



UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS



Franquicia tributaria ¡Otra vez en la mira!



UNIVERSIDAD ACREDITADA / 5 AÑOS
Docencia de pregrado | Vinculación
con el medio | Gestión institucional
Docencia de postgrado | Investigación
Desde diciembre 2014 hasta diciembre 2019

El surgimiento de nuevas islas **DESINTEGRACIÓN COMERCIAL**

Más allá de las noticias y especulaciones para los próximos años, es difícil predecir las consecuencias más profundas de esta nueva situación mundial.

Pablo González, PhD in Economics – Texas A&M University
Académico Facultad de Economía y Negocios UAH

La era Trump ha traído una gran cantidad de desafíos para las relaciones comerciales internacionales. Para ser justos, no es él el culpable de iniciarla precisamente, aunque quizás las decisiones adoptadas en Estados Unidos estén contribuyendo a amalgamar distintos componentes que se encuentran en la sociedad global. El Brexit fue quizás la primera alerta formal. La crisis del 2008/2009 reavivaron tendencias proteccionistas que parecían enterradas, y los movimientos migratorios y la xenofobia parecen haber dado lugar a una corriente hacia el aislamiento. En los últimos dos meses hemos sido espectadores de sucesivas batallas comerciales entre las grandes potencias económicas del mundo. Los primeros antecedentes se remontan a los cuestionamientos al NAFTA, al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por su sigla en inglés) y a otros acuerdos comerciales por parte de Estados Unidos. Chile mismo ha estado expectante respecto al Tratado de Libre Comercio que entró en vigor en el 2004 y que desde el 2015 permite el ingreso recíproco de productos bajo arancel cero en ambas economías. Pero lo más vívido y concreto, respecto a la tensión comercial mundial, explotó a comienzos de marzo pasado con los aranceles que impuso Estados Unidos al acero y el aluminio. Más preocupante se volvió la situación cuando, a través de excepciones otorgadas a distintos bloques comerciales y países, EEUU revela claramente que la intención es detener el comercio con China. Desde ese momento, las restricciones de uno y otro lado han ido aumentando en una especie de Guerra Fría en la cual se han cambiado la instalación de misiles con capacidad nuclear por trabas al comercio exterior. Por ahora las trabas involucran a una porción muy pequeña del comercio entre ambos países, pero dan fuertes señales. Entre las últimas noticias se sumó la posible utilización del tipo de cambio por parte de China para reimpulsar sus exportaciones.

1817. David Ricardo publica sus *Principles of Political Economy*, quizás uno de los tratados de economía más importantes y con mayor influencia hasta el día de hoy. Desde allí hemos aprendido que la apertura de las economías al comercio exterior es un mecanismo que permite a una sociedad alcanzar aquellos bienes para los que de una u otra forma no puede generar o no tiene las condiciones para hacerlo en forma eficiente (remarcando la importancia de las ventajas comparativas en el comercio internacional, una idea aún difícil de entender para muchos “hacedores” de políticas). Hemos aprendido que el intercambio, así como lo realizan dos particulares, permite una mejor asignación de los recursos junto a un mayor nivel de bienestar general.

No es difícil entonces comprender que esta guerra comercial que se está librando entre dos gigantes de la economía mundial, de continuar y profundizarse, va a comprometer el nivel de vida de la población, no solo de sus países sino también del resto del mundo. La producción de bienes en los lugares equivocados genera un uso ineficiente de recursos afectando cuánto podemos producir. Sin embargo, lo que es más grave aún, es que la existencia de barreras a la competencia desde el exterior puede entregar un incentivo perverso y disminuir el ritmo de avances en temas de productividad, minando las posibilidades de crecimiento hacia el futuro. El comercio internacional junto a las inversiones extranjeras directas puede resultar en un buen canal de intercambio tecnológico y aprendizaje de mejores técnicas de producción. Esa ralentización que se observa desde hace varios años en términos de crecimiento de largo plazo en los países desarrollados y que limita a su vez a los países subdesarrollados, puede aún quedar más marcada.

Pero, ¿qué podemos esperar para los años más próximos? De perdurar en el tiempo, las restricciones, la falta de competencia externa

y la mala asignación de recursos llevará a presiones alcistas en los precios de los productos afectados por las nuevas restricciones a la importación. Estamos *ad portas* de comenzar a transitar un periodo de suba de precios. En una visión más conceptual, este efecto sería por única vez y por lo tanto no generaría un proceso inflacionario que, desde los actores principales, se expandiera al resto del mundo. De todos modos, podría reflejarse levemente en los índices de precios, quedando en manos de los bancos centrales interpretar la persistencia de ese proceso de adaptación en los precios y la adecuación de la política monetaria eventualmente.

Para los países emergentes solo queda la observación pasiva. Es muy pronto para evaluar cuánto más chico puede resultar el mercado global y en cuánto podría verse afectado su nivel de actividad. Sin embargo, para algunos de ellos, el florecimiento de nuevas industrias en los países “belligerantes” puede abrir una nueva oportunidad de negocio, especialmente en aquellos rubros en los cuales los contendientes





han decidido expresar sus diferencias. Lamentablemente, es grande la incertidumbre sobre cuán perdurable o transitoria esta guerra puede ser, haciendo menos atractivas y previsibles la inversión en nuevos negocios. En los mercados internacionales, aún no es clara la respuesta ante las acciones tomadas por ambas partes. Para un grupo de estos países, la situación puede llegar a ser complicada si las batallas siguen sucediéndose. Una buena porción de los países de sudeste asiático son claros proveedores a la industria china y pueden llegar a verse fuertemente afectados.

Si bien en el centro de la disputa está la visión de EEUU de corregir la balanza comercial con China con todos los instrumentos a su alcance, ya se ha manifestado la que puede ser la real causa detrás de esta historia: el espionaje industrial y la protección de los derechos de propiedad, un tema que parece va acercándose a ser resuelto bilateralmente o a través de la Organización Mundial de Comercio (OMC). De hecho, recientemente China ha expresado que rediseñaría sus políticas de control y protección

de los derechos de propiedad, un mercado para nada insignificante.

Desde ese punto de vista, si bien la tensión actual genera algunas nubes sobre las posibilidades de crecimiento de la economía mundial,

esa mejor protección a la propiedad intelectual puede dar un nuevo impulso a la investigación y el desarrollo de nuevos procesos y productos que saquen a la humanidad de las escuálidas tasas de crecimiento tendencial.

Por lo pronto, si el conflicto escala, las posibilidades de transformar esta batalla comercial en una cambiaria (como lo amenazó China) a través de devaluaciones competitivas podría poner en vilo a un sistema y políticas monetarios que se han acostumbrado a bajas tasas de inflación.

Por lo pronto, para Chile, solo queda estar expectante, aunque debemos reconocer la poca capacidad para influir en este contexto o incluso prepararnos preventivamente. El conflicto afecta no solo a China (un gran socio comercial) y EEUU (que si bien ha perdido peso en nuestro comercio sigue siendo importante), sino que indirectamente a un sudeste asiático que hace exactamente 20 años nos puso en unas de las crisis económicas más complicadas y duradera de la historia reciente. Mientras tanto, aventurar números parece un ejercicio difícil y casi sin sentido. Estamos frente a una experiencia en la economía internacional complicada de dimensionar. **OE**

“Esta guerra comercial que se está librando entre dos gigantes de la economía mundial, de continuar y profundizarse, va a comprometer el nivel de vida de la población, no solo de sus países sino también del resto del mundo”



Franquicia tributaria

¿Otra vez en la mira!

Hace décadas que está bajo sospecha la contribución económica que hace la franquicia tributaria que pueden utilizar las empresas para capacitar a sus trabajadores. Esta duda es respecto al aporte a ella o a la productividad de las empresas. La importancia de esta pregunta tampoco es menor desde el punto de vista fiscal, considerando que el Estado deja de recaudar anualmente más de 200 millones de dólares por este programa. ¿Se podrá invertir mejor estos recursos?

Andrea Butelmann, Directora del Magíster en Economía Aplicada a Políticas Públicas, Universidad Alberto Hurtado. Ph.D en Economía, Universidad de Chicago, EEUU. Ex Ministra Titular, Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y Jefe División de Desarrollo de Mercados, Ministerio de Economía (octubre 2000-abril 2004).

La teoría económica de capital humano nos dice que la capacitación en capital humano o habilidades requeridas sólo por una empresa contratante, conocido como capital humano específico, debiera ser pagada por la misma empresa porque sólo ella se beneficiaría de la mayor productividad. Por su parte, el trabajador no sería capaz de traducir esa mayor productividad en más salario, ya que su salario de oportunidad -fuera de la empresa no ha aumentado. A ninguna otra empresa le interesa su nueva destreza o capacidad.

Por otra parte, si el nuevo capital humano es general, es decir que es demandado por muchas otras empresas en el mercado, la mayor productividad del trabajador mejora su poder de negociar y lograr un mayor ingreso. Por ello es que al empresario contratante no le interesaría pagar por ese tipo de capacitación. En tal caso, se requerirá que el trabajador financie su capacitación o que el Estado le ayude a mejorar sus competencias laborales.

La Franquicia Tributaria se diseñó pensando que es la empresa contratante la que sabe mejor que el Estado el tipo de habilidades que

requieren sus trabajadores y por eso se le deja a ella la decisión en qué ocupar la franquicia. Así, podríamos decir que lo actualmente existente es un instrumento diseñado para aumentar la productividad de la empresa, más que para aumentar los salarios o empleabilidad de los trabajadores. En ese sentido, es discutible que las evaluaciones de este programa se hayan centrado en el impacto en los salarios o empleabilidad de los trabajadores cubiertos por éste.

Sin embargo, y contra la intuición inicial que nos da la teoría, se observa a través de los resultados que entre los cursos más demandados

se encuentran aquellos que podríamos considerar de habilidades generales (Administración, computación, idiomas y servicios a las personas). Ellos cubren alrededor de un 60% de la capacitación por la franquicia tributaria. Es decir, las áreas de capacitación que está financiando el Estado a través de la franquicia tributaria no son tan distintas a las que financiaría directamente el Estado. Las razones para explicar este fenómeno son similares a las que explican la oferta de carreras universitarias: es más barato dar cursos de "tiza y pizarrón" y más fácil encontrar profesores de habilidades más comunes. Este fenómeno se acentúa al carecer de financiamiento basal para costos de capital; un pago por hora y la incertidumbre de la venta hace muy difícil que se dicten cursos más específicos que requieran capital o entrenamiento sofisticado para los educadores.

Dicho esto, entonces llama la atención que no se haya podido encontrar evidencia de aumentos salariales en los trabajadores capacitados en habilidades de carácter general. En efecto, la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral, (Comisión Larrañaga) encargó un estudio (Rodríguez y Urzúa, 2011) con información de tipo panel (que evita el efecto de sesgo de selección que afecta a estudios anteriores), y encontró un efecto muy menor en salarios y nulo en empleo para los trabajadores que accedieron a la capacitación financiada por el instrumento (1).

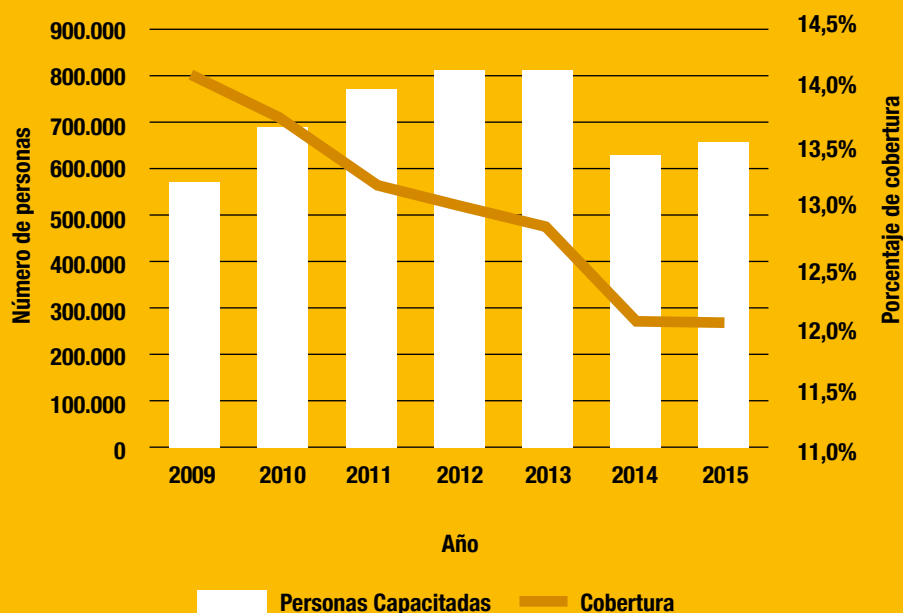
1. Sin embargo, el análisis no permite detectar si existen impacto en ingresos a través de otras medidas como bonos de productividad, que no quedan reflejados en la Base del Seguro de Cesantía. Asimismo, pudiera haber un efecto en los salarios más altos que los datos disponibles no registran, puesto que la información de los salarios en la base del seguro de cesantía está truncada en UF 90.

Es interesante destacar que cuando se analiza el efecto de tal capacitación por número de horas del curso, se encuentra que sólo los cursos de más de 140 horas de duración tienen impacto positivo y significativo en salarios. Desgraciadamente, sólo un 1% de los cursos en el año analizado corresponde a esa categoría. En promedio los cursos duran 19,3 horas en el 2009. Datos más recientes indican que ese promedio no ha variado mucho y en 2016 llega a 21 horas. Estudios internacionales señalan que cursos con menos de 200 horas no tienen impacto. Si bien, el número de horas podría no ser un problema si fuese un reflejo de la modularización de los cursos, éste no parece ser el caso y la única ma-

nera de lograrla sería contar con un marco de cualificaciones que indicara qué habilidades se deben adquirir en cada etapa de la capacitación para terminar en una trayectoria que realmente agregue valor.

Otra razón para la baja incidencia en salarios tiene que ver con la altísima dispersión de cursos y la asimetría de información resultante. Existen más de 150 mil cursos con código SENCE ofrecidos por más de 4 mil 500 OTECs. Ello hace difícil para cualquier empresa, más aún para las más pequeñas, escoger un programa que se ajuste a sus necesidades y que sea de calidad. De hecho, dado que los cursos se aprueban con la mera asistencia a ellos

Figura 1: Capacitados con la Franquicia Tributaria



Fuente: Comisión Nacional de Productividad

“Existen más de 150 mil cursos con código SENCE ofrecidos por más de 4 mil 500 OTECs. Ello hace difícil para cualquier empresa, más aún para las más pequeñas, escoger un programa que se ajuste a sus necesidades y que sea de calidad”

(75%), no hay cómo saber cuánto se aprende, ni en qué cursos u OTEC se aprende más. De hecho, hasta el 2013 tal asistencia estaba tan mal controlada que la autoridad del trabajo decidió implementar un sistema de reconocimiento de huella dactilar lo que redujo fuertemente el número de capacitaciones como se ve en el gráfico 1.

La orientación a las empresas, y la agregación de sus demandas, era justamente el rol de las OTIC (Organismo Intermediarios de Capacitación) en el diseño de esta política pública. Sin embargo, éstas se han limitado a dar

un servicio de tramitadores de la franquicia y se concentran en las empresas más grandes, en vez de orientar a aquellas con mayores costos de información. Por este servicio las OTIC estarían captando alrededor del 11% del gasto total en la franquicia. Las OTIC reciben su ingreso al percibir los recursos de las empresas -que estas luego deducen de su base tributaria- haya habido capacitación o no. Si los recursos quedan en la OTIC más de dos ejercicios tributarios, estos irían al programa de “becas laborales” para personas distintas a los trabajadores de la empresa que inicial-

mente solicitó el beneficio. En el año 2016, se gastaron 40 mil millones de pesos en las becas laborales, mientras que en el programa de capacitación a trabajadores de las empresas se habría gastado 106 mil millones. Lo anterior es un indicio de lo poco que valoran las empresas los recursos que obtienen del Estado vía Franquicia Tributaria.


Otra dimensión en la que se suele evaluar la franquicia tributaria para la capacitación de trabajadores es su equidad. En su diseño, el instrumento otorga porcentualmente más beneficios a las empresas de menor

Tabla 1: Cobertura de la FT por tramo de renta

Año	Tramo 1: 0-25 UTM	Tramo 2: 25-50 UTM	Tramo 3: >50 UTM
2009	11.2%	27.6%	31.6%
2010	12.9%	31.0%	30.8%
2011	13.2%	31.4%	32.0%
2012	13.1%	30.2%	28.8%
2013	12.7%	27.3%	24.1%
2014	9.9%	19.3%	15.3%
2015	10.2%	19.2%	13.4%
Promedio	11.9%	25.6%	23.0%

Fuente: Comisión Nacional de Productividad

Nota: datos son del Sence y del Seguro de Desempleo. Las cifras representan el porcentaje de trabajadores adscritos al Seguro de Desempleo en cada tramo de ingresos (entendido como el salario mensual promedio declarado en el Seguro) que participaron en capacitaciones mediante la Franquicia Tributaria.

A stylized illustration of a hand in a light orange sleeve holding a large, brown, textured money bag. A large green dollar sign (\$) is superimposed on the bag. The background is white with a yellow vertical bar on the right side.

tamaño y a los trabajadores de menor salario, diferenciándose el subsidio por hora de curso según los tramos indicados en la tabla 1. Estos incentivos, sin embargo, no han resultado y la cobertura de la capacitación ha sido mayor en las empresas más grandes y para los trabajadores de mayores ingresos.

No sólo es la cobertura mayor para los trabajadores de mayor nivel de ingreso, según informa la Comisión Nacional de Productividad, sino que el gasto por participante de distintos niveles de educación es similar para trabajadores de distinto nivel de salario. De acuerdo a la Comisión Larrañaga, “...en el año 2009 el gasto público promedio por trabajador con educación básica es \$61.000, con educación media \$63.000 y con educación superior \$60.000. De esta manera, el Estado gasta en promedio tan sólo un 2% más en un capacitado con educación básica que en un capacitado con educación superior. Ello se explicaría porque los individuos con educación superior recibirían un mayor número de horas de capacitación que el resto”.

Con todos estos antecedentes la Comisión Larrañaga del 2011 propone eliminar el programa. La Comisión de Productividad en el 2017 llega a la misma conclusión y dice: “Recomendamos que los recursos de la capacitación y formación continua (incluyendo los de la Franquicia Tributaria) sean transferidos a un Fondo Especial de Formación para la Productividad administrado por la nueva

Subsecretaría de Formación Técnica. Todas las agencias públicas vinculadas a la formación obtendrán recursos de este fondo, y los recursos serán utilizados exclusivamente para financiar programas de capacitación que generen una certificación y/o cualificación asociada al Marco Nacional de Cualificaciones. El fondo priorizará programas de larga duración (250-500 horas), capaces de entregar un nivel mínimo de competencias en un oficio u ocupación a personas sin cualificación, cesantes crónicos o necesitados de una conversión laboral. También financiará el desarrollo de competencias en ocupaciones

“Sólo los cursos de más de 140 horas de duración tienen impacto positivo y significativo en salarios. Desgraciadamente, sólo un 1% de los cursos en el año analizado corresponde a esa categoría”

en expansión, pero con insuficiente oferta. Asimismo, se ofrecerán cursos abiertos de alfabetismo funcional y digital a todos los cesantes (cobrando el seguro de cesantía). Además, recomendamos fortalecer el rol de fomento al empleo del SENCE incluyendo el sistema de intermediación laboral y sus instrumentos.” OE

BIENVENIDO A PENSAR.

ADMISIÓN 2018

Acreditada por 5 años en las 5 áreas: investigación, postgrado, pregrado, vinculación con el medio, gestión institucional.

Somos parte de la Red Global de 200 Universidades Jesuitas.

FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

MAGÍSTER

- Economía Aplicada a Políticas Públicas / doble grado con Fordham University*
- Gestión de Personas en Organizaciones / en conjunto con la Facultad de Psicología*
- MBA - Administración de Empresas / opción de obtener el grado de Master of Science in Global Finance, Fordham University, Nueva York.
- Economía*

DIPLOMADOS

- Certificación en Coaching Organizacional
- Auditoría de Fraude Corporativo
- Gestión Tributaria
- Dirección y Gestión de Empresas
- Gestión de Personas
- Gestión Estratégica de las Relaciones Laborales
- Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS)

CARRERAS CONTINUIDAD DE ESTUDIOS

- Ingeniería Comercial*
- Contador Público Auditor

CARRERAS DE PREGRADO

- Ingeniería Comercial*
- Contador Público Auditor
- Gestión de la Información, Bibliotecología y Archivística



UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

INFORMACIÓN Y CONTACTO
Erasmó Escala 1835 / Metro Los Héroes
Teléfono: (562) 2889 7369
www.fen.uahurtado.cl

www.uahurtado.cl
postgrados@uahurtado.cl



UNIVERSIDAD ACREDITADA / 5 AÑOS
Docencia de pregrado | Vinculación con el medio | Gestión institucional
Docencia de postgrado | Investigación
Desde diciembre 2014 hasta diciembre 2019