

Desafíos económicos e institucionales tras el terremoto



© Alvaro Castañon

Financiar de manera efectiva la reconstrucción, modernizar instituciones para prevenir los efectos de próximas catástrofes naturales y avanzar hacia un sistema tributario más equitativo, son tareas evidentes del actual momento.

Invertir ahora en programas preventivos y en planes de emergencia que funcionen efectivamente en el momento en que se requiere, es más rentable que pagar después las consecuencias de no haberlo hecho.

Claudio Agostini

Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado

Aunque no sea obvio, muchos de los efectos que produce una catástrofe natural como el terremoto que afectó a Chile en febrero son en realidad económicos. Incluso más, su origen tiene causas que son más económicas que naturales y la naturaleza, simplemente, las hace aparecer en toda su dimensión. Tal como lo señalara hace un buen tiempo el premio Nobel Amartya Sen: “Las hambrunas tienen como característica el que algunas personas no tienen qué comer. No tienen como característica el que no haya alimento suficiente para comer”¹. El desafío de erradicar las hambrunas es principalmente económico, al igual que lo es enfrentar y prevenir los efectos de una catástrofe natural.

EL DESAFÍO INMEDIATO

No pretendo reducir los efectos del terremoto en Chile a su dimensión económica y minimizar todas las demás. Sin duda, la consecuencia mayor e irreparable del sismo es la pérdida de vidas. Pero en forma adicional hay perjuicios significativos en infraestructura, activos fijos y capital —físico, social y humano— que causan efectos indirectos y duraderos en la producción y el ingreso de las familias. La consecuencia mayor de esto es que aumenta la pobreza, hay nuevos hogares que pasan a ser pobres y los que ya lo eran son aún más pobres. Es así como el terremoto no solo nos ha mostrado la pobreza existente en Chile en toda su dimensión, sino que además la ha exacerbado.

El primer desafío de política pública consiste en entregar alivio inmediato y efectivo frente a las necesidades más básicas, al mismo tiempo que se contribuye a salir de la pobreza de manera definitiva. Dado el bajo acceso al crédito de los más pobres, su estrategia para enfrentar la crisis consiste muchas veces en vender los pocos activos que tienen o sacrificar inversión en capital humano, sacando a los niños parcial o totalmente de la escuela para que entonces trabajen y aporten al ingreso familiar. Con ello, hipotecan sus posibilidades de salir de la pobreza en forma permanente, transmitiendo su precaria situación a la generación siguiente. En general, la experiencia acumulada a partir de analizar cómo se han enfrentado catástrofes naturales en distintos países, permite concluir que subsidios monetarios bien focalizados, que compensan la imposibilidad de acceder a un crédito, son efectivos².

Además, tienen la virtud de ser fáciles y rápidos de implementar y permiten, potencialmente, ayudar más al que sufrió las mayores pérdidas. El resultado es aún mejor si esas transferencias se hacen condicionadas a seguir enviando a los niños a la escuela. En forma complementaria, subsidios directos al salario, implementados en forma correcta para evitar el asistencialismo, alivian las carencias y no destruyen los incentivos para trabajar y salir de la pobreza en forma permanente por medios propios.

Una de las dificultades mayores en este esfuerzo de proveer apoyo inmediato es la focalización de los recursos, que especialmente requiere identificar a quienes cayeron en la pobreza tras el terremoto. Los que eran pobres antes ya están identificados con la Ficha de Protección Social y tienen acceso a la red de políticas sociales del Estado, de manera que, en su caso, solo hay que determinar cuánto más pobres son ahora. Pero, por otra parte, no se sabe quiénes son ni dónde están los nuevos pobres. Identificarlos es posible y requiere un esfuerzo descentralizado de encuestar hogares a nivel municipal. Hacerlo

es una inversión socialmente rentable, pero hasta el momento no se ha hecho ni parece estar en la agenda³. Idealmente, uno además quisiera focalizar los recursos en quienes sufrieron mayores pérdidas entre los pobres. En este sentido, queda camino por recorrer en las políticas públicas post terremoto. El “Bono marzo”, por ejemplo, apunta en la línea correcta de entregar alivio monetario inmediato, pero beneficia únicamente a quienes eran considerados en situación de pobreza en diciembre de 2009. Además, entrega recursos en forma pareja, el monto total depende solo del número de cargas familiares y es independiente de la magnitud de las pérdidas que sufrieron las familias y su nivel de pobreza. Los nuevos pobres no pueden acceder a ese bono y en la agenda pública no aparecen apoyos destinados a ellos.

¿CÓMO FINANCIAR LA RECONSTRUCCIÓN?

El desafío inmediato de aliviar necesidades básicas y reconstruir servicios públicos necesita, obviamente, financiamiento. Si el Estado va a gastar más, requiere más recursos. Al igual que en el caso de una familia que quiere o necesita gastar temporalmente más, hay apenas cuatro alternativas disponibles: endeudarse, gastarse los ahorros, vender activos o aumentar los ingresos. La decisión del Gobierno de financiar el plan de reconstrucción con un paquete de medidas que mezcla todas

La equivocación mayor es que se aumenta en forma significativa la cantidad de empresas que pueden tributar en base a utilidades retiradas. Con ello se destruye el principal beneficio de aumentar el impuesto a estas.

las alternativas es razonable y responsable, ya que permite mantener el equilibrio fiscal (no gastar permanentemente más de lo que se tiene) sin afectar variables macroeconómicas sensibles (tasa de interés y tipo de cambio).

El conjunto de medidas incluye un aumento en la carga tributaria.

En particular, se sube transitoriamente el impuesto a las utilidades de las empresas grandes de 17 a 20%, el impuesto a los cigarrillos de 60 a 67%, las contribuciones de bienes raíces en 0,25% para el 5% de las propiedades de mayor valor y el *royalty* a la minería se eleva usando una escala variable según rentabilidad.

A nadie le gusta pagar impuestos y por eso se ha criticado que se aumenten. Las críticas mayores se las ha llevado el incremento del impuesto a las utilidades de las empresas, entre otras cosas, porque afectaría la inversión. Discrepo de esas críticas. Si bien es cierto que una tasa mayor tiene efectos negativos en la inversión, también lo es que la provisión de muchos bienes y servicios públicos que costea el fisco acarrea efectos positivos en esta. Por tal razón un aumento en los impuestos

¹ *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford University Press. 1981.

² Ver E. Skoufias, “Economic Crises and Natural Disasters: Coping Strategies and Policy Implications”, *World Development* 31 (7), 2003.

³ Coyunturalmente, el hecho de que el trabajo de campo de la Encuesta Casen 2009 se haya realizado hace pocos meses atrás, facilita aún más la posibilidad de encuestar y obtener datos relevantes para focalizar recursos.



La decisión del Gobierno de financiar el plan de reconstrucción con un paquete de medidas que mezcla todas las alternativas es razonable y responsable, ya que permite mantener el equilibrio fiscal sin afectar variables macroeconómicas sensibles.

que pagan las empresas no genera efectos nocivos importantes en la inversión cuando la recaudación, como en este caso, se destina a reconstruir estos bienes y servicios provistos por el Estado. Incluso la inversión podría aumentar como resultado. Adicionalmente, y esto es lo que me parece más importante de destacar, el aumento en los impuestos a las empresas mejora la equidad horizontal del sistema tributario. Chile, al igual que la gran mayoría de los países, tiene un impuesto progresivo al ingreso y mientras más gana una persona, mayor proporción paga. Las tasas marginales van desde 0%, para ingresos mensuales menores a \$ 493.000, hasta 40%, para los que superan los \$ 5.475.000. La diferencia entre la tasa marginal más alta de 40% para las personas y la de las empresas de 17%, representa incentivos para que los chilenos con altas entradas de dinero reduzcan en forma significativa los impuestos que pagan, haciendo aparecer sus ingresos personales como ingresos de una empresa. Esto es particularmente fácil para trabajadores independientes y para quienes obtienen dividendos y ganancias de capital. El resultado es que empleados dependientes, que no

tienen esa posibilidad, pagan entonces sistemáticamente más tributos que personas con ingresos idénticos pero que provienen de varias fuentes distintas. Esto destruye el poder redistributivo del impuesto al ingreso y genera inequidad horizontal, ya que dos personas con los mismos ingresos pagan montos significativamente distintos en impuestos.

Uno de los mecanismos más utilizados para estos efectos es tener una sociedad que tribute únicamente por las utilidades retiradas. Esto permite no solo que una persona pueda mantener sus ahorros en la sociedad y postergar el pago de impuestos hasta que decida gastarlos, sino que además deja que algunos de sus gastos personales aparezcan como gastos de la sociedad, como la compra de un computador para la casa, por ejemplo. Un trabajador dependiente, que gana lo mismo o menos, no tiene esta posibilidad y debe ahorrar y comprar el computador para la casa con los recursos que le quedan después de pagar impuestos. El problema fundamental no es si se ahorra antes o después de impuestos, sino la inequidad entre personas que ganan lo mismo, que en este caso favorece además a quien gana más. Se supone que el mecanismo de tributar por utilidades retiradas tiene por objeto fomentar que se reinviertan las utilidades, no que se reduzca artificialmente la carga tributaria de algunos.

La magnitud del problema no es menor. En Chile, alrededor de 70% de las utilidades tributarias no se distribuyen. Menos de la mitad se encuentran retenidas en sectores de industria y comercio, donde probablemente permiten financiar nuevas inversiones. La otra mitad está en sociedades de inversión que, en muchos casos, más que empresas reales son empresas de papel que permiten postergar y/o eludir impuestos. El 78% de los dueños de esas sociedades de inversión se encuentra en el decil de más altos ingresos. La evidencia entonces es que hoy algunas personas de este decil logran reducir en forma importante los tributos que pagan, en desmedro de personas que ganan lo mismo o bastante menos, pero que son trabajadores dependientes.

RIESGOS DE INEQUIDAD

Si queremos que el impuesto al ingreso contribuya a reducir la desigualdad en nuestro país y que además exista equidad tributaria, necesitamos eliminar estos mecanismos de elusión y postergación tributaria que solo favorecen a unos pocos. Aumentar la tasa del impuesto a las empresas es un paso en la dirección correcta, ese es uno de los aciertos del plan de financiamiento del Gobierno y debiera hacerse permanente en vez de transitorio. El error es haber limitado el alza a las grandes

empresas, ya que incentiva la subdivisión artificial de estas y desincentiva que las empresas pequeñas crezcan. La equivocación mayor, sin embargo, es que se aumenta en forma significativa la cantidad de empresas que pueden tributar en base a utilidades retiradas⁴. Con ello se destruye el principal beneficio de aumentar el impuesto a estas. Van a ser más numerosas las empresas de papel para eludir impuestos y la magnitud de la elusión también, exacerbando la inequidad tributaria.

CONTRIBUCIONES Y CIGARRILLOS

Del resto de los cambios tributarios, el alza de las contribuciones de bienes raíces parece razonable. Es un impuesto que no implica mayor distorsión, es fácil de recaudar y el aumento afecta a los menos perjudicados por el terremoto⁵. El mayor impuesto a los cigarrillos, si bien tiene sentido económico por los efectos negativos de su consumo, puede tener consecuencias opuestas a lo deseado. La razón

es que este consumo genera costos de salud que depende de la cantidad de cigarrillos que se consumen y no del precio de estos. Un impuesto que se calcula sobre lo que paga el consumidor tiene el efecto de hacer que las personas opten por cigarrillos más baratos, con mayores perjuicios sobre la salud porque estos son de peor calidad, y no tiene como consecuencia una disminución del consumo. Lo correcto es reemplazar el impuesto proporcional al precio por un impuesto específico por cigarrillo, independiente de su costo al público.

DISTORSIONES Y EXENCIONES

Lo que más se echa de menos en los cambios tributarios es que se podría haber eliminado exenciones y subido impuestos que, simultáneamente, habrían aumentado la recaudación y mejorado la asignación de recursos en la economía.

Un primer ejemplo es el impuesto al diesel, que es mucho más bajo que el que se aplica a la gasolina, a pesar de que contamina mucho más. Los automóviles con motor diesel emiten cinco veces más óxido de nitrógeno que los automóviles a gasolina y emiten material particulado, que es aún más riesgoso para la salud. Adicionalmente, los camiones que congestionan más que vehículos menores pueden recuperar una parte del tributo pagado, un beneficio obtenido ejerciendo presión con el bloqueo de carreteras. Aumentar el impuesto al diesel a 4,5 UTM, igualándolo al de las gasolinas, aumentaría la recaudación en alrededor de US\$ 400 millones y reduciría las externalidades negativas de contaminación, congestión y accidentes de tránsito asociadas a su uso.

⁴ Este beneficio existe para empresas con ventas anuales inferiores a 8.800 UF y el Plan lo aumenta a 50.000 UF.

⁵ Alrededor del 1,5% de las propiedades de mayor valor, cuyos dueños pertenecen al decil de ingresos más rico, generan cerca del 80% de la recaudación.



El aumento en los impuestos a las empresas mejora la equidad horizontal del sistema tributario.

Un segundo ejemplo es la exención parcial de IVA que beneficia al sector inmobiliario, la cual genera una distorsión entre sectores productivos, aumenta el costo de administración tributaria e incentiva la evasión. Eliminar esta exención es económicamente eficiente y aumentaría la recaudación en cerca de US\$ 320 millones. Adicionalmente, cálculos simples y muy razonables muestran que, en el mejor de los casos, el 16% de hogares de mayores ingresos serían los potenciales perjudicados con la reducción de la franquicia⁶.

En general, aumentar impuestos o eliminar exenciones tributarias es siempre políticamente difícil para cualquier Gobierno. La reconstrucción del país genera un espacio para hacerlo y modificar el sistema tributario de tal forma de convertirlo en más equitativo y menos distorsionador. Lamentablemente, se dejó pasar la oportunidad.

DESAFÍOS FUTUROS

Mirando hacia el futuro, tenemos muchas cosas por hacer como país. La evidencia de muchas naciones que han sufrido desastres a lo largo del tiempo es que, aislando los efectos de la

⁶ Un detalle de los cálculos se puede ver en la columna de Marcela Peticará en www.blogeconomia.uahurtado.cl

ubicación geográfica y el nivel de ingreso, los daños son menores en aquellas con mejor institucionalidad, mayor estabilidad en sus democracias, mayor capital humano y menor desigualdad.

La real dimensión de lo que hemos visto estos días no se debe solo al grado de magnitud que alcanzó el terremoto en la escala de Richter, sino también a variables económicas, sociales y políticas que controlamos como sociedad. Es por eso que el tercer desafío consiste en actuar ahora sobre estas variables para disminuir los efectos de las próximas catástrofes naturales que sin duda volverán a afectar a Chile. En el corto plazo, hay que establecer programas preventivos, planes de contingencia y sistemas de comunicaciones que funcionen efectivamente en el momento requerido. Un procedimiento de emergencia basado en creer que después de una catástrofe va a haber electricidad, teléfono e Internet, es inaceptable. La reacción inicial del Gobierno fue lenta y dubitativa. Chile tiene el nivel de desarrollo y los recursos para un sistema mejor. Invertir en programas preventivos y en planes de emergencia que funcionen efectivamente en el momento en que se requiere, es más rentable que pagar después las consecuencias de no haberlo hecho.

Adicionalmente, mejorar las regulaciones que permiten construcciones más seguras, junto con asociarlas a multas de magnitud suficiente para los que no la cumplan y hacer exigibles las responsabilidades, sería un buen avance en la institucionalidad. Así como la respuesta de unas pocas constructo-

ras ha sido un ejemplo a destacar, hay varias otras que no han estado a la altura. Como país, y en especial considerando a las víctimas de los errores o negligencias de construcción, no podemos depender de la buena voluntad y la ética de los dueños de las constructoras. Se necesitan regulaciones con incentivos y responsabilidades claras. Por eso es que ahora es todavía más importante avanzar en que se transparente el financiamiento de las campañas políticas. El país tiene derecho a saber, por ejemplo, qué parlamentarios fueron financiados por constructoras o inmobiliarias y cómo votaron en proyectos de ley relacionados con la calidad de la construcción y las exigencias de responsabilidad de las empresas y sus dueños.

El desafío mayor, sin embargo, es de más largo plazo y consiste en invertir seriamente en capital humano, eliminar la pobreza y reducir las desigualdades existentes en nuestro país que han salido a la luz como nunca en estos días. El terremoto nos mostró un Chile que no estamos acostumbrados a ver o que a veces preferimos no ver. Tal vez este sismo destruyó la imagen de muchos respecto al país. Develó niveles de pobreza y desigualdad insospechados para algunos y nos enrostró la injusticia social a la que nos hemos acostumbrado. Contemplar la destrucción y el dolor, el pillaje y el saqueo es, de alguna forma, un segundo terremoto que nos remece y los escombros que deja no son fáciles de limpiar. Esa es la verdadera reconstrucción de Chile que necesitamos. **MSJ**

