

FORO PARA UN DESARROLLO JUSTO Y SOSTENIBLE

CHILE PUEDE MÁS PACTO SOCIAL Y AGENDA INMEDIATA

Las grandes movilizaciones sociales que arrancaron el histórico 18 de octubre están abriendo paso a lo que parecía imposible: dotar a Chile por primera vez en su historia de una Constitución emanada de la soberanía popular. Este gran triunfo que es preciso asegurar, es sin embargo incompleto. El avance en el campo político institucional debe ser complementado con un acuerdo social de la misma envergadura. Chile debe y puede dar un salto cualitativo en materia de protección social. Constituye una completa anormalidad que un país con el grado de desarrollo del nuestro reproduzca tan grandes desigualdades, mantenga carencias tan evidentes en materia de salarios, pensiones, acceso a una salud de calidad, apoyo a miles de jóvenes que no estudian ni trabajan, servicios e infraestructura de calidad en las comunas pobres al tiempo que permite abusos graves en mercados tan esenciales como el de los medicamentos, por parte de empresas que disponen de un poder monopólico.

Necesitamos una vigorosa agenda pública que desde ya vaya corrigiendo esas graves falencias de la política social. Para darle sostenibilidad creciente a la política social se precisan tanto una profunda reforma tributaria y lograr un crecimiento económico focalizado en el empleo del sector productivo y su calidad. Este crecimiento incluyente, que va acortando las brechas salariales de todo tipo que prevalecen ahora, también proveerá mayores ingresos fiscales adicionales a la profunda reforma tributaria progresiva desde ahora. La actual constitución ha sido una valla para las reformas sociales, económicas y tributarias adicionales a las ya efectuadas en democracia.

Chile necesita una Nueva Constitución que establezca las bases de un nuevo Pacto Social hoy inexistente. Entre otras disposiciones, este debe garantizar derechos sociales básicos en áreas decisivas como: salud, previsión social, relaciones laborales, servicios públicos, igualdad de trato laboral entre hombres y mujeres y protección de los consumidores.

La Asamblea Constituyente debe ser el espacio en donde debatir sobre la extensión de estos derechos y generar las mayorías necesarias para hacerlos realidad. Falta sin embargo todavía mucho para ello. Recién hacia finales del 2021 o principios del 2022 Chile podrá disponer de una Nueva Constitución. Los trabajadores y el pueblo de Chile deben ser la prioridad. El Gobierno debe concordar con la dirigencia social una agenda de ejecución inmediata. No hay ninguna razón política ni menos moral para no atender reivindicaciones que se vienen postergando por décadas. No hay tampoco razones económicas para justificar el inmovilismo. En tiempos de hegemonía neoliberal la mantención de los equilibrios macroeconómicos fue el argumento que falazmente se opuso para cerrar el paso a demandas justas y posibles de ser satisfechas. Este argumento se utilizó muchas veces de manera indebida. Esto no puede seguir ocurriendo.

La gravedad de la situación actual exige poner por delante la defensa de nuestra democracia que tanto costó recuperar. El regreso a una nueva normalidad y el fin de la violencia pasan

necesariamente por atender reclamos históricos. Los trabajadores y el pueblo de Chile a través de sus organizaciones y hoy mediante el Bloque Sindical de Unidad Social han elaborado una propuesta que debe ser atendida.

En lo inmediato, es necesario:

- un aumento sustantivo del salario mínimo,
- generar programas masivos de reincorporación de los jóvenes a los sistemas de educación y capacitación laboral, crear nuevos espacios culturales y condonar deudas educacionales,
- establecer programas de empleo productivos que permitan enfrentar el aumento en el desempleo coyuntural que se pronostica (una línea importante es un programa de reconstrucción de la infraestructura dañada),
- reajuste de la pensión básica solidaria (PBS) que permita superar la línea de la pobreza,
- construir un pilar solidario con aportes de los empresarios que permita financiar pensiones contributivas dignas,
- revisar sistemas de tarifas de servicios públicos y concesiones,
- asegurar un precio justo para los medicamentos y otros productos y servicios básicos,
- racionalizar los subsidios al sistema de transporte público
- garantizar equidad territorial mediante cambios estructurales y un aumento sustantivo del aporte estatal a los municipios

Nosotros, desde este Foro, queremos aportar desde el ámbito que nos es propio: estimar con rigurosidad cuáles son los márgenes de maniobra de los cuales dispone la economía chilena para solventar nuevas demandas sin correr el riesgo de una deriva inflacionaria y/o de desequilibrios de las cuentas externas que terminen haciendo sal y agua las conquistas obtenidas.

Fuentes de financiamiento

Una agenda social contundente como la que se necesita requiere fuentes de financiamiento macizas para hacerla sostenible en el tiempo y evitar desequilibrios fiscales y financieros. Gastos permanentes requieren de ingresos permanentes.

Chile no puede pretender financiar un sistema de protección social correspondiente a nuestro nivel de desarrollo con una carga tributaria de poco más de 20% del PIB.

Medidas a lo largo de los próximos años

Es indispensable considerar una reforma a nuestro sistema tributario que en el plazo de 5 años eleve la carga tributaria en unos 5 puntos del PIB, todavía 9 puntos por debajo del promedio OCDE (34%). En el largo plazo, en la medida que el consenso social y político lo permita, debemos tender hacia una carga tributaria del 30 puntos del PIB (ver apéndice gráfico 1).

Con la puesta en marcha de programas de transformación productiva, que Chile debiera adoptar (y explicitamos en otra ocasión), se puede lograr un crecimiento económico incluyente, focalizado en el empleo del sector productivo y su calidad, incorporando a las PYMEs y sus canales de financiamiento, reduciendo la informalidad, haciendo efectiva capacitación laboral, Chile puede acelerar su crecimiento económico mucho más allá de esa cifra modesta. Así podrá acercarse al desarrollo (aún tan distante), que involucra progresivamente, y simultáneamente, mayor ingreso promedio y notablemente menores brechas por género, calificación u origen étnico o social.

Este Pacto Fiscal debe considerar la completa desintegración del sistema tributario, exceptuando a las MIPYME, de forma que las grandes empresas paguen sus impuestos por las utilidades obtenidas y las personas paguen los suyos sobre las rentas que perciben sin créditos por lo ya pagado por las empresas. Esta es la práctica en la gran mayoría de los países del mundo y era el sistema que operaba en Chile hasta 1984. Además, se debe reducir drásticamente el sistema de tributación por renta presunta así como muchas de las exenciones tributarias que benefician principalmente a los ingresos de capital —que casi en su totalidad perciben las personas de más altos ingresos— y que hoy representan 2,88% del PIB, según datos proporcionados por la Dirección de Presupuesto- DIPRES.

En esta línea, también es necesario considerar la introducción de nuevos tramos de impuestos al global complementario. El gobierno ha propuesto un tramo de 40% para las personas cuyos ingresos superen los \$15 millones mensuales. Proponemos que la tasa de 40% se aplique a partir de los \$12 millones y que se cree una tasa de 50% para los ingresos que superen los \$16 millones. Esto en adición al impuesto propuesto por el gobierno a las personas y empresas que tengan propiedades cuyo avalúo fiscal total exceda \$400 millones.

Esta combinación de desintegración, reducción de exenciones y nuevos tramos para los altos ingresos, junto a la aplicación rigurosa de la cláusula anti elusión de la ley de rentas es la base de una nueva estructura tributaria capaz de sustentar un Pacto Social que garantice efectiva cohesión social.

Procesos de este tipo han tenido lugar en países hoy día plenamente desarrollados como Australia y España (ver apéndice Cuadro 1). Además, tendría la ventaja de mejorar la distribución del ingreso después de impuestos con relación a la situación antes de impuestos, lo que no hace el sistema tributario actual (ver apéndice Cuadro 2).

Otro elemento a considerar es el cobro de un **royalty perfeccionado**, aplicado a las actividades extractivas, como la minería, y las actividades que utilizan recursos naturales, como el mar. En el caso del cobre algunos economistas que han estudiado el tema proponen considerar un impuesto equivalente al 10% del valor del mineral exportado. Por ejemplo, este royalty habría generado un 0,6% del PIB anual entre los años 2016 y 2018, equivalente a unos US\$1.700 millones anuales. Este impuesto, si bien se puede legislar ahora, no tendría efecto para las empresas que firmaron un acuerdo con el gobierno en 2010 a raíz del terremoto y entraría en vigor entre los años 2023 y 2027, dependiendo de la empresa. Sí aplicaría desde ahora a las nuevas inversiones mineras. La regla de un impuesto equivalente al 10% tiene la ventaja de ser de fácil aplicación y difícil de evadir.

Medidas de corto plazo

Un Pacto Fiscal como el propuesto irá generando recursos crecientes a lo largo de los próximos 10 años, pero no resuelve el problema de corto plazo.

Chile tiene una buena tradición de responsabilidad fiscal que es preciso mantener. Esto se refleja en varios aspectos. Al 30 de septiembre de este año Chile disponía en los **fondos soberanos** de US\$24.600 millones, US\$10.500 millones en el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y US\$14.100 millones en el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES). De este último fondo el gobierno de la época utilizó US\$9.000 millones durante el año 2009 para enfrentar una crisis que, para Chile, fue menos grave que la actual. En ese año el déficit fiscal alcanzó al 4,3% del PIB, cifra que supera en más de un punto porcentual la última proyección de déficit fiscal presentado por el Ministro Briones para 2020.

En síntesis, el país está en perfectas condiciones de financiar en el corto plazo la agenda social sin generar desequilibrios macroeconómicos. Cabe señalar que la eventual reclasificación del riesgo crediticio del país, producto de un deterioro temporal de las cuentas fiscales, tendría un efecto muy marginal en el costo del financiamiento externo.

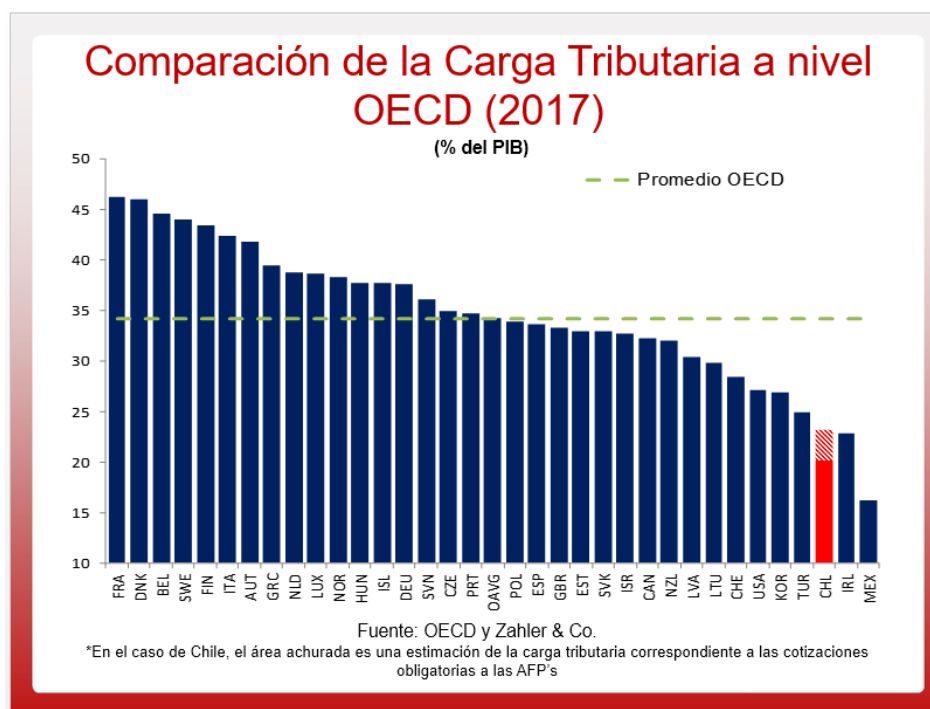
Por otra parte, Chile tiene un bajo nivel de endeudamiento público que asciende a solo 27% del PIB, uno de los más bajos de América Latina y del mundo (ver gráfico 2 en el apéndice). Acompañado de un Pacto Fiscal que lleve la carga tributaria a 30% del PIB en los próximos 10 años, elevar la deuda en 10 puntos del PIB es algo perfectamente razonable y, de mantenerse la situación de los demás países, todavía estaríamos entre los cinco países menos endeudados del continente (ver gráfico 3 en el apéndice) y también entre los menos endeudados del mundo (ver gráfico 4 en el apéndice).

Por último, la reciente devaluación del peso le permitiría al Estado morigerar su impacto sobre el precio de los bienes y servicios de consumo básico, de la misma manera que lo acaba de hacer el gobierno retrasando en tres semanas el aumento del precio de los combustibles. Esto porque el Fisco es uno de los grandes beneficiarios de la devaluación del peso ya que le ingresan muchos más dólares de los que gasta. Por lo tanto, por cada dólar de ingreso fiscal el Estado tiene una ganancia neta equivalente a la diferencia entre el precio considerado en el presupuesto para 2019 (\$650/US\$1,00) y el nivel actual de la divisa que se ubica en torno a \$800; es decir cada dólar que ingresa a las arcas fiscales produce un beneficio de 23% que no estaba considerado en el presupuesto¹. El Fisco se ha beneficiado de este efecto durante todo el presente año.

¹ Informe Finanzas públicas, proyecto de ley de presupuesto del sector público para el año 2019.

APÉNDICE

Gráfico 1



Cuadro 1. PIB per cápita y carga tributaria

		Ingreso Per cápita en año inicial, equivalente a Chile en el año 2018	Carga Tributaria como % del PIB	Carga Tributaria como % del PIB
Australia	1970 y 1989	2010	20,7	28,0
España	1982 y 2001	2005	23,5	32,8

Fuente: R. Valdés, "Impuestos y transferencias en el nuevo contrato social", El Mercurio, 10 de noviembre, 2019

Cuadro 2. Gini antes y después de impuestos

	Gini antes de impuestos	Gini después de impuestos	Variación
Alemania	0,51	0,29	0,22
Finlandia	0,50	0,26	0,24
Irlanda	0,58	0,31	0,27
Italia	0,52	0,33	0,19
Chile	0,50	0,47	0,03

Fuente: S. Eyzaguirre, "Desigualdad de estado o de mercado", La Tercera, 9 de noviembre, 2019.

Nota: Un Gini de 1 indica que una sola persona se lleva todo el ingreso del país, un valor de 0 indica que la distribución es igual entre todas las personas.

Gráfico 2

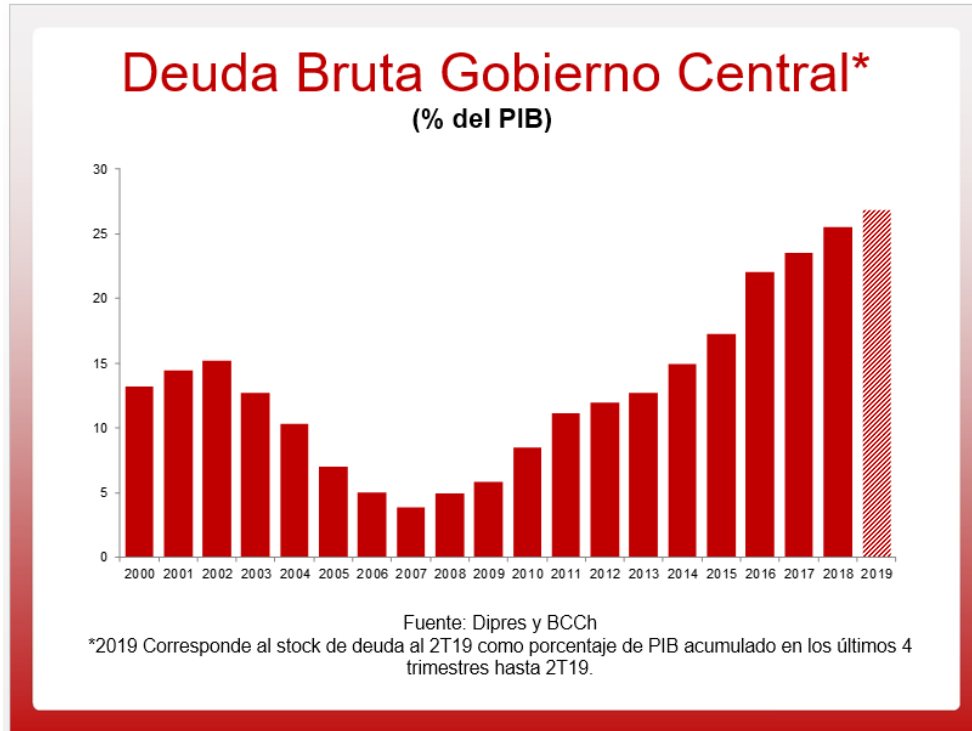


Gráfico 3.

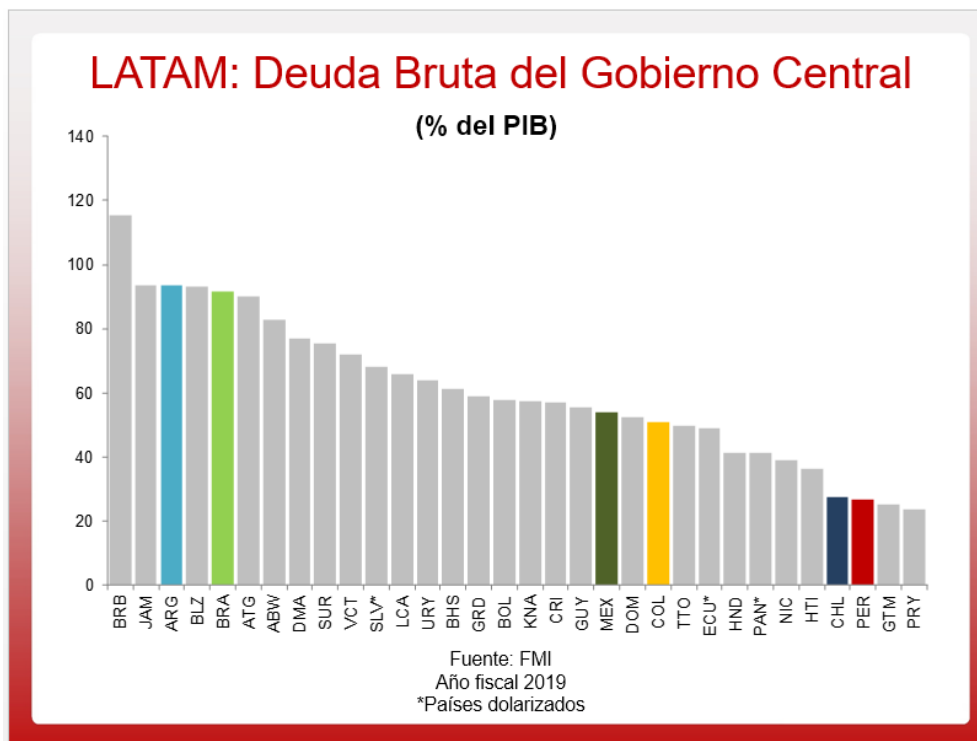


Gráfico 4

