



FUNDACIÓN
JAIME GUZMÁN

UNA MIRADA CRÍTICA AL PACTO FISCAL

N° 396

19 DE JUNIO 2024

Ideas & Propuestas

Resumen ejecutivo

La presente edición de “Ideas & Propuestas” plasma lo principal de la exposición que compartiera Alejandro Weber en la sede de nuestra Fundación el pasado 12 abril. El exsubsecretario de Hacienda (2020-2022) y actual decano Facultad de Economía y Negocios de la Universidad San Sebastián partió desde la cuestión del llamado “pacto fiscal” para presentarnos una visión general del estado de nuestra economía y sus proyecciones, y las soluciones que genuinamente están sustentadas en evidencia para que Chile recupere su vocación de progreso económico y social.



I. El Pacto Fiscal y todo lo que le rodea

Es más útil referirse al llamado “pacto fiscal”, desde una mirada macro, que nos permitirá observar qué hay detrás y cuál es el trasfondo de lo que se disimula bajo este nombre. En realidad, esto es una reforma tributaria que ha ido cambiando de nombre, respondiendo fundamentalmente a la obsesión del gobierno de turno por subir los impuestos para ciertas finalidades, las cuales no comparto. En esta presentación ahondaremos en lo que ha ocurrido con la economía durante los últimos años, si se justifica o no subir impuestos, bajo qué lógica y, como alternativa, qué es lo que habría que hacer pensando en el desarrollo del país en general.

La tesis principal de esta presentación es que el Gobierno insiste en subir los impuestos para financiar lo que ellos han llamado la “necesidad de

mayor gasto". Si llegáramos a un acuerdo en que efectivamente existe esta necesidad de gasto adicional del Estado, la pregunta es: ¿cómo se financia? El Gobierno dice que esto se financia con más impuestos, pero hay quienes creemos que, si llegamos a un acuerdo, la mejor forma de financiarla es por el crecimiento económico, no a través de subir los impuestos; habiendo bastante evidencia que demuestra por qué esto es mejor que subir la carga tributaria al país.

Lo primero a presentar es el estado general de la economía chilena, siendo "mediocre" la mejor palabra que se me ocurre para describirla en los últimos diez años. El crecimiento que vamos a tener este año 2024 es básicamente con "piloto automático", sin ninguna gestión activa del Gobierno para que eso ocurra.

Recordando la frase de la expresidenta Michelle Bachelet, de que "cada día puede ser peor", —más real que nunca, si no tomamos hoy día las medidas que necesitamos tomar— precisamente cuando uno piensa en esta típica pregunta, que se han hecho varios: ¿cuándo se "jodió" Chile? Precisamente, Chile se "jodió" en el segundo gobierno de la presidenta Bachelet. Fue a partir de las políticas públicas que implementó la expresidenta, que pedía la reforma educacional que genera la debacle educacional que tenemos hoy día, más la reforma tributaria, que fue la gran causante del frenazo de inversiones.

El ministro Mario Marcel insiste en celebrar el 0,2% de crecimiento del PIB del año 2023. También en su momento, la ministra Camila Vallejo celebró un IMACEC que había sido el 0,3%, pero nuestro país crecía 0,2% en dos semanas durante un año normal, cuando teníamos tasas del 6 al 8%.

Después bajamos del del 6 al 4% y ahora la proyección de crecimiento para Chile está bajo el PIB de tendencia, en torno al 2%, porcentaje del todo insuficiente para las necesidades del país.

Miremos, entonces, el PIB per cápita, que es la forma más pertinente y simple de ver el funcionamiento de la economía, considerando todos los bienes y servicios que produce: balanza de pagos, consumo, inversión, etc. Esa “torta” la dividimos por la cantidad de comensales y lo que obtendremos para el año 2023 es que dicho PIB per cápita se contrajo un 0,45%.

Es verdad que este índice venía con malas cifras desde hace años, entre un 0,8, a un 2,1%, el último fue lo que más tuvimos en 2018. Sumado al desbalance total de la pandemia y después, el crecimiento de 11,8% en 2021, fundamentalmente a partir del consumo. Pero el año 2023 tiene dos indicadores que deben preocuparnos mucho y que estuvieron muy mal. Lo primero fue el consumo: se contrajo 5,2%. El segundo fue la inversión, que se contrajo un 5,3%.

El consumo en general es algo denostado por los economistas, pero la verdad es que cuando en Chile tenemos una mediana de salarios, esto es, el percentil 50, que ronda los 502 mil pesos, —lo que significa que 4,8 millones de personas gana esa cifra o menos— y el percentil 75 ronda los 830 mil pesos; en tal situación, la gente accede a una mejor calidad de vida a través del consumo, no a través del ahorro, que les es imposible, y mucho menos a través de la inversión. Por lo tanto, una caída fuerte del consumo, más allá del ajuste de la economía, es mala para la clase media y los sectores vulnerables.

¡Y qué decir de la inversión! Una cosa son los elementos cíclicos de la economía, aquellos que se van ajustando en el corto plazo, pero la inversión es un elemento de largo plazo y, para ser incentivada, debo tener reglas claras, invariabilidad tributaria, sensación de estabilidad y políticas de inversión. Ninguna de esas cuatro condiciones se cumple hoy día en nuestra economía.

Por lo tanto, cuando uno proyecta esto en el largo plazo, la percepción no es positiva. La inversión se ha contraído, como lo demuestran los datos del Banco Central acerca de la formación bruta de capital fijo, que es básicamente la inversión en infraestructura, maquinaria y otros para producir; donde tuvimos el último periodo razonable entre 2018 y 2020. Después, tuvimos el desbalance por la pandemia y hoy día vamos a la baja. No se está invirtiendo en nuestro país.

Acerca de pobreza, se recordará que el Gobierno celebró mucho el resultado de la encuesta CASEN del año 2022, que arrojó un 6,5% de pobreza. Ese dato es totalmente un espejismo, pues aquel año todavía había muchos recursos transitorios procedentes del desahorro de los retiros previsionales, unos 50 mil millones de dólares, y las ayudas del Estado, otros 25 mil millones de dólares. Pero cuando uno atiende a las proyecciones del Banco Mundial, decían que el año 2022 nosotros debíamos tener 10,6% de pobres. Quiroz y Asociados proyectaban un 11% y también la Universidad San Sebastián se acercó a esa cifra.

¿A qué se debe ese desajuste? Cabe mirar los datos de CASEN y lo sucedido con los ingresos del hogar. Al sumar los ingresos autónomos y los subsidios monetarios del Estado, dan como resultado los ingresos



Foto: infinita.cl

monetarios del hogar. Si los comparamos con los resultados de CASEN 2017, que fue el último año del registro, constataremos que, en términos reales, las familias chilenas son más pobres que el año 2017, pues tienen menos ingresos. Lo único que sube son los subsidios estatales, pero todo el resto cae. Por lo tanto, ante la pregunta ¿tenemos hoy menos pobreza en Chile?, la respuesta es no. Y lo que vamos a estar viendo en la próxima CASEN es que la pobreza va a aumentar.

Para mayor abundamiento, el último drama y gran problema que se avizora es el mercado laboral. No hay mejor reforma tributaria ni mejor reforma de pensiones que fortalecer el mercado laboral y esto se justifica hoy sobre varios motivos.

El primero es que hoy tenemos una tasa de desocupación del 8,5%, mientras la tasa de ocupación prepandemia era del 7%, rondando el 7,2%

al 7,4% a fines de 2021. Un 8,5% de desempleo significa 865 mil personas sin empleo, un dato brutal, pero, si además nosotros miramos la ocupación, es decir, del total de personas en edad de trabajar, cuántas están haciéndolo, veremos que hoy día tenemos un déficit de empleo, que es lo que David Bravo ha llamado “una emergencia laboral no declarada” de 400 mil personas. Es decir, ellos están fuera de la fuerza laboral, que perdieron la esperanza de encontrar trabajo y no lo están buscando. Por lo tanto, en rigor, la realidad es que hoy en día nosotros tenemos 1 millón 200 mil personas sin empleo.

Las que tenemos empleadas, lo están con salarios que son bajos. Al respecto del llamado de la ministra Jeannette Jara a los empresarios de que “suban los salarios”, es verdad que deben subir, pero esto no se trata de una mera cuestión de voluntarismo. También hay otra forma de subirlos, que es vía sueldo mínimo, donde por ley ya han subido un 22% en los últimos 18 meses. Sin embargo, no es la forma en que queremos que suban, sino a través del crecimiento económico, del hecho que la economía esté produciendo más bienes y servicios y, por ello, se generen mejores condiciones para los trabajadores.

Por lo tanto, el mercado laboral está débil y este será el gran dolor de la economía para los próximos años: inversión y mercado laboral. Hay altos niveles de desempleo, con una informalidad que está en 27,4%, la cual es mayor para las mujeres, al igual que el desempleo, donde este llega al 9% en el caso de ellas; por lo que las brechas de género en el mercado persisten. Más allá de la cuestión valórica que hay en juego a este respecto, hay un principio económico básico: estamos dejando fuera de la mesa a muchas personas, especialmente a las mujeres, que harían crecer “la

torta” de manera muy significativa. El aumento de la participación laboral es fundamental para que la economía crezca y nosotros nos estamos privando de eso, porque no tenemos unas políticas apropiadas que permitan efectivamente nivelar la cancha. Si bien se han hecho avances, quedan muchas cosas que hacer todavía.

Estamos mal, esa es la primera conclusión: tenemos bajo crecimiento, proyecciones futuras desastrosas, completamente insuficientes y contracción de la inversión. La inflación hoy está controlada gracias al trabajo del Banco Central, pero cabe aclarar lo que la gente suele creer, cuando se dice que la inflación está bajando y la gente cree que los precios bajan. Eso es completamente falso. En general, los precios no bajan. Algunos bajan o puede que la canasta básica disminuya un poco, pero, en promedio, es decir, en la cuenta final que paga una familia, si es que no han cambiado sus condiciones o criterios de consumo, sube.

La inflación es una escalera, en la que se suben peldaños. De hecho, cuando las economías crecen, siempre hay algo de inflación, en torno al 3%. No es cero, pues eso implicaría que no hay movimiento en la economía. Y lo que ha pasado es que los peldaños de la escalera en los años anteriores fueron demasiado altos: prácticamente 12% en 2022, primer año del presidente Boric.

Eso fue brutal y, por lo tanto, los precios que cada familia va a pagar como cuenta final, son siempre mayores que los del año anterior, con el problema de que los sueldos no se reajustan por IPC o una cifra mayor, pues sólo 1/4 de las empresas chilenas están en condiciones económicas de hacer que los salarios se ajusten a la inflación o sobre éste. Por lo

tanto, el incremento en los salarios reales ha sido mucho menor del que necesita la economía. Un dato más devela esta cuestión. En los últimos cuatro años, desde el año 2020, el costo de la vida en Chile, la cuenta final, ha subido un 30%. Un 30% de inflación acumulada en los últimos años. Nunca habíamos visto esto.



Foto: clarin.com

II. La pregunta por cuándo se “jodió” Chile

La pregunta es: ¿cuándo se “jodió” Chile? ¿Por qué llegamos a este resultado? Hemos planteado que hay tres grandes factores que hicieron que nuestra economía se “jodiera”. La primera fue la Reforma Tributaria de la presidenta Bachelet el año 2015, que hizo subir fundamentalmente el impuesto corporativo de manera desmedida, por sobre el promedio de la OCDE, eliminando el FUT, que era un gran incentivo al ahorro y la inversión. ¿Qué es lo que generó esto? Los datos están ahí y son elocuentes: pasamos de crecer por sobre el promedio mundial a crecer por debajo de dicho promedio.

Esto es un dato sumamente importante, porque es la experiencia cercana acerca de un mal experimento. La reforma pretendía recaudar más

de 3 puntos del PIB, equivalentes a 9 mil millones de dólares anuales. ¿Qué terminó haciendo? Recaudando la mitad o menos, en torno 1,3 a 1,5 puntos del PIB. Por lo tanto, este afán o premisa de que subir impuestos permite recaudar más dinero, es falsa.

Un segundo factor para efectos de la economía fue la crisis institucional derivada de la violencia deliberada y extrema del “Estallido Social”. Es muy llamativo que dicha violencia en las calles cesó en el momento en que el Partido Comunista entró en La Moneda. Con el “Estallido Social”, se desancló el tipo de cambio respecto del precio del cobre. Antes, la correlación era prácticamente 1. Si subía el precio del cobre, entraban más dólares a Chile. Por lo tanto, el tipo de cambio bajaba. Después de esto, se generó ese comportamiento errático, casi inverso, y empezamos a tener cerca de 200 pesos de sobreprecio en el tipo de cambio a base de pura incertidumbre.

Y luego, nos vimos enfrentados a todo el proceso constitucional, —por cierto, otra serie de incertidumbres — pero también empezamos a ver, fruto del “Estallido Social” y la pandemia a un sistema político completamente desarticulado y sin liderazgo.

En ese contexto, vimos desde el Congreso la mayor expresión del populismo en política, que fueron los retiros previsionales. Estos no sólo inyectaron 50 mil millones de dólares en la economía, sino que fueron responsables de cerca de 7 de los 12 puntos en la inflación que tuvimos en 2022. Si no hubiésemos tenido dichos retiros, hubiésemos tenido una inflación similar a la de Uruguay, por ejemplo, en torno al 6 ó 7%. Además, dejaron a 4 millones de personas sin ahorros previsionales, con un

daño irreparable para su previsión y, finalmente, generaron que los créditos largos sean de difícil acceso para la familia, porque introdujeron un riesgo al sistema financiero, siendo el gran responsable de que menos personas puedan acceder a créditos hipotecarios.

Finalmente, si bien menos dicho, está la visión estatista de desarrollo del actual Gobierno. Esto ha generado, por un lado, una incertidumbre enorme, pues se están discutiendo políticas públicas que tienen como eje común al Estado con un rol preponderante en la administración de bienes y servicios. Eso está en la reforma tributaria, por de pronto, y en la reforma previsional con dos elementos que son centrales.

Primero, en el sistema de reparto, que no sólo es imposible de financiar, sino que básicamente lo que hace es gastarse el dinero de los cotizantes del mes de hoy en los pensionados del mes de mañana. El problema es que hoy día tenemos 2,5 millones de adultos mayores y en 2050 tendremos 4,5 millones. El segundo componente es que, a través de la creación de un ente estatal como administrador, por un lado, y por el otro, el inversor, además del sistema de licitaciones que está estableciendo el Gobierno en el proyecto, harán progresivamente que el Estado, en una competencia desleal con el sector privado, vaya ganándose las licitaciones hasta llegar a cerca del 65 ó 70% del stock de afiliados y de los montos. Por lo tanto, va a tomar control sobre el mercado de capitales. El ahorro en Chile está en el sistema previsional. Ya nos quedan 160 mil millones de dólares, de los más de 200 mil millones que teníamos. Sobre ellos, el Estado va a tener un rol preponderante.

Algo que es más delicado, a partir de una estrategia comunicacional totalmente deliberada, es que el Gobierno ha ido instalando un principio de desconfianza sobre la acción de los privados, a partir de declaraciones del tipo: "Hay que derrocar al modelo neoliberal", dicho en su momento por el Presidente. Luego, las declaraciones de la ministra Jara de que los empresarios tienen que pagar mejores sueldos. Otra, a partir de las declaraciones del Presidente, que señalaba, introduciendo cuña en una familia empresaria, y así un largo suma y sigue; completamente inaceptable.

Respecto a la reforma tributaria, esta consta de dos grandes proyectos. Uno es el de "cumplimiento tributario", que es básicamente antievasión y elusión, y el otro, el proyecto de alza de impuestos y cambio al sistema tributario en general. Básicamente, lo que está haciendo el Gobierno, de una u otra manera, es volver a la misma versión del proyecto original, salvo en lo del impuesto al patrimonio y un par de otros elementos.

El proyecto antievasión tiene dos grandes problemas. Primero, que está mal calculado. Es decir, no vamos a ser capaces de recaudar lo que el Gobierno dice que se podrá, unos 1,6 puntos del PIB, lo cual es completamente imposible. Y, segundo, otro ejemplo de la desconfianza hacia los contribuyentes y del rol preponderante del Estado, es lo expresado en un informe encargado por el Gobierno a Michel Jorratt, que señalaba que los empresarios chilenos evadían el 50% de los impuestos. Eso es completamente falso. No hay ningún dato que pueda demostrarlo.

El gran elemento que explica la evasión en nuestro país es la informalidad. Por lo tanto, lo que tenemos que hacer es combatirla y, por su-



Foto: emol.cl

puesto, ocupar todo el rigor de la ley sobre quienes evaden impuestos, como corresponde, pero el gran problema es la distinción entre evasión y elusión. La evasión está expresamente tipificada en la ley. La elusión, entendida como ciertos atajos o resquicios, contenida en el proyecto del Gobierno y que fue la norma que se rechazó en la Cámara, quería transferir esa responsabilidad al SII. Es decir, que por vía administrativa se pueda decretar cuándo el usuario incurrió en ello y, por lo tanto, sancionar. Lo que está haciendo el Gobierno es tratar de darle facultades excesivas a un Servicio de Impuestos Internos por sobre los derechos del contribuyente. Eso es completamente inaceptable.

Si se quisiera avanzar en un buen proyecto antievasión, en lo que creo que todos estaremos de acuerdo, se requiere cambiar la estructura del SII. Hoy día, el Servicio de Impuestos Internos es básicamente un actor de confianza política del gobierno de turno. La última gran refor-

ma fue vía gestión por Javier Etcheverry, bajo el gobierno presidente Lagos. Después de eso, el servicio no se ha modificado, mientras hay estructuras de poder en su interior que no operan bajo la lógica del cumplimiento legal y del mandato del servicio. Eso hay que cambiarlo de manera urgente.

Cuando me tocó ser subsecretario, alcanzamos a diseñar hacia el año 2020, un anteproyecto para reformular el gobierno corporativo del SII, más parecido a la CMF, es decir, un cuerpo colegiado, con una estructura contractual y de regulación moderna. Ocurrió que la pandemia obviamente cambió las prioridades e hizo imposible avanzar en un proyecto de esa naturaleza. Hoy, el Ejecutivo podría introducir una indicación, pues es su facultad exclusiva, lo cual sería una forma de generar *check and balances*, tan importante en las políticas públicas.

Luego está el cambio al sistema tributario en general. Acá no tenemos proyecto de ley todavía, pero el Gobierno ha señalado cosas como que subirá los impuestos a las personas, primero a aquellas que ganan 3,5 millones de pesos, o sea, alrededor de 450 mil personas, que es el 15% de las personas que pagan impuestos en Chile, con una recaudación en torno a los 500 millones de dólares. En esos tramos, las tasas subirían del 13% al 40%, y del 16% al 45%. Después, esto se habría modificado, pues se habla de un preacuerdo con la Democracia Cristiana, lo que significaría subir a 4,5 millones, lo que según cálculos propios significaría llegar a 235 mil personas con una recaudación de 400 millones de dólares, equivaliendo al 8% de personas que pagan impuestos.

¿Qué es lo que estaríamos haciendo con eso? Lo mismo de siempre: engañarnos a nosotros mismos, esta vez cargándolas contra los profesionales exitosos para que financien los déficits de recaudación que supuestamente habría. Por lo tanto, es una propuesta facilista, que nadie estaría disponible para ir a defenderla en un matinal, por ejemplo, como un alza de impuesto a estos “ricos”. No va a pasar, aunque hoy se puedan decir algunas cosas, pero seguirá siendo una propuesta que recauda muy poco y no va al meollo del asunto.

Hay otros elementos que tenemos que conocer, de los que el Gobierno ha adelantado que, así como en el proyecto anterior, se rebajaría el impuesto corporativo de 27% a 25%, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones, las cuales no parecen ser suficientes. Por otro lado, se habla de una tributación dual para que las personas tributen vía dividendos y también a través de impuestos personales, con una carga tributaria total que debiera llegar al 40%, entre muchos otros detalles.



III. ¿Necesitamos más impuestos?

Ahora, veamos si es cierto o no que necesitamos más impuestos a través de la evidencia comparada y sus datos. El primero de ellos es reparar en la eficacia y eficiencia del Estado. ¿Cuál es el rol de un Estado? Quiénes creemos en la subsidiariedad y la hemos tratado de aplicar siempre, el Estado cumple un rol redistributivo, recaudando dinero, que en Chile está en el rango de 82 a 84 millones de dólares anuales, equivalentes al 22% y 24% del PIB. Aquello se lo transforma en políticas públicas: salud, educación, etc., para aquellas personas que necesitan apoyo o subsanar algunas fallas del mercado.

Entonces, uno de esos roles fundamentales es reducir la desigualdad, medida por el Gini, donde 1 es total desigualdad y 0 es total igualdad;

en donde Chile está en la mitad. Algo interesante al respecto es que antes de impuestos y transferencia, esto es, antes que el Estado reciba el dinero y lo transfiera, la desigualdad de Chile es la misma que la de Alemania. ¿Qué pasa después de la acción del Estado? Nosotros nos quedamos casi igual: nuestro Gini baja apenas de 0,49 a 0,46. En cambio, en la OCDE baja de 0,47 a 0,31. En Alemania es más o menos esa la magnitud. ¿Por qué es tan importante esto? Porque significa que, con la plata que recaudamos, no somos capaces de reducir las desigualdades que se generan, producto de un Estado que es ineficiente en sus políticas públicas, en generar mejores condiciones de vida para las personas.

Después, al examinar la carga tributaria, hoy en Chile la carga tributaria llega al 22% del PIB y si uno mira los informes de la OCDE, verá que la carga tributaria está en torno al 35% aproximadamente. Empero, hay una gran trampa que debe ser controlada por algunas variables. Por ejemplo, hay que considerar que ellos tienen fundamentalmente modelos de bienestar y la seguridad social está incorporada dentro de las cuentas fiscales. Si nosotros controlamos por ingreso, contribuciones de seguridad social y estructura poblacional, llegaremos a la conclusión de que la brecha real con la OCDE es de 1,8 puntos del PIB.

Recordemos que el Gobierno en su propuesta tributaria original pretendía recaudar 4,2 puntos del PIB. Después, bajaron a 3,6 puntos y hoy día no sabemos, pues del proyecto antievasión pretendían recaudar 1,6 puntos y hay que ver cuánto más quieren recaudar con las otras iniciativas. Lo importante de estas cifras es contrastar cifras realmente comparables, sobre todo si queremos mirarnos respecto a la OCDE, lo cual es una alternativa y que suele encantarnos como chilenos.

Si mirásemos la distribución de la recaudación tributaria, considerando básicamente la tributación de las personas, de las empresas, IVA e impuestos territoriales o a la propiedad, será evidente que nosotros recaudamos más en las empresas, en proporción del PIB, y que la gran brecha está a nivel personal. Si nos pusiéramos como meta igualar en todos los índices de gráfico a la OCDE, lo que tendríamos que hacer es bajar el impuesto corporativo y subir el impuesto a las personas.

Otra forma de ver esto es entender cómo se distribuye la “torta” de la carga tributaria en Chile. Llegaremos a la conclusión de que más del 40% de nuestras recaudaciones son IVA. Por esto hay que ser cuidadosos a la hora de oír a quienes llaman a bajar este impuesto, pues, si bien tiene muchos problemas, disminuirlo sería mermar de manera muy significativa la recaudación fiscal; sobre todo considerando los niveles de crecimiento proyectados para los próximos años.

¿Cuál es la solución? La solución de manual es simple: hay que aumentar la base de tributación. En la OCDE, tres de cada cuatro trabajadores pagan impuestos. En Chile, sólo uno de cada cuatro trabajadores paga. Ahora, desde las políticas públicas reales, esto significaría que debería gravarse con pequeños montos y de manera progresiva a personas que tienen ingresos bajo los 830 mil pesos, esto es, el percentil 75. Pero supongamos que sólo recaudaremos a partir del percentil 50, o sea, una persona que gana 502 mil pesos tendría que pagar. ¿Es políticamente viable eso? No vemos ningún gobierno que se atrevería a hacer esto. Es posible hacerlo progresivo, con algunos mecanismos como, por ejemplo, fijar umbrales y, en la medida que vayan aumentando los ingresos, los umbrales se fueran corriendo y así irían sumando más base de tributación.

Sin embargo, a las empresas ya no podemos extraerles más dinero. De hecho, ganaríamos mucho si bajáramos en forma progresiva e importante su tributación para llegar a un impuesto *flat* del rango del 22% al 20%: creación de puestos de empleo, generación de inversión. Pero hay que ser cuidadosos con el impuesto a las personas, porque aun cuando la técnica diga lo que hay que hacer, no se ve un camino político posible para que eso pueda avanzar en el corto plazo.

A modo de resumen, si lo que tenemos es un escenario económico que no funciona, estamos mal, con una reforma tributaria que no apunta a los elementos centrales, porque dice que va a reducir la evasión de una manera en la que no será capaz, entregando un poder de control total al SII, cuya gobernanza no da garantías y, por el otro lado, vemos que la evidencia internacional nos muestra que hay una brecha de recaudación con la OCDE, pero mucho menor de lo que muchos dicen; y si agregamos el hecho de que las soluciones no son fáciles desde el punto de vista político en materia tributaria, la pregunta es: ¿cuál es la alternativa que podemos ofrecer?



Foto: unsplash.cl

IV. El camino de las soluciones

Más inversión y menos impuestos. Como hemos dicho, la inversión está estancada y el ciclo no proyecta bien. Para reactivar nuestra economía lo primero, aunque contraintuitivo para muchos políticos, es no subir ahora ningún impuesto. Ya se creó recientemente un *royalty* minero, que recaudaría 0,5 puntos del PIB, que son 1.500 millones de dólares. Sería dinero suficiente, por ejemplo, si alguien quisiera subir la PGU a 250 mil pesos con una cobertura incluso mayor y en régimen.

Las MiPYMES han sido sobrecargadas con impuestos que terminan agobiándolas y condenándolas al cierre. Si sumamos los efectos combinados y en régimen de la Ley de 40 Horas, de una eventual alza del sueldo mínimo sobre los 600 mil pesos, y un eventual aumento

de cotización previsional, hasta 3 de cada 10 trabajadores actuales podrían perder su empleo.

Acerca de la base de tributación, hoy es inviable agrandarla, pero sí se puede plantear una hoja de ruta de largo plazo, pero para que eso sea políticamente viable, hay que generar un periodo transitorio largo, donde probablemente se empiece a implementar en un gobierno distinto de aquel que lo aprobó.

También se requieren incentivos para el desarrollo y crecimiento de las empresas. Tenemos una economía donde más del 99% de las empresas en nuestro país son PYMES, empresas que generan más o menos la mitad del empleo, pero una fracción muy pequeña de la riqueza, la que, en general, es producida por las empresas grandes; teniendo pocas empresas medianas y con capacidad de crecimiento. Esto, en buena medida, se debe también a nuestro sistema tributario. No tenemos incentivos para que las empresas crezcan, pues las empresas chicas, hasta 75 mil UF pagan 12,5% de impuestos, pero si generan más riqueza los impuestos suben sustancialmente. No hay incentivo para que las empresas pequeñas vayan evolucionando, por lo que resulta razonable alcanzar un impuesto *flat* para todas las empresas en un plazo de 10 años. Esto significa bajar el actual impuesto corporativo del 27% actual —lo que se encuentra por sobre la media de la OCDE—, a un 20%. Esta medida sería un impulso sustantivo a la inversión que importa, la formación bruta de capital fijo, como construcciones y compra de maquinarias, lo que permitiría reactivar con fuerza nuestro mercado laboral.

Reducir dramáticamente la permisología. En un reciente estudio de la Universidad San Sebastián publicado por El Mercurio, estimamos que el costo de la burocracia excesiva en el Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA), que concentra buena parte de la inversión relevante para el país, fue de casi US\$ 2.000 millones el año 2023, un 0,58% del PIB. No podemos darnos el lujo de mantener ineficiencias como ésta si queremos salir de la mediocridad actual y aspirar a tasas de crecimiento económico cercanas al 4%. Esto exige una simplificación y armonización regulatoria relevante.

Obtener una Resolución de Calificación Ambiental favorable se ha convertido en una importante barrera para el desarrollo. De acuerdo con nuestro estudio, para proyectos de mayor envergadura el tiempo promedio para obtener un permiso fue de 985 días el 2023, más del doble del promedio histórico. En peores casos, un proyecto puede requerir sobre 3.000 días para su aprobación. No hay planificación que resista. Proyectos más simples tampoco la tienen fácil. Dos de cada tres proyectos se retrasaron más allá de los plazos legales. Estos retrasos pueden interpretarse como un costo o impuesto oculto a la inversión.

La inversión, fundamental para crear progreso económico y social, se contrajo fuertemente el 2023 en un 5,3%. En el estudio mostramos que esto es consistente con una abrupta caída en los proyectos aprobados en el SEIA: mientras una década atrás se aprobaban más de US\$ 30.000 millones, el año pasado a penas llegamos a los US\$12.000 millones, un 30% menos que el 2022 y la menor cifra desde 2007. Pero la inversión también es necesaria para cumplir nuestros compromisos internacionales de alcanzar la carbono neutralidad. En las próximas dos décadas,

se requerirán inversiones por más de US\$ 50.000 millones en energía, minería e infraestructura, para mejorar nuestro estándar tecnológico ambiental y estimular la industria doméstica del hidrogeno verde. Paradójicamente, somos nosotros mismos los que nos autolimitamos con un sistema de permisos estatales incomprensible y a veces abusivo.

En el complejo proyecto de ley presentado por el Gobierno que revisa el SEIA, solamente una fracción de sus artículos apunta a mejoras relevantes en la eficiencia del aparato público. Para avanzar con mayor celeridad y foco, proponemos separar la tramitación, en una ley corta para lo urgente que es reducir sustantivamente los tiempos de tramitación, y una ley larga para revisar los demás instrumentos de gestión ambiental.

¿Qué debiera contener la ley corta? La principal falencia del procedimiento de evaluación ambiental es el excesivo carácter coordinador y poco resolutivo del Servicio de Evaluación Ambiental. Concentrar la toma de decisiones en un cuerpo colegiado, con contrapesos necesarios para integrar distintas visiones sobre sostenibilidad, mejoraría su vigencia. Si bien esta idea estuvo en el debate de su reciente aprobación en general en la Comisión de Medio Ambiente del Senado, está por definirse su composición y nombramiento.

Adicionalmente, se le debiera otorgar al regulador atribuciones para estandarizar el procedimiento de permisos y acelerar la calificación de proyectos recurrentes. Países como Portugal han establecido procedimientos abreviados con estándares predefinidos. Los proyectos podrían optar voluntariamente por este régimen con reglas de aprobación expeditas, bastando una declaración jurada simple para obtener un permiso



en un plazo mínimo. Estas medidas podrían reducir los plazos hasta en un 90% para la mayoría de los permisos.

Pero no todo es ley. Muchos de los retrasos se subsanan con mejor gestión, profesionalización del staff, digitalización de procesos y más transparencia que facilite el escrutinio de las autoridades.

La autorización ambiental de proyectos es de la máxima relevancia, pues busca proteger la salud de las personas y nuestros ecosistemas. Sin embargo, la institucionalidad se deslegitima si no es posible agilizar su operación. El tiempo corre y mientras esto no mejore seguiremos lamentando oportunidades perdidas por nuestras propias negligencias.

Mejor gasto público. Una materia poco noticiosa, pero donde se puede hacer una gran contribución, es en mejorar la calidad del gasto público.

Un ejemplo evidente está en la educación, en la que Chile gasta en torno a 6,3 puntos del PIB mientras la OCDE gasta en promedio 4,6 puntos¹. ¿Alguien podría decir que la calidad de la educación pública en Chile es mejor que en la OCDE? ¿Cuál es la diferencia? La gran diferencia es cómo se gastan estos recursos. La OCDE tiene una “pirámide de gasto”, destinando el 75% de los recursos a la educación primaria y secundaria, Nosotros tenemos una pirámide invertida, pues gastamos 2,7 puntos del PIB en educación superior y su gratuidad. Sobre la discusión de la condonación del CAE, esto resulta injusto y regresivo. Es una buena política pública: es un crédito muy blando y conveniente que incluso adquiere cualidades de beca cuando el beneficiario no tiene empleo y caduca a los 15 años.

Lo que tenemos que hacer es invertir en la primera infancia, entre los 4 a los 7 años, fundamental para desarrollar trayectorias de aprendizaje exitosas, sobre todo en contextos donde hay un capital social y cultural desmejorado, lo que nosotros debemos apuntalar.

La calidad del gasto público es esencial, cómo se distribuyen esos recursos y cómo se gastan. Hay muchos estudios en la materia. En uno de ellos, realizado por el exministro de Hacienda Felipe Larraín y yo, detectamos que a partir de tres instrumentos es posible ahorrar y reasignar de manera razonable entre 0,5 a 1 punto del PIB por año, o sea, entre 1.500 a 3.000 millones de dólares.

[1] OCDE 2023, Education at a Glance. En: <https://tinyurl.com/2j8aw7jx>

¿Cuáles son las tres grandes fuentes de pérdida en los recursos del Estado? La primera son nóminas salariales abultadas. Los datos del INE, que son reales, aunque algunos ministros han tratado de desconocerlos, dicen que en el periodo del año 2022 se aumentó en 100 mil los funcionarios públicos. La remuneración promedio de un funcionario público, según datos oficiales de DIPRES, es de 1 millón 680 mil pesos. Al multiplicar estos números y asignando ciertos flujos, concluiremos que eso se traduce en un incremento anual en torno a los 1.800 millones de dólares con cargo al Estado. A diferencia de la Alta Dirección Pública, en el resto de la administración pública no existen esos filtros de mérito, por lo que se está llenando con operadores políticos, personas que no tienen las calificaciones, a costo de todos los contribuyentes.

¿Cuál es la solución ahí? Con el *stock*, hay poco que hacer. Es sumamente difícil retirar a la gente, porque están los principios de confianza legítima en la Contraloría, etc., pero pueden cerrarse los flujos para el futuro a través de la Ley de Presupuestos de la Nación. Con todo, la evidencia empuja a hacer algo al respecto. Si uno mira la evolución del empleo en Chile los últimos 10 años, verá que la masa salarial privada creció un 9%, mientras que la pública lo hizo en un 52%; un crecimiento de 5 a 1, mientras en la OCDE es del orden de 2 a 1. Algo está pasando, algo estamos haciendo mal.

Otro aspecto son las compras públicas que pagan sobrepagos. Según un estudio en 2020 de la Fiscalía Nacional Económica, organismo autónomo que publicó estos datos, demostró que el Estado paga todos los años sobrepagos por cerca de 840 millones de dólares. Esto ocurre, entre otras cosas, gracias a los “convenios marco”, donde se

licita un precio para 6 años, no hay competencia en ese periodo. Por lo tanto, por “saltarse la fila” y generar procedimientos más expeditos, el Estado paga más que si realizase una cotización de precios en el mercado y pagase directamente.

Finalmente, hay que encargarse de los programas gubernamentales mal evaluados. Hay cerca de 700 programas estatales, de los cuales 43% tiene una evaluación deficiente de la DIPRES. Eso significa que los recursos no llegan a quien tienen que llegar. Al respecto, aprendimos de la experiencia en la pandemia: transferencias monetarias directas. El muy cuestionado IFE Universal, si bien involucró ingentes recursos, funcionó efectivamente como un cheque para las familias. Hemos llegado al análisis de que transferir 25 mil millones de dólares, significó una cadena de producción donde estuvieron involucradas aproximadamente 150 personas en la cadena de valor del SII, Tesorería General de la República, BancoEstado y Ministerio de Desarrollo Social.

Con una pequeña cantidad de funcionarios se logró transferir esta enorme cifra, evitando mayores intermediarios, mientras en el resto de los programas gubernamentales, la costumbre es que, de cada 100 pesos, aproximadamente \$ 30 terminan llegando a modo de una prestación o servicio de transferencia a las personas, mientras \$ 70 se pierden en el camino: en infraestructura, oficina, pago de sueldos y demases. Las transferencias monetarias directas son una forma simple de imprimir el principio de libertad y de confianza en las decisiones de todas las personas, así como de reducir la burocracia en el Estado.



En materia de mercado laboral, teniendo 1 millón 200 mil personas sin empleo, con un 29% de informales, hay que decir que esto no va a cambiar en el corto plazo, pues es un factor sumamente estructural. Si bien no va a cambiar, sí tenemos algunas experiencias que han funcionado en el pasado y que nos pueden servir, por ejemplo, el llamado “IFE Laboral” del año 2021.

En esta época, se invitaron a expertos como Joseph Ramos, David Bravo, Cecilia Cifuentes y otros, preguntándoles qué se podía hacer para incentivar el empleo formal. Hasta ese momento, todos los subsidios en Chile eran a la demanda de empleo, pero acá teníamos personas que no se atrevían a salir a buscar empleo: por la pandemia, porque tenían problemas prácticos, etc. Por lo tanto, cambiamos el subsidio a la oferta, es decir, al trabajador, creando un subsidio de 250 mil pesos por 6 meses para todas las personas que nos demostraran con la liquidación

de sueldo que tenían un nuevo empleo formal. Ese instrumento, con un cargo estatal razonable, permitió recuperar 1 millón de empleos, porque la gente entendía y valoraba el premio de encontrar un empleo formal con cotización, protección social, etc.

Hoy, la situación es otra. El problema es que nos estamos generando empleo, pero estos ejemplos nos sirven para poder identificar qué herramientas podemos generar. También respecto a la participación laboral femenina, mientras en los hombres es del 50%, en las mujeres está en el 70%. Con esa brecha, estamos perdiendo mucho valor y oportunidad en la economía.

Educación pública de calidad. Está pendiente la reforma educacional al aula. Esta es una gran oportunidad, no ahora, sino para el próximo Gobierno, que permita hacer una contrarreforma educacional, que permita volver a enfatizar los aprendizajes de los niños. Todas las reformas educacionales del último tiempo en Chile han sido administrativas, tal como los SLEP, los cuales han perjudicado el aprendizaje de los estudiantes. Ahora, deberíamos ir a los profesores, a los aprendizajes, invertir más recursos en la base de la pirámide, pues, si queremos avanzar en productividad y en mejora de salarios, tenemos que mejorar los estándares educacionales. La productividad en nuestro país se encuentra estancada hace 15 años. Para producir más y mejor, hay dos variables fundamentales: la introducción de tecnología, y la educación. Sin una mejor educación no seremos capaces de aumentar el PIB per cápita en forma sustantiva.

Esta es la madre de todas las batallas. El problema es de incentivos: como sus resultados son de tan largo plazo, no genera interés en la clase política. Por ello, hay que ser majadero en promoverla como piedra angular si queremos avanzar hacia el esquivo desarrollo.

Mejores pensiones: más capitalización individual, más ahorro y mejores salarios. Finalmente, está la reforma previsional. Aquí hemos hecho propuestas con Bernardo Fontaine y Karol Fernández, a disposición de los partidos políticos y que hemos difundido en diversos niveles.

El Gobierno quiere reparto y avanzar hacia el control estatal de los fondos de pensiones, terminar con las AFP y asumir un rol preponderante sobre el mercado de capitales.

¿Cómo ha sido el desempeño de la capitalización individual en Chile? Cuando uno mira hoy cualquier pensión, de cada 100 pesos de esa pensión, \$70 son rentabilidad, mientras que \$30 corresponden al aporte de capital de cada trabajador. Para adelante, la rentabilidad no será la misma por lo que es necesario cotizar más y por más tiempo para obtener pensiones similares a las que existen hoy.

Sin embargo, debemos ser cuidadosos, pues al aumentar la cotización esto tendrá un efecto adverso sobre el mercado laboral. Un aumento abrupto conducirá a un aumento del desempleo y de la informalidad, y a una caída en los salarios. El incremento debe ser gradual para que el mercado se acomode, por ejemplo, de 6 puntos en 12 años.

Además, es imperativo que el total de la cotización de los trabajadores vaya íntegramente a las cuentas individuales. La evidencia muestra que no solamente hace más sentido a las personas, sino que es lo que genera también mayor rentabilidad.

Un tercer elemento al respecto es que, si vamos a crear algún órgano estatal, tiene que competir en igualdad de condiciones con el sector privado. Hoy día, la ley establece que todos aquellos aspectos que sean deficitarios del ente inversor serán subsidiados por el fisco. Eso producirá que en las licitaciones apueste a bajo costo y, por lo tanto, gane todas las carteras. Eso es completamente inaceptable.

Por lo tanto, el gran foco de una reforma previsional tiene que ser el ahorro, que es el motor de la inversión. Sin ahorro no hay inversión y la única forma que tenemos, de mediano y largo plazo, para tener mejores pensiones.

Respecto a la solidaridad, muy discutida, esta no puede venir de cuenta de los trabajadores, sino que debe financiarse con impuestos generales. Esto es lo que ha funcionado en Chile y es lo que permitiría que esto fuera un sistema más justo y eficaz; no a través del reparto ni del control estatal del mercado de capitales.

La bencina de una mejor pensión son las remuneraciones. Para mejorar las pensiones tenemos que generar mejores salarios. Esto no se hace con voluntarismo, sino con políticas pro crecimiento e inversión (ver propuestas anteriores). Fortalecer nuestro mercado laboral es entonces la piedra angular de un sistema de pensiones más robusto y rentable en el largo plazo.



www.fjguzman.cl

 @FundacionJaimeGuzmanE  @fundacionjaimeguzman  @FundJaimeGuzman

Capullo 2240 - Providencia, Santiago | Tel: (56 2) 2940 1100