

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

Reformas en Salud, Educación y Medioambiente
en programa de Boric. Análisis de sus efectos
fiscales

Autor:

Víctor Salas Opazo (Universidad de Santiago)

Sebastián Cuellar Pedreros

Equipo Conversatorio de Política Económica (septiembre 2022)

Reformas en Salud, Educación y Medioambiente en programa de Boric. Análisis de sus efectos fiscales

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

Resumen

El actual gobierno, de G. Boric, propuso realizar varias reformas para resolver los problemas sociales que quedaron de manifiesto en el estallido social de octubre 18 de 2019 y que se profundizaron con la pandemia (CASEN 2020). A la vez el país ha entrado en un fuerte proceso inflacionario que exige controlar la expansión de la demanda agregada, lo que genera a lo menos un estancamiento de la actividad productiva y claramente dificulta su realización. Junto a ello el fuerte rechazo del proyecto de nueva constitución en el plebiscito de septiembre 05 de 2022 agrega dificultades adicionales en los acuerdos políticos para disponer de mayores recursos fiscales que financien las reformas en salud, educación, medioambiental y previsional. El aumento del gasto fiscal de la Reforma básica de Salud de este Gobierno, estimado según las propuestas el programa de Boric, equivale a un aumento de US\$21,7 mil millones (26% del presupuesto fiscal 2022) y, si se suman los beneficiarios de las ISAPRES (3.288.215), el gasto fiscal aumentaría adicionalmente en US\$4,7 mil millones. Suma que considera los costos del copago cero para los tramos C y D, de acceso gratuito a medicamentos, la prioridad para salud mental y otros. La reforma Educacional contempla avanzar en la Desmunicipalización y en el fortalecimiento del Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP), el financiamiento de las salas cunas y jardines Vía transferencia de fondos (VTF), la condonación del CAE y el pago de la deuda histórica a los profesores. La desmunicipalización tiene altos costos y dificultades de gestión para la creación de los Servicios Locales de Educación Pública, SLEP, tales que se solicita postergar el plazo de implementación, a la vez, situación en que también se alargará el fondo para respaldar a los establecimientos educacionales en este traspaso. Más difícil de avanzar, por sus enormes dimensiones financieras es el caso de la condonación del CAE, para el cual se constata que ésta tendría altos costos, difíciles de financiar por el fisco. Los actuales deudores (Comisión Ingresos), suman una deuda total de aproximadamente \$8.671.482.807.646 de pesos, que equivalen al 4,3% del PIB y 12,3% del Presupuesto de la Nación del año 2021. También se observa que la así llamada deuda histórica tendrá dificultades de financiamiento fiscal, para los aproximadamente 10 mil millones de dólares que tendría, lo que representaría un 12,5% del presupuesto fiscal. Gastos que dependerá los avances de la reforma tributaria. Para la reforma medioambiental es una reforma transversal. En suma, para plasmar las reformas de hidrógeno verde, calefacción distrital y aislamiento habitacional se requerirán de aproximadamente US\$1.151.087.199 dólares. Dentro de este cálculo no se contabiliza los fondos destinados a otros sectores como lo es el Fondo Soberano de Adaptación al Cambio Climático o la creación de un sistema nacional de centros de rescate y rehabilitación de fauna silvestre.

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

Introducción

El actual programa de gobierno del presidente Gabriel Boric contiene importantes anuncios de reformas en ejes claves de la economía y la sociedad, como lo son la Reforma Tributaria, la Previsional, la de Salud, la Medioambiental y la Educacional. Estas reformas están estrechamente vinculadas con demandas sociales que vienen acumulándose de hace varios años, arrastrando con ello un creciente descontento en la población, que culminó finalmente el 18 de octubre de 2019 en un estallido social y posterior proceso de nueva Constitución política. Esto afectó variables macroeconómicas relevantes como la actividad, el empleo, entre otras, que luego se agravarían con la llegada de la pandemia del COVID-19 en el mundo y en Chile, obligando a las instituciones gubernamentales y al gobierno a solventar la crisis con medidas de política económica excepcionales. Si bien, el proceso constituyente fue ampliamente votado y aprobado en octubre de 2020, la propuesta constitucional que de ahí surgió, ha sido rechazada en septiembre de 2022 por una mayoría significativa del universo de votantes (61,86%). Por otro lado, persiste el compromiso del presidente Boric con su programa de gobierno, que acoge demandas sociales visualizadas en las protestas de la población, las cuales involucran un importante gasto fiscal y social.

En este contexto, este artículo se realiza un análisis fiscal, preliminar, de las reformas de política pública y económica, propuestas por el Gobierno que asume en marzo 2022, en particular, la reforma de Salud, de Educación y de Medioambiente. El objetivo es mostrar los importantes costos que implican éstas, en un escenario económico local y externo complejo en el corto plazo, y aún incierto, asimismo, también se presentan los beneficios que puedan tener en la economía y sociedad chilena. Se agrega el análisis de las modificaciones recientemente formuladas a la propuesta de Reforma Tributaria para reconocer sus efectos sobre la política fiscal y el crecimiento.

1. La Reforma en Salud en propuesta de Boric

El sistema de salud chileno está compuesto por un sistema mixto de atención, integrado por el seguro público, que se denomina FONASA (Fondo Nacional de Salud), y uno privado denominado ISAPRE (Instituciones de Salud Previsional). Actualmente, FONASA realiza prestaciones a 15.233.814 personas, incluyendo titulares (12.266.629) y cargas (2.967.184). Por su parte, el sistema de ISAPRES integra a 3.288.215 personas, de las cuales 3.245.324 corresponden al sistema abierto, que se compone a marzo de 2022, de una media de 60% titulares y 40% cargas.

Nuevo sistema de Salud, estatal para todos

De acuerdo con el programa de gobierno actual, este sistema mixto de prestaciones de salud va a cambiar, ya que, se espera la implementación de una nueva Reforma de Salud, cuyo foco es integrar obligatoriamente a todos los cotizantes en el Fondo Nacional de Salud (FONASA). En cuanto al financiamiento, para poder llevar a cabo esta medida, se plantea la creación de un Fondo Universal de Salud (FUS) que actuará como un administrador único de los recursos, a través de la universalización de la cobertura del FONASA a todas las personas que residan en el país. En efecto, la administración del 7%, mínimo de cotización individual para salud, junto con aportes del Estado, recaerá completamente en el FUS.

Mientras, las ISAPRES solo podrán cumplir un rol de seguro voluntario, por lo que, es evidente que las personas que continúen cotizando en estas instituciones privadas soportarían un mayor costo monetario por atención en salud respecto de aquellas personas que utilicen solo las prestaciones de salud pública, ya que, el 7% obligatorio que destinarían al FUS pasará a tener un componente solidario para ellos.

La Cuenta Pública Participativa 2022 de FONASA, informa que la distribución de la población nacional por sistema previsional de salud al que se encuentra adscrito está fuertemente concentrada en FONASA con un 77% del total, le sigue el sistema de ISAPRE con un 17%, y el 6% restante se distribuye en otras instituciones o empresas del área.

Respecto del financiamiento, los ingresos de FONASA en 2021 fueron de M\$11.090.469.622, de los cuales el 77% corresponde a aporte fiscal, el 21% a cotizaciones y el 2% a otros ingresos (CAPREDENA, Sistema de Protección a la infancia, recuperación préstamos médicos, otros). En cuanto al gasto ejecutado por FONASA en 2021, el 90,1% se destinó al financiamiento de las prestaciones de salud de sus beneficiarios, componente que a su vez tuvo un incremento en el gasto del 12% respecto de 2020. En relación con el gasto desembolsado en las prestaciones de salud, el 65% (M\$6.444.448.505) corresponde al financiamiento que FONASA otorga a la Red Pública. Por otro lado, el Sistema de ISAPRE al cierre del primer trimestre de este año, suma ingresos provenientes de cotización legal (7%) y cotización voluntaria por M\$614.052.955 pesos y M\$214.064.693 pesos, respectivamente, lo cual equivale a un total de M\$828.117.648 pesos. En suma, entre los ingresos fiscales y de cotización del FONASA, y los ingresos de cotización legal y voluntaria de las ISAPRES, la cifra para salud asciende a M\$11.918.587.270 pesos, los que a priori, descontando probablemente la cotización voluntaria de las ISAPRES, debiesen derivar en el FUS, en caso de ejecutarse la reforma.

Con la Reforma de Salud, el programa de gobierno plantea aumentar el gasto en el sector, hasta el gasto promedio de los países miembros de la OCDE, que se ubica en US\$4.000 dólares por persona. En el caso de Chile, el gasto corriente en Salud alcanzó en 2021 los US\$2.596 dólares per cápita. Por lo tanto, existe un déficit de US\$1.431 dólares per cápita, el cual multiplicado por la cantidad de beneficiarios pertenecientes al grupo A, B, C y D del sistema actual de FONASA (15.233.814 personas) equivale al aumento de US\$21,7 mil millones (26% del presupuesto fiscal 2022) y, si se suman los beneficiarios de las ISAPRES (3.288.215), el gasto fiscal aumentaría adicionalmente en US\$4,7 mil millones.

Copago cero para tramos C y D

Otra medida que también implica un aumento del gasto público en salud ha sido el anuncio por parte del gobierno – y que está dentro de su programa – de la propuesta de Copago Cero para atenciones de salud en la Red Pública de las personas pertenecientes al tramo C y D (A y B ya tienen gratuidad).

En este sentido, el anuncio del ejecutivo indica que el beneficio partirá en septiembre y tendrá un costo fiscal anual de \$21.000 millones de pesos. Dado que los tramos A y B ya estaban cubiertos, los \$21.000 millones adicionales de gasto fiscal serán para solventar la gratuidad del copago de los tramos C y D (10% y 20% del costo de la atención de salud debían cancelar respectivamente estos tramos antes de la aplicación de la medida), los que en conjunto abarcan 6.232.656 de beneficiarios. Así, dividiendo el costo fiscal de la medida por la cantidad de beneficiarios de los tramos C y D se estima un beneficio per cápita promedio de \$3.369 pesos, el cual será proporcionalmente mayor para el tramo D respecto al C.

Acceso gratuito a medicamentos

El programa de salud busca implementar el acceso gratuito a los medicamentos, en primer lugar, definiéndolos como un bien público de interés para el Estado, con el fin de reducir el gasto de bolsillo de los usuarios. La cobertura se ampliará gradualmente para todos los medicamentos cubiertos por el FUS. Se infiere que el Estado entrará a competir directamente en el mercado de producción de medicamentos, ya que, a través de la alianza con universidades públicas se conformará un laboratorio estatal que permitirá fabricar medicamentos esenciales y vacunas, desarrollando un plan de inversión en I+D. En paralelo, se restringirán y fijarán precios de los medicamentos producidos por el sector privado, junto con la asociación existente entre las cadenas de producción y suministro, vale decir, la integración vertical, a su vez, podría incentivarse la entrada de nuevos competidores al mercado, aun cuando exista fijación de precios (siempre y cuando permita compensar los costos totales y de trabajo del oferente), dado que una amplia línea de productos (fármacos) del mercado, generalmente tienen baja posibilidad de sustitución para el demandante una vez que lo requiere.

Por último, se pretende centralizar las compras públicas de fármacos a nivel nacional en la Central Nacional de Abastecimiento de Medicamentos (CENABAST), institución que devengó en marzo de este año, ingresos equivalentes a \$30.006.956 miles de pesos. CENABAST intermedia la compra de medicamentos, insumos médicos y alimentos para toda la red de salud, que está compuesta por hospitales, atención primaria, farmacias comunales y farmacias privadas, su objetivo es acumular poder de compra para acceder a descuentos en el precio, atendiendo a los requerimientos del MINSAL (Subsecretaría de Redes Asistenciales y Subsecretaría de Salud Pública).

Respecto a los precios de los medicamentos, según datos del MINSAL presentados ante la Comisión de Salud del Senado, en 2020 hubo un ahorro por la intermediación de medicamentos a través de CENABAST de \$9.654 millones respecto al precio promedio de venta al público sin la intermediación de CENABAST, lo que representó un ahorro del 61%. En 2021 el ahorro fue de \$9.075 millones, lo que significó un ahorro del 56% y entre enero y marzo de 2022 el ahorro por la intermediación de CENABAST fue de \$3.040 millones, que implicó un ahorro del 53% respecto al precio de venta promedio de farmacias no adheridas. En suma, durante 2021 CENABAST adquirió un total de 34.933.057.097 medicamentos, de distintas categorías y para distintas entidades, con un monto total de adquisición por un total de US\$2.553.768.612.

Prioridad a la salud mental

Finalmente, el gobierno actual busca dar mayor prioridad a la salud mental de los habitantes, lo cual también fue contemplado por el gobierno de S. Piñera, esto porque en la formulación del presupuesto de 2022, se detalla un aumento del 67% respecto de 2021, alcanzando niveles de MM\$26.770 pesos. No obstante, el gobierno actual busca pasar este ítem del 2,4% del presupuesto total de salud al 6,0% recomendado por la OMS, por lo que el gasto debería aumentar a MM\$66.925 pesos en el futuro para emparejar a Chile con la meta OCDE.

La Reforma Educacional

La propuesta en materia educacional del actual gobierno incluye elementos innovadores desde la educación primaria a la superior. El gobierno pretende establecer un enfoque integral, que permita desplegar la diversidad de proyectos de vida, y poniendo las artes, el deporte, el bienestar y el desarrollo humano en el centro del proceso educativo.

Financiamiento de las salas cunas y jardines Vía transferencia de fondos (VTF)

El programa ofrece nivelar con urgencia el financiamiento de los establecimientos que reciben aporte del Estado para mejorar sus condiciones de funcionamiento y su calidad pedagógica. Las salas cunas y jardines infantiles “Vía Transferencias de Fondos” (VTF) representan la modalidad pública que atiende al mayor número de bebés y niños/as de 0 a 4 años, en concreto, son 101.099 infantes, equivalente a un 56% del total de los menores a cargo de la JUNJI. La meta de atención a infantes entre 0 y 4 años para 2022 en los establecimientos VTF es de 111.485 personas, y respecto a los establecimientos de administración directa y alternativos es de 84.523 personas. Según el programa de gobierno, los VTF reciben menor financiamiento, aunque esto último no se ha podido verificar con los datos del presupuesto de la nación que presentan agrupados a los tres tipos existentes de jardines y salas cuna (VTF, de administración directa y alternativos). Solo se pudo constatar que, según la resolución exenta N°015/017, los VTF durante el año 2021 recibieron \$786.549.600 de pesos, que fueron distribuidos entre los 1.736 recintos, esto es \$453.081 pesos en promedio por establecimiento y \$7.780 pesos por infante. La mayor demanda de los VTF, junto a su supuesto menor financiamiento estatal, es la razón que tiene el actual gobierno para transformar su figura, y convertirlos en establecimientos de la educación pública, con financiamiento estable y mayor. De acuerdo con los datos de DIPRES, el presupuesto de la JUNJI ha aumentado un 6% promedio anual entre 2016 y 2022, no obstante, los resultados del mayor financiamiento aún parecen ser insuficientes, ya que, se seguirán aumentando.

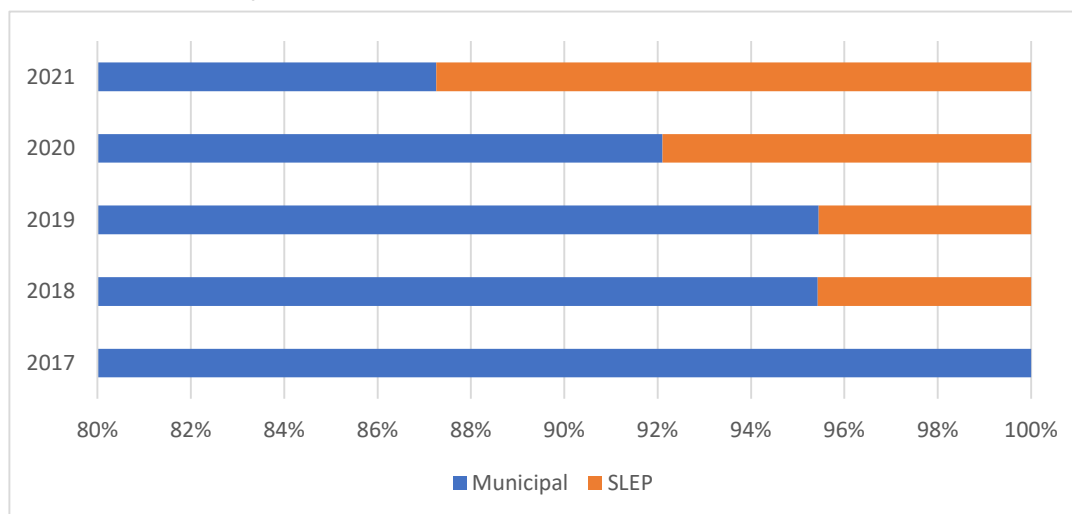
Desmunicipalización y Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP)

En noviembre del año 2017 se promulga la ley 21.040 que crea un nuevo sistema de educación pública con la finalidad de mejorar la calidad del aprendizaje y la equidad del servicio educacional en la educación pública escolar y parvularia. La idea es transferir los establecimientos educacionales de los 345 Municipios a 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP). De los 70 servicios locales que pretende crear la ley, para el año 2025, actualmente hay 17. Además, el traspaso de establecimientos ha sido un proceso lento, el año 2021, solo 643 de los 5.196 establecimientos municipales fueron traspasados a los Servicios Locales, es decir, un 12,4%. Respecto del financiamiento, existe el Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP), que es un fondo creado para apoyar a los establecimientos municipales y servicios locales con la gestión educativa (estos últimos desde 2018), tanto en educación pública escolar como parvularia. Este fondo está sujeto a una reducción gradual a medida que avance el proceso de desmunicipalización (establecido en la ley 21.040).

Ha habido demoras en el proceso de desmunicipalización y no se espera cumplir el plazo de 2025 ni hacer entrega de los \$100.000 millones de pesos anuales contemplados en la ley. El nuevo gobierno propone prolongar el FAEP más allá de ese año, hasta que la desmunicipalización se concrete, lo que significaría seguir destinando recursos al FAEP y

acelerar la creación de Servicios Locales, más allá de los actuales 4 a 6 por año. Este será un proceso que al ritmo actual podría demorar 9 años en completarse (2023-2031), en efecto, puede ocurrir que durante los próximos 9 años se sigan destinando \$100.000 millones de pesos anualmente al FAEP, o la proporción correspondiente al traspaso anual.

Gráfico 1. Evolución del Proceso de Desmunicipalización de los establecimientos educacionales entre 2017 y 2021.



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios del Mineduc

Condonación del CAE

El Crédito con Aval del Estado, CAE, se crea en junio del 2005 durante el gobierno de Ricardo Lagos mediante la ley 21.027 y se aplica desde 2006. El CAE desde sus inicios hasta la actualidad ha sido fuente de críticas, por ejemplo, que los beneficiarios de este crédito al salir egresados de su carrera ya se encuentran endeudados por cifras millonarias, o también que la educación pasó de ser un derecho a convertirse en un bien de libre mercado que se ajusta necesariamente al nivel socioeconómico. Críticas como las anteriores han sido motivo de manifestaciones sociales en contra del CAE para lograr su condonación, lo cual fue acogido por el actual Gobierno en su programa.

La Comisión Ingresos, que administra este crédito estudiantil CAE, informa que actualmente hay 1.806.049 deudores del CAE, los cuales, suman una deuda total de aproximadamente \$8.671.482.807.646 de pesos, que en comparación con el PIB y el Presupuesto de la Nación del año 2021, equivale al 4,3% y 12,3% respectivamente.

En su primera cuenta pública, el 1 de junio 2022, Gabriel Boric, señaló que para el año 2023 se realizará un plan de condonación de la deuda educativa de manera gradual y justa, para lo cual, él y su gobierno esperan una aprobación de la Reforma Tributaria, la que pretende recaudar un 4,1% del PIB en régimen. De lo anterior podemos inferir que la recaudación en primera instancia no va a ser suficiente para todos los deudores, por ende, es acertado que este plan se ejecute gradualmente y se oriente prioritariamente a los morosos con dificultades para cumplir su compromiso, ajustando al mismo tiempo problemas de morosidad y solvencia en el sector financiero. La gradualidad y priorización

ayudarán a que esta condonación tenga un efecto más acotado en los nuevos recursos tributarios que se recauden o, alternativamente, en el endeudamiento fiscal en el corto plazo, en un contexto de elevadas tasas de interés de referencia.

Deuda histórica a profesores

El pasado 24 de julio el ministro de educación, Marco Antonio Ávila, asevero que la deuda histórica a los profesores será pagada durante este gobierno (Nota de prensa, CNN, Julio 2022). Esto va en estrecha relación a lo propuesto en el programa de gobierno de Gabriel Boric, apartado de educación página 135.

Esta deuda se remonta a la ley 3.551 del año 1981, en donde se fijaron los reajustes a los salarios. Pero debido a la municipalización de la educación, no se les reconoció el aumento de sueldo a alrededor de 90 mil docentes. Los que dejaron de ser funcionarios públicos para ser funcionarios privados contratados por las municipalidades.

No existe una claridad exacta de a cuánto asciende el total de la deuda histórica, ya que, el colegio de profesores afirma que son alrededor de US\$14 mil millones de dólares y la Comisión investigadora del congreso¹, en junio de 2021, informa que el monto total de la deuda es de US\$11 mil 637 millones de dólares (Proyecto de Resolución No.1581, junio, 2021). Luego, se puede inferir que la deuda histórica tiene un valor al menos mayor a los 10 mil millones de dólares en su totalidad. Si, para el año 2022, el gobierno tiene un presupuesto total de US\$82 mil 135 millones de dólares, entonces hacer este pago, de una sola vez, representaría aproximadamente, un 12,5% del presupuesto del año, con lo quedaría saldada la totalidad de la deuda histórica a los profesores. El Ministerio de Hacienda, cuando presentó el proyecto de reforma tributaria en junio pasado, fue claro en detallar que, en caso de aprobarse la reforma, parte de esos mayores recursos fiscales serán destinados a reponer la deuda histórica. Todo está en definición al respecto, dado el alto monto que esta deuda significa y las dificultades que han existido para llegar a acuerdos viables al respecto.

En paralelo, en agosto pasado el Ministerio de Hacienda ha presentado 5 modificaciones a la reforma tributaria presentada en una primera instancia en julio, esta nueva iniciativa pretende recaudar el 77% del 4,1% del PIB que buscaba recaudar en un principio la reforma en un plazo de 4 años. A pesar de que el gobierno tuvo que bajar sus expectativas y realizar modificaciones al proyecto original, el ministro Marcel ha sido claro es explicar que las nuevas indicaciones tienen directa relación con inversión y productividad.

¹ Los autores del Proyecto de Resolución N° 1581 de junio de 2021, fueron los parlamentarios y/o políticos: 1. Alexis Sepúlveda Soto, 2. Karim Bianchi Retamales, 3. Daniella Cicardini Milla, 4. Marcelo Díaz Díaz, 5. Iván Flores García, 6. Marcela Hernando Pérez, 7. Cosme Mellado Pino, 8. Andrea Parra Sauterel, 9. José Pérez Arriagada, 10. René Saffirio Espinoza

La Reforma Medioambiental

Desde hace varios años, el planeta atraviesa por una crisis climática y medioambiental, que está poniendo en el foco de la discusión pública y privada, la necesidad de producir en base a energías limpias, lo cual requiere de un avance moderado, ya que, deben evitarse eventuales impactos negativos que se pueden provocar en mercados con menor capacidad de adaptación, afectando con ello sus respectivos ingresos y empleo y/o el descontento social, por lo que es importante, la gradualidad del ajuste y las expectativas. La ONU, organismos no gubernamentales y gobiernos de todo el mundo se han centrado en buscar soluciones y desacelerar el cambio climático. Asimismo, el actual gobierno de Gabriel Boric, pone especial énfasis en el medio ambiente para el cual buscará una transición justa que permita una adaptación del mercado, y una nueva institucionalidad ambiental.

Fondo soberano de adaptación al cambio climático

El programa propone la creación de un Fondo Soberano de Adaptación al Cambio Climático, el cual canalizaría los recursos necesarios para futuras inversiones con el objetivo de asegurar la seguridad alimentaria de la población basada en criterios de salud, económicos y ambientales. Su financiamiento será a partir de fondos ya existentes y con aportes directos de la recaudación del Royalty, del cual se espera un aumento en la nueva reforma tributaria impulsada en junio de 2022, por concepto de impuesto ad-Valorem que oscila entre 1% y 2% para firmas que produzcan entre 50.000 y 200.000 Toneladas Métricas de Cobre Fino (TMCF), y entre 1% y 4% para producciones por sobre las 200.000 TMCF. Por otro lado, el royalty se aplicará también a la renta minera, y su recaudación se sujetará a valores de entre 2% y 32% sobre la rentabilidad operacional, para precios del cobre entre 2 y 5 dólares la libra.

Generación residencial y calefacción distrital

En Chile, la principal motivación para el desarrollo de la calefacción distrital está dada por los desafíos que presenta la contaminación de las ciudades de la zona sur, las cuales evidencian problemas energéticos y ambientales en torno a la calefacción. En términos ambientales, en 2018 se contabilizaron 9,7 millones de personas expuestas a altos niveles de contaminación del aire (MP2,5), con 3.640 muertes prematuras estimadas por año y 2.437 MM USD de costos sociales (Reporte del Estado del Medio Ambiente 2019, Ministerio del Medio Ambiente).

El Gobierno propone la calefacción distrital con una meta de 500 MW instalados de generación considerando sistemas unitarios y comunitarios. Para estimar el costo de este proyecto, se puede basar en el proyecto de calefacción distrital de El Condominio Frankfurt de Temuco, que corresponde al primer proyecto geotérmico distrital en América Latina. Construido en el año 2009, contempla el consumo en calefacción y ACS para 34 viviendas unifamiliares en un total de 5.650 m². Posee una red de distribución de 300 metros de largo. Este proyecto produce anualmente 228 MW y su potencia térmica es de 2 x 70 kW o 0.14 MW, muy por debajo de lo propuesto por el gobierno, la inversión total tanto en la generación como distribución de la energía es de 4.740 UF es decir \$159.309.741 pesos, el cual ajustándose al IPC actual da una inversión total de \$259.674.877 pesos, por lo tanto, y basándonos en lo invertido en este proyecto el costo de generar 500 MW sería aproximadamente de \$1.010.877.199 USD es decir un 0.38% de PIB del país.

También el Ministerio del Medio Ambiente ha desarrollado estudios acerca del costo de un sistema de energía distrital, basándose en la Evaluación de proyecto de calefacción distrital para las ciudades de Coyhaique y Puerto Williams, este proyecto cubre a toda la población de estas ciudades, la cual según datos del último censo es de 59.696 habitantes. En este estudio la inversión total acumulada en 5 años es de \$139.550.310 USD, esto significa que en un total de 5 años se invierten aproximadamente \$2.337 USD por habitante.

Por último, en cuanto a medioambiente el programa del presidente hace hincapié en un programa de inversión pública para mejorar el confort térmico de las viviendas y edificaciones públicas, con una meta de aislar térmicamente 400.000 viviendas en 100 comunas del país. Basándose en el costo promedio del aislamiento térmico en el mercado que es de \$292.500 pesos por casa, el costo total de aislar 400.000 viviendas requiere de una inversión aproximada para el estado de U\$132.210.000 dólares, esto representa un 16% del total del presupuesto anual del gobierno, el cual para 2022 es de \$82.135 millones de dólares, pero este proyecto se completará en más de un año.

Transición energética

El mercado eléctrico actual en Chile se distribuye por tres sistemas independientes: el Sistema Eléctrico Nacional (SEN), el cual a mayo de 2022 cuenta con la potencia para generar 32.038 MW. El 57,8% de la capacidad instalada corresponde a fuentes renovables (23,1% hidráulica; 20,8% solar; 11,9% eólico; 1,9% biomasa; y 0,2% geotérmica), mientras que el 42,2% corresponde a fuentes térmicas (15,8% carbón, 15,7% gas natural y 10,7% petróleo). El Sistema de Aysén (SEA), que produce electricidad para la región de Aysén y a marzo de 2022 posee la capacidad para producir 66 MW, con un 61% diésel, 34% hidráulica y 5% eólica. Y el Sistema de Magallanes (SEM), que produce electricidad para abastecer las Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, y que en marzo de 2022 produce 116 MW, con un 84% gas natural, 14% diésel, y 2% eólica.

El gobierno buscará sustituir el carbón por el hidrógeno verde, fuente energética limpia, en donde Chile tiene el potencial y las ventajas para ser el mayor productor. Esta transición se basa en la profundización y recalibración de ciertos aspectos de la estrategia nacional de hidrógeno verde, y el cierre de las centrales termoeléctricas a carbón, que actualmente son 28 en operación con una potencia instalada de 5.529 MW. Basándose en datos del Ministerio de Energía, esta estrategia requiere una inversión al 2025 de \$8.000.000 USD y a 2050 un total acumulado de \$330.000.000 USD.

En síntesis, la reforma medioambiental es una reforma transversal y ambiciosa que para llevarla a cabo se necesita una importante inversión del gobierno, asimismo se mitigarán costos sociales, ya que, se reducirán importantes externalidades negativas que afectan a la población actualmente como lo es la calefacción con leña, reemplazándola con un sistema de calefacción distrital, mejorando la preservación de la flora y fauna chilena junto con la salud de la población. En suma, para plasmar las reformas de hidrógeno verde, calefacción distrital y aislamiento habitacional se requerirán de aproximadamente US\$1.151.087.199 dólares. Dentro de este cálculo no se contabiliza los fondos destinados a otros sectores como lo es el Fondo Soberano de Adaptación al Cambio Climático o la creación de un sistema nacional de centros de rescate y rehabilitación de fauna silvestre. En total el gasto calculado representa aproximadamente un 1,4% del presupuesto del gobierno para este 2022.

Reforma Tributaria, Indicativos recientes del Ejecutivo al proyecto en la Cámara de Diputados

La Reforma Tributaria (RT) contemplada en el programa de gobierno de Gabriel Boric e impulsada por el Ministerio de Hacienda en julio de este año, es un proyecto relevante para poder cumplir responsablemente con una serie de medidas programáticas del ejecutivo que implican un importante gasto fiscal y social. Al mismo tiempo, la Reforma Tributaria busca otros objetivos apartes de la mayor recaudación, entre los cuales, se pretende mejorar la justicia distributiva elevando la progresividad del sistema tributario; mejorar la legitimidad recaudatoria, vale decir, aquello relacionado a la transparencia y buen uso de los recursos; incorporar tendencias globales en tributación (modernización); y otorgar eficiencia fiscal, en

Componente	2023	2024	2025	2026
Recaudación con RT, sin indicaciones	63.802	73.472	82.308	88.882
Recaudación con RT, con indicaciones	64.079	72.270	80.992	86.954
Diferencia en recaudación (% del PIB)	0,1%	-0,4%	-0,4%	-0,6%

el sentido, de simplificar y reducir costos de cumplimiento, más y mejor información para la autoridad tributaria, entre otros.

Si bien, el objetivo de la Reforma es claro y definido, aún existen discrepancias en el mundo político y empresarial respecto a la medida, por lo que el ejecutivo ha presentado el mes de septiembre una serie de indicaciones al proyecto ante la Cámara baja, en concreto, han sido 5 indicaciones sobre 27 temas, las cuales según lo explicado por el ministro Mario Marcel están en relación con la inversión y productividad. Las indicaciones presentadas fueron: Incentivos a la inversión (4 indicaciones), Agenda anti-elusión y evasión (8 indicaciones), Nuevo sistema de impuesto a la renta (8 indicaciones), Régimen PYME (4 indicaciones), e Impuesto al patrimonio (3 indicaciones). El Ministerio de Hacienda proyecta que estos cambios en la RT implican una menor recaudación en la proyección que abarca el periodo entre 2023 y 2026, tal como se muestra en la tabla 1 a continuación.

Tabla 1. Recaudación tributaria considerando reforma tributaria, con y sin indicaciones, Miles de millones de pesos de cada año.

Fuente: Ministerio de Hacienda

En suma, las estimaciones del Ministerio de Hacienda muestran que, en régimen, el proyecto de Reforma Tributaria con indicaciones recaudará -0,5% del PIB en comparación con el proyecto sin indicaciones.

Comentarios Finales

Las reformas que pretende llevar a cabo el gobierno son amplias y requieren un alto gasto fiscal, muchas de ellas se financiarán mediante la reforma tributaria, la cual se ajustó en términos de recaudación en julio de 2022, en donde se estima un monto de 4,1% del PIB, muy por debajo de lo pretendido en un principio (programa de gobierno) equivalente a 8% del PIB. Más aún, en agosto el Ministerio de Hacienda presentó indicaciones al proyecto de Reforma Tributaria, y se ha vuelto a ajustar a la baja la recaudación pretendida (-0,5% del PIB en régimen). Esto junto con el actual estancamiento de la economía pone en duda si se podrán llevar a cabo todos los puntos en cuestión, sin embargo, si se aplican podrían significar un avance hacia el desarrollo de la nación.

Es prudente actuar con gradualidad, ya que, el Banco Central está luchando fuertemente para mitigar los desequilibrios macroeconómicos producidos por el excesivo aumento del gasto en 2021, que están impactando fuertemente en la inflación actual (14,1% anual) y la desaceleración de la actividad, y que se han potenciado producto de la incertidumbre política local y externa. Por el momento, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 siguen en curso, junto con el comienzo de la reforma tributaria, previsional y de salud (copago cero), por lo que, el país avanza equilibrada y responsablemente a compatibilizar aún más el crecimiento y el desarrollo económico.

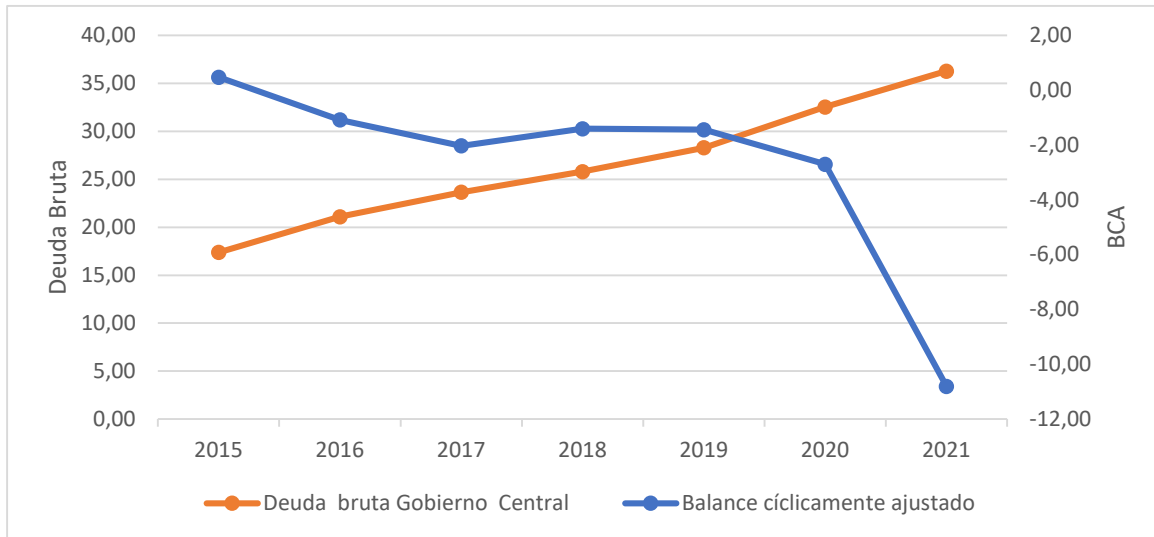
En los primeros seis meses de gobierno del presidente Gabriel Boric, se ha avanzado poco con las reformas y bastante con las acciones fiscales para resolver las presiones inflacionarias desatadas a partir de julio 2021 en el país. Sin embargo, en el corto plazo y por la coyuntura económica y política, la aplicación de la totalidad de la reforma se ve complicada y no parece una tarea sencilla actualmente.

En lo económico, el Banco Central en su misión por mantener la estabilidad de precios ha vuelto a subir la TPM en septiembre de 2022 ubicándola en 10,75%, ante un IPC que se ubicó en 14,1% anual en agosto. Es en este complejo escenario, Rossana Costa, presidenta del Banco Central, ha pedido públicamente que el gobierno ajuste la política fiscal (especialmente en cuanto a reducción de gasto) a la política monetaria, con el fin, de que esta última obtenga mayor eficiencia para controlar precios.

En lo político, la propuesta de Nueva Constitución, que también contemplaba la universalización del sistema de Salud, ha sido rechazada en el plebiscito de salida. Todo lo cual hace recomendable que el gobierno reflexione y busque los mejores acuerdos políticos ante la realidad social presente.

También es clara la realidad de los esfuerzos fiscales que Chile debe hacer en 2022 y de ahí en adelante, para ajustar su deuda bruta que ha estado creciendo y en 2021 estaba en 36% del PIB, mientras que su Balance cíclicamente ajustado llegó a un déficit de 11%.

Gráfico 2. Evolución de la Deuda bruta del Gobierno Central (% del PIB) y el BCA (%) entre 2015 y 2021

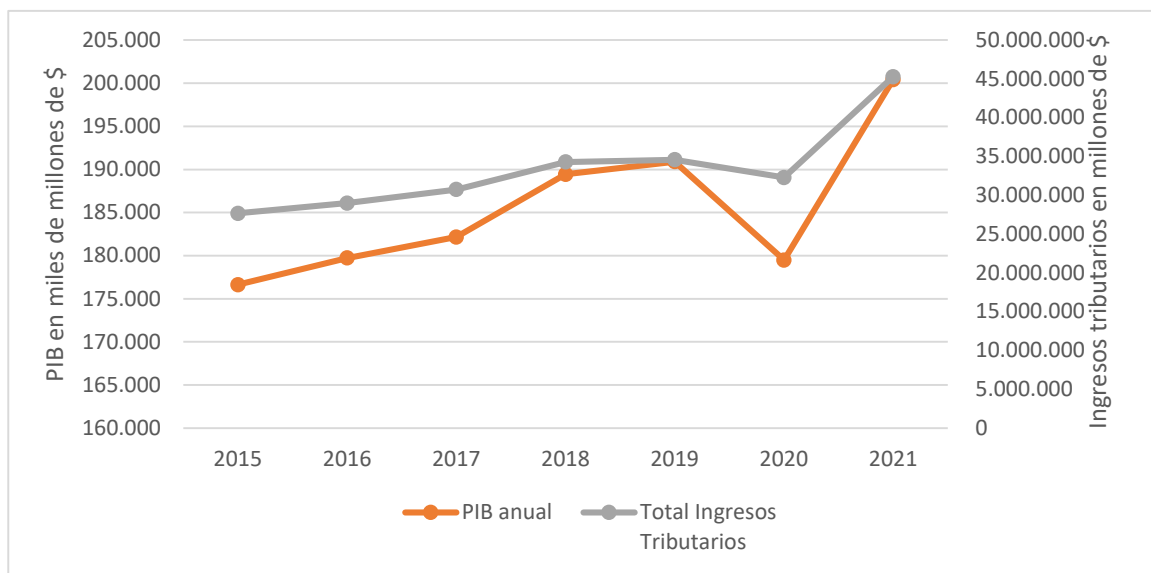


Fuente: Elaboración propia con datos del BCCh

A su vez, se debe tener presente que sin crecimiento económico se reducirá en vez de aumentar la recaudación fiscal, ello debido a que los ingresos tributarios del país se mueven en el mismo sentido que lo hace el PIB (gráfico 3). Luego, cualquier proceso de reformas y aumento del gasto público con bajo crecimiento del PIB, como se estima para 2022 (1,8%) o sin crecimiento, como se estima para 2023 (entre -1,5 y -0,5%) tiene escasas posibilidades de llevarse a cabo.

En este marco, son relevantes las indicaciones que ha presentado el Ministerio de Hacienda al proyecto de Reforma Tributaria, dado que, no solo muestra voluntad de diálogo con la oposición y el sector privado (unidad) para lograr un equilibrio en las discrepancias, sino que también la capacidad para reconocer la demanda de los distintos sectores de la sociedad por políticas económicas que apuntalen la inversión y la productividad, vale decir, el crecimiento económico y al mismo tiempo, mejoren la convivencia social.

Gráfico 3. Evolución del PIB y los Ingresos Tributarios² entre 2015 y 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCh

² Los ingresos tributarios obtenidos desde el sitio web del Banco Central, incluyen aquellos provenientes de: Impuesto a la Renta, IVA, Impuesto a Productos Específicos, Impuestos a los Actos Jurídicos, Impuestos al Comercio Exterior y otros.