

PACTO FISCAL

**ESPACIO FISCAL QUE PUEDE GENERAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL PERÍODO 2024-2034,
CONSIDERANDO MEDIDAS DE ESTÍMULO A LA INVERSIÓN, LA PRODUCTIVIDAD Y LA DIVERSIFICACIÓN
PRODUCTIVA**

COMITÉ DE EXPERTOS SOBRE ESPACIO FISCAL Y CRECIMIENTO TENDENCIAL

NOVIEMBRE 2023

Resumen ejecutivo y conclusiones:

- El mandato del Comité se centra en estimar el espacio fiscal que puede generar el crecimiento económico en la década que viene. Un Pacto Fiscal también debe considerar elementos adicionales, como la eficiencia y la calidad del gasto público, y un diseño cuidadoso del sistema tributario.
- El progreso social, en el más amplio sentido del término, es el propósito final de las políticas públicas, y el crecimiento económico es una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograrlo. El progreso social sin crecimiento es sólo una ilusión. Análogamente, el crecimiento económico sin progreso social tampoco existe en el mundo que conocemos, dado que no es sostenible.
- Adicionalmente, el crecimiento económico aporta recursos al sector público para el financiamiento de sus políticas. El mandato de este Comité es analizar y cuantificar esa relación.
- Para el período estudiado, se extendió la proyección fiscal de Dipres 2024-2028 hasta 2034, suponiendo que los ingresos fiscales estructurales crecerían al mismo ritmo del PIB tendencial¹. Para ello, se consideró el crecimiento tendencial reportado por el Comité de PIB Tendencial para 2025-2028, y para 2029-2034 se extrapoló la tasa de 2028. En promedio el PIB crecería 2,2% anual durante 2024-2034. El resto son supuestos estándares para este tipo de ejercicios².
- Con esos supuestos se construyó un escenario A, donde la holgura o espacio fiscal comenzaría en 0,07% del PIB en 2025 y llegaría a 1,7% del PIB en 2034 (alrededor de US \$7.500 millones o \$6.200 mil millones, todo a precios de 2024).
- También se construyó un escenario B, donde se añade como supuesto para todo el período que las remuneraciones del sector público y las subvenciones ligadas a estas remuneraciones crecerían en términos reales a la par con la productividad media de la economía (1% promedio anual). En este escenario, las holguras fiscales serían negativas entre 2025 y 2028, y alcanzarían 0,90% del PIB en 2034 (alrededor de US \$4.000 millones o \$3.300 mil millones en monedas de 2024)
- 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. En este caso, las holguras adicionales llegarían a 1,76% del PIB en 2034 (aproximadamente US \$7.800 millones o \$6.500 mil millones). De esta manera, de crecer un punto porcentual adicional durante los próximos 10 años, las holguras fiscales prácticamente triplicarían las del escenario B.
- Como conclusión, por cada punto de crecimiento adicional del PIB, habría una holgura extra de 0,16 puntos porcentuales del PIB en el año. Este parámetro se utilizó en las estimaciones que se mencionan más adelante³.
- El mandato del Comité incluye estimar el impacto anualizado sobre el PIB y las holguras fiscales de las medidas procrecimiento contenidas en el Pacto Fiscal. Esto no fue posible en todos los casos. Pero donde sí se hicieron esas estimaciones, el Comité analizó las acciones necesarias para lograr un mejor

¹ Con todo, en un ciclo recesivo, los ingresos fiscales suelen exhibir un sobreajuste a la baja en la entrada, y un sobreajuste al alza en la salida, y viceversa para los ciclos expansivos. Con la regla fiscal, el ingreso que importa es el ingreso estructural.

² Dentro de los supuestos estándares, la dotación de personal y muchos gastos y oferta de bienes públicos quedan congelados en el tiempo, a la espera de conocer su priorización futura. Así, las holguras son la limitación que tiene el gobierno para priorizar esos gastos y otros nuevos.

³ Por cada punto de crecimiento adicional, los ingresos fiscales aumentarían en 0,24 puntos del PIB, pero la holgura fiscal sólo lo haría en 0,16 puntos, suponiendo que las remuneraciones y asignaciones ligadas a ellas crecerían según la productividad media del trabajo implícita en los datos de la Comisión de PIB tendencial.

desempeño. Estas estimaciones deben considerarse como un orden de magnitud grueso, debido a la elevada varianza que contienen.

- El cobre y el litio se tratan en una sección especial, por tratarse de actividades que contribuyen a los ingresos fiscales por vías adicionales a las del resto del sistema productivo. Respecto del cobre, si bien no se hicieron estimaciones de los mayores ingresos que pueden obtenerse de la expansión de la producción y del aumento de la productividad, el Comité estima que existen espacios importantes para elevar los ingresos fiscales si se impulsan iniciativas que se han identificado y que pueden producir efectos en los próximos años.
- El litio es un mineral abundante en el planeta y varios países ya son muy activos en este tema. Chile cuenta con bajos costos de explotación y alta experiencia en su producción, lo que abre una ventana de oportunidades para aprovechar durante este período de precios elevados. El camino crítico es la rapidez con que el país se posicione en el mercado mundial, con una producción significativa y ambientalmente amigable. Para lograrlo es más rápido promover inversiones que establecer una empresa pública actualmente inexistente. De hacerlo bien, el desarrollo del litio podría aportar recursos adicionales al fisco que, solo a través de los arriendos de Corfo en el Salar de Atacama, significan más de US \$1.000 millones anuales adicionales a los que se proyectan para el 2028. A esta cifra hay que sumar la recaudación adicional del impuesto a las utilidades, el impuesto adicional, el royalty minero, y el desarrollo de otros salares.
- La reducción de 1 punto en la tasa del impuesto de primera categoría elevaría el nivel del PIB en 0,65%, distribuido a lo largo de 10 años. Pero el aporte a las holguras fiscales es negativo debido a la pérdida de recaudación. El aumento que ha registrado este impuesto desde el año 2000 le estaría costando al país casi 8 puntos porcentuales de menor PIB. Chile fue el único país de la OCDE que subió este impuesto en ese período. 34 de los 37 restantes miembros los 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 de impacto simultáneo, como la reducción de la evasión y las exenciones, y haciendo más eficiente el gasto público.
- 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 adicionales al cabo de 10 años, pero, al igual que en el caso anterior, generaría holguras fiscales negativas debido a la menor recaudación en valor presente.
- 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, sin necesariamente proteger adecuadamente los bienes públicos que pretende resguardar. 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 aumento de la inversión, porque el acortamiento del plazo eleva la rentabilidad de los proyectos. El impacto estimado es un aumento gradual del PIB hasta llegar a 2,4% al cabo de 10 años, o un incremento de la tasa de crecimiento anual de 0,24%. La mayor recaudación fiscal anual promedio durante esos 10 años sería de 0,32% del PIB y la mayor holgura alcanzaría a 0,21% del PIB en promedio. Y 2) un adelantamiento de los ingresos fiscales asociado a proyectos en carpeta y que equivaldrían a 0,23% del PIB en promedio entre 2026 y 2034.

- Por último, 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 sus dos principales derivados: el amoníaco verde y el e-metanol. La ventaja natural de Chile para generar energías limpias y baratas es otra ventana de oportunidades. 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 puntos porcentuales del PIB anuales a contar de 2030.
- El Comité sólo estimó el impacto de algunas de las 38 medidas procrecimiento contenidas en el Pacto Fiscal. 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 B descrito más arriba, 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.
- Es importante alertar que los ingresos fiscales provenientes de medidas procrecimiento 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.
- Además de las estimaciones señaladas, el Comité abordó otros temas que guardan relación con el crecimiento. Uno de ellos, y quizás el más urgente, es el del funcionamiento de la política y las instituciones, porque las reglas del juego, tan necesarias para el crecimiento y el progreso social, se hacen desde la política.
- Luego de un prolongado ciclo de alto crecimiento, Chile lleva una década de desaceleración sistemática de PIB tendencial bajo gobiernos de distinto signo. El problema es estructural. El inadecuado funcionamiento del sistema político, 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 también da cuenta de que el crecimiento de las exportaciones reales de bienes y servicios se ha desacelerado más rápido que el PIB desde mediados de la década de 2000, y que éstas dejaron de ser un motor de crecimiento. También da cuenta que en la totalidad de los países que alcanzaron el nivel de “economías avanzadas” (definición FMI), 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.
- Otro 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.
- Por último, se analiza la participación laboral femenina en Chile. Se trata de un tema 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, se estima que alcanzar la tasa de participación promedio de la OCDE podría elevar el PIB por una vez en 1,8 puntos porcentuales, y las holguras fiscales en 0,29 puntos porcentuales del PIB.