



Informe 809

Economía

26/04/2010

Positivo, pero...

Andrés Sanfuentes

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.

09/04/2010
Política
Bases de un Plan para
enfrentar la Emergencia
y la Reconstrucción de
Chile. 1ª Parte

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.

Después de la intensa discusión que se produjo en el seno de la coalición de Gobierno, el Presidente Piñera anunció el financiamiento para la reconstrucción.

Se observan claramente dos objetivos en la propuesta:

- El intento de mostrar que el Gobierno no favorece a las grandes empresas.
- Arrinconar a la Concertación ante la opinión pública y que debilite su oposición en el Parlamento.

El Gobierno considera que de los US\$ 10.600 millones en que estima los daños en infraestructura que dejó el terremoto en el Sector Público, se van a recuperar US\$ 1.300 millones en el pago de seguros y obtendrá US\$ 869 millones en "ganancias en eficiencia", sin entrar en mayores detalles sobre cómo se lograría. Por lo tanto, las necesidades se reducirían a US\$ 8.431 millones.

La composición del financiamiento proviene de diferentes fuentes, de las cuales US\$ 3.235 millones vendrían de impuestos, el 38,4%.

El anuncio fue recibido con críticas débiles en la Oposición y con molestias de variada intensidad en quienes apoyan al Gobierno. Los partidos de la Alianza solamente manifestaron algunas observaciones respecto a los aspectos tributarios, los parlamentarios de RN optaron por "mirar para la galería" como si el tema no les incumbiera, actitud similar a la que finalmente tuvo el ala dura de la UDI. Los dirigentes empresariales expresaron que no les gustaba pero "acatarían", en una notable muestra de solidaridad (1).

Finalmente, "los economistas", esa nueva subcultura que han descubierto las grandes cadenas de la prensa escrita, manifestó su abierta desaprobación (2).

Los impuestos

Como es obvio, las reformas tributarias atraen la atención, a nadie le gusta pagar impuestos, incluso si sirven para la reconstrucción (3).

Las modificaciones tienen cuatro componentes; 1) impuestos a la renta; 2) "royalty" minero; 3) específico al tabaco; y 4) contribuciones de bienes raíces.

El impuesto a la renta ha sido fuertemente discutido durante las semanas previas. En definitiva, la propuesta opta por un incremento transitorio del impuesto de primera categoría que gravaría a las grandes empresas, subiendo de 17 a 20% en 2010 y a 18,5% en 2011, con un rendimiento probable de US\$ 1.260 millones para el bienio. Como es natural, el Gobierno ha enfatizado el elemento de solidaridad para justificar un alza que no le agrada en circunstancias normales. La Oposición lo aceptaría aunque ha planteado la necesidad de una reforma tributaria de fondo, que contribuya a reducir la desigualdad existente y a tasas mayores. Para obtener esto último tendrá que esperar a lo menos cuatro años.

El segundo aspecto es el aumento, también transitorio, por dos años de las contribuciones de bienes raíces, con una sobretasa de 0,25% al 5% de las propiedades de mayor avalúo en el país (4). El Gobierno ha hecho una estimación de ingresos fiscales equivalentes a US\$ 281 millones. Su progresividad hace difícil un rechazo de la Oposición en el Parlamento.

El tercer tributo puede ser justificado como "moralista", ya que aumenta el impuesto específico al tabaco desde el 60 al 67,9%. Se plantea que su consumo hace mal para la salud de la población y, por lo tanto, el Estado tiene que presionar a los habitantes para que no lo consuman. Pero, ¿en qué quedó la libertad individual, especialmente en el consumo? Otra interpretación, de carácter más "fiscalista", es el carácter altamente rendidor del gravamen: en efecto, la recaudación alcanzaría a US\$ 994 millones en el período. Sin embargo, está basada en el mismo antecedente empírico: la demanda por cigarrillos es altamente inelástica y ante incrementos del precio la reducción en la cantidad consumida baja poco. No basta con arrinconar y vejar a los fumadores, igual fuman y, por lo tanto, que paguen, aparte de entumirse en invierno.

De nuevo el "royalty"

Se propone aumentar el "royalty" a las empresas mineras. Se ha expresado que tendría un carácter de "voluntario", ya que es necesario renunciar a la invariabilidad tributaria establecida en los contratos de inversión y en la legislación. Por lo tanto, el rendimiento estimado llega a US\$ 700 millones.

No se conoce aún el texto de esta propuesta, por lo tanto, solamente se puede hacer un comentario general. En todo caso, en materia tributaria el debate podría centrarse en este aspecto, ya que la prensa ha señalado que se trataría de una renuncia a la invariabilidad tributaria por dos años, gravando con un impuesto específico variable que dependería para cada empresa del precio del cobre y el nivel de utilidades (la tasa promedio alcanzaría el 8%). A cambio, la empresa recibiría 8 años adicionales de invariabilidad tributaria (en la actualidad llega a 2017).

La pregunta de fondo es simple: ¿vale la pena otorgar esta nueva franquicia a cambio de un incremento que podría generar US\$ 700 millones e inmovilizaría al sector hasta el año 2025, o es preferible diseñar un mecanismo alternativo más beneficioso para Chile?

En todo caso, esta iniciativa deberá ser examinada en detalle con una visión de largo plazo.

Otras modificaciones tributarias

Algunas entradas fiscales de menor importancia que se han señalado son modificaciones a las franquicias del DFL 2, lo cual si bien es un paso modesto en el camino de suprimir franquicias que no tienen mayor justificación (5)., debería ser apoyado.

Además, se pondría énfasis en reducir la evasión tributaria, lo cual es siempre positivo. Por el contrario, entre las medidas tributarias que favorecen a las empresas hay que señalar algunos aspectos:

- a) La propuesta que las PYMES no queden afectas el alza tributaria del impuesto a la renta si reinvierten sus utilidades. En este caso se aumentaría el beneficio desde el tope a aquellas que tienen ventas anuales inferiores a UF 8.800 a UF 50.000, es decir, se beneficia a un segmento significativo de las medianas empresas. Sin embargo, en la práctica implica un paso adicional en la estrategia persistente de la Derecha de gravar solamente a las utilidades reinvertidas en vez de las devengadas, con lo cual el rendimiento del impuesto a la renta de 1ª categoría se reduciría de manera importante, gracias a las diferentes formas de elusión que existen. El paso siguiente sería eliminar el tope que se pretende incrementar.
- b) La proposición de otorgar la franquicia de la depreciación acelerada, que permitiría descontar como gasto el 50% de la inversión en activos fijos, lo cual se presenta como un estímulo a la inversión, aunque de dudosos resultados..
- c) Se propone no elevar el impuesto de timbres y estampillas de 0,6 a 1,2%, tal como estaba previsto, lo cual estaba establecido ocurriera a partir del 1 de julio. Esta medida es claramente regresiva desde el punto de vista distributivo. Tendría un costo de US\$ 350 millones.
- d) Se propone limitar el beneficio tributario para los "depósitos convenidos" al mismo tope del ahorro provisional voluntario (APV), actualmente vigente, de UF 50 mensuales y UF 600 anuales, lo que permite darles un trato similar, lo cual sería positivo.
- e) Modificación en normas de los Fondos de Inversión de capital extranjero.

A pesar que aún no se conoce en detalle las propuestas, varias de estas modificaciones son favorables para el sector empresarial, de tal manera que estos beneficios podrían acercarse a los mayores impuestos, los cuales en su mayoría son transitorios a diferencia de las franquicias, de carácter permanente.

Medidas no tributarias

Se volvió a plantear la venta de activos estatales como fuente de recursos, Si bien no se ha sido enteramente explícito, la idea central es enajenar algunas participaciones accionarias del Estado. Las principales corresponden a las sanitarias, específicamente Aguas Andinas, la más valiosa, vendiendo "paquetes" al sector privado (6).

Hace pocas semanas Piñera propuso vender la participación accionaria del 40% que CODELCO posee en la empresa eléctrica EDELNOR, cuya mayoría pertenece a una firma extranjera. Aparentemente, el Gobierno habría reulado en esa idea, después de comprobarse que esa atribución de enajenación corresponde al directorio de la cuprífera estatal (7). En todo caso, esa venta solamente sería conveniente si los recursos se destinaran a financiar los planes de inversión de CODELCO, los cuales son esenciales para el futuro de la empresa.

Donaciones

El proyecto de ley que regula las donaciones destinadas a la reconstrucción está en discusión en el Parlamento. En su trámite en la Cámara de Diputados, la Concertación hizo varias observaciones, partiendo por la existencia de problemas de constitucionalidad. Después del debate, el Gobierno se allanó a corregir el texto original, lo cual permitió su aprobación. Dos son los temas centrales de la iniciativa:

- 1) Creaba un Fondo Nacional de Reconstrucción, que definía el destino de los recursos recaudados, encabezado por el Presidente de la República con la participación de varios ministros, incluyendo a los intendentes de las zonas de la catástrofe.

Desde el punto de vista institucional el proyecto presentaba carencias:

- No había un contrapeso en las decisiones del Comité.
 - No se explicitaba el mecanismo de rendición de cuentas, ni el papel de la Contraloría.
 - No se informaba al Parlamento las decisiones políticas y el destino de los fondos recaudados.
 - El artículo 20º del proyecto sobre "Agilización de trámites y autorizaciones", establecía que el Presidente, por decreto, "podrá contener normas de excepción que tengan por objeto hacer más expedita la ejecución de las obras financiadas conforme a esta ley" en una serie de materias. Si bien la vigencia de la ley quedaba establecida hasta el 31 de diciembre de 2010, este plazo "puede ser prorrogado por el Presidente de la República mediante un Decreto Supremo fundado tantas veces como lo estime necesario para alcanzar los fines que esta propuesta de ley persigue". Norma que otorgaba facultades demasiado poderosas al Presidente. Estas observaciones fueron modificadas incluyendo la institucionalidad en el régimen general del Sector Público.
- 2) Los beneficios tributarios que se plantean se fundamentan en que "implica un avance hacia la idea de `Democracia Tributaria`, donde se permite que los ciudadanos puedan decidir de manera general el destino de los impuestos que pagan" (8). Para esos efectos establece dos formas de donación: la primera, para ser asignada por el Comité Ejecutivo, y una segunda, en que el donante destina su aporte a obras específicas en las zonas afectadas. En este último caso las franquicias llegan a 2/3 de las primeras.
 - El proyecto tenía efectos retroactivos, al señalar que pueden acogerse a los beneficios tributarios las donaciones efectuadas a partir del 27 de febrero, lo cual incluye a la Teletón de marzo y a obras efectuadas principalmente por grandes empresas antes de la vigencia de la ley. Esta franquicia fue suprimida.

Reasignaciones presupuestarias y licitaciones (9)

Mediante un reciente Decreto Supremo, el Presidente Piñera efectuó reasignaciones presupuestarias por un monto aproximado equivalente a US\$ 700 millones. Una parte importante de las rebajas perjudicó a las regiones, especialmente en obras de infraestructura. Esta situación puede ser remediada por la vía de las concesiones, pues se trata de proyectos que ya fueron estudiados y tendrían rentabilidad social, por lo cual se podrían realizar mediante el financiamiento privado a largo plazo. El hecho que todavía el Gobierno no haya enviado al Parlamento la totalidad de los proyectos de ley para la reconstrucción, mantiene la incertidumbre sobre otras iniciativas de financiamiento que probablemente

no requerirían de ley, básicamente los relacionados con el endeudamiento y el uso del Fondo de Estabilización Económico Social (FEES).

Respecto a este último, se han planteado diversas alternativas en las últimas semanas, bastante contradictorias entre sí. La primera es un uso cuantioso del fondo, basado en la magnitud de la catástrofe, aunque no fue ese el objetivo con que se creó esta iniciativa. En efecto, su destino es utilizar este instrumento como herramienta para la política anticíclica, ahorrando recursos en períodos de bonanza, cuando se pueden generar superávits fiscales y poder utilizarlos en momentos recesivos, de manera de financiar los déficits. Así ocurrió en los años 2005-2009, en que permitió solventar el reciente ciclo económico, y que explica que en el segundo semestre de 2009 se haya empezado a recuperar el PIB gracias a las políticas de incrementos de la demanda agregada interna que llevó a cabo el Gobierno de Bachelet, financiado por el FEES.

Endeudamiento

Algo similar ha ocurrido con el endeudamiento fiscal, en que aparentemente se habría optado por la emisión de bonos a 10 años plazo por el equivalente a US\$ 1.500 millones, de los cuales US\$ 500 millones se venderían en moneda chilena en el extranjero.

Como es obvio, en el diseño del paquete definitivo ha estado presente minimizar los efectos negativos sobre el tipo de cambio y la tasa de interés interna, lo cual lleva al Gobierno a utilizar en forma prudente el endeudamiento interno y externo, así como el uso de los recursos del FEES.

Respecto al tema que ha generado un mayor debate, los efectos de los impuestos a la renta sobre la inversión, no han surgido antecedentes nuevos que hagan modificar las posturas iniciales. Algunos grandes empresarios señalan consecuencias negativas sobre el volumen de inversión y de empleo. Por el contrario, otros personeros opinan que los efectos son menores o que la transitoriedad asegura que no se modificarían las decisiones de inversión, porque dependen de consideraciones de largo plazo. El otro tema que ha sido incorporado al debate es el financiamiento del Programa de Piñera pre terremoto, estimado en US\$ 9.255 millones. La respuesta es que se mantiene tanto el Programa como su financiamiento, que se basa en las mayores recaudaciones de impuestos gracias al crecimiento económico que se lograría.

Conclusión

En resumen, el financiamiento del terremoto ha marcado al comienzo del Gobierno de Piñera, generando una imprevista polémica. La propuesta de incrementar los impuestos provocó una intensa disputa al interior de la Alianza, en que sectores de la UDI plantearon su oposición a la iniciativa, tanto por motivos ideológicos e históricos, como por su cercanía a los sectores empresariales. Otros, por el contrario, especialmente de RN, han señalado que la magnitud del terremoto obliga a todos los sectores a contribuir al financiamiento, además de poner en un aprieto a la Oposición.

Por otra parte, la Concertación, se vio con un puñal clavado en el pecho, "si me lo dejas me matas, si me lo quitas me muero", y ha manifestado un apoyo general, solicitando mayores antecedentes y planteando preguntas y observaciones específicas.

La propuesta tributaria básicamente es una decisión política de Piñera que complica a la Oposición, porque plantea aumentar los impuestos a la renta de las empresas, aspecto que no logró en los últimos tres gobiernos y, por lo tanto, solamente puede limitarse a solicitar que sean más elevados y en forma permanente, asunto que requiere de la iniciativa del Gobierno, que es el único que legalmente actuar

Las críticas de la Oposición se han concentrado básicamente en la ausencia de un plan de reconstrucción, en la tardanza en el envío al Parlamento de los proyectos de ley y en algunas iniciativas tributarias específicas, como las donaciones y la venta de activos estatales.

Piñera pudo haber evitado plantear el tema del aumento de los impuestos recurriendo a otras fuentes de financiamiento, tal como lo han señalado algunos personeros de la UDI. Finalmente, se han ido presentando modificaciones tributarias adicionales permanentes que pueden ser generosas con el empresariado, neutralizando, al menos en parte, su ofuscación original.

- (1) Probablemente, el Presidente Barros Luco habría expresado "era que no". Es curioso el uso del término "acatar", porque lo contrario significaría no pagar los nuevos impuestos, lo que podría implicar evasión. Con algo de ingenuidad, un dirigente planteó la idea de considerar estos mayores tributos como "créditos tributarios", con la esperanza que fueran devueltos posteriormente.
El Presidente de la CPC, Rafael Guílisasti, exhortó a los legisladores a evitar modificar el proyecto "el llamado a los parlamentarios es apoyar la iniciativa del Presidente, tal como lo planteó, en los términos, montos y transitoriedad". Excesivo, ¿no?
- (2) A ella pertenecen varios grupos: el más importante lo constituyen los economistas neoliberales, que se guían por objetivos ideológicos. Otro integrante son los economistas "overnight", subconjunto del anterior, con sus visiones de corto plazo y que siempre tienen abierto su "Blackberry" para responder a los periodistas ansiosos de recoger opiniones. Por último, están los especialistas en proyecciones macroeconómicas, que su negocio es vender sus predicciones, para lo cual necesitan distinguirse de la competencia a través de opiniones "novedosas". Para esos medios, el resto de los profesionales no existe, porque caen en la categoría de "políticos", no de "técnicos" (i).
- (3) Muchos empresarios han manifestado una notable preferencia por las donaciones, reflejando un loable espíritu libertario.
- (4) Hay estimaciones. Se gravarían entre 106.000 casos con avalúos superiores a \$96 millones, hasta 98.000 unidades (41.600 residenciales; 45.000 comerciales; y 12.000 agrícolas)
- (5) El DFL 2 se estableció en el Gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964) con el objeto de fomentar la construcción de viviendas después del terremoto de 1960. Todavía está vigente.
- (6) Difícilmente se podría vender la participación en ESSBIO, que ha tenido todo tipo de dificultades con el terremoto y una escasa capacidad de reponer los servicios en la zona de la catástrofe.
- (7) ¿O sería "tongo", del tipo probar con el codo si está caliente el agua de la tina para bañar la guagua?
- (8) Libertad y Desarrollo, Temas Públicos, N° 961, 15 de abril de 2010
- (9) Sobre estos temas puede verse "Terremoto aspectos económicos y las finanzas de la reconstrucción" en asuntospublicos.ced.cl, Informe N° 804.