

Fecha: 29-07-2022
Fuente: El Mercurio Inversiones
Título: **Estudio: propuesta constitucional tendría costo fiscal de entre 8,9 y 14,2 puntos del PIB**

Visitas: 2.372
VPE: 7.946

Favorabilidad: ☐ No Definida

Link: <https://www.elmercurio.com/Inversiones/Noticias/Noticias/2022/07/29/1013347/costo-fiscal-nueva-constitucion.aspx>

El análisis fue desarrollado por un grupo transversal de economistas y busca ser un aporte para una decisión informada de la ciudadanía de cara al plebiscito.

Comenzó en marzo, con una conversación que involucró al exministro de Hacienda Rodrigo Valdés (Escuela de Gobierno, PUC), la académica Claudia Martínez (Instituto de Economía, PUC) y el expresidente del Banco Central Rodrigo Vergara (Centro de Estudios Públicos, CEP). Sumó luego al exsuperintendente de Pensiones Guillermo Larraín (Facultad de Economía y Negocios, U. de Chile), a la académica Andrea Bentancor (Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Talca) y al investigador del CEP Gabriel Ugarte, respecto de una pregunta común: ¿cuánto cuesta implementar —en caso de aprobarse el plebiscito— la futura Constitución? La pregunta de este transversal grupo de economistas —Valdés y Bentancor trabajaron en la administración de Bachelet II; Vergara participó en el diseño del programa de Piñera II y Ugarte fue funcionario en dicho gobierno; Larraín intervino en el diseño programático de la candidata Yasna Provoste y luego en el del Presidente Gabriel Boric, y Martínez ha participado en instancias técnicas en ambos gobiernos— no era fácil de responder dada su complejidad, por lo que el grupo decidió establecer ciertas definiciones metodológicas.

Lo primero, se abordaría como costo fiscal directo incremental o adicional, esto es, aislado de ingresos o gastos como consecuencia de la implementación de la nueva Carta Magna —como los cambios en la cotización en salud en isapre o las transformaciones en empresas públicas—, tampoco potenciales impactos en la economía —en términos de inversión, crecimiento, conflictividad laboral o judicialización de derechos—, diseño de política alternativas o los cambios tributarios para afrontar el gasto. Dicho de otra manera, se enfocarían en el precio involucrado en el cumplimiento de cada disposición, como gasto directo, lo que les permitió distinguir tres tipos diferentes.

El gasto anual recurrente directo para satisfacer el mandato (por ejemplo, un subsidio necesario para el acceso digital o el gasto para la adecuada participación ciudadana); los gastos recurrentes en administración estatal (por ejemplo, la creación de una nueva institución o el aumento de capacidades de los gobiernos subnacionales); y los gastos no recurrentes por ajustes de stock que, por una sola vez, son necesarios para cumplir ciertos estándares (por ejemplo, la expropiación de tierras para su restitución a los pueblos indígenas o el déficit en vivienda digna). “Para efectos de la contabilidad total, suponemos que este ajuste de stocks se hace en 10 años y, por lo tanto, sumamos una décima parte de este último tipo de gasto como gasto anual”, sostiene el grupo.

Además, para que el análisis fuese robusto, consultaron a más de una treintena de expertos de diversas áreas, estudiando experiencia constitucional comparada con otros países, benchmark de países similares a Chile e incluso programas específicos, como el caso de la erradicación de la violencia contra la mujer, donde se encontró un programa en Australia sobre la materia. De lo anterior, surgieron 29 áreas temáticas con su respectivo costo, supuestos y gasto. Esto dio origen al estudio “Estimaciones del Costo Fiscal Directo de la Propuesta de Nueva Constitución”. ¿Los objetivos? “Nuestra motivación es doble. Por un lado, buscamos proporcionar información de utilidad para personas que requieren más elementos a la hora de decidir su voto. Estamos convencidos que tener más información disponible es deseable para una mejor toma de decisiones.

Por otro lado, tenemos la convicción de que para lograr un alto grado de prosperidad compartida es imprescindible que seamos capaces de mantener las finanzas públicas sanas, con un nivel moderado de deuda fiscal”, citan en el texto. Y agregan: “Ello implica que, si se decide gastar más, el Estado debe ser capaz de movilizar más recursos. Esto tiene consecuencias directas por sobre el nivel y la estructura de la tributación y de la eficiencia del Estado. Tener información de costos permite visualizar el camino que se debe recorrer”. RESULTADOS Respecto de las conclusiones del estudio, el documento define dos escenarios alternativos.

Uno, de menor gasto, alcanza a 8,9% del PIB, equivalente a US\$ 25.210 millones, que se descomponen en 7,1% del PIB de costos en régimen y 1,8% del PIB de costos por ajuste de stock en 10 años. Este último valor corresponde a un costo total por ajuste de stock de 18% del PIB.

El segundo, de mayor gasto, alcanza el 14,2 % del PIB, equivalente a US\$ 40.109 millones, el costo en régimen y el ajuste de stock en 10 años corresponden a un 11,4 % y 2,7%, respectivamente (con un costo total de ajuste de stock de 27,2 % del PIB), en tanto que el gasto administrativo

Estudio: propuesta constitucional tendría costo fiscal de entre 8,9 y 14,2 puntos del PIB

Vídeos, 28 de julio de 2022, Fuente: El Mercurio Inversiones

El análisis fue desarrollado por un grupo transversal de economistas y busca ser un aporte para una decisión informada de la ciudadanía de cara al plebiscito. Comenzó en marzo, con una conversación que involucró al exministro de Hacienda Rodrigo Valdés (Escuela de Gobierno, PUC), la académica Claudia Martínez (Instituto de Economía, PUC) y el expresidente del Banco Central Rodrigo Vergara (Centro de Estudios Públicos, CEP). Sumó luego al exsuperintendente de Pensiones Guillermo Larraín (Facultad de Economía y Negocios, U. de Chile), a la académica Andrea Bentancor (Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Talca) y al investigador del CEP Gabriel Ugarte, respecto de una pregunta común: ¿cuánto cuesta implementar —en caso de aprobarse el plebiscito— la futura Constitución? La pregunta de este transversal grupo de economistas —Valdés y Bentancor trabajaron en la administración de Bachelet II; Vergara participó en el diseño del programa de Piñera II y Ugarte fue funcionario en dicho gobierno; Larraín intervino en el diseño programático de la candidata Yasna Provoste y luego en el del Presidente Gabriel Boric, y Martínez ha participado en instancias técnicas en ambos gobiernos— no era fácil de responder dada su complejidad, por lo que el grupo decidió establecer ciertas definiciones metodológicas.

Lo primero, se abordaría como costo fiscal directo incremental o adicional, esto es, aislado de ingresos o gastos como consecuencia de la implementación de la nueva Carta Magna —como los cambios en la cotización en salud en isapre o las transformaciones en empresas públicas—, tampoco potenciales impactos en la economía —en términos de inversión, crecimiento, conflictividad laboral o judicialización de derechos—, diseño de política alternativas o los cambios tributarios para afrontar el gasto. Dicho de otra manera, se enfocarían en el precio involucrado en el cumplimiento de cada disposición, como gasto directo, lo que les permitió distinguir tres tipos diferentes.

El gasto anual recurrente directo para satisfacer el mandato (por ejemplo, un subsidio necesario para el acceso digital o el gasto para la adecuada participación ciudadana); los gastos recurrentes en administración estatal (por ejemplo, la creación de una nueva institución o el aumento de capacidades de los gobiernos subnacionales); y los gastos no recurrentes por ajustes de stock que, por una sola vez, son necesarios para cumplir ciertos estándares (por ejemplo, la expropiación de tierras para su restitución a los pueblos indígenas o el déficit en vivienda digna). “Para efectos de la contabilidad total, suponemos que este ajuste de stocks se hace en 10 años y, por lo tanto, sumamos una décima parte de este último tipo de gasto como gasto anual”, sostiene el grupo.

Además, para que el análisis fuese robusto, consultaron a más de una treintena de expertos de diversas áreas, estudiando experiencia constitucional comparada con otros países, benchmark de países similares a Chile e incluso programas específicos, como el caso de la erradicación de la violencia contra la mujer, donde se encontró un programa en Australia sobre la materia. De lo anterior, surgieron 29 áreas temáticas con su respectivo costo, supuestos y gasto. Esto dio origen al estudio “Estimaciones del Costo Fiscal Directo de la Propuesta de Nueva Constitución”. ¿Los objetivos? “Nuestra motivación es doble. Por un lado, buscamos proporcionar información de utilidad para personas que requieren más elementos a la hora de decidir su voto. Estamos convencidos que tener más información disponible es deseable para una mejor toma de decisiones.

Por otro lado, tenemos la convicción de que para lograr un alto grado de prosperidad compartida es imprescindible que seamos capaces de mantener las finanzas públicas sanas, con un nivel moderado de deuda fiscal”, citan en el texto. Y agregan: “Ello implica que, si se decide gastar más, el Estado debe ser capaz de movilizar más recursos. Esto tiene consecuencias directas por sobre el nivel y la estructura de la tributación y de la eficiencia del Estado. Tener información de costos permite visualizar el camino que se debe recorrer”. RESULTADOS Respecto de las conclusiones del estudio, el documento define dos escenarios alternativos.

Uno, de menor gasto, alcanza a 8,9% del PIB, equivalente a US\$ 25.210 millones, que se descomponen en 7,1% del PIB de costos en régimen y 1,8% del PIB de costos por ajuste de stock en 10 años. Este último valor corresponde a un costo total por ajuste de stock de 18% del PIB.

El segundo, de mayor gasto, alcanza el 14,2 % del PIB, equivalente a US\$ 40.109 millones, el costo en régimen y el ajuste de stock en 10 años corresponden a un 11,4 % y 2,7%, respectivamente (con un costo total de ajuste de stock de 27,2 % del PIB), en tanto que el gasto administrativo

corresponde a 1,8% del PIB. ¿Mucho o poco gasto? El informe compara el volumen de gasto con otros procesos constitucionales y ubica la proyección en torno a lo que vivieron Colombia, España y Ecuador.

Sobre su distribución, aplicando la clasificación funcional de gasto público de Dipres con que se construye el Presupuesto de la Nación a los contenidos de la Constitución, en ambos escenarios, el área de mayor gasto es Protección Social, coincidiendo con los Derechos Fundamentales de la propuesta constitucional y que incluye materias como vivienda, seguridad social, erradicación de la violencia contra la mujer, interculturalidad y plurilingüismo, pueblos indígenas, derecho a la tierra, territorios y recursos, derecho a la alimentación adecuada, conectividad digital; derechos de niños, niñas y adolescentes; discapacidad y derecho al cuidado, entre otros, que involucran en torno a la mitad del total de costo incremental en ambos escenarios (4,48% del PIB y 7,25% del PIB). Le siguen Salud, que incluye derecho a la salud y derechos sexuales (1,89% del PIB en el escenario bajo y 2,75% del PIB en el alto); Educación (0,81% del PIB y 1,40% del PIB, respectivamente); Servicios Generales, que incluyen comuna y región autónoma, los nuevos organismos, cupos y fortalecimiento del Poder Legislativo, los organismos autónomos constitucionales, participación ciudadana y elecciones, entre otros (0,67% del PIB y 0,94% del PIB); Orden Público y Seguridad, con temas como derechos de personas privadas de libertad, nuevos tribunales y acceso a la justicia y Cuerpo de Bomberos, entre otros (0,29% del PIB y 0,53% del PIB); Servicios Comunitarios, que incorporan derecho al agua y el saneamiento y derecho a la ciudad (0,42% y 0,67%); Actividades recreativas, cultural y religión (0,14% y 0,29%); Protección del Medio Ambiente (0,15% y 0,29%) y Asuntos Económicos (0,04% y 0,05%), que incluyen derechos del consumidor y derecho a la comunicación social.

EL PESO DE LA GRATUIDAD La nueva Constitución señala que “toda persona tiene derecho a la educación”, propone acceso universal en todos sus niveles y obligatoria desde el nivel básico hasta la educación media inclusive; crea el Sistema Nacional de Educación integrado por establecimientos e instituciones de educación parvularia, básica, media y superior, creadas o reconocidas por el Estado, sin discriminación y con prohibición de toda forma de lucro, a través de la creación de un Sistema de Educación Pública, con financiamiento “permanente, directa, pertinente y suficiente a través de aportes basales” y un Sistema de Educación Superior, y se especifica que en cada región existirá, al menos, una universidad estatal y una institución de formación técnico profesional de nivel superior estatal, entre otras disposiciones, que incluyen al personal profesional y técnico del área. Sobre los costos, el estudio señala que para el cumplimiento en el nivel parvulario se divide en dos categorías: la eliminación del lucro, y el financiamiento basal.

El primero corresponde a un costo que debe realizarse una sola vez, mientras que el segundo es un costo en régimen, que tendrá prohibida toda forma de lucro, por lo que se asume un mayor costo fiscal para la compra de los jardines infantiles y salas cuna en base a un costo de la infraestructura por párvulo, el que es un costo que se realiza una sola vez, también se asume un mayor gasto para la reducción de las brechas en el gasto público por párvulo. En Educación escolar, se considera mayor costo por dos categorías, el financiamiento basal y la cobertura completa de la matrícula con necesidades especiales, donde ambos corresponden a costos en régimen.

Respecto de los apoyos adicionales a discapacidad, se aumenta la cobertura de la subvención dirigida a alumnos con necesidades educativas transitorias y permanentes y en Educación Superior, el mayor costo proviene por la eliminación del lucro, y la gratuidad al 100% en establecimientos adscritos a gratuidad. El primero de ellos corresponde a un costo que debe realizarse una sola vez, mientras que el segundo es un costo en régimen.

Dicho lo anterior, el mayor costo para cubrir el déficit actual asciende a 0,41% del PIB (escenario bajo) y 0,56% (alto), que se suma al régimen (0,77% y 1,34%, bajo y alto, respectivamente), totalizando un mayor costo anual entre 0,81% y 1,40% del PIB, equivalente a un rango entre US\$ 2.298 millones y US\$ 3.955 millones. **TIERRAS INDÍGENAS** Entre los temas más polémicos y debatidos de la propuesta constitucional está el de la restitución de tierras a los pueblos indígenas. En concreto, se mandata al Estado diseñar instrumentos jurídicos eficaces para su catastro, regularización, demarcación, titulación, reparación y restitución como mecanismo preferente y la convocatoria a una Comisión Territorial Indígena que funcionará con presupuesto estatal.

El estudio plantea que el mayor costo para el cumplimiento de este derecho se divide en cuatro categorías: 1) compra/expropiación de terrenos para la restitución de tierras, 2) costo adicional de apoyo a los predios adquiridos, 3) subsidio adicional para la construcción de obras de riego y drenaje, y 4) la Comisión Territorial Indígena.

Las dos primeras categorías y la cuarta corresponden a costos que deben realizarse una sola vez para superar el déficit, mientras que la tercera corresponde a un costo en régimen donde se aumentan los recursos del programa “Subsidio para la construcción de obras de riego y drenaje”. El estudio detalla que para calcular el costo de la compra de terrenos para la restitución de tierras, se hace el ejercicio separado para el pueblo mapuche de los otros pueblos indígenas.

Para el caso del pueblo mapuche se utiliza el número de comunidades indígenas en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos que no han sido beneficiadas por compras de terrenos de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), mientras que para cuantificar la restitución de tierras para otros pueblos indígenas se asumen los mismos parámetros usados para el pueblo mapuche, pero aplicados al número de comunidades indígenas que no pertenecen a las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Respecto de la Comisión Territorial Indígena, se asume un consejo de 18 miembros que reciben remuneración por sesión. Se toma como modelo el Consejo Fiscal Autónomo (CFA, consejo recientemente creado por Ley 21.148), sin perjuicio de que existieran contribuciones probono.

En este escenario, el mayor costo para cubrir el déficit está en el rango de entre 2,9% y 6,3% del PIB, mientras que el mayor costo en régimen se prevé entre 0,03% y 0,06% del PIB, vinculado al subsidio adicional para la construcción de obras de riego y drenaje. Esto totaliza un costo anual total de 0,33% y 0,69%, equivalente a un rango entre US\$940 millones y US\$1.944 millones.

El documento admite como limitación al análisis que “debido a la falta de información respecto de la restitución de tierras a los otros pueblos indígenas, este análisis podría estar subestimado si existen costos que son particulares de las tierras de estos otros pueblos.

Asimismo, algunos expertos consideraron que la superficie requerida podría ser algo mayor”. **SALUD** Las disposiciones de la Carta Magna en la materia establecen como línea base que “toda persona tiene derecho a la salud y bienestar integral, incluyendo su dimensión física y mental” que debe proveer el Estado, proponiendo la creación de un Sistema Nacional de Salud, cuyo financiamiento es mediante rentas generales y cotizaciones obligatorias de empleadores y trabajadores. También es competencia de la Región Autónoma y de la Comuna Autónoma e incluye la salud sexual.

Sobre el costo, el estudio señala que se divide en cuatro categorías: 1) la sustitución de una parte del gasto de bolsillo en salud por gasto estatal, 2) el aumento del gasto público en salud mental, 3) el aumento de cobertura de salud, y 4) la resolución de garantías de oportunidad (listas de espera), como costos recurrentes en régimen, aunque la resolución de garantías de oportunidad y el aumento de cobertura de salud también conlleva costos que deben realizarse una sola vez para terminar con las listas de espera y para la construcción de hospitales.

Así, detalla el documento, el costo para cubrir el déficit actual, que involucra potenciales nuevos hospitales, resolución de garantías de oportunidad (GES stock y GES no stock) está en el escenario bajo en torno a 0,35% del PIB y en el alto en 0,82% del PIB.

Para el costo en régimen se considera traspaso de gasto privado actual a gasto público; aumentar gasto público en salud mental desde donde se subdividen el aumento de la cobertura de salud como cotización de usuarios de isapres, donde se asume que el nuevo sistema público de salud se financiará con las cotizaciones de salud de toda la población ("el 7%"), incluso de los usuarios que actualmente están en isapre.

El supuesto plantea que este mayor ingreso se usará en su totalidad como gasto fiscal adicional en salud, lo que provocará una migración de usuarios que están en isapre al sistema público (porque tienen insuficientes recursos para quedarse en el sistema privado o porque la regulación lo mandata), el aumento por cobertura de licencias médicas, resolución de garantías GES como flujo y GES no flujo. Para poder atender un mayor número de usuarios en el sistema público, el estudio supone que el Estado deberá expandir la infraestructura. Específicamente deberá construir (o adquirir) hospitales en base al número de camas necesarias para atender, en cada escenario, a la nueva población proveniente de las isapres. En ambos casos, además se calcula el mayor costo en licencias médicas, dada la menor tasa de rechazo de licencias del sector público.

Asimismo, se detalla que para el análisis de las listas de espera GES, se observa que la magnitud de las listas más que se quintuplicó entre finales de 2019 (datos del informe financiero) y finales de 2021. Este aumento en las listas de espera se asume que es un mayor costo de stock y se utiliza como parámetro el costo unitario promedio en las listas de espera GES. Para el caso de las listas de espera no GES, el aumento del tiempo de espera ha aumentado de manera sustancial.

Por ejemplo, en el caso de intervenciones quirúrgicas, de 348 días en marzo 2020 a casi 600 días en principios de 2022, es decir un aumento de más de 70%. En tanto, para hacerse cargo de las listas de espera no GES, en particular de las consultas de especialidad, tendrá un efecto adicional en nuevas consultas, procedimientos e intervenciones quirúrgicas que no están cuantificados (lista de espera oculta). Todo este gasto en régimen equivale a 1,86% del PIB en el escenario bajo y de 2,66% del PIB en el escenario más exigente.

De esta forma, el mayor costo anual total, considerando el mayor costo para cubrir el déficit y el mayor costo en régimen, involucra, en un escenario bajo, un costo de 1,89% del PIB, y en el escenario alto, 2,75 % del PIB, equivalente a un rango entre US\$5.363 millones y US\$7.783 millones.

SEGURIDAD SOCIAL Otro de los temas debatidos con fuerza en la Convención Constitucional fue sobre la seguridad social, coincidiendo con la discusión aún abierta sobre el sistema previsional y a la espera de la reforma en la materia.

Así, se deja a la ley establecer un sistema de seguridad social público que deberá otorgar protección en caso de "enfermedad, vejez, discapacidad, supervivencia, maternidad y paternidad, desempleo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y en las demás contingencias sociales de falta o disminución de medios de subsistencia o de capacidad para el trabajo", financiado a través de "cotizaciones obligatorias y rentas generales de la nación" y estos recursos "no podrán ser destinados a fines distintos que al pago de los beneficios que establezca el sistema". Las presiones de costo en este ítem están vinculadas a un mayor monto de la Pensión Garantizada Universal (PGU), el mayor costo para el Estado de una mayor tasa de cotización para la seguridad social y los costos de administración de los fondos de pensiones, ya que se indica que las cotizaciones "no podrán ser destinadas a fines distintos que al pago de los beneficios que establezca el sistema", donde las tres categorías corresponden a costos en régimen. En ese contexto, el mayor costo es en régimen y asciende a entre 1,33% y 2,20% del PIB, equivalente a un rango entre US\$3.765 millones y US\$6.243 millones.

El estudio hace la prevención que no se consideran el mayor gasto de las empresas del Estado, que se vinculan a menores ingresos por la reducción de excedentes, y los menores ingresos por concepto de impuesto a la renta, vinculados al mayor gasto para la generación de la renta. El aumento de cotización con cargo a los empleadores puede tener efectos en el mercado del trabajo, especialmente en el empleo formal, que no se modelan en esta simulación. Tampoco se incluyen los cambios en la pirámide poblacional en el futuro, que producirán un aumento en el costo en pensiones en el tiempo. Por último, no se incluye el costo de administración de los otros sistemas de seguridad social. (e.g. la administración del seguro de cesantía, mutuales).

DERECHO A VIVIENDA Según los autores del estudio, fue uno de los ítems que sorprendieron por su alto costo.

El derecho a la vivienda se consagra en la Constitución como derecho fundamental, indicando que "toda persona tiene el derecho a una vivienda digna y adecuada, que permita el libre desarrollo de una vida personal, familiar y comunitaria" y se especifica que la vivienda deberá considerar a lo menos los siguientes elementos: "la habitabilidad, el espacio y equipamiento suficientes, doméstico y comunitario, para la producción y reproducción de la vida, la disponibilidad de servicios, la asequibilidad, la accesibilidad, la ubicación apropiada, la seguridad de la tenencia y la pertinencia cultural de las viviendas", otorgando al Estado el deber de garantizar "la disponibilidad del suelo necesario para la provisión de vivienda digna y adecuada y el rol de administrar un Sistema Integrado de Suelos Públicos". De acuerdo con el documento, el mayor costo para el cumplimiento de este derecho se divide en tres categorías: 1) la construcción de nuevas viviendas para eliminar el déficit habitacional del país, 2) la reparación y ampliación de las viviendas que presentan alguno de estos requerimientos, y 3) el mayor costo asociado a la mejora en calidad para la construcción de viviendas futuras con subsidio. Las dos primeras categorías corresponden a costos que deben realizarse una sola vez para superar el déficit, mientras que la tercera corresponde a un costo en régimen. En ese contexto, el costo para cubrir el déficit es el de los más altos: entre 11,6 % y 14,54 %, mientras que el régimen se prevé entre 0,08% y 0,21% del PIB. De esta forma, como costo anual se ubica entre 1,19% y 1,67% del PIB, equivalente a un rango entre US\$3.377 millones y US\$4.720 millones.

El informe señala como limitaciones a los supuestos mencionados el déficit habitacional, incluyendo familias en campamentos y las personas en situación de calle; la reparación/ampliación de las viviendas; construcción de viviendas futuras; y un mayor estándar en construcción de nuevas viviendas con subsidio. - Esta nota fue escrita por Paula Gallardo