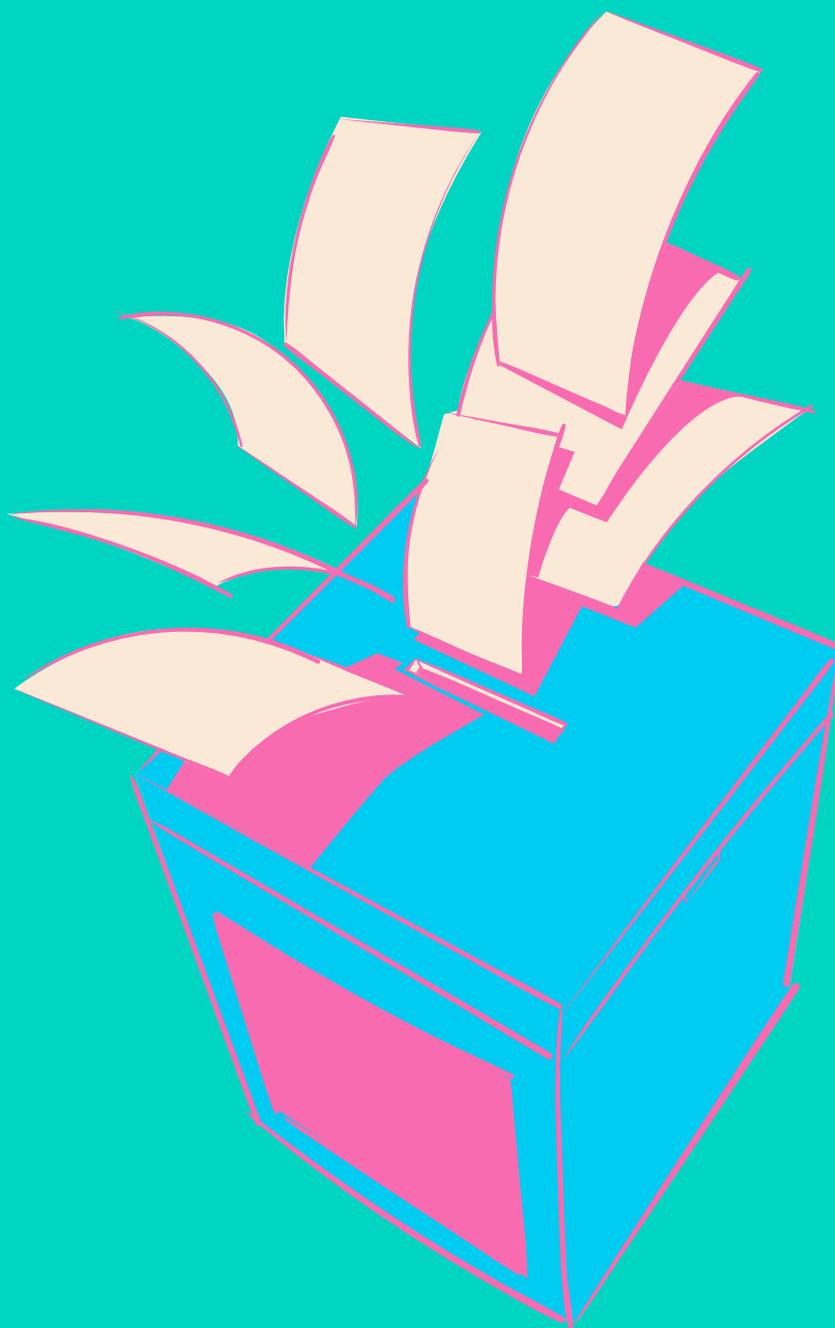


# El problema fiscal a la luz del voto de rechazo en el plebiscito de salida

---

Guillermo Larraín\*



Para algunos, el rechazo de la propuesta constitucional de la Convención pareciera que nos hubiera salvado de entrar en una espiral de gasto público que hubiera puesto en jaque la solvencia fiscal chilena. En este artículo sostengo que no, que el problema persiste y que la adopción de una nueva Constitución moderna, flexible, inclusiva y, por lo tanto, legítima, es condición necesaria para intentar controlar una situación fiscal que, en el largo plazo, está amenazada.

En conjunto con colegas del Centro de Estudios Públicos, la Universidad Católica y la Universidad de Talca, antes del plebiscito hicimos una estimación del costo fiscal de la eventual nueva Constitución<sup>1</sup>. Fuimos muy cautos y transparentes en materia metodológica por una razón muy simple y que se estudia en varios cursos en FEN: si se hubiera aprobado la propuesta, ello hubiera inducido probablemente un cambio importante en el comportamiento de los agentes económicos. Es la famosa “crítica de Lucas” en presencia de cambios estructurales. Previendo esto, no intentamos hacer ninguna estimación de comportamiento de los agentes, sino una cosa más pedestre: una concienzuda contabilidad de costo fiscal directo de las normas propuestas en el texto rechazado.

Los resultados fueron impresionantes: el costo fiscal directo en el largo plazo lo estimamos, en función de los escenarios, entre 8,9% y 14,2% del PIB por año. Una prevención que es importante hacer, es que nuestra metodología le atribuye al texto muchas

cosas que eventualmente se pueden hacer de todas formas. Por ejemplo, el costo de los incrementos en la PGU, que estimamos entre 0,8% y 1,4% del PIB, se lo asignamos al proyecto de Constitución, porque este tenía un mandato político claro. Sin embargo, el gobierno del presidente Boric ha anunciado que el incremento se hará igual. ¿Correspondía adjudicarle ese costo al proyecto si se iba a hacer igual? Es discutible, pero lo hicimos porque, si bien no es necesario un mandato constitucional para hacer una reforma, sí debiera serlo en la medida que la Constitución lo contemple.

Veamos estos números en perspectiva. Para no contaminar el análisis con los gastos extraordinarios derivados de la pandemia, si tomamos como punto de partida el nivel de gasto público proyectado para finales de 2019, 24,5% del PIB, esto quiere decir que, a 10 años plazo, el gasto debiera situarse entre 33,4% y 38,7% del PIB. Como se hubiera tratado fundamentalmente de gastos permanentes, su financiamiento hubiera tenido que consistir mayoritariamente en mayores impuestos. La tensión fiscal se hubiera transformado en un problema mayor.

Esta propuesta fue rechazada. ¿Desapareció el problema fiscal? No. Mi impresión es que, sin un marco institucional renovado y legítimo que permita tomar decisiones duras – contención de gastos, incrementos de impuestos –, la situación fiscal estará tan comprometida como lo hubiera estado si se hubiera aprobado el texto de la Convención.

1 Bentancor, A., Larraín, G., Martínez, C., Ugarte, G., Valdés, R., y R. Vergara (2022), “Estimaciones del costo fiscal directo de la propuesta de nueva constitución”, Puntos de Referencia, Economía y Políticas Públicas No. 613, agosto.

Si, por el contrario, Chile se dota, por algún mecanismo, de una nueva Constitución, la situación será más manejable en tres sentidos. Primero, porque probablemente los futuros incrementos de gasto atribuibles a la Constitución sean menores y haya mejor capacidad de gobernabilidad para controlar las presiones de gasto. Segundo, porque las condiciones para que la economía crezca debieran mejorar en la medida que ese marco institucional transforme incertidumbre en riesgo. Tercero, porque, con un marco institucional legítimo, será más posible hacer la única reforma tributaria que nadie se atreve a plantear: que todos paguemos impuesto a la renta.

Veamos estos tres puntos.

### La presión por gasto público existe de todas formas

El caso de la PGU discutido en la introducción ilustra bien el problema que tiene Chile: no es necesario que la Constitución se refiera a los mayores gastos para que estos se materialicen igual. Más aun, en el debate previo al referendo, hubo ciertos acuerdos o al menos convergencia en ciertos principios que son muy atingentes de señalar. Si tomamos al pie de la letra lo señalado oficialmente por ChileVamos, entonces cualquier nueva Constitución debiera tener una referencia a un “Estado social y democrático de derecho” que brinde un adecuado “acceso y ejercicio de los derechos sociales” mediante la “corresponsabilidad solidaria entre entidades públicas y órganos de la sociedad civil”.

El documento de ChileVamos incluye los elementos más costosos de los derechos sociales, a saber, “educación, salud,

pensiones, vivienda y seguridad social en general, que haga posible una vida verdaderamente libre y digna”. Usando nuestras estimaciones gruesas para valorar dichas partidas, una Constitución alternativa podría tener un costo directo entre 5,7% y 9,0% del PIB. Y si se agrega el concepto de paridad, que no aparece en el documento, podría estar entre 6,5% y 10,1% del PIB. Sigue siendo un desafío enorme.

---

***Sin un marco institucional renovado y legítimo que permita tomar decisiones duras – contención de gastos, incrementos de impuestos–, la situación fiscal estará tan comprometida como lo hubiera estado si se hubiera aprobado el texto de la Convención.***

---

Pongamos estos números en perspectiva para apreciar el esfuerzo que Chile debe hacer en los próximos años. Entre 1990 y 2019, el gasto público subió de 20,7% del PIB a un 26,5%. Fue estable entre 1990 y 2007, pero desde entonces crece persistentemente. En 29 años, el gasto creció entonces en 5,8% del PIB. Puede verse que, incluso en el escenario conservador de costos directos que hemos comentado, el incremento es superior a lo que hizo Chile estos años.

Por el contrario, los ingresos apenas crecen. Entre las mismas fechas, la recaudación tributaria ha pasado de un 22,1% del PIB a 23,7%, o sea, un incremento de solo 1,6% del PIB. Esto ha ocurrido a pesar de las múltiples reformas tributarias, la última de las cuales, durante el segundo gobierno de Bachelet, pretendía recaudar exactamente el doble de lo

que ha subido la recaudación en 29 años.

El problema fiscal entonces es bien claro. Por un lado, hay una enorme demanda por gasto público asociada a la expansión de derechos sociales. La capacidad del Estado de resistir esta demanda por razones financieras es limitada, en particular con gobiernos de minoría como el actual. Este, sin embargo, pareciera

que es el escenario más probable de cara al futuro. Por otro lado, Chile ha mostrado una gran incapacidad para aumentar la recaudación tributaria, a pesar de todos los esfuerzos por parte de diferentes gobiernos.

La conclusión es una advertencia seria: Chile enfrenta una amenaza a largo plazo de su sustentabilidad fiscal. Esto obligará una estrategia inteligente para controlar gastos y aumentar recaudación tributaria. Ambas cosas serán más viables en la medida que los gobiernos sean más legítimos y fuertes.

Zanjar el problema de la Constitución, en la medida que una nueva tenga una reforma sustantiva al régimen político, es una condición necesaria para mejorar las perspectivas de sustentabilidad fiscal. Si dicha Constitución es exitosa en esa dimensión, será clave para mejorar las condiciones de crecimiento económico.

### Deben mejorar las condiciones de crecimiento

Si el mundo político logra acordar un nuevo mecanismo para escribir una Constitución, ello debiera mejorar las condiciones para retomar el crecimiento y para acrecentar las arcas fiscales. ¿Qué podría traer como propuesta un nuevo texto? Es imposible predecirlo, pero es claro que el texto rechazado podríamos considerarlo como el “margen izquierdo” de lo posible. El “margen derecho” lo conocemos también: la actual Constitución. El texto que, esperemos, sea el definitivo, debiera ser un promedio ponderado de ambas.

Lo que es importante es que ese promedio ponderado de constituciones aprenda de las cosas positivas y negativas de cada una. Por ejemplo, la experiencia de la convención sugiere que el “estado social y democrático de derecho” es una definición más o menos compartida. También parece ser compartida la creencia



de que es preferible un sistema de gobierno presidencial, un Estado que garantice derechos sociales de distinta índole en un contexto de solvencia fiscal y estabilidad macroeconómica (lo referente al Banco Central quedó muy similar a lo que dice la actual LOC). Por otro lado, la misma experiencia reciente muestra que la descentralización hay que pensarla mucho, porque la unidad del Estado parece ser un valor compartido. El reconocimiento de los pueblos originarios parece ser de sentido común, pero es necesario hacerlo cuidadosamente para no herir sensibilidades. El derecho de propiedad, fuertemente protegido en la Constitución actual, es un valor compartido, pero, además de requerir mejoras en algunos casos puntuales como el del agua, la Convención hizo revivir viejos fantasmas asociados a la reforma agraria con el concepto de “precio justo”. Hay que ser prolijo en este tema crucial.

¿Por qué esto es importante? Lo es porque el rol económico que juega un marco institucional es poner límites a comportamientos repetitivos. Por lo mismo, lo que hace el marco institucional es transformar incertidumbre en riesgo. Es sabido que hace casi ya 100 años, Frank Knight hizo la esta famosa distinción entre riesgo e incertidumbre y señaló que la economía (agrego: ¡todos los seres humanos!) tolera bien el riesgo, pero no la incertidumbre.

Para que haya crecimiento y desarrollo económico, es crucial que el rango posible de los eventos de naturaleza social y política estén acotados. Tradicionalmente, esto se entendía en referencia al Estado. Para que haya riesgo y no incertidumbre, debe haber estado de derecho, es decir, un Estado que debe actuar siguiendo reglas preestablecidas orientadas al bien común. Esto implica que la arbitrariedad de las autoridades esté controlada por sistemas de contrapeso de poder, transparencia y rendición de cuentas.

El estallido social, sin embargo, nos ha abierto los ojos a otra dimensión del problema. No basta que el Estado se rija por la ley. Ese no es el problema de Chile. Nuestro problema es que *un buen marco institucional* debe enmarcar comportamientos sociales. Hoy, la Constitución no lo logra hacer porque prevalece la desconfianza, el recelo y la sospecha respecto de nuestras instituciones y sus autoridades. Partes significativas de nuestra sociedad no hacen caso a las decisiones que emanan de sus autoridades democráticas. Es por esto que es fundamental su cambio. *Un buen marco institucional* debe (a) inhibir comportamientos antisociales de naturaleza política y, por lo tanto, (b) ser suficientemente flexible como para adecuarse a preferencias sociales dinámicas.

En la medida que se logren estos objetivos, un nuevo marco constitucional es condición necesaria para retomar una senda de crecimiento que permita financiar las demandas sociales que hemos descrito.

Sin crecimiento, ello no será posible, pero el crecimiento solo tampoco alcanza.

### Sembrar condiciones para la gran reforma tributaria que falta

La elasticidad de la recaudación tributaria al crecimiento

económico es un poco superior a uno. Esto significa que cada 1% de crecimiento del PIB genera un poco más de 1% de recaudación tributaria. Para subir la carga tributaria de una forma coherente con las estimaciones de costo directo que hicimos previamente, es necesario pensar en una estrategia tributaria. El problema es que hemos hecho muchas reformas, incluyendo la que está actualmente en discusión en el Congreso. Todas han hecho mejoras de distinto tipo, pero vimos que su efectividad ha sido limitada.

Luego de todas las reformas tributarias previas, queda poco espacio para incrementos sustantivos en la recaudación que no generen enormes distorsiones. Una prueba de esto es la actual reforma tributaria, que funda sus expectativas de recaudación en uno de los mercados donde los impuestos generan más distorsiones: el mercado de capitales.

En mi opinión, hay un solo espacio significativo de recaudación potencial pero la dificultad de implementación política es significativa: el impuesto a la renta a las personas. La tasa máxima, si se aprueba la reforma actual, habrá subido a 43%, y se habrá creado un tramo nuevo. Esa tasa, sin embargo, se le aplica a muy poca gente. Su efecto en la recaudación es pequeño. La gran fuente de recaudación potencial es extender la cobertura del impuesto a la renta a la clase media: ¿quién se atreverá a hacerlo?

Hoy, más del 80% de los contribuyentes no pagan impuesto a la renta, mientras que el 100% (menos la evasión) paga el IVA. Una alternativa sería reducir la renta exenta y bajar la tasa de IVA, de manera que la clase media quede virtualmente equilibrada financieramente. Sin embargo, a medida que el país crezca y los ingresos laborales suban, la recaudación tributaria crecerá más porque la tasa efectiva media es creciente en el ingreso. Esto permitiría, en la medida que el país crezca, que las demandas

sociales vayan encontrando su financiamiento de una forma muy sana: crecientemente de parte de quienes se benefician más de los derechos sociales cubiertos.

### Palabras finales

El problema fiscal chileno es una realidad y es oportuno ocuparse de él. El inconcluso proceso constituyente que el país enfrenta es una buena oportunidad para ver el problema de frente. El marco institucional que surja de la extensión del proceso que significó el voto rechazo el 4 de septiembre, debe darle viabilidad. Ello se logra fundamentalmente si el marco institucional se legitima de entrada a tal nivel que permita tomar las decisiones complejas que son necesarias para darle sustentabilidad y viabilidad financiera a las demandas sociales que el país requiere.



#### Guillermo Larraín

Profesor Asociado Docente FEN  
Ph.D. en Economía, Paris School of  
Economics, Paris.  
Magíster en Economía, Pontificia Universidad  
Católica de Chile.  
Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad  
Católica de Chile.

---