

Otra vez la Confianza supera al Mérito



Impuestos verdes

Desafíos para

EL FUTURO

Chile es el primer país de la región en implementar este tipo de tributación. Sin embargo, todavía quedan desafíos legales que definir y que deberán abordarse con prontitud.



Por: Evangelina Dardati, Ph.D. en Economía, University of Texas at Austin, EE.UU., académica FEN-UAH

La ley 20.780 de 2014 implementó los impuestos verdes gravando las emisiones de material particulado (MP), óxido de nitrógeno (NOx), dióxido de azufre (SO₂) y dióxido de carbono (CO₂). Mientras los tres primeros son contaminantes locales que afectan la salud de las personas, el CO₂ es un contaminante global, principal causa del cambio climático. Los establecimientos afectados por la ley son sólo aquellos con fuentes fijas conformadas por calderas o turbinas cuya potencia térmica sea mayor a 50 MWt (megavatios térmicos).

Desde un punto de vista económico, un impuesto eficiente debe ser igual al daño marginal de la contaminación. Así, las fuentes contaminarán hasta que su costo marginal

de reducir la contaminación sea igual al impuesto.

Si a una empresa le cuesta más caro reducir la contaminación que pagar el impuesto preferirán pagar. Si por el contrario, les resulta más alto el impuesto que bajar la contaminación preferirán hacer esto último. Así se cumple lo que se conoce como principio de equi-marginalidad, donde los costos marginales de disminuir la contaminación se igualan entre las diferentes fuentes contaminantes. Cuando esto se cumple, la contaminación se reduce al menor costo posible. Los impuestos tienen esta ventaja a diferencia de otros tipos de regulación ambiental como los instrumentos de comando y control. En este sentido, la implementación de estos impues-

tos en Chile es un gran avance.

Ahora bien, ¿cómo elegir el impuesto óptimo? En el caso de los contaminantes locales, conocer el daño no es fácil ya que depende de muchos factores. Algunos tienen que ver con la capacidad de difusión entre zonas, y con la magnitud de la población afectada por estas emisiones. En este sentido, el impuesto establecido en Chile contempla alguno de estos factores. Por un lado, se paga considerando la población de la comuna afectada (a más población mayores daños y mayor impuesto) donde se contamina y dependiendo de cuán afectada esté el área (zona "saturada" o "latente). Lo que el impuesto no considera es el efecto propagación hacia otras áreas. Sin embargo, la fórmula se acerca

bastante a un impuesto óptimo.

En cuanto a las emisiones de CO₂, la ley establece un impuesto de 5 dólares por tonelada de carbón. En este caso, el gravamen es demasiado bajo comparando con lo que lo que se estableció como costo social del carbón en otros países, donde en general va de 20 a 70 dólares por tonelada.

La ley comenzó a implementarse en 2017. Los ingresos fiscales por el impuesto a las fuentes fijas fueron el primer año de 191,4 millones de dólares. De esta recaudación, un 88% corresponde al impuesto al CO₂. Después de esta primera experiencia quedaron en evidencia algunos problemas en la ley. Algunos aspectos están siendo discutidos para ser modificados en el corto plazo.



Una de las primeras modificaciones que se están evaluando es gravar a fuentes con emisiones de clara importancia. En vez de hacerlo a establecimientos que tengan un mínimo de capacidad, se gravaría a aquellas emisoras que contaminen más de 100 toneladas anuales de material particulado o más de 25 mil toneladas anuales de CO2. Esto incrementaría las fuentes fijas afectadas por el impuesto. También se establecería la posibilidad de compensar las emisiones de CO2 si se implementan proyectos de reducción de emisiones.

Otro tema importante de la ley es que el impuesto no se tiene en cuenta para el despacho del sistema eléctrico. Esto implica que las tecnologías más contaminantes generalmente sean despachadas antes que las fuentes renovables siendo estas primeras compensadas por el sistema. Esta compen-

sación puede ser una proporción importante del impuesto que deben pagar, dando una señal errónea al sistema tendiendo en algunos casos a en parte neutralizar el efecto medioambiental del impuesto. Sin embargo, hay que recordar que el sector eléctrico ya tiene una regulación anterior al impuesto cuya finalidad es incentivar el uso de fuentes renovables. El mercado de certificados verdes establece que

toda empresa que retire energía del sistema deberá acreditar inyecciones de Energía Renovable No Convencional (ERNC) equivalente a un 7% de dicho retiro (este monto subirá a 10,4% para 2024).

No es claro como estas dos regulaciones interactúan entre sí y si, quizás, sería mejor tener una sola. Esto requiere un cuidadoso análisis para establecer la regulación óptima y asegurarnos que los merca-

dos estén generando las señales de precios correctas.

Un tema que tendrá que considerarse a mediano plazo, que no es menor, es el del monto del impuesto al CO2. Un impuesto muy bajo no permitiría que Chile cumpliera con los acuerdos internacionales de reducción del contaminante. Sin embargo, un aumento del mismo generaría grandes costos al sistema con impactos para todo el país. Cómo integrar esa decisión con la evolución del parque generador eléctrico y su mix es el desafío pendiente.

En definitiva, Chile es el primer país de la región en implementar este tipo de tributación lo cual es un avance importante. Sin embargo, todavía quedan desafíos legales que definir y que deberán abordarse con prontitud porque no sólo tienen implicancias ambientales sino también sobre la inversión futura. **OE**

“Un impuesto muy bajo no permitiría que Chile cumpliera con los acuerdos internacionales de reducción del contaminante. Sin embargo, un aumento generaría grandes costos al sistema con impactos para todo el país”



Alta Dirección Pública

Otra vez la Confianza SUPERA AL MÉRITO

Los resultados luego de un año de gobierno no son alentadores. Los egresos no voluntarios o por no renovación, que implican una acción deliberada de la autoridad respecto de la continuidad de un directivo de primer nivel no cambiaron, más bien se han mantenido.

Eduardo Abarzúa C. Ph.D. en Ciencias del trabajo, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Decano, Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado. Consejero del Consejo de Alta Dirección Pública.

Manuel Inostroza P., Médico cirujano, Máster en Salud Pública, Universidad Johns Hopkins, USA. Decano, Facultad de Medicina y Ciencia, Universidad San Sebastián. Consejero del Consejo de Alta Dirección Pública.

Se ha cumplido un año del tercer cambio de coalición de gobierno y como habíamos señalado en un artículo anterior, se trataría de una prueba de fuego para el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), en particular respecto de ponderar el efecto de la reforma legal del 2016.

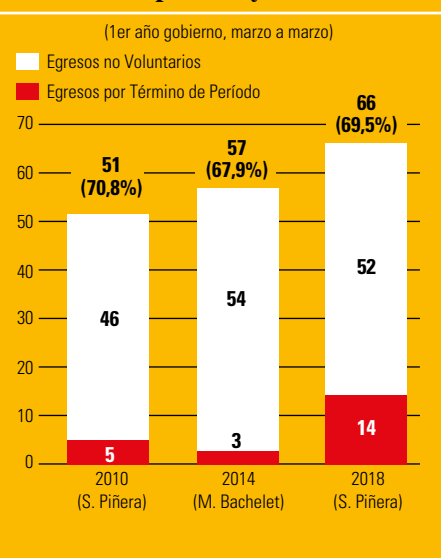
Esta reforma buscó a grandes rasgos quitar algunos "incentivos" existentes que facilitaban, por razones de confianza, egresos masivos de altos directivos públicos en los cambios de coalición. Es así como se eliminó la figura de los cargos transitorios y provisionales (TyP), se facultó al Presidente de la República para que dentro de los tres primeros meses de gobierno pudiera nombrar hasta 12 jefes de servicio sin otro requisito que cumplir con el perfil del cargo previamente aprobado por el Consejo de Alta Dirección Pública. También se estableció la obligación de la autoridad de informar al Consejo en forma previa, fundada y por escrito respecto a su decisión de desvincular directivos de segundo nivel jerárquico en los primeros seis meses de gobierno, facultándolo para citar a

la autoridad a informar sobre sus fundamentos, y se limitó la posibilidad de llevar a cabo concursos en los últimos 8 meses de gobierno. En alguna medida se buscaba reequilibrar nuestra fórmula mérito-confianza.

SE MANTIENE LA TASA DE JEFES DE SERVICIO QUE SALEN DE SUS CARGOS PERO AUMENTAN EN NÚMERO

Los resultados luego de un año de gobierno no son alentadores. Tal como muestra el gráfico siguiente, los egresos no voluntarios o por no renovación, que implican una acción deliberada de la autoridad respecto de la continuidad de un directivo de primer nivel no cambiaron, más bien se han mantenido: en cada cambio de coalición y luego de un año de ejercicio de gobierno se desvincula en promedio casi un 70% de los jefes de servicio. Peor aún, si más allá de tasas, se miran directivos cesados en el primer año de cada gobierno la cifra va en aumento: 51 en el primer gobierno de Piñera, 57 en el segundo de Bachelet y 66 en el primer año de la actual administración.

I Nivel, Cantidad de egresos por Término de período y No Voluntario



Fuente: Dirección Nacional de Servicio Civil, 2019

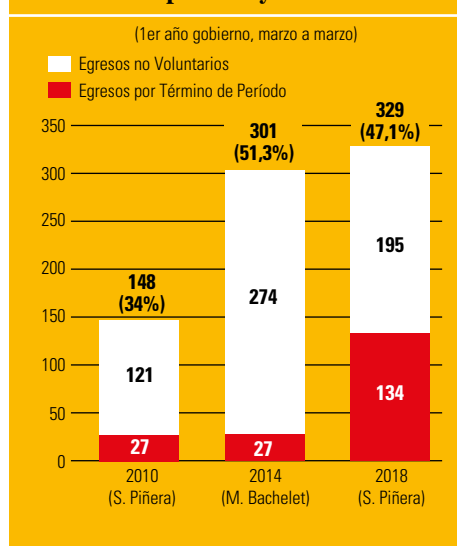
Resulta evidente que los cambios legislativos no lograron contrapesar la desconfianza respecto de los directivos que no han sido nombrados por la coalición entrante. Se pensaba que la ausencia del TyP compensada con los 12 nombramientos anticipados, sería un efectivo freno a las desvinculaciones masivas, sin embargo, no hubo efecto alguno. Tampoco fue un instrumento eficaz la facultad entregada al Consejo de Alta Dirección Pública de suspender la obligación de efectuar concursos en los últimos 8 meses de un gobierno: en el período que se inició el 11 de julio de 2017 y finalizó el 11 de marzo de 2018, se presentaron 43 solicitudes de concurso de I y II nivel, respecto de las cuales el Consejo otorgó su acuerdo en 24 oportunidades (54 % del total).

AUMENTAN LOS DIRECTIVOS CESADOS DEL SEGUNDO NIVEL Y AUMENTAN LOS DIRECTIVOS QUE TERMINAN SU PERÍODO

Respecto de los directivos de II nivel hay más elementos que analizar, los egresos para este grupo en el primer año de gobierno del presidente Piñera pasaron de 34% el 2010 a un 47,1% el 2018. Esta última cifra fue algo inferior al 51,3% que sacó Bachelet durante el primer año de su gobierno, sin embargo en número de totales también se observa un aumento de directivos cesados en sus funciones, de 301 a 329.

Un dato en que vale la pena detenerse es el aumento de egresos que se producen entre el primer y segundo gobierno de Piñera. Tal parece que la ausencia del TyP no limitó los egresos de directivos, más bien hizo convivir la salida y los concursos de directivos de I y II nivel.

II Nivel, Cantidad de egresos por Término de período y No Voluntario



Fuente: Dirección Nacional de Servicio Civil, 2019

“En cada cambio de coalición y luego de un año de ejercicio de gobierno se desvincula en promedio casi un 70% de los jefes de servicio”

Respecto de la obligación de notificar al Consejo las desvinculaciones de directivos de segundo nivel jerárquico durante los primeros 6 meses de gobierno, pudiendo la autoridad ser citada a exponer los motivos y/o cumplimiento del convenio de desempeño, se informó al Consejo de un total de 144 desvinculaciones, de 45 servicios públicos. Sin embargo, se trató de notificaciones posteriores a la decisión, que fundadas en la exclusiva confianza no requieren hacer referencia al desempeño, volviéndose un mero trámite y no una auténtica dificultad para las desvinculaciones.

Finalmente, un elemento interesante surge al analizar los datos, se trata del aumento del número de directivos que cumplen un período y luego son cesados en sus cargos. Lo anterior, es probablemente uno de los pocos efectos de la reforma que, ante la imposibilidad de nombramientos directos, hace más razonable esperar a completar períodos mientras se realizan los concursos del I nivel jerárquico u otros del mismo nivel considerados más críticos.

TODO EL MUNDO DICE QUERER EL SISTEMA PERO SIGUE SIENDO MÁS IMPORTANTE LA EXCLUSIVA CONFIANZA, CASI SIEMPRE TRADUCIDA EN AFINIDAD POLÍTICA

Ante estas cifras la conclusión parece demasiado obvia: el mundo político convive de manera ambivalente con el sistema, se promueve el mérito y la objetividad en los procesos de selección como la fórmula para elegir a los mejores líderes para ejecutar las políticas públicas, sumando nuevas instituciones e incluso otros poderes del estado al sistema. Pero al mismo tiempo se desconfiaba de aquellos que no han sido nombrados por la propia coalición, y se usa al máximo la discrecionalidad para el despido de aquellos que no se nombró. En los hechos, es la idea que el SADP es un instrumento que selecciona profesionales idóneos pero políticamente cercanos a cada coalición política. Por lo mismo, cuando se accede al poder no hay interés en apreciar la calidad de los desempeños de quienes ocupan cargos provistos por el SADP, sino más bien esclarecer la exclusiva confianza, que no es más que la simple cercanía política. Por lo demás,

cuando la sobre politización hace que los argumentos y las campañas se construyan sobre la evaluación negativa de la gestión del adversario, solo por razones de consistencia cuando se accede al gobierno, el despido de directivos es la única alternativa.

SÓLO QUEDA AVANZAR EN DAR REAL RELEVANCIA AL MÉRITO O EL SADP SE PERDERÁ

El efecto de la ley se probó en el primer año de gobierno y los resultados no son los esperados. La pregunta que surge es por el modelo o más sencillamente por lo que queremos del Sistema de Alta Dirección Pública. En la inspiración de la Reforma del 2016, los discursos y las ampliaciones que ha tenido el sistema resulta claro que el foco debe estar en dar mayor relevancia al desempeño, como contrapeso a la invocación de la exclusiva confianza como fundamento para decidir la continuidad o no de un directivo. Si ese es el foco, la Reforma no logró su propósito principal y los datos son elocuentes.

Para avanzar estamos convencidos que el sistema se consolidará limitando la total discrecionalidad vigente para desvincular directivos. Lo anterior sólo se alcanza reforzando técnica e institucionalmente el convenio de desempeño. Allí sólo queda establecer un contrapeso real en una institución como el Servicio Civil que analice y valide dicho instrumento y sus resultados, al mismo tiempo, que sea el referente para fundar la movilidad de directivos, superando la idea del desempeño sólo como herramienta binaria para sustentar despidos. Por ahora el sistema atrae muy buenos postulantes y las nóminas son de alta calidad, quienes resultan elegidos son los mejores.

En el primer nivel jerárquico, más que seguir entregando cargos a la discrecionalidad del nombramiento, las medidas que se requieren deben ir en la dirección contraria. Existen demasiados servicios cuyos resultados son estables y no cambiarán según la coalición política, el Servicio de Registro Civil es un buen ejemplo. Ha llegado el momento de identificar y diferenciar instituciones de acuerdo con criterios como el señalado para de manera decidida ponderar los desempeños en vez de las afinidades políticas a la hora de decidir la continuidad o no de sus directivos. Para el segundo nivel jerárquico el tema parece más sencillo, las desvinculaciones deben fundarse exclusivamente en la evaluación de los convenios de desempeño.

No podemos esperar hasta un nuevo cambio de coalición para hacer estas correcciones, la Alta Dirección Pública es mucho más que un proceso concursal. **OE**



Discusiones tributarias y **REALIDAD REGIONAL**

La distribución que se plantea es de un tercio a la región, otro tercio a la municipalidad donde se realiza el proyecto y, un último tercio, a un fondo común regional.

Por: Humberto Borges, Doctor © en Contabilidad y Finanzas en la Universidad de Zaragoza, España. Académico FEN-UAH

La discusión tributaria se está centran- do en más recaudación y destrabar las fricciones políticas, el mecanismo utilizado por el Ejecutivo es aumentar el número de empresas que se acojan al 14 ter (Pymes), cobrar impuestos a los servicios digitales (Uber Eats, Netflix, Spotify y otros) y, además, la recaudación del aporte del 1 % de los proyectos de inversión realizados en las regiones.

Esta última forma de recaudación, aunque es buena y aplaudida por muchos, tiene una pregunta importante, ¿el aporte del 1% se la llevarán las regiones con más riqueza y se postergará una vez más a las regiones pobres y menos atractivas para los inversores?

¿Cómo responder esta pregunta?

CONSIDERACIONES GENERALES

Este nuevo tributo (indirecto), será sobre las inversiones superiores a 10 millones de dólares, destinando el 1% de estas a la región y a la(s) comuna(s) en la que se desarrollen los proyectos. Aunque no se le señala como tributo por el ejecutivo, ya que es un aporte a la región, al ser obligatorio e ir en beneficio de la comunidad, puede ser denominado como un impuesto indirecto a beneficio regional. Se sustenta, además, en que será un gasto necesario para producir renta, como cualquier tributo que no sea crédito a la propia empresa o los dueños. Es decir, será un aporte obligatorio a la región, como un gasto de Responsabilidad Social Empresarial por impacto ambiental a la región

Para saber a quién debe beneficiar la recaudación, podemos señalar la localización de la inversión, asumiendo que se quiere favorecer la mitigación del impacto ambiental de los eventuales daños que se produzcan por la inversión en la región.

Los impactos negativos ambientales ya han sido observados en años anteriores, por ejemplo, en la inversión realizada en la minería o la acuicultura nos enfrentamos a daños por contaminación, los que han sido sufridos por los habitantes de algunas regiones y comunas en específico. Por lo tanto, en este caso estamos hablando de un pago por daño medioambiental o al bienestar social de la región o comuna, siendo un pago por ser una zona de sacrificio medioambiental. (Ver Observatorio económico/ mayo 2018)

“Para saber a quién debe beneficiar la recaudación, podemos señalar la localización de la inversión, asumiendo que se quiere favorecer la mitigación del impacto ambiental de los eventuales daños que se produzcan por la inversión en la región”

Esta respuesta tiene un componente egoísta o poco solidario, si se dañan los ríos o zonas mineras, se afecta el patrimonio del país y, por tal motivo, todos deberíamos ser recompensados por ese daño, y no sólo la región donde se realizaría la inversión.

La respuesta entregada por el ejecutivo fue en esa dirección, la distribución que se plantea es de un tercio a la región, otro tercio a la municipalidad donde se realiza el proyecto y, un último tercio, a un fondo común regional. Puede ser desde la solidaridad con las regiones más pobres, dividir el aporte del 1% de inversión entre varias regiones, pero el mecanismo de distribución del último tercio aún no está claro.

Nuevamente, podemos establecer un problema al incentivar una situación de estancamiento o pereza en las regiones menos atractivas a un largo plazo, la cual se explica con la siguiente pregunta: ¿Por qué ser más atractivo para los inversionistas, si estoy recibiendo dinero por no hacer nada? Para corregir esta situación, se deberían establecer fondos por un tiempo limitado y focalizado en temas relevantes que aporten a la

infraestructura y a mejorar la capacitación para el crecimiento de estas regiones, para luego dar comienzo a proyectos propios de inversión en la región y no convertirlas en una zona eternamente dependiente. Un caso emblemático, mundialmente conocido en estas distribuciones de beneficios, fue el aporte de reunificación de Alemania, establecida luego de la caída del muro, sobre el tema y los conflictos que aún quedan podemos aprender mucho.

Además, esta forma puede disminuir la capacidad de lobby de las empresas inversoras y de la nueva administración regional, que se elegirán prontamente. Se debe tener en cuenta que, si no existe una regulación exhaustiva en este nuevo tributo indirecto, prontamente nos encontraremos con una posibilidad de ofertas de zonas de sacrificio, con la condición del aporte del 1% o parte de este para poder ser utilizado por los nuevos gobiernos regionales. En conclusión, si la ley no tiene una contraparte en una ley de distribución del presupuesto regional e inversión, estaremos frente a una alternativa de corrupción y malos manejos

por parte de los nuevos gobiernos regionales y empresas.

Buscando respuesta con cifras

Al revisar el catastro de inversión elaborado por la Corporación de Bienes de Capital (CBC), años 2018-2022, en el reporte se observa que un 65% de las inversiones se concentra en 5 regiones, Metropolitana, Antofagasta, Tarapacá, Atacama y O'Higgins, llevándose la mayor cantidad de las inversiones la región Metropolitana (Diario Financiero, 27 de marzo 2019). En pocas palabras, nuevamente este mecanismo concentraría los ingresos a las regiones con mayores recursos, desfavoreciendo más a la inequidad existente entre ellas.

Continuando nuestro análisis, podemos exponer las inequidades existentes entre las regiones, para esto ocuparemos el índice de desarrollo humano regional realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2018 y que comprende los años 2006 y 2017.

Se puede observar que el índice de desarrollo humano regional, fijándonos en el promedio nacional de las dos mediciones 0.662 (2006) y 0.723 (2017), muestran que la regiones Metropolitana 0.718 (2016) y 0.766 (2017), Antofagasta 0.696 (2016) y 0.744 (2017), Tarapacá 0.680 (2016) y 0.737 (2017), y Atacama 0.694 (2016) y 0.735 (2017), presentan indicadores superiores al promedio en ambos años, lo que implica que son las regiones que tienen mejor índice y, al mismo tiempo, recibirán más aporte por inversiones entre los años 2018 a 2022, siendo la excepción la región de O'Higgins 0.646 (2016) y 0.703 (2017) que se encuentra bajo el promedio en las dos mediciones.

Grafico N°1 Índice de desarrollo humano regional, 2006 y 2017



Fuente: Desigualdad Regional en Chile, (PNUD, 2018). El índice de desarrollo humano incluye las variables de Salud (Años de vida potenciales perdidos); Educación (Tasa de asistencia global y Años de educación promedio) y; Ingresos (Porcentaje de pobreza de ingresos e Ingresos del hogar).

EL DEBATE QUE SE ESPERA

Podemos establecer un incremento del aporte de los privados por las inversiones en las regiones, lo cual es un quiebre en la lógica del país de cobrar tributos y luego repartir los mismos con la visión centralista de siempre. Esto significa, que las regiones con mayor crecimiento podrán tener un aporte anexo y autonomía regional.

Por otra parte, se puede observar que las condiciones pueden producir otros males, como más desigualdad entre regiones ricas y pobres, aumentando aún más la brecha de desigualdad. Además, si no se realiza una regulación de los privados, estos recursos pueden ser mal destinados o aún peor, ser caldo de cultivo a los males de la corrupción entre empresas y gobiernos regionales. OE



BIENVENIDOS A PENSAR.

PREGRADO | POSTGRADO | EDUCACIÓN CONTINUA

FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

www.fen.uahurtado.cl

PROGRAMAS DE MAGÍSTER

Magíster en Economía
(Acreditado por Qualitas desde diciembre 2015 a diciembre 2022)

Magíster en Economía Aplicada a Políticas Públicas | Doble grado con Fordham University
(Acreditado por Qualitas desde enero 2016 a enero 2019)

Magíster en Gestión de Personas en Organizaciones
(Acreditado por Qualitas desde enero 2016 a enero 2020)

Magíster en Administración de Empresas | MBA
(Opción de obtener el grado de Master of Science in Global Finance | Fordham University)

PROGRAMAS DE DIPLOMADO

Certificación en Coaching Organizacional

Diplomado en Dirección y Gestión de Empresas (Conducente al Magíster en Administración de Empresas | MBA)

Diplomado en Gestión de Personas (Conducente al Magíster en Gestión de Personas en Organizaciones)

Diplomado en Gestión Estratégica de las Relaciones Laborales

Diplomado en Gestión Tributaria

Diplomado en Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS)

PROGRAMAS DE PREGRADO

Ingeniería Comercial

Contador Público Auditor

Gestión de la Información, Bibliotecología y Archivística

PROGRAMAS DE CONTINUIDAD DE ESTUDIOS

Ingeniería Comercial

Contador Público Auditor