

La economista plantea que, independiente del resultado del plebiscito, hay consenso político en que se requerirá garantizar más derechos sociales a futuro. En su opinión, se debiera reducir el tramo exento del impuesto a la renta de las personas para que vaya financiando gradualmente los mayores beneficios. • DAVID LEFIN L.

**L**a académica del Instituto de Economía UC Claudia Martínez fue una de los seis economistas que participaron del reciente estudio que estimó que la propuesta de nueva Constitución tendría un costo de entre 8,9 y 14,2 puntos del PIB. "De cara al plebiscito de salida, nos pareció importante dar un orden de magnitud respecto al costo de la propuesta de Constitución como un insumo para tomar una decisión informada", señala Martínez respecto de este trabajo.

Agrega que, independiente del resultado del plebiscito, existe cierto consenso político en avanzar en derechos sociales, por lo que costear esta propuesta es un insumo también para esa discusión. "Espero que esta estimación permita generar una discusión respecto a su financiamiento, en cuanto que el efecto total de las propuestas debiese considerar tanto los beneficios como los costos que generan, así como respecto de la necesidad de priorizar y pensar en la gradualidad en la implementación de los derechos sociales, independiente del resultado del plebiscito", afirma.

—Estimaron que el costo de esta propuesta sería de entre 8,9 y 14,2 puntos del PIB. ¿Cree que es abordable ese monto con la actual situación de las finanzas públicas?  
 "No en el corto plazo en toda su magnitud. El Gobierno ya no tiene ahorros, el nivel de deuda ha crecido sistemáticamente y recortar este nivel de recursos en el corto plazo no es conveniente en un contexto de desaceleración.

Esto no significa que no se puedan hacer cambios, sino que estos deben hacerse en forma priorizada, gradual y ordenada, con una fuerte preocupación sobre el buen uso de los recursos.

Si no se hacen cambios en forma ordenada, se corre el riesgo de retroceder después en los mismos. Por ejemplo, se pueden dar altos subsidios temporalmente, pero si el aumento del gasto público genera inflación, que disminuye el poder adquisitivo de las personas, el aumento inicial se podría perder en términos reales. La inflación es un impuesto muy regresivo y hay que ser muy cuidadosos en la disciplina fiscal para controlarla".

—El Gobierno está proponiendo una reforma tributaria que recaudaría 4 puntos del PIB, justo la mitad de la cifra más baja que ustedes estiman. ¿Sería necesario profundizar esa reforma?  
 "No creo que sea razonable profundizar en la reforma tributaria en el corto plazo, en el contexto de una economía desacelerada. Las proyecciones más recientes del FMI son de un crecimiento de 1,8% en el 2022, y 0% en el 2023. Al mismo tiempo, los instrumentos utilizados tienen un límite de recaudación. Por ejemplo, el Gobierno proyecta que el impuesto al patrimonio recaude 0,48% del PIB, que tiene un orden de magnitud muy bajo respecto a lo que requeriría la propuesta constitucional, y probablemente recaude menos de lo proyectado.

La reforma del Presidente Boric tiene la intención de aumentar la progresividad del impuesto a la renta y recaudar de la parte alta de la distribución del ingreso. Ese es un principio que comparto desde el punto de vista de la equidad vertical tributaria, pero esto tiene un límite, y se deben pensar en otras estrategias para recaudar".

—¿Cómo el país podría financiar entonces esos compromisos sociales?  
 "Hay que distinguir costos asociados a cambios de una sola vez, como terminar



Claudia Martínez, académica del Instituto de Economía UC.

## "La demanda en Chile parece ser un Estado de bienestar, pero en los países que lo tienen TODAS LAS PERSONAS PAGAN IMPUESTOS"

con el déficit habitacional o la compra de tierras para pueblos indígenas, de costos que se deben realizar anualmente, como las pensiones.

En nuestras estimaciones, los primeros están entre 18 y 27,1% del PIB en los dos escenarios que calculamos. Nosotros asumimos que estos se pagan en el mediano plazo, y los prorrateamos en 10 años en los resultados principales. En principio, estos son costos que podrían ser financiados por deuda, pero, a mi juicio, el nivel de deuda que tiene Chile, cercano al 40%, no nos deja espacio para financiar la magnitud de estos costos sin el riesgo de aumentos de tasas, y sin que los intereses que tengamos que pagar se hagan muy pesados en el gasto público.

Por otro lado, los costos recurrentes deben financiarse con ingresos permanentes. Esto es, con impuestos y/o con crecimiento económico".

—¿Qué impuestos aumentaría entonces en este escenario?  
 "La comparación con la OCDE es que la recaudación por impuestos al consumo e impuestos a las empresas es alta, por lo que pienso que el aumento debiese venir de impuestos al ingreso. A mi juicio, esto pasa por disminuir el mismo exento para poder

enfrentar la magnitud del gasto necesario. En el 2020, solo un 25% de las personas naturales contribuyentes pagaron impuesto a la renta.

Por lo tanto, el tramo exento debería disminuir, de manera gradual, para poder ir financiando gradualmente los derechos sociales y en la medida que las personas se puedan ir beneficiando de estos. Este es un desafío político mayor que, a mi juicio, requiere un acuerdo transversal para lograrse.

De cualquier forma, el análisis completo de la propuesta constitucional debe considerar que los beneficios sociales tendrán que financiarse con mayores impuestos".

—¿La idea es que en la medida en que se vaya avanzando en derechos sociales, las mismas personas vayan pagando por eso?  
 "Sí. La demanda en Chile parece ser un

Estado de bienestar, pero en los países que lo tienen todas las personas pagan impuestos. Pienso que las tasas marginales están razonables comparadas con la OCDE y, por lo tanto, el sospechoso es el tramo exento. Tenemos 3/4 de la población que no paga impuesto a la renta. Lo que no significa que no paguen impuestos, porque pagan otros como el IVA. Pero si queremos avanzar en esa dirección, hay que hacerse a la idea de

comparación sin seguridad social se hace en el año en que la OCDE tenía el mismo nivel de PIB per cápita que Chile, la brecha es de 2,3 puntos porcentuales. Sin embargo, restar las cotizaciones de seguridad social es complejo en cuanto tienen un componente redistributivo y la seguridad social es parte del gasto social, y la OCDE recomienda no hacerlo.

Por lo tanto, la brecha está entre 2,3 y 10,4 puntos porcentuales, según cómo se consideren las contribuciones de seguridad social, si se compara a un mismo nivel de PIB per cápita".

—A su juicio, ¿se debe descontar o no la seguridad social para hacer la comparación?  
 "Creo que dadas las dificultades de comparación con la OCDE, puede ser relevante añadir dos datos. Primero, el promedio de recaudación de América Latina y el Caribe fue de 22,9% en el 2019, es decir, la recaudación de Chile estuvo 2,2 puntos porcentuales bajo la de la región. Segundo, la brecha con Nueva Zelanda es de 9,3 puntos porcentuales cuando tenía el mismo PIB

per cápita y de 1,8 con Australia en la misma situación. Estos dos países no tienen contribuciones sociales en los años de comparación, lo que hace a esta más fácil de realizar.

La comparación internacional da cuenta de la heterogeneidad en las recaudaciones tributarias dentro de la OCDE.

Ahora, a mi juicio, restar toda la seguridad social para hacer comparaciones no es adecuado y, en ese sentido, la brecha con la OCDE es más cercana a 10 que a 2 puntos del PIB. Al mismo tiempo, si se realiza la reforma previsional como está planteada por el Gobierno, esta disminuiría la brecha haciendo necesario un menor esfuerzo de recaudación tributaria, y el cambio de cotizaciones de salud a un sistema nacional de salud planteado en la propuesta de Constitución iría en la misma dirección. Quisiera destacar que esto no es un juicio de valor, sino una descripción contable.

Finalmente, el nivel de recaudación tributaria y de gasto público es una decisión política. Lo que es crucial es que no se generen déficits insostenibles".

**Los costos recurrentes deben financiarse con ingresos permanentes. Esto es, con impuestos y/o con crecimiento económico".**

que hay que pagar más impuestos".

—Políticamente es muy difícil plantear que esas personas que hoy ganan menos de \$790 mil comiencen también a pagar impuesto a la renta...  
 "Si no es popular, pero no veo otro camino por ahora. Una opción sería aumentar el IVA, pero ya estamos desalineados y ese sí es un impuesto regresivo.

Ahora, al mismo tiempo, es imprescindible retomar el crecimiento económico como estrategia de generación de empleo y superación de la pobreza, y como una forma de aumentar la recaudación que pueda ser utilizada para financiar derechos sociales. Esta discusión parece lamentablemente estar en un segundo plano en el debate público y, a mi juicio, no está bien aspectada en la propuesta constitucional".

—Si la vía para financiar los 8,9 a 14,2 puntos del PIB fuera la tributaria, eso dejaría a Chile por sobre el promedio de la OCDE. ¿Qué le parece esa situación? ¿Es realista?  
 "El nivel de gasto y recaudación que tienen los países es una decisión que se debe tomar desde el mundo de la política, donde hay opiniones sobre cuál es el tamaño "óptimo". Lo que es innegable es que los gastos deben ser financiados y que no es posible mantener un déficit sostenido en el tiempo. Las deudas hay que pagarlas. Al mismo tiempo, los aumentos de impuestos deben hacerse de forma gradual para no generar efectos negativos en la economía".

—Si se quisiera financiar los derechos sociales por hasta 14 puntos del PIB, ¿con qué gradualidad y plazo Chile podría aumentar su carga tributaria en esa magnitud sin generar problemas con el crecimiento?  
 "Pensar en un salto de 14 puntos es muy alto dados los niveles de los que estamos partiendo. Por lo tanto, estamos hablando de un proceso de muchos años. Por ejemplo, es difícil pensar en un ritmo más rápido que los 4 puntos que busca este Gobierno en 4 años con la reforma tributaria".

—¿Un ritmo de aumento de un punto por año en la carga tributaria le parece adecuado?  
 "Es muy ambicioso, pero más rápido lo veo muy difícil. Y más lento también es difícil, por la presión social de generar beneficios sociales".

—Dado todo este contexto, ¿cuál es el desafío que ve para las finanzas públicas hacia futuro?  
 "Mantener las finanzas públicas ordenadas es clave para poder financiar estos derechos sociales y el aumento de gasto social. De mantenerse estas preferencias, el desafío será aumentar gradualmente la recaudación para financiar un aumento gradual y priorizado del gasto público, de manera tal que permita al mismo tiempo generar crecimiento económico. Es necesario crecer para poder recaudar y redistribuir. Al mismo tiempo, existen, a mi juicio, razones de equidad y de eficiencia para redistribuir, entre otras, para generar un crecimiento económico sostenible.

Por otra parte, la propuesta constitucional tiene normativas que pueden generar presiones al gasto público, como el cambio de la iniciativa presidencial en proyectos de ley que generen costos fiscales. Estos aumentan el desafío de mantener las finanzas públicas ordenadas en caso de ganar la opción Aprobado".

—¿Se debiera mantener la iniciativa exclusiva del Presidente en iniciativas de gasto en la Nueva Constitución?  
 "Creo que, desde el punto de vista de la economía en sí, cuesta mucho mantener las finanzas públicas ordenadas cuando hay este tipo de presiones. Aunque es verdad que también las estamos teniendo ahora. Con todo lo que pasó con los retiros en el Parlamento, el contractual hoy se ve difuso. Pero como principio, dada nuestra realidad, es bueno que el Presidente mantenga la iniciativa exclusiva".

—El Gobierno prevé que la deuda pública se estabilizará bajo 45% del PIB. ¿Qué le parece esa cifra para un país como Chile? ¿Se puede financiar más gasto con deuda?  
 "No hay una regla precisa respecto al nivel de deuda óptimo, pero el nivel de deuda sostenible está asociado al nivel de ingreso de los países, y un país emergente no tiene el mismo espacio que países desarrollados, y los efectos en tasa de interés de aumentar mucho más allá la deuda pueden ser grandes. En este contexto, para Chile, un 45% aún es razonable, pero deja poco espacio para enfrentar eventualidades como el covid, catástrofes naturales y financiar la propuesta constitucional, entre otros. Es al mismo tiempo preocupante la tendencia al alza que ha tenido la deuda desde mediados del 2000, cuando alcanzamos cifras de alrededor del 4%. La economía política ha generado un aumento importante de la deuda en estos últimos 20 años, y es fundamental revertir esta tendencia".

## "La brecha de la carga tributaria con la OCDE es más cercana a 10 que a 2 puntos del PIB"

—Ha habido mucha discusión respecto del nivel de la carga tributaria y la brecha con los países OCDE. En su opinión, ¿cuál es hoy la diferencia?  
 "La carga tributaria promedio en los países de la OCDE fue de 33,8% del PIB en el 2019, mientras que en Chile fue de 20,7%. Ahora bien, la comparación con la OCDE es ambiciosa, porque su nivel de ingreso per cápita promedio es 1,3 veces el de Chile. La recaudación de la OCDE era de 31,3% en 1978, año en que tenía un PIB per cápita cercano al actual de Chile, por lo que la brecha no se reduce sustantivamente corrigiendo por nivel de ingreso.

Parte importante de la diferencia se explica por las contribuciones de seguridad social: si estas se hacen al Gobierno, como es el caso en gran parte de la OCDE, estas se contabilizan como recaudación tributaria, mientras que si se realizan en un sistema privado, como el caso de Chile, no son parte de la carga tributaria. Al restar las contribuciones de seguridad social, la brecha entre la OCDE y Chile se reduce a 4,7 puntos porcentuales en el 2018 (último dato disponible). Si la