

Pacto Fiscal: una nueva forma de insistir con la Reforma Tributaria

Cristina Torres y Margarita Vial

Resumen Ejecutivo.

La propuesta de Pacto Fiscal presentada esta semana por el Gobierno constituye una insistencia a una Reforma Tributaria (RT), sin presentar detalles de las necesidades concretas de nuevos recursos.

Si bien presenta esfuerzos en medidas de crecimiento y eficiencia, estas pueden quedar en agenda si es que no se cuenta con una estrategia para abordarlas y si solo se pierden energías en persistir con medidas tributarias

De un ejercicio de estimaciones de costos, se llega a un requerimiento de gasto que no superaría los US\$5.000 millones, muy por debajo de los US\$8.000 millones que busca financiar el Gobierno. Por lo cual se hace necesario conocer antecedentes que permitan conocer cuál es la programación del gasto, si se trata de gastos por una vez, solicitudes de financiamiento permanente y/o iniciativas incluidas en la programación financiera del Estado, así como aquellas que podrían ser financiadas con recursos vigentes o que ya estarían contempladas dentro de las presiones de gasto existentes.

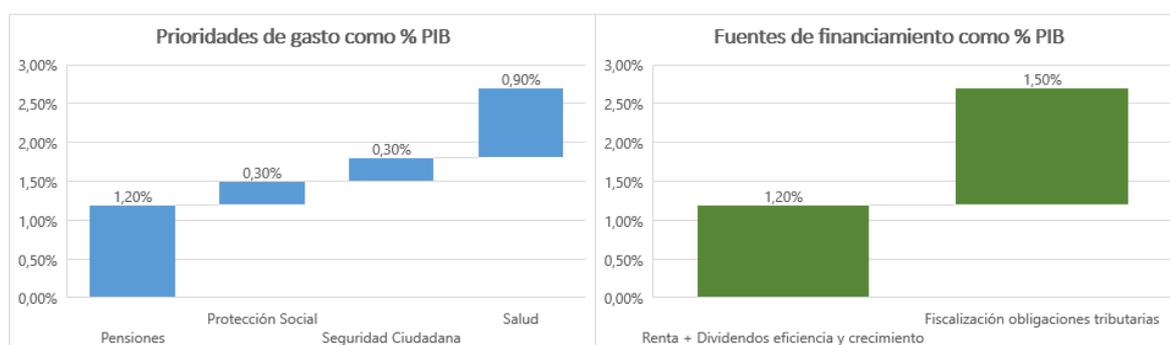
Las proyecciones de la DIPRES en el último IFP, proyecta espacios de gasto disponible por cerca de US\$5.000 millones para el período 2024-2027. La distribución anual de este espacio, que, si bien muestra cierta transitoriedad en su naturaleza, presenta una oportunidad de priorizar medidas que comprometan gasto con plazo de 3 años (2023-2025) como son la infraestructura, resolución de listas de espera, entre otras.

Antecedentes.

El Gobierno del Presidente Boric presentó su propuesta de Pacto Fiscal a través de una iniciativa de trabajo en 6 ejes. Sin perjuicio de ello, ésta se resume en necesidades de gasto fiscal y fuentes de ingreso para su financiamiento.

La responsabilidad fiscal ha sido una política de Estado base en nuestro país y es razonable que esta inspire cualquier proposición en materia fiscal. Sin embargo, al revisar la propuesta **no es posible observar un desglose pormenorizado que permita cuantificar efectivamente las medidas para determinar las efectivas necesidades de mayores recursos**, ni menos establecer medidas de control de gestión que el mismo pacto ofrece.

La propuesta hace un balance entre prioridades de gasto, valorizando, de forma general las medidas y los requerimientos de recursos públicos que permitirán hacer frente a ellas, totalizando un requerimiento de mayor gasto que tiende a un equilibrio en el contexto del principio de responsabilidad fiscal, pero que amerita un mayor análisis.



Fuente: Ministerio de Hacienda

I. Prioridades de gasto

Se ponen en agenda prioridades que van en línea con los requerimientos que se han planteado desde distintos sectores, a saber, fortalecer las pensiones, medidas en materia de salud, inversiones en seguridad ciudadana e iniciativas de protección social.

De acuerdo a las estimaciones de Hacienda, las necesidades de gasto alcanzan los US\$ 8.000 millones, equivalentes a 2,7% del PIB, los que se cuantifican de la siguiente forma:

Prioridades de Gasto	% del PIB
Pensiones	1,20%
Protección Social	0,30%
Seguridad Ciudadana	0,30%
Salud	0,90%
TOTAL	2,70%

Fuente: Ministerio de Hacienda

La magnitud del gasto señalado merece un análisis en detalle. Esto, ya que las iniciativas anunciadas se presentan como un requerimiento de recursos por un total del 2,7% del PIB, sin determinar efectivamente cuánto de ello corresponde a mayor gasto fiscal. Por ello, es necesario conocer cuál será el comportamiento del gasto, de modo tal de contar con una estimación de presiones de gasto anual, por períodos y en régimen.

Al efecto, es posible distinguir al menos **4 grupos de iniciativas**:

1. Gastos por una vez (*inversiones en obras públicas, resolución lista de espera*).
2. Gastos ya contemplados en el Presupuesto vigente y/o en la Programación Financiera de mediano plazo. Esto es, compromisos de gasto ya legislados e incorporados en la Ley de Presupuestos vigente y/o gastos asociados a iniciativas legislativas en discusión en el Congreso Nacional, que cuentan con Informe Financiero y que, por tanto, sus estimaciones de gasto ya en encuentran incorporados en los gastos comprometidos (*Pdl sala cuna*).
3. Gastos con trayectoria de tendencia en el presupuesto, esto es, incrementos de gasto que, si bien no se encuentran en las estimaciones de gastos comprometidos, su trayectoria hace suponer un crecimiento de acuerdo a su comportamiento año a año, que es priorizado en el proceso presupuestario regular (*per cápita de salud*).
4. Iniciativas que irrogan nuevo gasto fiscal de forma permanente (*aumento PGU*).

Una clasificación como la anterior permitirá distinguir la naturaleza de los gastos que irroga cada una de las iniciativas. Ello con el foco de determinar concretamente las necesidades de mayores recursos. Sin esto, y solo al totalizar un monto, que no refleja las presiones efectivas, pareciera que se listan prioridades ciudadanas indiscutibles para justificar la cruzada por mayores impuestos una vez más, de manera desprolija. A modo ilustrativo, a continuación, se presentan aquellas iniciativas anunciadas respecto de las cuales fue posible estimar una propuesta de costo, sin perjuicio de lo cual, es necesario contar con los antecedentes que fundan las medidas propuestas, ya que, por ejemplo, no es posible justificar el requerimiento de RT producto del aumento del per cápita, el cual ha sido priorizado año a año en el marco del proceso presupuestario regular.

De esta forma, en la tabla que sigue, se desprende una necesidad de gasto por US\$ 4.734 millones, incluida la PGU, sin embargo, es esta última la que irroga la mayor cantidad de recursos que debe ser

financiado como tal. Esto, ya que algo menos de US\$ 1.000 millones que se requieren para financiar otras propuestas que de alguna forma tienen un sustento presupuestario, ya sea porque encuentran financiamiento a través de recursos vigentes o porque iniciativas en el mismo sentido ya están contempladas en las presiones de gasto existentes.

**Ejercicio de estimación de costo fiscal de iniciativas anunciadas
(en millones de USD)**

	TOTAL	Gasto por una vez	Gastos en presupuesto y Programa Financiero	Gastos con trayectoria de tendencia	Presión nuevo gasto
PGU: Incremento a \$250.000, aumento cobertura y 6% cargo empleador	3.600,0				3.600,0
Apoyo a Cuidadores	29,5		29,5		
Fondo "Sala Cuna para Chile"	55,3		55,3		
Reducción de listas de espera	148,0		148,0		
Aumento per cápita APS al menos a \$12.000	493,2			493,2	
Estrategias Consultorios	148,0				148,0
Construcción de 30 Centros Comunitarios de Salud Mental	52,3	52,3			
Reducción de listas de espera para la infancia vulnerada	47,7	47,7			
Creación de un Sistema Nacional de Protección de Víctimas y Testigos	79,9		79,9		
Estrategias Crimen Organizado y fronteras	80,8		80,8		
TOTAL	4.735	100,0	393,4	493,2	3.748,0

Fuente: elaboración propia en base a información Informes Financieros y folletos Proyecto de Ley de Presupuestos, DIPRES.

De acuerdo al ejercicio anterior, al comparar el resultado con la propuesta del Gobierno por US\$ 8.000 millones y aunque se reconoce que algunas iniciativas no se encuentran estimadas pues no se cuenta con antecedentes que las sustenten, **queda de manifiesto una brecha en el total que amerita conocer el detalle de las medidas que justifiquen concretamente cada uno de los costos y su programa de gasto para fundamentar y evidenciar necesidades de nuevos recursos.**

II. Fuentes de financiamiento

La propuesta del Ejecutivo, solicita un financiamiento por 2,7% del PIB, lo que se alcanzaría a través de 3 líneas de trabajo.

La primera, una insistencia en una Reforma Tributaria con medidas que, tituladas como Renta y "Fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias" finalmente buscar abordar, al menos en este último punto, aspectos de elusión y evasión que fueron rechazados por la Cámara de Diputados, y que si bien, más allá de la debida espera que se debe realizar para volver a introducirlas a la vía legislativa, es importante recordar que más que insistir en ellas, deben reconsiderarse.

La segunda consiste “Dividendos de eficiencia y crecimiento”, a través de los cuales se busca relevar una agenda procrecimiento y de modernización, pero que, bajo la lógica de estudios, no se evidencia voluntad de concretarla, sino más bien, solo ponerla sobre la mesa para incorporar propuestas de distintos sectores.

A continuación, se analizan estas dos aristas:

1. Dividendos de crecimiento

La medida más relevante para generar mayores ingresos a los hogares es el crecimiento económico, y luego de meses de insistencia esta administración lo ha apuntado dentro de su eje de trabajo. Para ello, ha levantado 38 iniciativas para impulsar el crecimiento a través de tres áreas: inversión pública y privada, productividad y capital humano, y formalización, cuyo objetivo sería revertir la tendencia declinante del crecimiento.

Sobre este punto, se ha convocado a un Comité de Expertos que tendrá la misión de cuantificar el impacto de dichas iniciativas sobre el crecimiento potencial y el mayor espacio fiscal. Al efecto, el primer cometido de dicha Comisión debiera ser entonces cómo se compatibilizan medidas procrecimiento en un contexto de insistencia en medidas tributarias que fueron rechazadas por el Congreso Nacional, que afectaría certeza para nuevas inversiones.

Adicionalmente, es importante revisar qué sucede con los espacios de gasto disponible de acuerdo a las cifras de DIPRES y el crecimiento del PIB tendencial:

Balances del Gobierno Central Total 2024-2027
(millones de pesos 2023 y % del PIB)

	2024	2025	2026	2027
(1) Total Gastos Comprometidos	72.966.749	74.032.197	74.800.496	75.210.950
(2) Meta BCA (% del PIB)	-1,8	-1,1	-0,3	-0,3
(3) Nivel de gasto compatible con meta	74.392.704	75.563.763	75.289.070	75.620.597
(4) Diferencia Gasto / Holgura (3)-(1)	1.425.955	1.531.566	488.574	409.647
(5) Diferencia Gasto (MMUS\$)	1.796	1.986	664	579

Fuente: elaboración propia con información DIPRES.

De acuerdo a las cifras presentadas recientemente en el Informe de Finanzas Públicas, considerando el escenario macroeconómico esperado para 2023 y el período 2024-2027 y las proyecciones de ingreso en función de la ejecución a mayo del presente año, el Gobierno cuenta con holguras por US\$1.796 millones para el año 2024 y un total de cerca de US\$5.000 millones para el período 2024-2027 respecto de su nivel de gasto compatible con la meta de Balance Estructural. Cabe destacar, que estas holguras son posteriores a la actualización que significaron un ajuste a la baja del espacio de gasto disponible presentado en el IFP del segundo trimestre, el cual disminuyó la línea de holgura en aproximadamente US\$2.200 millones para el período 2024-2027 respecto de la publicación anterior, como consecuencia de una disminución en la proyección de ingresos estructurales a lo largo de todo el horizonte de proyección, manteniendo las metas de BCA que comprometen reducir el déficit estructural a 0,3% del PIB en 2026.

2. Dividendos de eficiencia

En el contexto vigente, está arista toma vital relevancia. Los recursos públicos exigen ser ejecutados de forma eficaz, con el fin de cumplir los objetivos propuestos y siempre teniendo a la vista los más altos estándares de probidad por quienes los administran.

En este acápite el Ejecutivo hace un levantamiento de una serie de medidas, ya conocidas, que han sido tratadas como partes de propuestas relacionadas con modernización del Estado.

Se cuenta, como fuente de información, diversas agendas en esta materia, a saber, la propuesta que hicieran el CEP, Chile 21, Espacio Público, y LyD, quienes en 2019 dieron a conocer dos informes con propuestas para promover una agenda de modernización. A ello se suma el Informe final de la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público, de enero de 2021. Más reciente, es el Informe de Actualización y reenfoque al sistema de evaluación de programas públicos: propuesta para un Estado más moderno y efectivo, que publicó la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad el presente año.

A nivel internacional, tanto la OCDE, en 2020, como el BID, 2018 en “Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”, han diagnosticado ineficiencias técnicas en el gasto público.

En general, los diversos análisis muestran un diagnóstico compartido en la necesidad de priorizar una modernización al Estado. Se cuenta entonces con conocidas y respaldadas propuestas que pueden constituir la hoja de ruta.

Por ello y teniendo presente lo avanzado, la convocatoria es que el llamado que se hace a un grupo de presupuestos de la OCDE quienes tendrán el propósito de determinar sobre bases objetivas de dividiendo de eficiencia, sea a constituir un grupo de acompañamiento para poner en marcha las medidas ya estudiadas, lo que permitirá tener criterios técnicos para su implementación y aislado de presiones políticas.

III. Otras alternativas

- **Medidas de eficiencia implementadas previamente**

La experiencia del “Presupuesto Base Cero Ajustado” y en general de mejor gasto con que se diseñaron los presupuestos del año 2020 en adelante, permitieron liberar recursos y redirigirlos a otras prioridades. Este tipo de ejercicios y prácticas debieran ser un continuo en la forma que se ejecutan los recursos públicos. Si bien ese resultado fue extenso, al menos es importante conocer si el uso de las metodologías sigue estando vigentes y que estos esfuerzos sigan su curso.

En el mismo tenor, la instalación de medidas de austeridad fiscal para la operación de los servicios, la gestión inmobiliaria que revisó los precios que pagan las Instituciones Públicas para arriendo de inmuebles, la realización de compras agregadas, la gestión de caja cero con los Servicios Públicos, también cumplieron objetivos en los que es necesario profundizar, y donde es posible buscar eficiencias y reasignar recursos.

Resultados ejercicios de eficiencia del gasto

	Millones de USD
Presupuesto Base Cero	2.270
Gestión de Caja	1.600
Gestión Inmobiliaria	3

Fuente: elaboración propia en base a información DIPRES.

- **Eficiencia en las compras del Estado**

La Fiscalía Nacional Económica en 2020 señaló que por falta de competencia en el sistema de compras públicas, uso ineficiente de convenios marco y tratos directos, entre otros, el Estado pierde hasta 855 millones de dólares al año.

En atención a ello, propuso modificaciones a la normativa que regula mercado público, el funcionamiento de las licitaciones, el uso de los convenios marco, el rol de Chile Compra y la expansión del sistema, todas las cuales inspiraron un proyecto de ley hoy que apuntaba a optimizar la competencia y eficiencia, ampliar su cobertura a todos los órganos del Estado, aumentar los niveles de transparencia, limitar los tratos directos y dotar a ChileCompra de facultades normativas, entre otros.

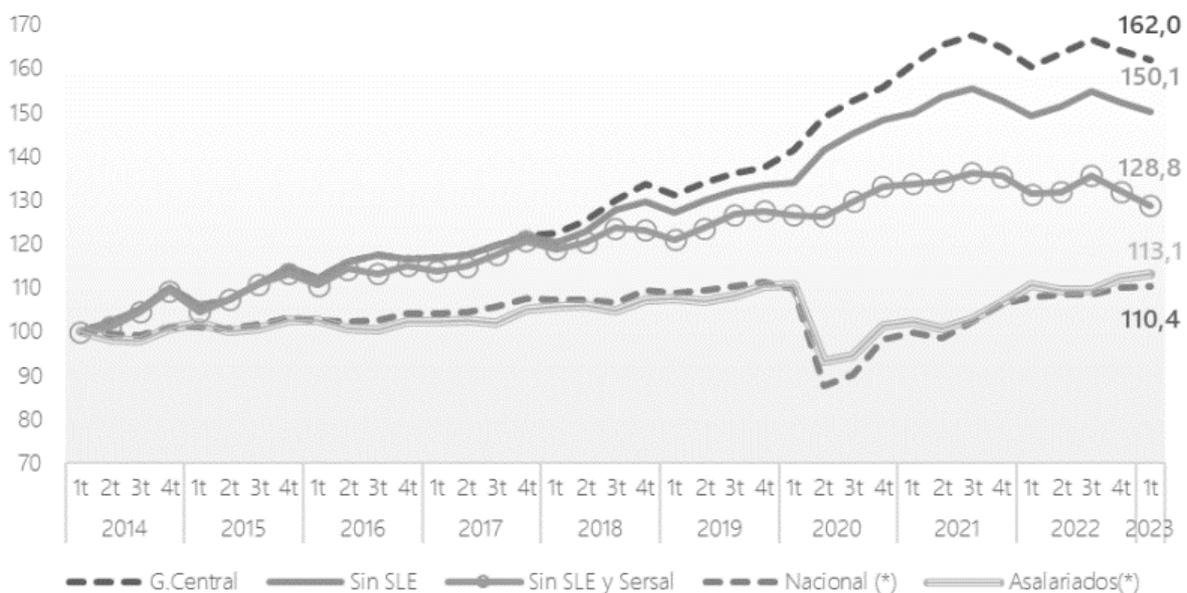
El proyecto actualmente se encuentra en el Senado en su segundo trámite constitucional y no ha sido priorizado por el actual Gobierno. De avanzar en su total tramitación, el nuevo sistema de compra públicas más competitivo y eficiente podría contribuir con 0,3 puntos del PIB en régimen.

- **Modernización empleo público**

De acuerdo a la Estadística de Recursos Humanos del Sector Público de DIPRES, algo más de 450 mil personas trabajan en el gobierno central. Más de un 50% de los que se desempeñaban el 2014, sin considerar el traspaso de los servicios locales de educación.

Si continúa esta tendencia, al año 2030 la cantidad de empleos públicos del Gobierno Central se habrá duplicado. Varios de estos puestos de trabajo fueron transitorios y por falta de control se han transformado en permanentes. Esta situación es muy distinta a la que vive el sector privado, donde los empleos ya comenzaron a destruirse y cuyo crecimiento en 8 años ha sido de un 9,9%.

Evolución de puestos públicos (Dotación y Fuera de Dotación) y total de la economía



Fuente: Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público, Primer Trimestre 2023, DIPRES

Para enfrentar la crisis del empleo público y mejorar la eficiencia y calidad del Estado, el gobierno del Presidente Piñera presentó un proyecto de ley que, por motivos que se desconoce, no fue dado cuenta en sala de la cámara y por tanto no consta en los registros oficiales del Congreso de la República. El proyecto creaba un contrato único, indefinido y con indemnización, que avanzaba en profesionalizar el ingreso al Estado, limitar los cargos políticos y mejorar los servicios a las personas. Esta iniciativa fue resultado de una propuesta transversal de cuatro centros de estudios, de las recomendaciones del Consejo de Modernización del Estado y de una consulta pública con una participación de 60 mil personas¹.

Retomar este proyecto permitiría mejorar la carrera funcionaria y reasignar en régimen hasta 0,2 puntos del PIB por año, sin considerar los incrementos en productividad.

IV. Conclusiones

- ✓ Cuando analizamos en detalle las prioridades de gasto presentadas, observamos que, de acuerdo a estimaciones propias, **el requerimiento de gasto no superaría los US\$5.000 millones, muy por debajo de los US\$8.000 millones que busca financiar el Gobierno**. A su vez, respecto de este conjunto de medidas, cabe preguntarse: ¿Cuánto de esto es realmente mayor gasto? ¿Cuántos de estas propuestas son parte del gasto con trayectoria de tendencia del Estado? ¿Cuáles de estas medidas son nuevas? En esta dinámica podemos identificar dos grupos: 1) el gasto nuevo y 2) el gasto de aquellas iniciativas incluidas en la programación financiera del Estado, así como aquellas que podrían ser financiadas con recursos vigentes o que ya estarían contempladas dentro de las presiones de gasto existentes.
- ✓ Dado lo anterior, poniendo atención en el grupo 2), es importante revisar lo que sucede con los espacios de gasto disponibles de acuerdo a lo presentado por Dipres en el Informe de Finanzas Públicas recientemente publicado, **el cual proyecta espacios de gasto disponible por cerca de US\$5.000 millones para el período 2024-2027**. Si bien entendemos que la distribución anual de este espacio muestra cierta transitoriedad en su naturaleza, a la vez **presenta la oportunidad de priorizar medidas que comprometan gasto con plazo de 3 años (2023-2025) como son la infraestructura, resolución de listas de espera, entre otras**.
- ✓ Por su parte, el ejercicio de valorización de dividendos de crecimiento como efecto de las medidas pro inversión, productividad y formalización de la economía encargados a los expertos deberá considerar el escenario de implementación de medidas pro crecimiento en un contexto de insistencia en medidas tributarias que fueron rechazadas por el Congreso Nacional, que afectaría certeza para nuevas inversiones. Cabe recordar que, un punto adicional de crecimiento económico implica 0,2% del PIB de aumento en la recaudación, lo que equivale a más de 700 millones de dólares.
- ✓ Espacio para obtener dividendos como consecuencia de la implementación de medidas de eficiencia sin duda que las hay, trabajos y diagnósticos sobran al respecto, no obstante, lo que hace falta es implementar las recomendaciones de las extensas comisiones dedicadas al efecto. Sobre este punto, un eje esencial lo constituye la Reforma al Empleo Público e incrementar esfuerzos en transformación digital.
- ✓ Existen otras alternativas de financiamiento y que no solo contribuyen a generar ahorros, eficiencias, racionalización del gasto, si no también incrementan la confianza y la satisfacción del Estado frente a la ciudadanía.

¹ <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/ministerio-de-hacienda-envia-proyecto-de-ley-para-modernizar-el-empleo-publico>