestionan plan fiscal y Fontaine defiende temporalidad de alza tributaria, del jueves, 22 de abril de 2010, escrito por Lina Castañeda y Silvana Celedón
- (3) Otros 2 920 millones de dólares vendrán de reasignaciones presupuestarias, 308 millones de dólares de Ley de donaciones y 1620 de venta de activos. El Mercurio, 17 de abril del 2010, A1
- (4) Sachs, Jeffrey, El fin de la pobreza, Editorial Debate, Buenos Aires, Argentina, 2006, pp. 118
- (5) Oppenheimer, Andrés. Cuentos chinos, Editorial Sudamericana, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 2006, pp.305
- (6) Stiglitz, Joseph, Cómo hacer que funcione la globalización, Taurus, Buenos Aires, Argentina, 2006, pp. 181.
- (7) Ibídem, pp. 182
- (8) Ibídem, pp. 183
- (9) Peralta, Ariel; Idea de Chile; Ediciones de la Universidad de Concepción; Santiago de Chile; 1993 pp.73
- (10) Ibídem; pp. 162.
- (11) Stiglitz, Joseph, Cómo hacer que funcione la globalización, Opcit; pp. 184
- (12) Ibídem
- (13) Ibídem, pp.196
- (14) Ibídem, pp. 198
- (15) Kliksberg, Bernardo, Hacia una economía con rostro humano FCE, Argentina, Buenos Aires, 2002 pp.29