

Alameda 3363
Estación Central-Santiago
Tel. +56 2 7180765
<http://www.fae.usach.cl/economia/>

Universidad de Santiago



Departamento de Economía

Serie de Documentos de Trabajo

Análisis Fiscal de propuestas de reforma tributaria y de pensiones en futuro gobierno de Gabriel Boric.

Autor:

Víctor Salas Opazo (Universidad de Santiago)
Sebastián Cuellar Pedreros

Análisis Fiscal de propuestas de reforma tributaria y de pensiones en futuro gobierno de Gabriel Boric¹.

Víctor Salas Opazo, Departamento de Economía USACH
Sebastián Cuéllar Pedreros y Equipo Conversatorio de Política Económica
Departamento de Economía, USACH

Resumen

El programa de gobierno de Gabriel Boric, que se inicia el 11 de marzo de 2022, tiene varias propuestas con efectos fiscales, todas son relevantes, pero la reforma tributaria, además es urgente, por los requerimientos de recursos que tendrá inicialmente el gobierno para cumplir sus compromisos sociales. También la reforma de pensiones presenta urgencia por los compromisos ciudadanos, que se deben cumplir. Ambas se analizan en sus efectos fiscales en este documento. Otros compromisos con impacto fiscal, que se tratarán en futuros documentos, son las reformas de salud, la reforma verde, la reforma educacional. Además, queda pendiente un análisis de los efectos de un potencial endeudamiento en caso de fracasar la reforma tributaria, que requiere acuerdos políticos amplios, aun sin perspectivas claras, empero la estrategia de segunda vuelta consistió en cambios suficientes para comunicar a los votantes el compromiso del futuro gobierno con la convergencia fiscal y la financiación responsable de las medidas comprometidas (%responsabilidad fiscal+), lo cual se tradujo finalmente en el nombramiento de Mario Marcel como ministro de Hacienda. La reforma tributaria propuesta, para hacer frente a los gastos fiscales de todas las medidas económicas propuestas, cuyo costo asciende a 8,5 puntos del PIB, supone modificar y aumentar los impuestos en distintos sectores de la economía, entre ellos el aumento de impuesto a las personas con sueldos de más de \$4,5 millones de pesos (recaudaría 1% PIB); la reducción de exenciones tributarias (1% PIB), medidas como la eliminación de las exenciones a las ganancias de capital en instrumentos bursátiles (dichos ingresos deberán sujetarse a las normas generales de tributación), eliminación al régimen de renta presunta, pasando estos contribuyentes al régimen Pyme, la eliminación de la exención al impuesto de primera categoría (gravamen sobre ingresos que provienen del capital) a los fondos de inversión privados; aplicación de impuesto a la riqueza (1,5% PIB), a los %superricos+(0,01% de la población adulta) y también a las utilidades retenidas de las empresas cuya tributación se encuentra pendiente (se busca evitar la postergación del pago, y las Pymes quedarán exentas); aplicación de impuestos verdes (1% PIB) como impuesto al CO2 desde US\$5 a US\$40 dólares por tonelada de CO2; aumento al impuesto específico a los combustibles a 7 UTM/m³ en promedio a nivel nacional eliminando exenciones para industria y transporte; e impuesto *ad-valorem* al plástico de envases y embalajes y el plástico contenido en los principales productos de plásticos desechados comercializados, entre otras medidas; aplicación de Royalty (derecho de explotación) a la gran minería del cobre, que irá en función directa a las rentas económicas de las mineras (1% PIB); medidas contra la evasión y la elusión de impuestos (2,5% PIB). Rendimientos que estarán asociados con el crecimiento y los acuerdos que se logren para mantener la estabilidad económica del país y el control del endeudamiento que está alrededor de 34,9% del PIB en 2021. Sobre la reforma de pensiones se puede afirmar que está en el centro de las demandas sociales y de las urgencias que necesita atender el próximo gobierno en el corto plazo. En este punto, el programa económico de G. Boric propone la creación de un Nuevo sistema de Pensiones y No + AFP. Este sistema estaría conformado por tres pilares: un pilar contributivo, un pilar no contributivo y un pilar de ahorro voluntario, donde entraría a competir las AFP por los mayores ahorros que deseen hacer los trabajadores. El nuevo sistema de pensiones se financiaría con la creación de un Fondo de Reserva, construido sobre el actual Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) el cual fue creado en diciembre de 2006 y hasta 2021 acumula aportes por US\$9.477,1 millones y retiros por US\$5.951,8, por lo que, las inversiones financieras han generado recursos adicionales por US\$3.849,14 millones en 15 años. Todo esta constituye una propuesta iniciar que deberá ser acordada finalmente con el parlamento.

Correspondencia a: Departamento de Economía, Universidad de Santiago de Chile. Av. Bernardo O'Higgins 3363. Santiago, Chile 562-718-0769. Dirección electrónica: victor.salas@usach.cl

¹ Este documento se enmarca en la NOTA PEC producida y publicada en enero de 2022 en el área de investigación en Política Económica del Departamento de Economía de la Universidad de Santiago de Chile y que fue desarrollada en el ámbito del Conversatorio de Política Económica dirigido por el profesor Víctor Salas. Recibió comentarios de algunos académicos del Departamento de Economía y de los miembros del Conversatorio de Política Económica Jaime Moreira, Andrea Contreras y María Paulina Céspedes. Contó con la colaboración del Ayudante de Investigación Sebastián Cuéllar, IC en Economía de la Universidad de Santiago de Chile. Cualquier error es, sin embargo, de responsabilidad de los autores.

Introducción

El programa económico de la coalición política **Apruebo Dignidad+**, ampliada en el gabinete recién nombrado por Gabriel Boric, futuro presidente de Chile para el periodo 2022-2026, se enmarca en un contexto de profunda crisis política, económica y social que se hizo visible en nuestro país desde el 18 de octubre de 2019, fecha en la cual se originó el **Estallido Social+**, suceso impulsado por el descontento de gran parte de la población de Chile, en especial de los sectores de clase media y los más vulnerables. La crisis, en particular, la económica se profundizó aún más con la irrupción de la pandemia del COVID-19 en 2020, que obligó a los gobiernos de todo el mundo a aplicar una serie de medidas que afectaron principalmente a los sectores económicos que requieren interacción social para funcionar. El **Estallido Social+** desembocó en el plebiscito de 2020 para crear una nueva constitución, este proceso democrático arrojó resultados contundentes, ya que, el 80% de la población que fue a votar (48% del padrón electoral) optó por la opción de aprobar la creación de una nueva constitución, a través de una convención constitucional. La convención se conformó por 155 miembros, entre los que se cuentan independientes (42%), coaliciones políticas de centroizquierda e izquierda como **Apruebo Dignidad+** (18%) y **Apruebo+** (16%) y, por último, la coalición de centroderecha y derecha **Vamos por Chile+** (24%).

Las demandas del **Estallido Social+**, vinculadas principalmente al mejoramiento de la calidad de vida de la población de clase media y sectores vulnerables (**Más dignidad+**), están estrechamente relacionadas con el manejo económico de los recursos disponibles en el territorio, tanto del estado, como del sector privado. La coalición política representada por Gabriel Boric (**Apruebo Dignidad+**), acogió gran parte de estas demandas sociales en su programa de gobierno, y eso influyó en su votación en la primera vuelta en noviembre 2021 (25,8% en la primera vuelta donde votó el 47,3% de los inscritos), también claramente su enfoque de **gradualidad en los cambios+** le permitió alcanzar su amplio triunfo en las elecciones de segunda vuelta de diciembre de 2021. Así, se ha configurado un nuevo programa y también una nueva **coalición política+**, de hecho, que lo terminó respaldando y una que gobernará.

El análisis de las demandas sociales desde el punto de vista económico, permitirá esclarecer su factibilidad e impacto en la economía del país, especialmente en un escenario donde a partir de 2022, se espera una lenta recuperación de la economía mundial, que cayó fuertemente en 2020 por la pandemia del COVID-19 y se recuperó parcialmente en 2021. Situación a la que en el país se suma la desaceleración de la productividad total de factores (PTF) que viene experimentando nuestra economía en la última década (-0,4% entre 2011 y 2019).

En suma, para realizar esta nota PEC, se revisó el programa económico de **Apruebo Dignidad+** de primera y las modificaciones de segunda vuelta, caracterizadas estas últimas por tener un giro hacia el centro político, lo cual implicó moderación o cambio de algunas medidas. La estrategia de segunda vuelta consistió en cambios suficientes para dar certezas en el manejo económico, vale decir, comunicar a los votantes el compromiso del futuro gobierno con la convergencia fiscal y la financiación responsable de las medidas comprometidas (**Responsabilidad fiscal+**), lo cual se tradujo finalmente en el nombramiento de Mario Marcel como ministro de Hacienda, persona que cuenta con un apoyo transversal de los sectores políticos dada su destacada trayectoria como funcionario de gobierno, académico, presidente del Banco Central entre 2016 y 2022, entre otros.

1. Esquema básico de Programa Económico del presidente electo Boric

El primer programa de gobierno de %Apruebo Dignidad+ fue presentado el 1 de noviembre de 2021 por el presidente electo Gabriel Boric, e incluye cuatro reformas estructurales, que son:

1. Acceso universal garantizado a la salud.
2. Pensiones dignas sin AFP.
3. Sistema educativo público, gratuito y de calidad.
4. Conformación de un gobierno ecologista.

Estos cuatro ejes incluyen una serie de propuestas de gasto fiscal como, por ejemplo; pensión mínima de \$250.000 pesos mensuales (incluidos los actuales 2,2 millones de jubilados); reducción de la jornada laboral a 40 horas semanales; aumento del sueldo mínimo a \$400.000 en el primer año y a \$500.000 en 2025; condonación de la deuda de educación (Crédito con Aval del Estado); reparación deuda histórica con profesores; un sistema de salud único para todos/as los chilenos/as; y una fuerte inversión verde (pro medioambiente).

También el programa da a conocer un nuevo plan de reactivación económica con un fuerte enfoque para que las MiPymes sean protagonistas en el plan de inversión verde y en la economía en general. Además, se busca potenciar el mercado laboral femenino que ha estado rezagado en pandemia debido a la mayor labor domestica no remunerada que hacen las mujeres. Por último, se busca un plan de inversión pública verde en general, esto en el contexto de la crisis climática mundial. Se contempla un plan de inversión de 0,9 puntos del PIB por dos periodos de gobierno en materia de infraestructura hidrográfica que permita disminuir el uso ineficiente del agua para la agricultura junto con la recuperación de las cuencas hidrográficas, las cuales son importantes para detener el proceso de desertificación y cambio climático.

Por otra parte, se proponen otras medidas de inversión estatal, como por ejemplo; anular la ley de pesca para reasignar los derechos de explotación del mar; fundar una empresa nacional del litio; instalar 500 mega watts en sistemas de autogeneración de energías renovables no convencionales; y fundar una Banca Nacional de Desarrollo, cuyo objetivo estaría puesto en profundizar el sistema financiero del país e incentivar la creación de empresas junto con una sostenibilidad de largo plazo, es decir, se pretende disminuir la aversión al riesgo de los agentes de la economía y aumentar el proceso de innovación, ya que, en nuestro país (según el programa de Boric) los inversionistas optan preferentemente por inversiones rentistas de corto y mediano plazo. Por último y relativo a las inversiones, el programa propone actualizar la normativa relacionada con los requisitos de desempeño de las inversiones para garantizar que las inversiones extranjeras generen encadenamiento con el tejido productivo local.

El costo del programa de %Apruebo Dignidad+ según la coalición de gobierno electo se estima en 8,5 puntos del PIB, equivalente a US\$ 21.496.500.000² millones de dólares, recursos que se pretenden financiar con una nueva reforma tributaria.

² Se considera el PIB estimado para Chile de 2020 por el Banco Mundial.

En lo que sigue se analizará el impacto fiscal de dos reformas relevantes del programa: la reforma Tributaria y la reforma de pensiones. Queda pendiente el análisis fiscal de otras reformas relevantes: la reforma de Salud, la reforma Verde, la reforma Educacional y un análisis de los efectos de un potencial endeudamiento en caso de fracasar la Reforma Tributaria.

2. Reformas relevantes: Tributaria y de Pensiones

Estas dos reformas presentan relevancia por la urgencia de con que deberán ser abordadas, según las expectativas ciudadanas, expresadas, al menos la de pensiones desde el estallido social del 18 de octubre de 2019.

2.1 Reforma Tributaria

Una barrera no menor que deberá enfrentar el próximo gobierno es la conformación del congreso. En el caso de la cámara baja, que cuenta con 155 escaños en total, el 44% se lo adjudicó la derecha y centro derecha, el resto lo conforman en su mayoría partidos de centro e izquierda (50%) más un 6% que se reparte entre independientes y el Partido de la Gente. Mientras que, en el caso de la cámara alta, que cuenta con 50 escaños en total, el 50% se lo adjudicó la derecha, mientras que %Apruebo Dignidad+consiguió el 10% de los escaños. En este contexto, en donde el oficialismo no contará con mayoría en ninguna cámara y se prevé complicado impulsar una reforma tributaria, será fundamental la capacidad de dialogo que tenga el nuevo gobierno con el congreso.

Se determina en el programa económico de %Apruebo Dignidad+la necesidad de impulsar una reforma tributaria para hacer frente a los gastos fiscales que implica el establecimiento de todas las medidas económicas propuestas y cuyo costo asciende a 8,5 puntos del PIB. En este sentido, el gobierno de G. Boric propone modificar y aumentar los impuestos en distintos sectores de la economía. Las modificaciones a la legislación tributaria que se proponen en el programa económico son las siguiente:

- Aumento de impuesto a las personas con sueldos de más de \$4,5 millones de pesos. Se pretende recaudar con esta medida el 1% del PIB.
- Reducción de exenciones tributarias. En este punto se detallan 12 medidas en el programa, entre las cuales podemos mencionar, la eliminación de las exenciones a las ganancias de capital en instrumentos bursátiles (dichos ingresos deberán sujetarse a las normas generales de tributación); la eliminación al régimen de renta presunta, pasando estos contribuyentes al régimen Pyme; la eliminación de la exención al impuesto de primera categoría (gravamen sobre ingresos que provienes del capital) a los fondos de inversión privados; entre otras. Se pretende recaudar en este ítem un 1% del PIB.
- Impuesto a la riqueza; que incluye a los %Superricos+(0,01% de la población adulta) y también a las utilidades retenidas de las empresas cuya tributación se encuentra pendiente (se busca evitar la postergación del pago, y las Pymes quedarán exentas). Se pretende recaudar 1,5% del PIB.

- Impuestos Verdes. En este ítem, se contemplan medidas como aumentar el impuesto al CO2 desde US\$5 a US\$40 dólares por tonelada de CO2. Además, se pretende un aumento al impuesto específico a los combustibles a 7 UTM/m³ en promedio a nivel nacional (se eliminarán exenciones para industria y transporte). Por último, se pretende aplicar un impuesto ad-Valorem al plástico de envases y embalajes y el plástico contenido en los principales productos de plásticos desechados comercializados, entre otras medidas. Se estima una recaudación de 1% del PIB en este punto.
- Royalty a la gran minería del cobre. Se entiende por royalty el pago del derecho de explotación. La aplicación del royalty al cobre irá en función directa a las rentas económicas de las mineras, es decir, a mayor renta por parte de las mineras, mayor impuesto que deberán pagar al estado. Esto incluye un impuesto Ad-Valorem sobre las ventas de las mineras y un impuesto sobre la rentabilidad operacional y financiera de las empresas. Esto último con el objetivo de extraer rentas de aquellos yacimientos con menores costos. Se pretende un aumento del 1% de los recursos fiscales por concepto de royalty al cobre.
- Medidas contra la evasión y la elusión de impuestos. Se pretende recaudar en este punto 2,5% del PIB.

La suma de la recaudación que se espera con las medidas impositivas asciende a 8,0% del PIB, lo cual es menor al 8,5% comprometido, vale decir, hay un déficit de US\$ 1.264.500.000 millones de dólares en el financiamiento, por lo que, a priori se infiere que debiese aumentar el endeudamiento.

Sin embargo, el programa de gobierno (modificaciones de 2ª vuelta) es claro en indicar que uno de sus objetivos importantes en economía es reducir el déficit fiscal estructural de Chile, vale decir, la diferencia entre los ingresos y gastos de largo plazo, el cual se ha desequilibrado producto de la política fiscal contra cíclica aplicada para mitigar los efectos económicos adversos que tuvo la crisis producto del COVID-19.

El nombramiento de Mario Marcel por ahora estaría dando certidumbre al mercado respecto del manejo que tendrá la política fiscal, aunque de igual forma hay expectativa sobre la forma de hacer calzar las promesas económicas del programa del nuevo gobierno con el equilibrio fiscal, sin duda, parece que la reforma tributaria es necesaria para lograrlo.

Tabla 1. Deuda Bruta del Gobierno Central, cierre estimado 2021, (miles de millones de pesos de 2021 y % del PIB estimado)

CUENTAS	PROYECCIÓN IFP III T 2021
Deuda Bruta saldo ejercicio anterior	67.837.184
Déficit Fiscal Gobierno Central Total	19.737.683
Transacciones en activos financieros	-5.026.347
Deuda Bruta saldo final	82.548.520
% PIB	34,9

Fuente: Informe de Finanzas Públicas (IFP) tercer trimestre 2021, DIPRES

La deuda como porcentaje del PIB ha aumentado en 6,7 puntos porcentuales desde octubre de 2019, por su parte, el balance efectivo y estructural proyectan una disminución de -8.3% y -11,5% en 2021 respectivamente (registros más bajos en 20 años), y de -2,8% y -3,9% en 2022 respectivamente. Para mitigar la diferencia entre ingresos y gastos fiscales tanto en el corto como en el largo plazo, el gobierno de G. Boric ha sido claro en considerar los equilibrios fiscales como parte de su plan económico, además de encaminar al país hacia una senda de crecimiento. Por el momento el IFP III de 2021 proyecta un crecimiento del PIB entre 2023 y 2026 de 2,8% en promedio y el Banco Central proyecta entre 1,5% y 2,5% en 2022.

De acuerdo con el IPOM de diciembre de 2021, La recuperación económica superó las expectativas previstas en el IPOM de septiembre, esto implicó un crecimiento de la economía superior al potencial y previos a la crisis del COVID-19. Al mismo tiempo, el mercado laboral ha sido impulsado por medio del IFE laboral, y si bien ha estado mas lento que la actividad para recuperar los niveles prepandemia, en noviembre de 2021 ya lo alcanzó, (febrero de 2020 se ubicó en 7,81% y en noviembre de 2021 llegó a 7,53%) no obstante, la inflación terminó 2021 superando ampliamente el rango superior de la meta del Banco Central (4%) ubicándose en 7,2% anual.

En paralelo el Banco Central ha estado expectante a la inflación y durante el segundo semestre de 2021 subió fuertemente la TPM, pasando escalonadamente de 0,5% en julio a 4% en diciembre y así evitar un sobrecalentamiento aún mayor de la economía y en enero 28 sube aún más fuertemente la TPM a 5,5% indicando su decisión de lucha frontal a la inflación, sin mayor preocupación de la recuperación del empleo, problema que sin duda enfrentará el próximo gobierno.

2.2 Reforma de Pensiones

La reforma de pensiones está en el centro de las demandas sociales y de las urgencias que necesita atender el próximo gobierno en el corto plazo. En este punto, el programa económico de G. Boric propone la creación de un Nuevo sistema de Pensiones y No + AFP.

Este sistema estaría conformado por tres pilares: un pilar contributivo, un pilar no contributivo y un pilar de ahorro voluntario.

El pilar de ahorro voluntario entraría a competir con las actuales Administradoras de Fondos de Pensiones, ya que, Boric pretende mantener las AFP en el sistema, pero como un organismo de ahorro voluntario para el público.

En cuanto a los tres pilares que compondrían el nuevo sistema, el pilar no contributivo garantiza a las personas mayores de 65 años una Pensión Básica Universal (PBU) de \$250.000 pesos ajustable a las condiciones futuras que se vayan presentando.

Respecto al pilar contributivo, estaría formado por la contribución social durante la vida laboral activa, también se propone en este punto un aumento gradual del 6% de la cotización a cargo del empleador, por lo tanto, la contribución total alcanzaría un 18% (sumando las actuales comisiones que cobra la AFP entre 0,5% y 1,5% y el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia de 1,85%). Por último, el pilar de ahorro voluntario es para aquellas personas que quieran ahorrar más para su vejez.

De acuerdo con el Censo realizado en 2017 por el INE, en Chile el número de personas de 65 años y más en 2019 llegó a 2.260.222 personas, por lo tanto, el pilar no contributivo propuesto por Boric requiere recursos equivalentes de al menos \$565.055 millones de pesos (a tipo de cambio actual equivale a 0,3% del PIB usando el tipo de cambio del 21 de enero de 2021).

Se pretende financiar el nuevo sistema de pensiones con la creación de un Fondo de Reserva, construido sobre el actual Fondo de Reserva de Pensiones (FRP). El FRP fue creado en diciembre de 2006 y hasta 2021 acumula aportes por US\$9.477,1 millones y retiros por US\$5.951,8, por lo que, las inversiones financieras han generado recursos adicionales por US\$3.849,14 millones en 15 años.

El FRP también sirvió al actual gobierno para obtener recursos frescos y distribuirlos entre los gastos extraordinarios que exigió la situación sanitaria en 2020 y 2021, dado que, del total de dinero retirado del FRP por los distintos gobiernos, un 76% se retiró en 2020 y 2021.

3. Consideraciones finales

Las reformas del próximo gobierno son fuertes modificaciones en las relaciones sociales y de propiedad, dispuestas para generar servicios públicos que satisfagan los derechos sociales que se estiman deben ser provistos por el Estado. Sus efectos fiscales deberán estar enmarcados, a su vez, en la responsabilidad fiscal, condicionante que además de las naturales luchas de poder en la sociedad chilena, le agregará dificultad a los acuerdos políticos para lograr su aprobación parlamentaria.