

Informe
**Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal
y Crecimiento Tendencial**

Noviembre 2023

Plan de la presentación

- **Mandato del Comité**
- **Síntesis de ideas fuerza**
- **Espacio fiscal 2024 – 2034**
- **Crecimiento y espacio fiscal**
- **Impacto de algunas medidas pro crecimiento del Pacto Fiscal 2025-2034**
 - ✓ **Medidas tributarias**
 - ✓ **Desarrollo del litio**
 - ✓ **Mayor eficiencia del sistema de permisos**
 - ✓ **Hidrógeno verde y sus derivados**
- **Entorno favorable para el crecimiento y el desarrollo económico**
- **Síntesis de resultados y conclusiones**

Mandato del Comité

- a) Analizar la proyección financiera de mediano plazo (2024-2028) de la Dirección de Presupuestos.
- b) Proponer extensión de la proyección, señalada en la letra (a), hasta 2034, considerando las perspectivas actuales de crecimiento y los factores exógenos que pueden incidir sobre la tendencia de los principales componentes de ingresos y gastos en el periodo de proyección, antes de considerar medidas de estímulo al crecimiento.
- c) Incorporar las funciones señaladas en letras (a) y (b) en una propuesta de proyección base de espacio fiscal.
- d) Valorar el impacto que las medidas de estímulo al crecimiento consideradas en el Pacto Fiscal pueden tener sobre el crecimiento tendencial.
- e) Considerar el impacto que una trayectoria alternativa de crecimiento tendencial puede tener sobre los gastos públicos.
- f) Proponer estimación del espacio fiscal adicional que puede generar el escenario alternativo de crecimiento tendencial, considerando tareas señaladas en letras (d) y (e), incluyendo su gradualidad a lo largo del periodo.
- g) Proponer estimaciones de escenarios alternativos de espacio fiscal considerando variantes de la trayectoria alternativa de crecimiento tendencial generadas por iniciativas alternativas de estímulo al crecimiento y/o respuesta de ingresos y gastos fiscales.
- h) Las demás tareas que sean necesarias y pertinentes para el cumplimiento de sus funciones

Síntesis de ideas fuerza

- El Pacto Fiscal es una invitación a una conversación política respaldada por antecedentes técnicos. Cuando ha habido acuerdos con visión de mediano plazo, a Chile le ha ido mejor.
- Sin crecimiento no se podrá avanzar sostenidamente en las aspiraciones de progreso social que le importan a la sociedad, pero el crecimiento económico, por sí solo, no basta para lograrlo. También, el crecimiento económico eleva la recaudación de ingresos fiscales, los que a su vez pueden financiar políticas que contribuyan al progreso social. Por todo lo anterior, es indispensable que se le dé una mayor prioridad al crecimiento en la agenda pública.
- Desde hace más de una década la declinación del impulso económico ha ido a la par con el deterioro de la política. El punto de partida para un mejor futuro económico es que las reglas de la política alienten la búsqueda de acuerdos.
- El país cuenta con instituciones y reglas que han permitido enfrentar diversos shocks que han afectado a la economía sin impactar los compromisos que el Estado ha adquirido con la ciudadanía. Sin embargo, desde hace un tiempo, y bajo gobiernos de distinto signo, las finanzas públicas muestran déficits estructurales sistemáticos, a pesar de diversos esfuerzos de contención del gasto, con el consiguiente crecimiento estructural de la deuda bruta y neta.
- Un Pacto Fiscal debe ayudar a imprimir una mirada de mediano y largo plazo a las finanzas públicas, y entablar un diálogo que permita lograr un amplio acuerdo en torno al crecimiento y la política fiscal de la próxima década.

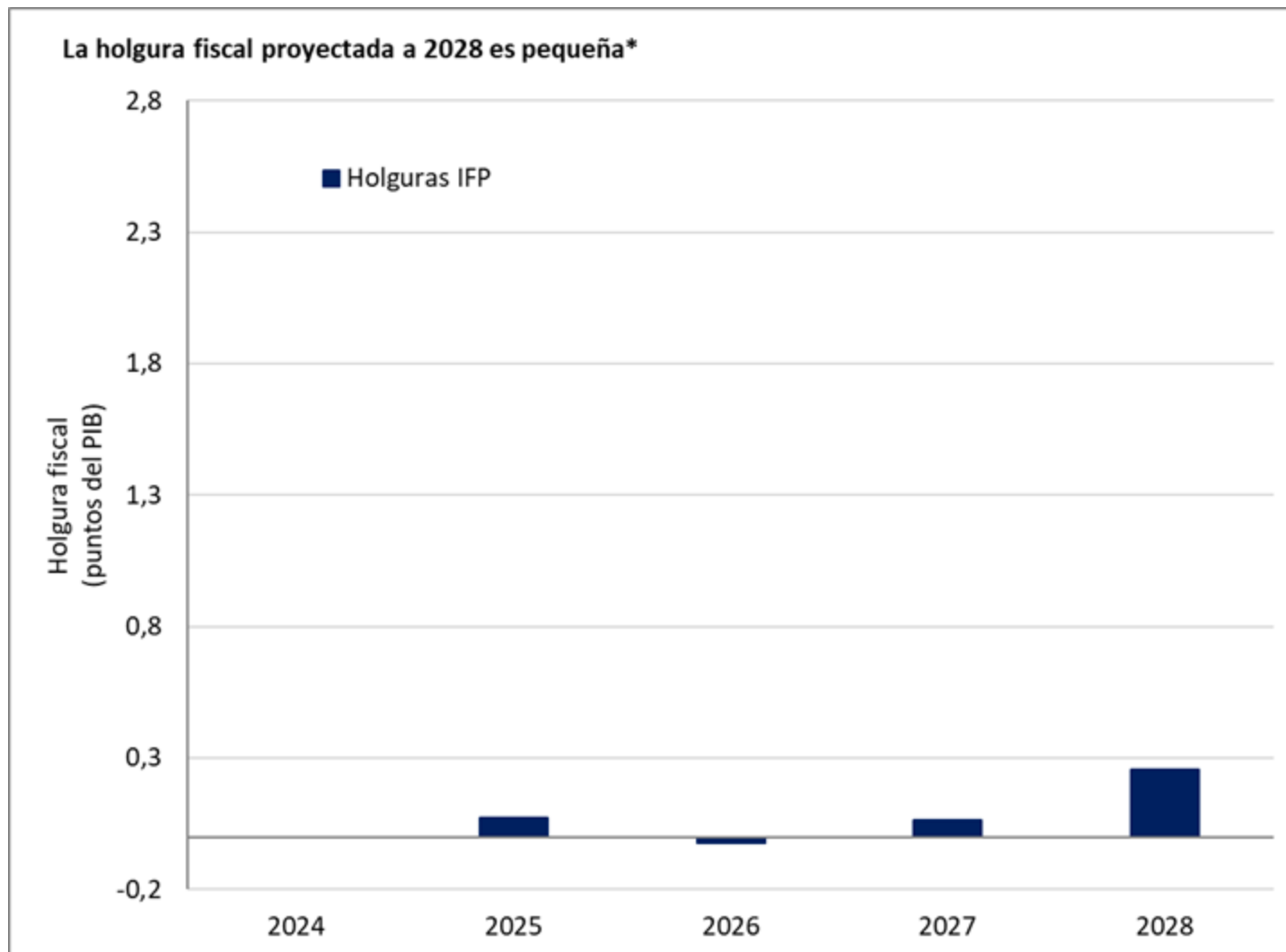
Espacio fiscal 2024 – 2034

Definiciones previas:

El espacio u holgura fiscal es el margen que existe dentro del presupuesto público para generar gastos sin comprometer la sostenibilidad financiera del Estado. Para el caso de Chile, se define la holgura fiscal como la diferencia entre los gastos compatibles con las metas del balance estructural (que corresponden a los ingresos estructurales menos la meta de balance estructural) y los gastos comprometidos.

La Dipres proyecta los gastos comprometidos sobre la base de mantener la continuidad operativa de todos los servicios públicos e incorporando el cumplimiento de compromisos contractuales, legales y programas en curso, y el impacto estimado de los proyectos de Ley en trámite. Así, la dotación de personal y muchos gastos y oferta de bienes públicos quedan congelados en el tiempo, a la espera de su priorización futura. Las holguras son la limitación que tiene el gobierno para priorizar esos gastos y otros nuevos.

Espacio fiscal 2024 – 2028 del IFP



Principales comentarios:

- La proyección sigue los criterios estándar.
- La holgura de fin del período es baja. El bajo crecimiento es relevante para explicarlo.
- Las proyecciones de ingresos por litio para los próximos años decrecen significativamente.
- La proyección supone que las remuneraciones no tienen reajustes reales.

* La escala del eje vertical es la misma a lo largo de toda la presentación (en puntos porcentuales del PIB).

Espacio fiscal 2024 – 2034

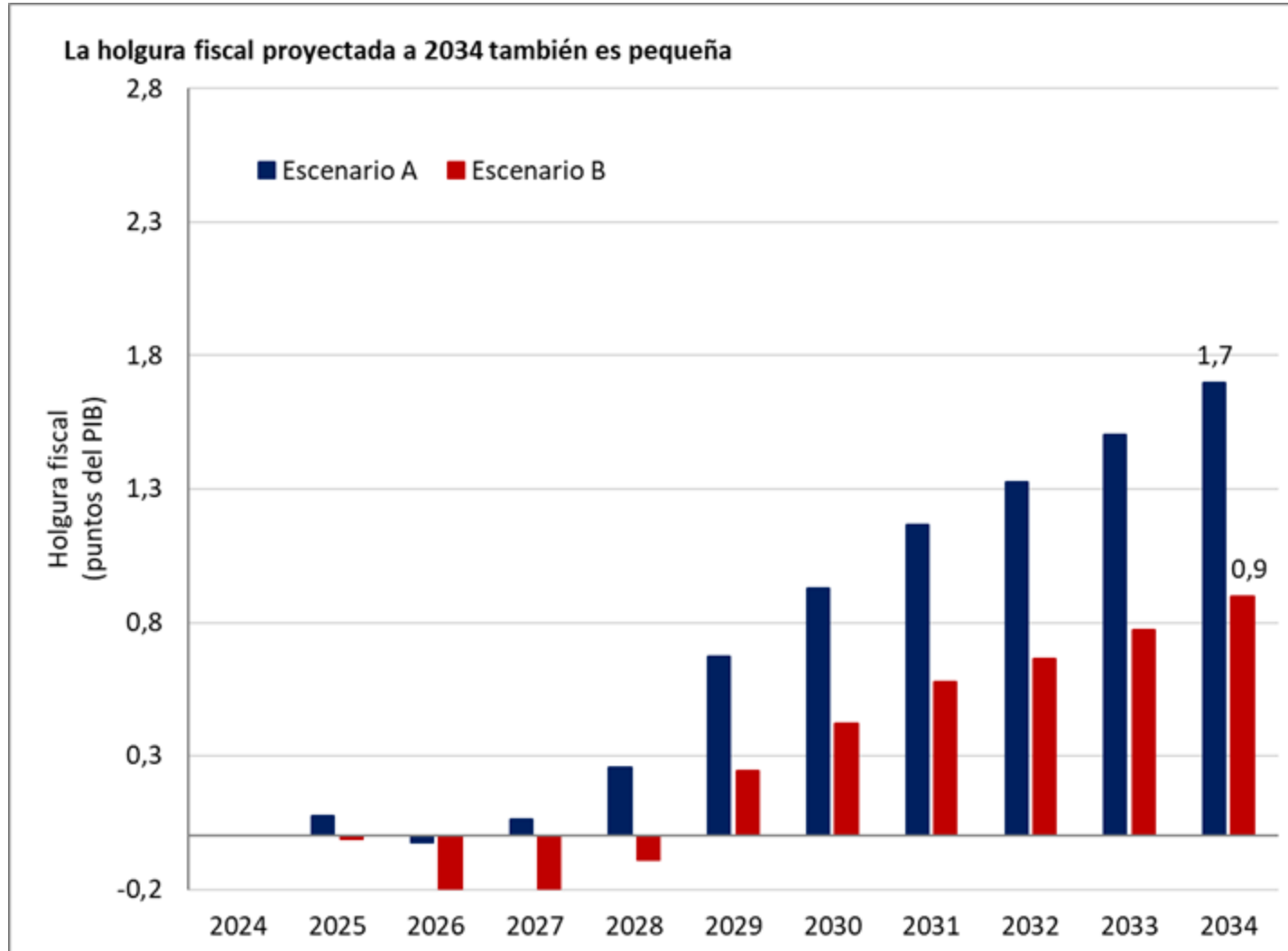
El Comité construyó dos escenarios para estimar el espacio fiscal 2024 – 2034.

Escenario A: La proyección 2024-2028 de Dipres se extendió hasta 2034 suponiendo:

- **Crecimiento del PIB de 2,0% anual, equivalente a la cifra para 2028 reportada por el Comité de PIB tendencial.**
- **Crecimiento de los ingresos fiscales a la misma tasa que el PIB.**
- **Supuestos estándar para el resto.**

Escenario B: Equivalente al escenario A en 2024-2034 en todo, excepto que incluye reajustes reales de remuneraciones. Ese reajuste corresponde al crecimiento de la productividad media del trabajo implícita en la proyección del PIB tendencial, y se aplica sobre el gasto en remuneraciones y sobre las subvenciones ligadas a ellas. En promedio, el reajuste real por aumento de la productividad media es de 1%.

Espacio fiscal 2024 – 2034



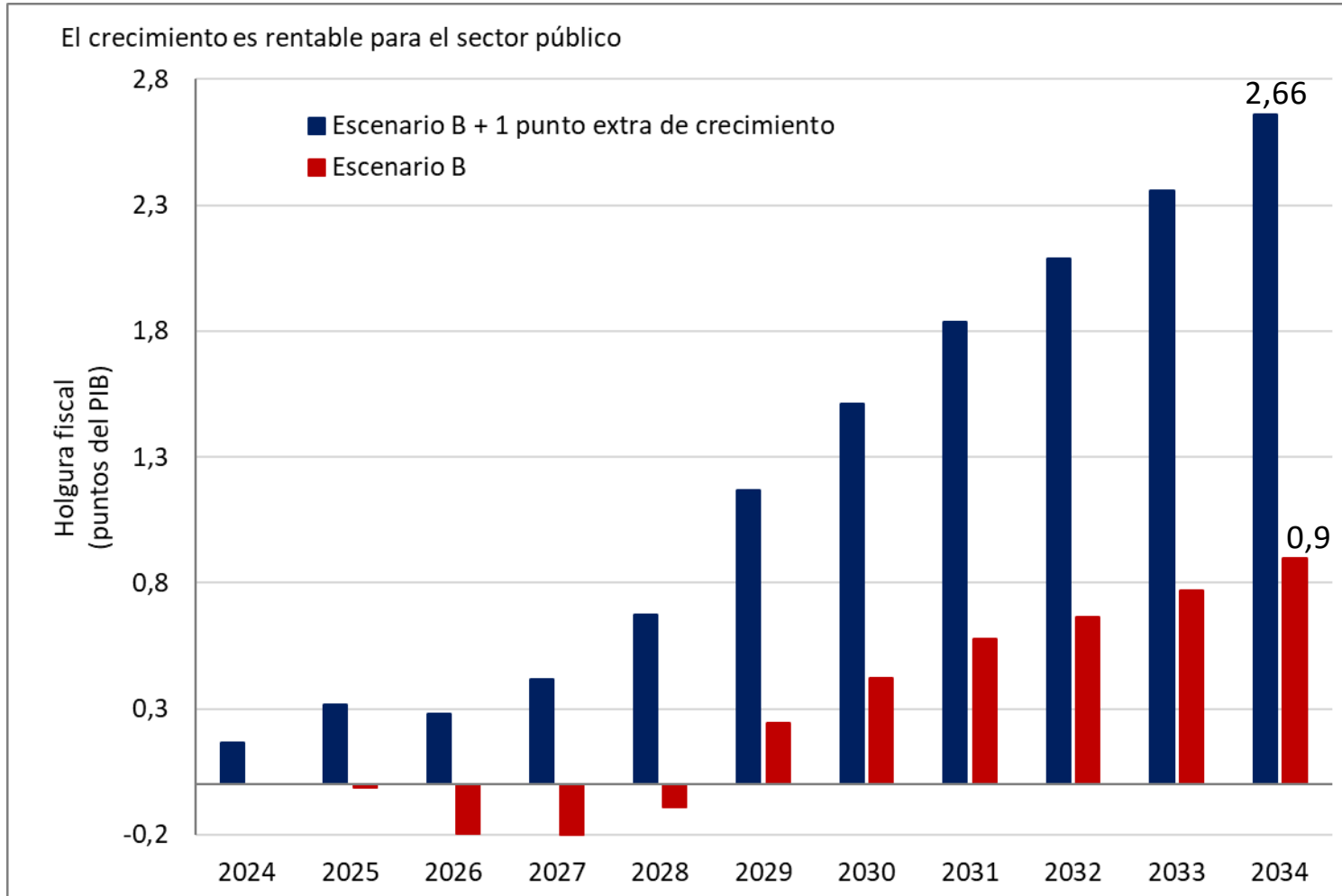
- Asumiendo que las remuneraciones reales aumentarían con la productividad media, el espacio fiscal entre 2024 a 2028 sería negativo y a 2034 sería inferior a 1% del PIB.
- El escenario B es el escenario base para el análisis.

Crecimiento y espacio fiscal

Crecimiento y espacio fiscal

Para aquilatar cómo influye el crecimiento en las cuentas fiscales, se realizó un ejercicio donde se elevó la tasa de crecimiento en 1 punto porcentual anual a lo largo de todo el período, bajo los supuestos del escenario B

Crecimiento y espacio fiscal



- El espacio fiscal acumulado que genera un mayor crecimiento es significativo.
- Por cada punto adicional de crecimiento, el ingreso fiscal aumenta en 0,24% del PIB de ese año.
- Por cada punto adicional de crecimiento, el espacio fiscal aumenta en 0,16% del PIB.
- Las holguras adicionales llegarían a 1,76% del PIB en 2034 (aproximadamente US \$7.800 millones)
- El ejercicio pretende resaltar la relevancia del crecimiento económico sobre las holguras fiscales.
- Este cálculo no debiera considerarse hasta que efectivamente se esté en esa senda, pues se corre el riesgo de sobrestimar ingresos.

Impacto de algunas medidas pro crecimiento del Pacto Fiscal 2025-2034

Impacto de algunas medidas procrecimiento del Pacto Fiscal 2025-2034

El Pacto Fiscal considera 38 medidas procrecimiento, de las cuales la mayoría no son posibles de cuantificar.

El Comité seleccionó las que son cuantificables, y construyó estimaciones que representan órdenes gruesos de magnitud.

El Comité no innovó en las cifras de 2024, ya que su discusión está actualmente teniendo lugar en el Congreso.

Impacto de algunas medidas procrecimiento del Pacto Fiscal 2025-2034: Tasa de desarrollo

El Pacto Fiscal plantea reducir la tasa del impuesto de primera categoría en dos puntos porcentuales. Adicionalmente, plantea introducir un impuesto de 2% a las utilidades, contra el cual podrá usarse como crédito los gastos de la empresa contribuyente en I+D. El costo fiscal conjunto de esas medidas es equivalente a la rebaja de 1 punto en el impuesto corporativo.

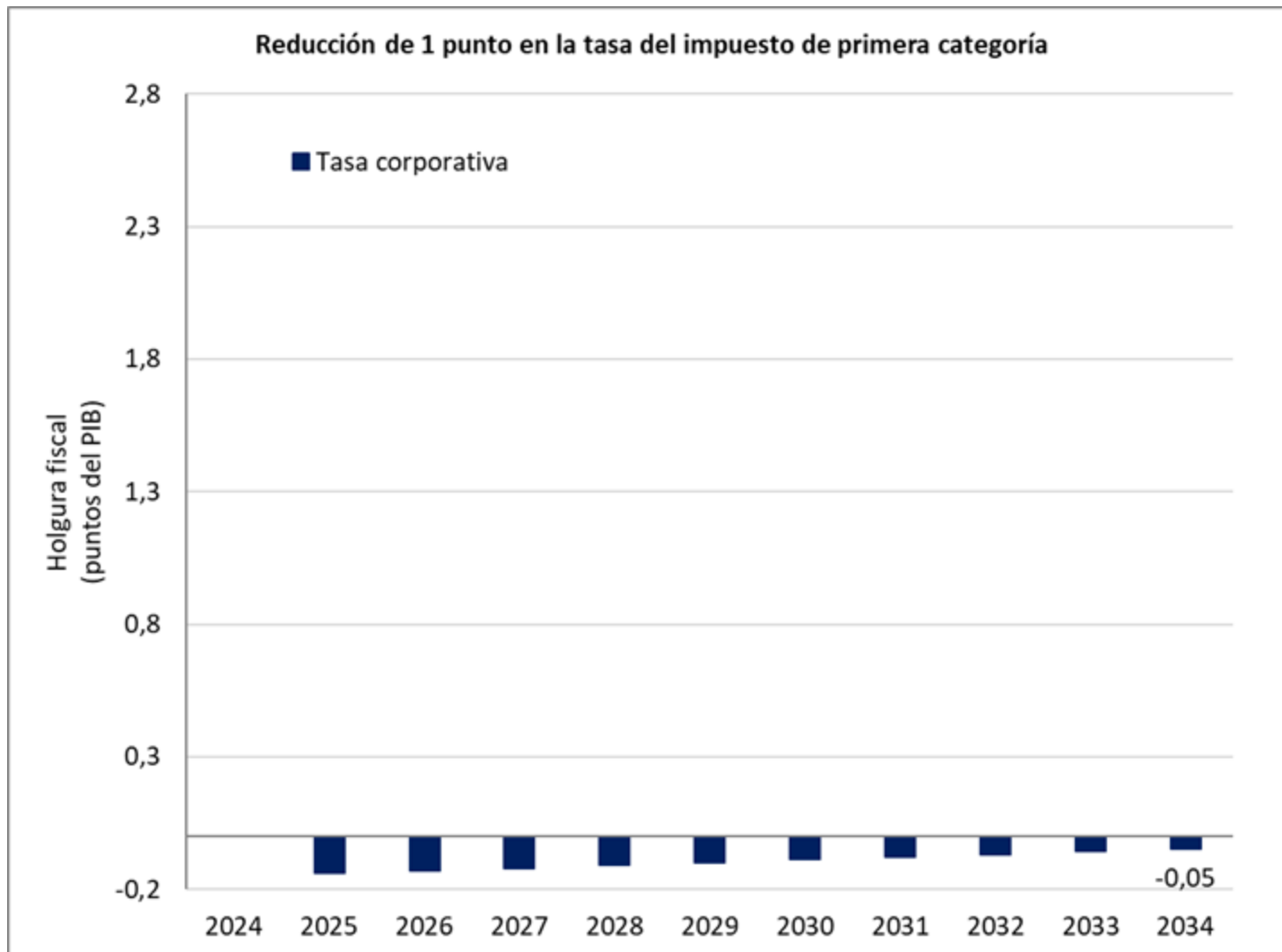
El Comité decidió evaluar la rebaja de la primera categoría y la introducción de un estímulo fiscal al gasto en I+D separadamente.

Para ello, se evalúa el impacto de reducir en un punto el impuesto de primera categoría.

El estímulo al gasto de las empresas en I+D no fue cuantificado porque la evidencia empírica del vínculo entre ese estímulo y el crecimiento es débil para las economías de ingreso medio como Chile. Su diseño y fiscalización son claves para la eficacia de esa medida.

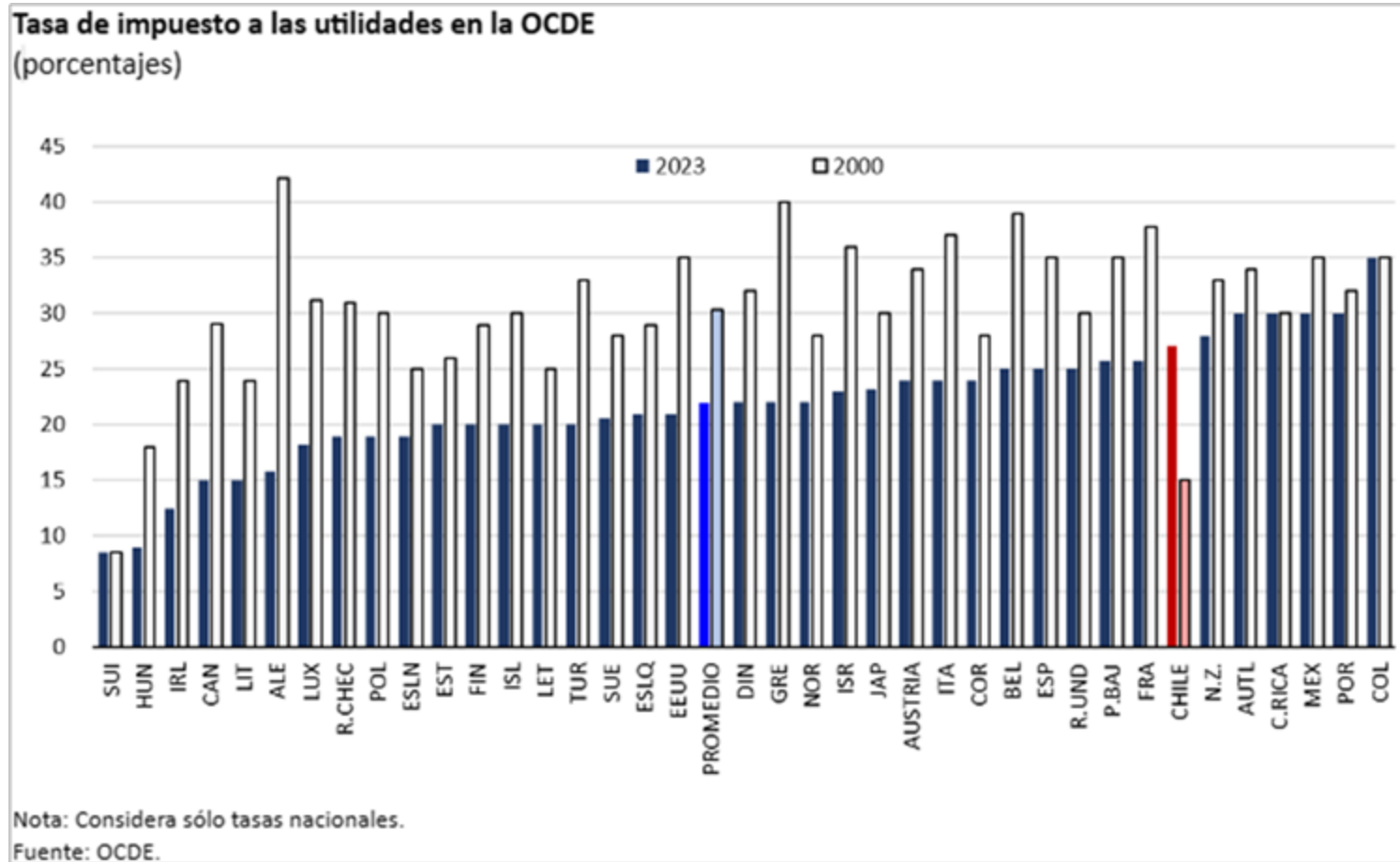
El Comité evaluó positivamente la introducción de un estímulo al gasto en I+D, pero sugiere que el mecanismo de fondos concursables es mejor focalizado que el estímulo a través de créditos sobre los impuestos. También, ayuda a mantener más limpio el sistema tributario.

Impacto de algunas medidas procrecimiento del Pacto Fiscal 2025-2034: Tasa corporativa



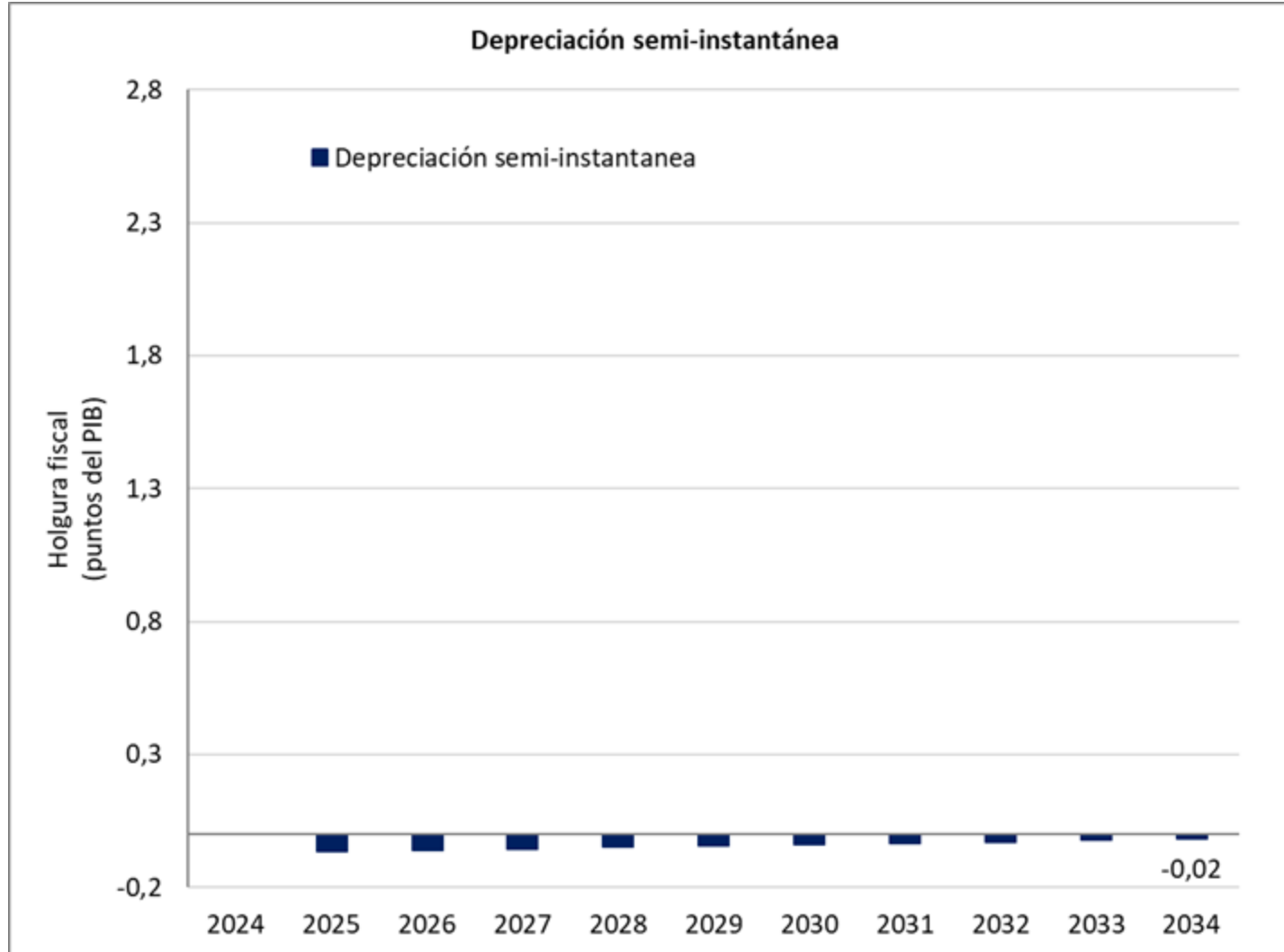
- La reducción de 1 punto en la tasa del impuesto de primera categoría elevaría el nivel del PIB en 0,65 puntos porcentuales, distribuido a lo largo de 10 años. Pero el aporte a las holguras fiscales es negativo debido a la pérdida de recaudación.

Impacto de algunas medidas procrecimiento del Pacto Fiscal 2025-2034: Tasa corporativa (Cont.)



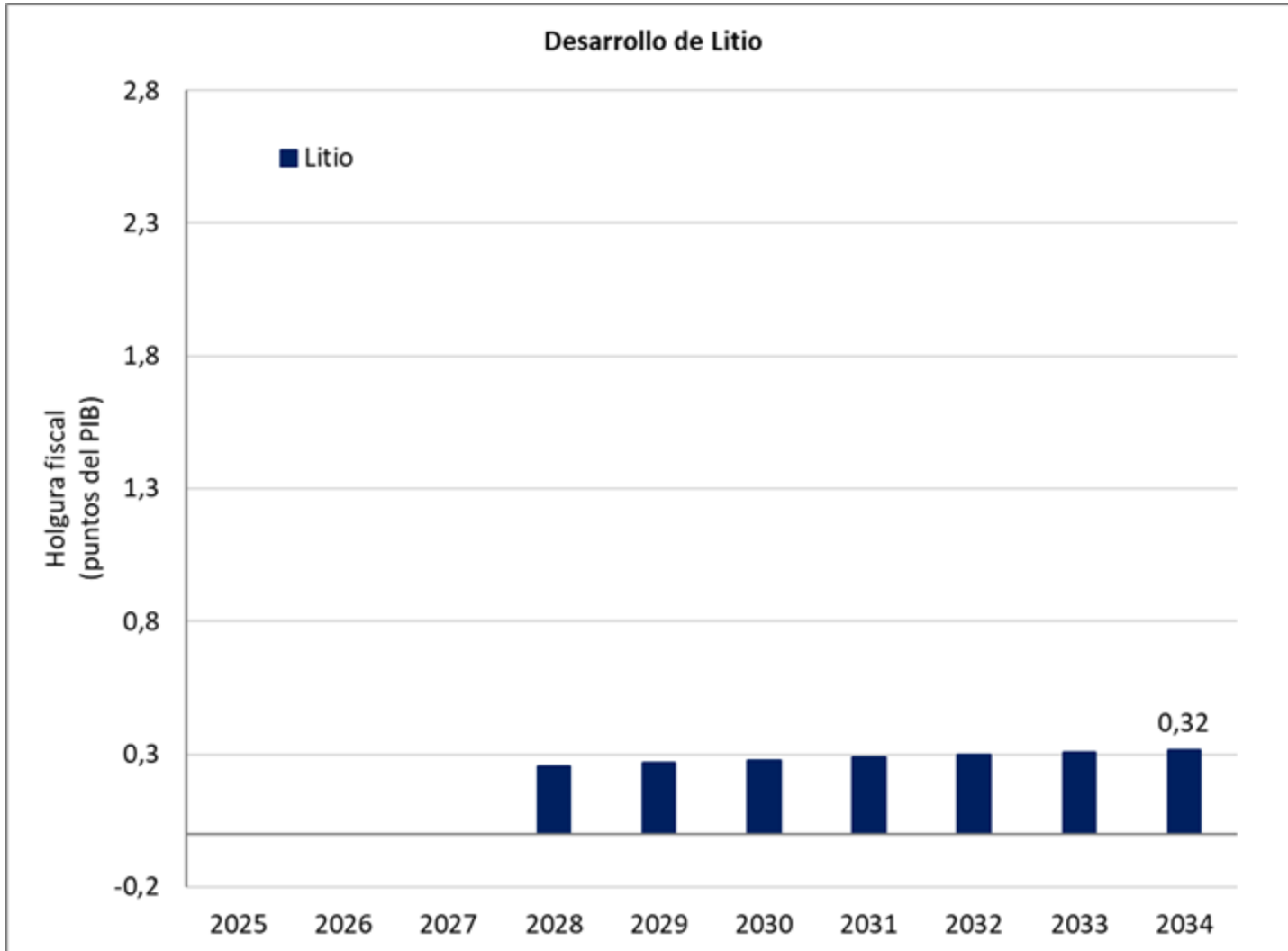
- Chile fue el único país de la OCDE que subió este impuesto entre 2000 y 2023.
- El aumento que ha registrado este impuesto desde el año 2000 le estaría costando al país casi 8 puntos porcentuales de menor PIB.
- 34 de los 37 restantes miembros lo bajaron, algunos muy agresivamente. En la mayoría de esos casos lo hicieron a través de rebajas compensadas (subiendo otros impuestos).
- El Comité sugiere estudiar esta opción, junto con otros esfuerzos simultáneos como la reducción de la evasión y las exenciones, y haciendo más eficiente el gasto público.

Impacto de algunas medidas procrecimiento del Pacto Fiscal 2025-2034: Depreciación semi instantánea



- La depreciación semi instantánea del Pacto Fiscal sería transitoria y, por lo tanto, su impacto también sería transitorio.
- De ser permanente, el efecto sobre el nivel de PIB sería de 0,33 puntos porcentuales adicional al cabo de 10 años, pero, al igual que en el caso anterior, generaría holguras fiscales negativas debido a la menor recaudación.

Impacto de algunas medidas procrecimiento del Pacto Fiscal 2025-2034: El desarrollo del litio.



- El efecto estimado es sólo por arriendos en el Salar de Atacama. Supone la introducción de nuevas tecnologías para ampliar el desarrollo de ese salar sin afectar el medioambiente. Excluye otras fuentes de ingreso fiscal de ese desarrollo y de la explotación de otros salares.
- El litio es un mineral abundante en el mundo, y la bonanza actual es transitoria. El camino crítico para aprovechar la ventana de oportunidad para Chile es la rapidez con que puede aumentar la producción de manera ambientalmente amigable.
- El Comité estima que una estrategia basada en una empresa de litio del estado no tiene la rapidez necesaria para aprovechar esa ventana.
- Chile cuenta con experiencia y bajos costos de extracción. Lo más rápido y pragmático es atraer nuevas inversiones en este sector.

Impacto de algunas medidas procrecimiento del Pacto Fiscal 2025-2034: Permisos

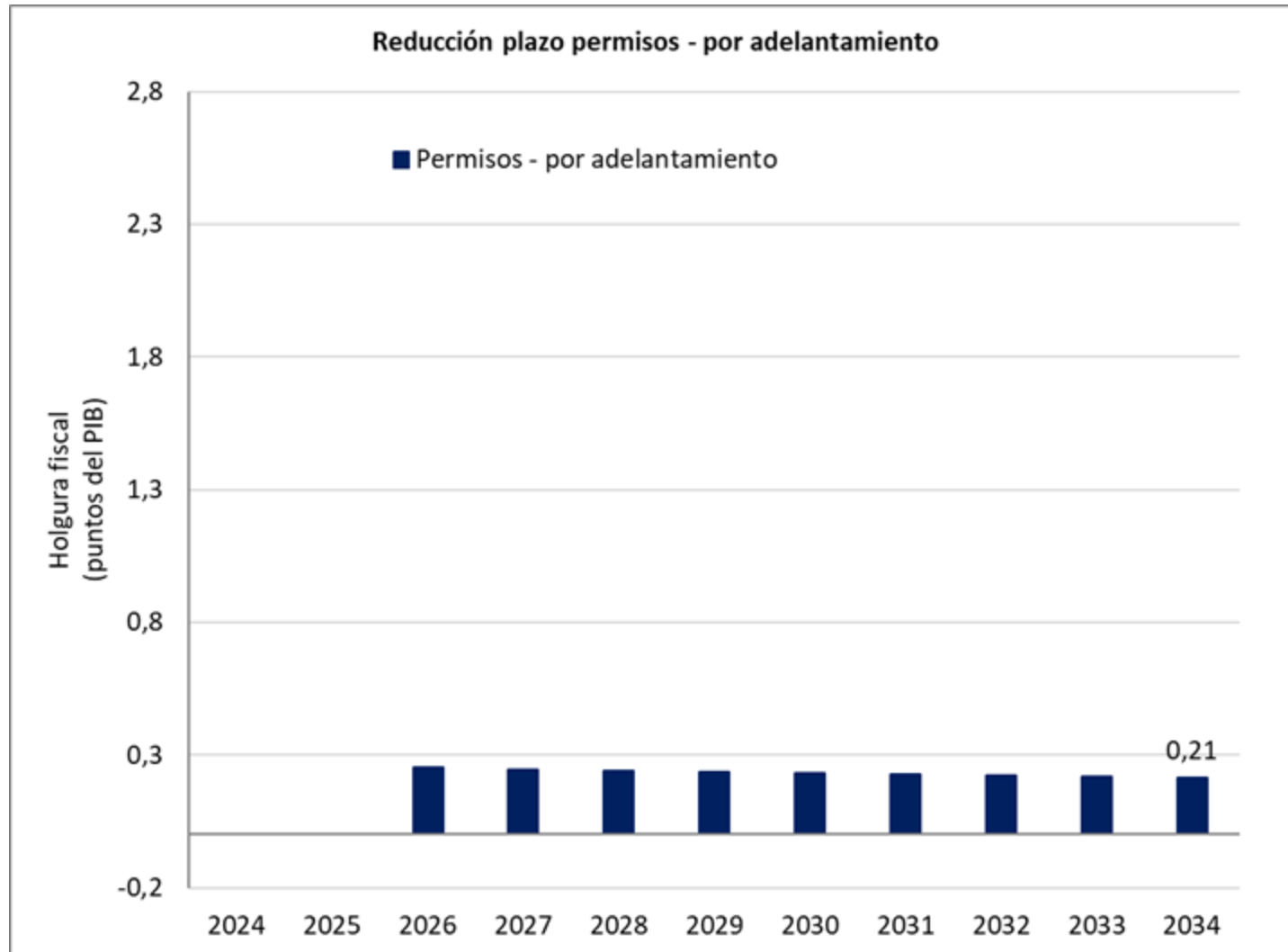
Los permisos son instrumentos regulatorios imprescindibles para proteger bienes públicos como el medio ambiente, el patrimonio cultural e histórico, y los asentamientos humanos, entre otros. Sin embargo, existe creciente conciencia y evidencia respecto a que nuestro ecosistema de permisos es descoordinado, engorroso y con plazos excesivamente largos (6,6 años en promedio en los principales sectores de inversión analizados). Esa realidad genera costos para la inversión y el crecimiento.

Un acortamiento de un tercio de ese plazo (objetivo planteado por el gobierno para fines de su mandato) generaría al menos dos efectos económicos que fueron cuantificados:

- 1) Un adelantamiento de los ingresos fiscales asociado a los proyectos en carpeta, y**
- 2) Un aumento de la inversión, porque el acortamiento del plazo eleva la rentabilidad**

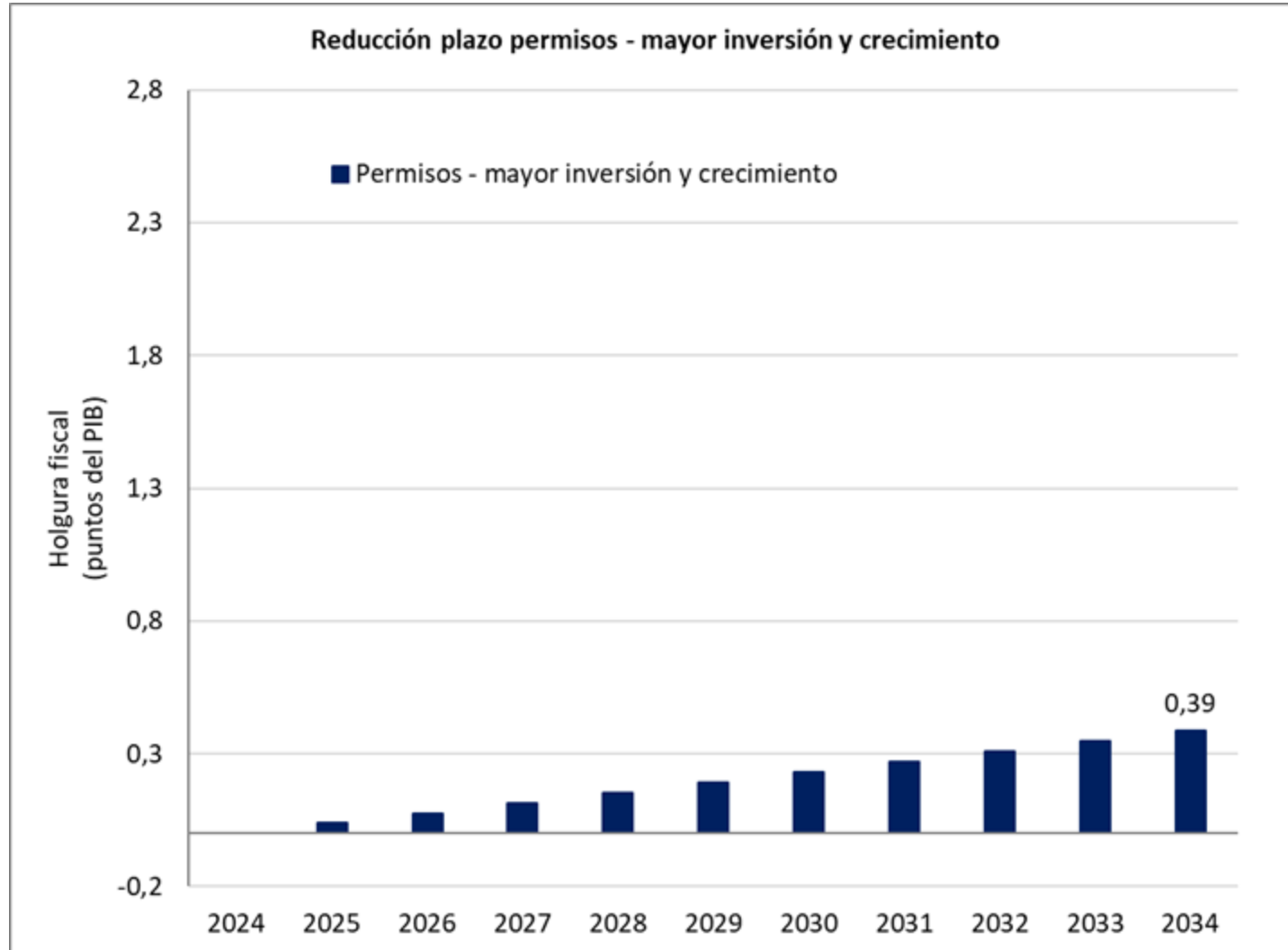
Estos dos efectos se presentan separadamente.

Impacto de algunas medidas procrecimiento del Pacto Fiscal 2025-2034: Permisos, adelantamiento



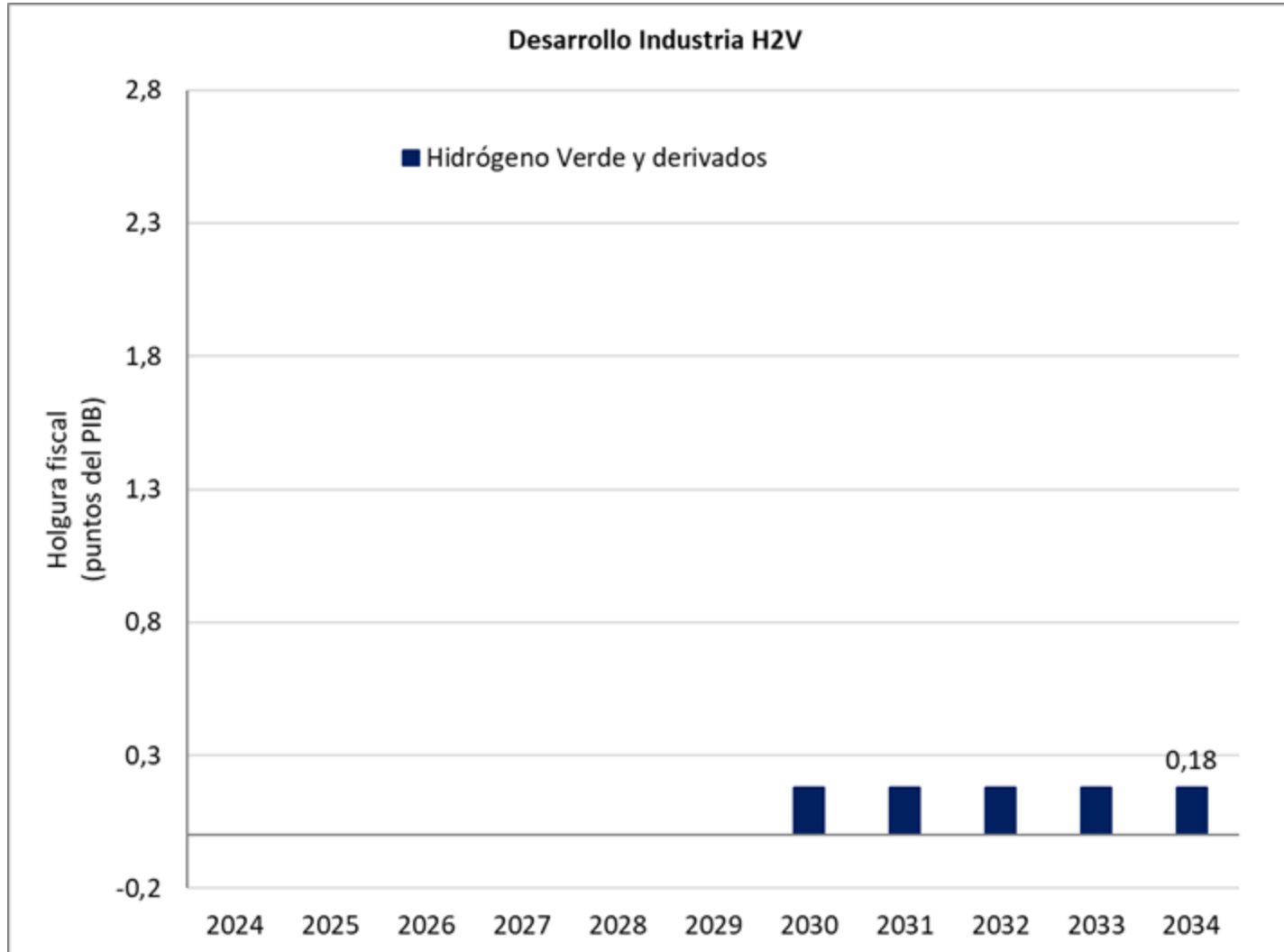
- El adelantamiento de los ingresos fiscales asociado a proyectos en carpeta y que equivaldrían a 0,23% del PIB en promedio entre 2026 y 2034.

Impacto de algunas medidas procrecimiento del Pacto Fiscal 2025-2034: Permisos, inversión y crecimiento



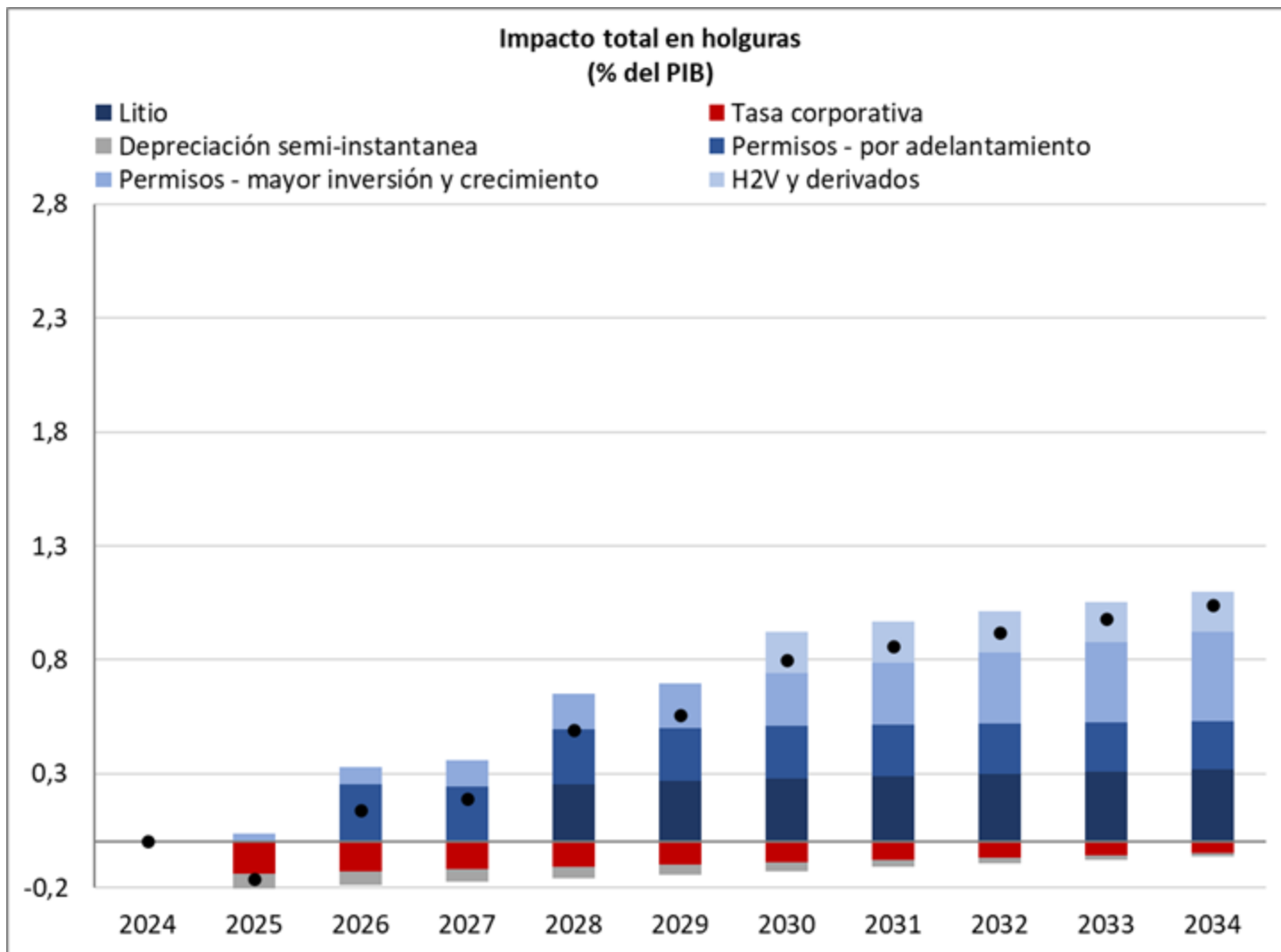
- El impacto estimado es un aumento gradual del PIB hasta llegar a 2,4 puntos porcentuales al cabo de 10 años, o un incremento de la tasa de crecimiento anual de 0,24%.
- La mayor holgura alcanzaría a 0,21% del PIB en promedio.

Impacto de algunas medidas procrecimiento del Pacto Fiscal 2025-2034: Hidrógeno verde y derivados



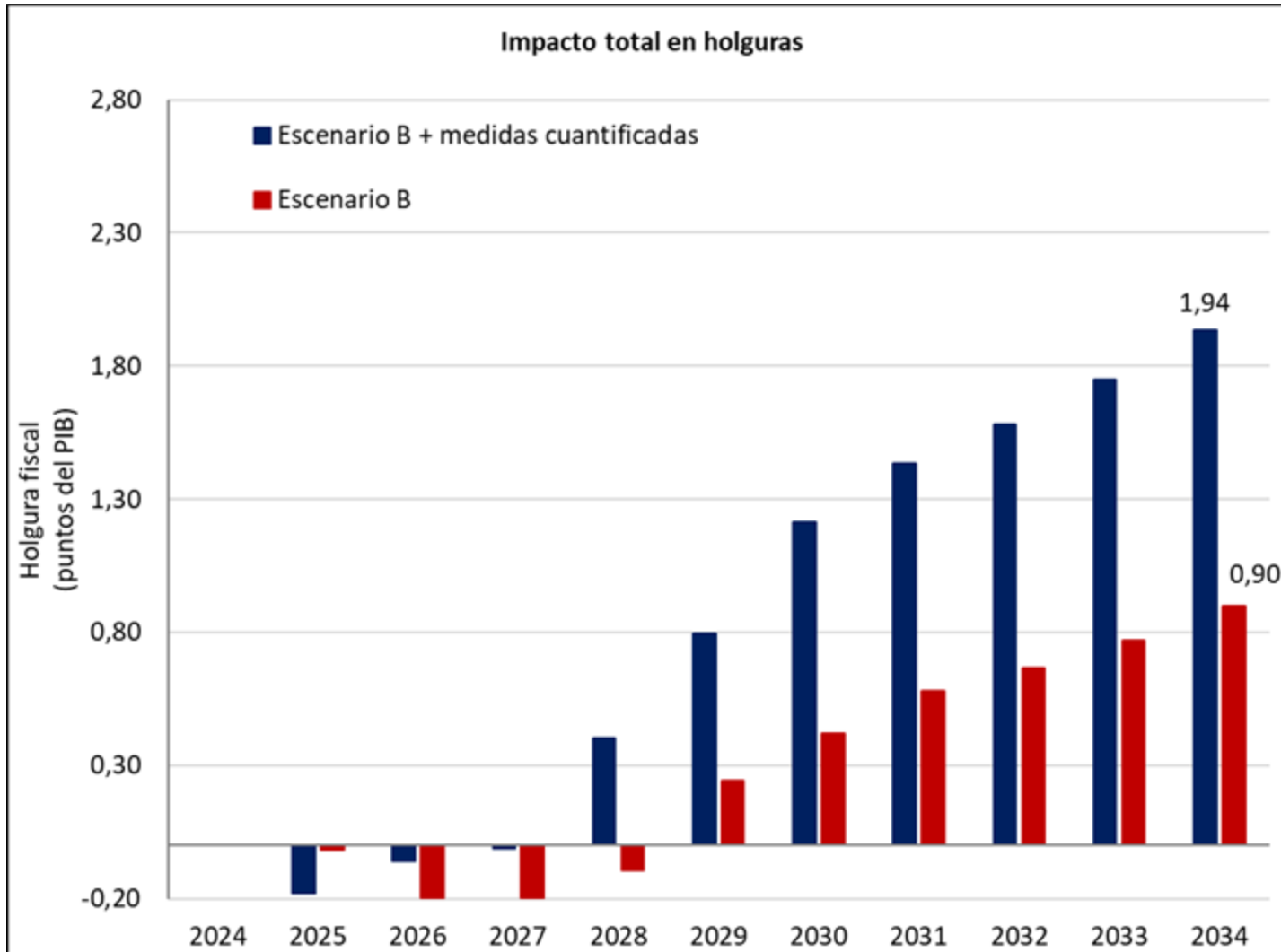
- Se evaluó el impacto conjunto de construir plantas de energías limpias en el norte y sur del país, y su aprovechamiento para la fabricación de hidrógeno verde y de sus dos principales derivados: el amoníaco verde y el e-metanol.
- La travesía hasta llegar a producir bienes exportables no es fácil, y requiere un involucramiento activo del Estado para destrabar los múltiples cuellos de botella y fallas de coordinación que se avizoran.
- El éxito en esta gestión podría aportar holguras fiscales por 0,18% del PIB anuales a contar de 2030.

Impacto de algunas medidas procrecimiento del Pacto Fiscal 2025-2034: Efecto conjunto



- De cumplirse las medidas previamente analizadas, se generarían holguras fiscales adicionales por un total de 1,04% del PIB en 2034.

Impacto de algunas medidas procrecimiento del Pacto Fiscal 2025-2034: Efecto conjunto (Cont.)



- Basándonos en el escenario B, las holguras permanecerían negativas en el corto plazo para aumentar después. En 2034 éstas aumentarían desde 0,90 a 1,94% del PIB en 2034.
- Dado que los ingresos fiscales provenientes de medidas pro crecimiento tienen grados importantes de incertidumbre, mientras que los gastos permanentes tienden a ser más ciertos. Por lo tanto, un elemento relevante para la sostenibilidad fiscal es considerar un margen prudencial.

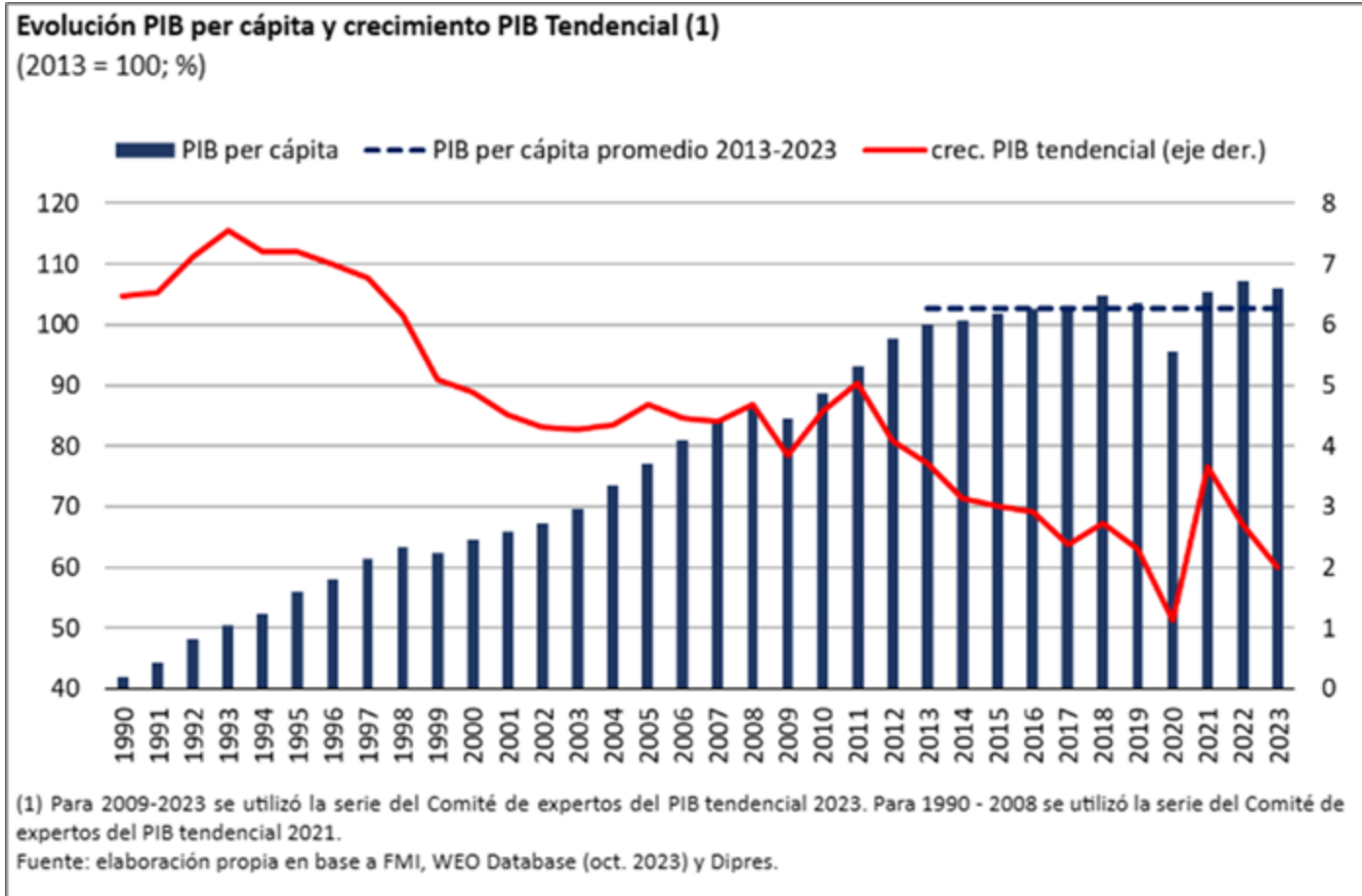
Entorno favorable para el crecimiento y el desarrollo económico

Entorno favorable para el crecimiento y el desarrollo económico

El entorno favorable para el crecimiento y el desarrollo económico es un tema amplio, complejo y diverso. El informe del Comité aborda sólo algunos de los temas involucrados: la política y las instituciones, la competitividad internacional, el capital humano y la productividad del trabajo, y la participación laboral femenina.

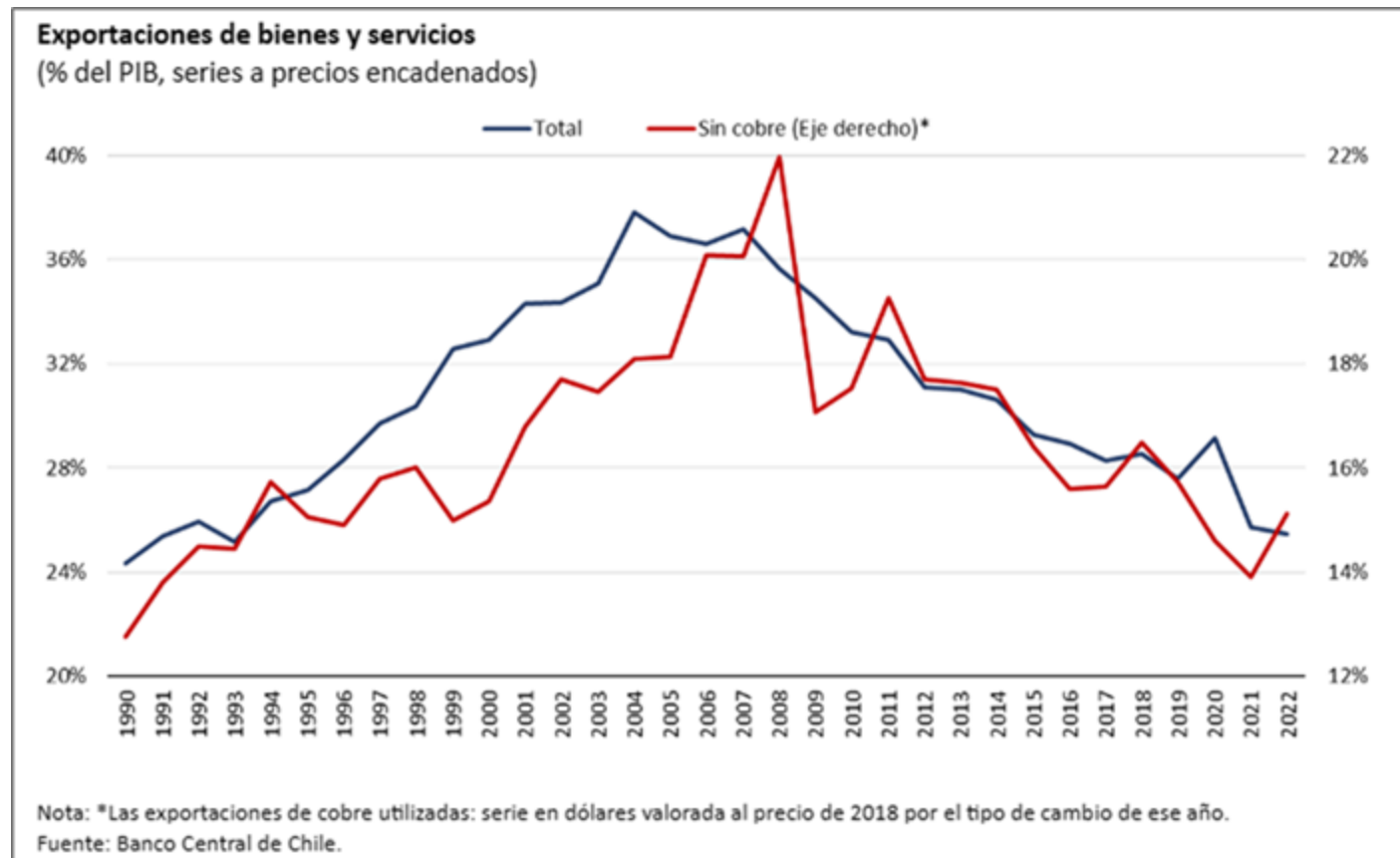
La limitación de tiempo impidió tratar en profundidad otros temas de la mayor relevancia como la reforma del Estado, la adopción de las nuevas tecnologías y el aumento de la productividad, entre otros.

Entorno favorable para el crecimiento y el desarrollo económico: Sistema político e instituciones



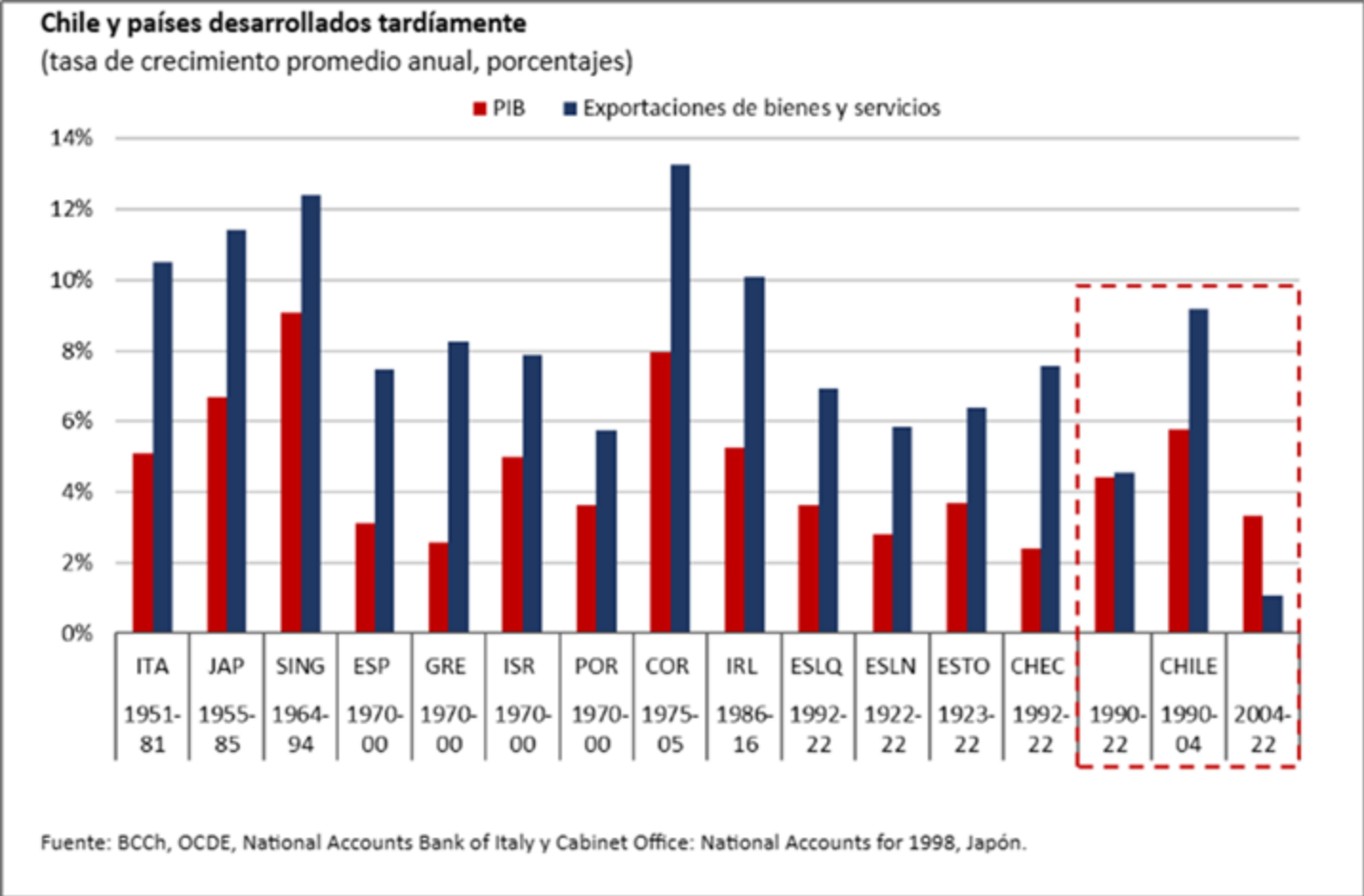
- Luego de un prolongado ciclo de alto crecimiento, Chile lleva una década de estancamiento bajo gobiernos de distinto signo. El problema es estructural.
- El inadecuado funcionamiento del sistema político y las instituciones, y el subsecuente problema de gobernabilidad, es una traba central para el desarrollo futuro de Chile y explica en gran medida el mediocre desempeño de la última década.
- Las actuales reglas del sistema político desincentivan la formación de acuerdos debido a una excesiva fragmentación de los partidos y a los bajos incentivos a la disciplina partidaria. Ello dificulta la adopción de buenas políticas públicas.
- El Comité estima que éste es el tema más urgente de abordar. Las reglas del juego y las instituciones, tan necesarias para el buen funcionamiento y el crecimiento de la economía, se hacen desde la política.

Entorno favorable para el crecimiento y el desarrollo económico: Competitividad



- Las exportaciones de bienes y servicios, en términos reales, elevaron su participación en el PIB hasta mediados de la década de 2000. A partir de allí esa participación declinó hasta niveles de comienzos de la década de 1990.

Entorno favorable para el crecimiento y el desarrollo económico: Competitividad (Cont.)



- En los países que alcanzaron el nivel de “economías avanzadas” (definición FMI) con posterioridad a la 2ª GM, las exportaciones reales fueron un motor de crecimiento relevante durante al menos 30 años, sin excepciones.
- Chile debe hacer los esfuerzos para que sus exportaciones vuelvan a jugar ese papel de manera persistente.

Entorno favorable para el crecimiento y el desarrollo económico: Capital humano

Un determinante importante del crecimiento es la productividad ligada al capital humano y, particularmente, a la calidad de la educación. En Chile las brechas y déficits en los aprendizajes de los niños en la etapa preescolar y escolar, así como las deficiencias en capacidades de la población adulta, generan un costo individual, social, fiscal y de crecimiento que el Comité considera esencial volver a poner en el centro del debate público.

Entorno favorable para el crecimiento y el desarrollo económico: Mujeres y el mercado laboral

Por último, se analiza la participación laboral femenina en Chile. Una elevada participación laboral femenina es relevante para el empoderamiento y la libertad económica de las mujeres. Y también es relevante para el crecimiento.

En el Pacto Fiscal se mencionan algunas acciones en este sentido, pero cuyo impacto no se puede medir. Con el propósito de ilustrar los órdenes de magnitud involucrados, se estima que alcanzar la tasa de participación femenina promedio de la OCDE podría elevar el PIB por una vez en 1,8 puntos porcentuales, y las holguras fiscales en 0,29% del PIB.

Síntesis de resultados y conclusiones

Síntesis de resultados y conclusiones

- La política fiscal de Chile cuenta con instituciones y reglas de aceptación general. Con ellas, el sector público chileno ha sorteado razonablemente bien los ciclos externos e internos de las últimas décadas. Pero, bajo gobiernos de distinto signo, éstas no han evitado el crecimiento sistemático de la deuda pública bruta y neta, ni la declinación estructural del crecimiento de los últimos 10 años.
- El Comité estima que la búsqueda de acuerdos políticos, con antecedentes técnicos y mirada de mediano y largo plazo, es necesaria para el buen diseño y la persistencia de las políticas públicas. Las actuales reglas de la política desalientan la búsqueda de acuerdos, y es urgente revisarlas. En ese entorno adverso, el Pacto Fiscal surge como una oportunidad para acordar los lineamientos de una política fiscal consistente para los próximos 10 años. Ojalá sea una oportunidad aprovechada, y no otra oportunidad perdida.
- El Comité tiene la convicción de que sin crecimiento no se podrá avanzar sostenidamente en las aspiraciones que le importan a la sociedad. A la vez, tiene la convicción de que el crecimiento económico, por sí solo, no basta para alcanzar el progreso social.
- El crecimiento económico aporta recursos significativos para el Estado. Por cada punto de crecimiento adicional, los ingresos fiscales aumentarían en 0,24 puntos del PIB y la holgura fiscal lo haría en 0,16 puntos.
- El espacio fiscal que se proyecta para 2034 es bajo (0,9% del PIB). El menor crecimiento económico es una causa relevante de ese resultado. En el ejercicio que la tasa de crecimiento anual fuera 1 punto más elevada que la actualmente proyectada, la holgura fiscal en ese año sería significativamente mayor (2,7% del PIB).

Síntesis de resultados y conclusiones (Continuación)

- El Pacto Fiscal contiene 38 medidas pro crecimiento. El Comité cuantificó el efecto de algunas de ellas.
- De cumplirse sólo las medidas analizadas, se generarían holguras fiscales adicionales por un total de 1,04 puntos porcentuales del PIB hacia 2034. Basándonos en el escenario base, las holguras permanecerían negativas en el corto plazo para aumentar después. En 2034 éstas aumentarían desde 0,9 a 1,94 puntos porcentuales del PIB.
- Un buen sistema de permisos es imprescindible para proteger bienes públicos necesarios. Pero un sistema más expedito que resguarde adecuadamente esos bienes públicos es posible. El gobierno se planteó como meta reducir los plazos actuales en un tercio hacia fines de su mandato. El Comité estudió solo dos de los varios efectos posibles: el acortamiento de plazos (a) adelanta la caja fiscal, y (b) eleva la rentabilidad de la inversión. De lograrse la meta señalada, el efecto conjunto añadiría holguras en 2034 por 0,6 puntos del PIB.
- También se estimó el impacto de un desarrollo ambientalmente amigable del litio y del hidrógeno verde. El litio tiene la particularidad que aporta recursos al fisco por vías adicionales a las de otros sectores. La introducción de nuevas tecnologías en el Salar de Atacama permitiría un aumento de producción significativamente superior al proyectado. El hidrógeno verde, por su parte, es altamente intensivo en el uso de energías limpias. Chile tiene ventajas para generar esas energías en el norte y sur del país. Se cuantificó el impacto de dos derivados del hidrógeno verde: el amoníaco verde y el e-metanol. La travesía para lograr estos avances –litio, energías limpias, e hidrógeno verde y sus derivados– no es fácil, pero es posible. En conjunto, estos productos aportarían holguras fiscales por 0,5 puntos del PIB en 2034. El camino crítico es la rapidez con que Chile se posicione en el mercado mundial. El Comité estima que el desarrollo del litio a través de una nueva empresa pública tomaría un tiempo innecesariamente mayor.

Síntesis de resultados y conclusiones (Continuación)

- La reducción de 1 punto en la tasa del impuesto de primera categoría elevaría gradualmente el PIB hasta completar un aumento de 0,65 puntos al cabo de 10 años. Pero la pérdida de recaudación haría que la holgura neta sea negativa. Por su impacto en la inversión y crecimiento, 34 de los 38 países de la OCDE redujeron este impuesto entre los años 2000 y 2023, algunos de manera muy agresiva. Chile fue el único país de la OCDE que elevó este impuesto en ese período: desde 15% a 27%. Con eso, el nivel del PIB se habría afectado negativamente en 7.8%.
- Muchos de los países de la OCDE que redujeron el impuesto corporativo lo hicieron de manera compensada (subiendo otros impuestos) para no perder recaudación. El Comité cree que esa es una posibilidad a explorar en Chile, incluyendo el aporte simultáneo de reducir la evasión y las exenciones, o haciendo más eficiente el gasto público.
- El Comité también abordó algunos temas sobre un entorno favorable para el desarrollo económico. Varios temas relevantes no fueron abordados, como la reforma del Estado y el aumento de la productividad total de factores, entre otros. El más urgente de los tratados en el informe es el de las instituciones y las reglas de la política, como se señaló al inicio de esta síntesis. Pero también resulta necesario recuperar el papel de las exportaciones como motor de crecimiento, abordar el aumento y mejoramiento del capital humano (educación y capacitación) como un tema país, y promover y facilitar la incorporación de mujeres al mercado de trabajo.

Informe
**Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal
y Crecimiento Tendencial**

Noviembre 2023