

Escaramuzas, incertidumbres y pocos avances: la política económica del segundo gobierno de Piñera

Eugenio Rivera¹

La segunda administración del presidente Piñera no ha sido lo que el empresario esperaba en el campo económico. Los ocho meses transcurridos desde la toma de posesión han estado llenos de escaramuzas, que amenazan con dificultar la aprobación de las contrarreformas comprometidas en la campaña electoral. Los buenos resultados alcanzados en materia de crecimiento económico en el segundo trimestre del presente año generaron una gran algarabía al interior del gabinete económico, que ha sufrido un baño de agua fría con las cifras del Índice Mensual de Actividad Económica (Imacec) de julio y agosto y el 2,3 de septiembre, el peor resultado del año.

En este contexto, la Administración ha presentado un proyecto de presupuesto para el año 2019 que genera dudas respecto de la fiabilidad de los supuestos macroeconómicos; en particular, las cifras de crecimiento económico para el presente y próximo año, las expectativas respecto de los ingresos que recibirá el fisco durante el próximo año y, en consecuencia, la viabilidad de los objetivos en materia de reducción del déficit presupuestario, principal objetivo fiscal de la Administración para el año 2019. El proyecto de presupuesto,

¹ Eugenio Rivera. Consultor independiente, colabora con la Fundación Chile y el Barómetro de Política y Equidad. Es docente de la Universidad de Talca, subsele Santiago. Es columnista habitual de *El Mostrador* y *La Tercera*.

además, deja en evidencia fuertes inconsistencias entre las declaraciones que introducen el Presupuesto, y los aumentos muy por debajo del promedio del crecimiento del gasto fiscal, en particular en seguridad, obras públicas, desarrollo productivo e innovación.

Las contrarreformas propuestas han demorado mucho más de lo esperado; solo se ha presentado el proyecto de “modernización tributaria”. Por la alta concentración del tiempo legislativo en el debate presupuestario, se estima que la idea de legislar en materia impositiva solo podrá decidirse en enero del próximo año. Fuentes de gobierno han señalado que están “casi listas” las reformas en los ámbitos previsional, laboral y de isapres. La acumulación de proyectos (incluido uno que crea el día del “taca – taca”) plantea serias interrogantes respecto de la posibilidad efectiva de que se aprueben. A veces se genera la impresión de que muchos proyectos son presentados “como para cumplir”, pero no se termina de discernir la estrategia política-legislativa que asegure la tramitación exitosa de las principales (contra)reformas que comprometió el entonces candidato Piñera.

El artículo se desarrolla de acuerdo con el siguiente esquema. En la primera sección se hace un recuento de las escaramuzas que protagonizó el equipo económico en lo que va de transcurrido del periodo de gobierno, lo que genera dudas respecto de la estrategia política diseñada para lograr los objetivos en este campo. En la segunda sección se realiza un análisis del comportamiento de la economía en los primeros meses de la administración Piñera, que deja en evidencia una economía que viene de más a menos. En la tercera sección se hace un análisis del proyecto de presupuesto y de las proyecciones del desempeño económico para el año 2019. Se concluye que existen graves riesgos en cuanto a que los supuestos macroeconómicos que subyacen no resulten realistas, lo que pone en peligro los objetivos fiscales, en particular los referentes a la reducción del déficit y los relacionados con el financiamiento sano de los aumentos de gastos previstos. En la cuarta sección se estudia el proyecto de reforma tributaria. Finaliza el trabajo con algunas conclusiones.

1 Las escaramuzas de los primeros ocho meses en el campo económico: ¿cuál es la estrategia?

Una primera escaramuza que mantuvo en vilo al ministro de Hacienda durante tres meses, fue su viaje a la Universidad de Harvard entre los días 11 y 16 de abril. El alto funcionario había sido invitado el año 2017 a las “Reuniones Alumni Day 2018/ Harvard University” de 2018. Dos diputados del Partido Socialista presentaron una denuncia ante la Contraloría General de la República, aduciendo que la invitación había sido cursada a Felipe Larraín como persona particular y no como ministro de Estado y, en consecuencia, no correspon-

día que el Estado financiara el viaje y estadía en Boston, por un costo total de 5.167.194 pesos. La Universidad de Harvard se había comprometido a pagar una parte de los costos, debiendo el ministro asumir otro gasto por 1.792.930 pesos, cantidad esta última que se quiso ahorrar la alta autoridad. Finalmente, la Contraloría absolvió a ministro, señalando en su dictamen N° 488 que “si bien la invitación se cursó con anterioridad a que este último fuera nombrado en su cargo, se reiteró una vez conocida dicha designación, con el propósito de que realizara su ponencia en tal calidad (...) la presencia del ministro en la actividad de que se trata revistió un interés público, pues se relacionó con las prioridades del Gobierno en orden a contribuir ‘al mejoramiento de la calidad de la educación’ y a incentivar ‘la creación de condiciones que permitan un mayor, crecimiento económico y un manejo responsable de las finanzas públicas’, permitiéndole exponer sobre los avances económicos de nuestro país y reunirse con otros destacados economistas”.² Las circunstancias del viaje se conocieron poco después de que el Gobierno anunciara un fuerte recorte de gastos públicos para contener el déficit fiscal.³

Una segunda escaramuza se generó a raíz de una entrevista dada por el ministro de Hacienda a *El Mercurio* el 28 de abril del presente año, luego de que el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos (Dipres) publicaran un documento con el título de “Presiones de gasto 2018-2021”.⁴ Ya el título de la entrevista resultaba equívoco y provocaría una fuerte discusión política: “Hacienda acusa gastos comprometidos sin financiamiento por 5566 millones de dólares y lo atribuye a ‘error’ y ‘desorden’ del Gobierno anterior”.⁵

El título era equívoco, pues confundía dos términos con significados radicalmente distintos: “gastos comprometidos” son aquellos que registra la Ley de Presupuesto; “presiones de gasto” son aquellos que surgen de los proyectos de ley aprobados, de las leyes en trámite o en estudios que se registran en el programa financiero, pues generan gastos para los años siguientes. Esa es una

2 Contraloría General de la República, *Base de dictámenes*, Dictamen N° 017511N18, 12 julio 2018. <https://bit.ly/2yAar5I>

3 El 4 de abril, el propio ministro Felipe Larraín, junto con el ministro de Desarrollo Social, anunciaron la decisión de reducir el gasto en publicidad y difusión, en ceremonias y celebraciones, en contratación a honorarios, en el uso y adquisición de vehículos y ejercer un estricto control de viáticos y de viajes de funcionarios públicos. Con todo ello, el Estado esperaba ahorrar 122 millones de dólares anuales, alcanzando un total de 500 millones de dólares en los cuatro años de gobierno, Véase biobiochile.cl, “Se acabaron ‘los lujos’ en el sector público: Gobierno anuncia reducción en gasto fiscal” (4 abril 2018), <https://bit.ly/20OqrLn>. Para algunas críticas, véase Emol.Economía, “Eyzaguirre critica a Larraín por su viaje a Harvard: ‘Hay un error de juicio respecto de lo público y privado’” (11 mayo 2018), <https://bit.ly/2zanYA6>.

4 Subdirección de Presupuestos, Departamento de Estudios, *Presiones de Gasto 2018-2021*. http://www.dipres.gob.cl/598/articles-173543_doc_pdf.pdf

5 Artículo de M. Berríos y D. Lefin, *El Mercurio*, sección Economía y Negocios, B6 (28 abril 2018). <https://bit.ly/2CDYQW1>

primera dimensión. La segunda es más compleja, pues se refiere a eventuales gastos provenientes del tira y afloja de la gestión de un sector —como, por ejemplo, el de salud— cuyo reconocimiento es espinoso, pues su dimensión definitiva va a depender de la gestión política del Ministerio de Hacienda. Reconocerlos sin más, implica su transformación instantánea en el piso del gasto para los periodos siguientes. Fue el caso del Presupuesto de Salud de 2011. Algo similar ocurre con las holguras presupuestarias, que favorecen esta vez la gestión financiera del Ministerio de Hacienda, al ampliar su capacidad de maniobra; pero en cuanto son “reconocidas”, dejan de inmediato de serlo y pueden pasar con facilidad a la categoría de gastos comprometidos.

Ahora bien, más importante que el debate conceptual fue la dura confrontación entre las autoridades fiscales del gobierno de Bachelet y las del actual. Nicolás Eyzaguirre, el último ministro de Hacienda del segundo mandato de la presidenta Bachelet, reaccionó señalando que “las cosas que no están en el Presupuesto fiscal, en el Tesoro Público, no son gastos comprometidos, son presiones de gasto”. A continuación señaló: “Si el ministro Larraín, por quien tengo mucho aprecio y amistad, hubiese hecho un llamado a los exministros de Hacienda, incluyendo a Valdés, a mí, a buscar formas de consensuar cómo necesitamos bajar el déficit fiscal, hubiéramos estado disponibles. Pero partir por la prensa diciendo que hay 5.500 millones de dólares en gasto comprometido no financiado, no es la mejor forma”.⁶ Esta confrontación marcaría el debate económico, introduciendo un ánimo confrontacional entre el equipo económico de gobierno y los economistas que habían conformado el equipo económico anterior, que representaban, potencialmente, los principales aliados para impulsar las reformas comprometidas por la Administración. La falta de inteligencia política de la Administración en este campo tan sensible, quedaba en evidencia.

El tercer conflicto se desató luego de que la Agencia Clasificadora de Riesgo Moody's rebajara la clasificación de riesgo del país de Aa3 a A1, por los problemas fiscales y la incapacidad de la economía de elevar de manera sostenida el crecimiento. Los argumentos de Moody's fueron contundentes. Su decisión derivó de dos consideraciones fundamentales. En primer lugar, la posición fiscal de Chile se ha deteriorado persistentemente en los últimos años y el balance del Gobierno ya no es lo suficientemente sólido como para compensar los aspectos débiles del perfil crediticio de Chile, en comparación con los soberanos Aa de mayor calificación. Si bien la agencia considera que las medidas de endeudamiento del Gobierno se pueden estabilizar, considera poco probable

6 *La Tercera/Pulso* (04 mayo 2018), “Eyzaguirre responde a Larraín por gastos comprometidos y asegura que ‘son presiones’” (<https://bit.ly/2RnDv7t>). También se involucró críticamente la economista Andrea Repetto, presidenta del Consejo Asesor Fiscal. Véase *Radio Duna* (26 junio 2018), “Andrea Repetto analiza el deterioro de la situación fiscal: ‘No es problema del último Gobierno, es de las democracias en general’”. <https://bit.ly/2D7KvCe>

una reversión del deterioro de los parámetros fiscales y de deuda. En segundo lugar, considera que los bajos niveles de ingresos en relación con los pares calificados A, la dependencia de los productos básicos y las vulnerabilidades externas inciden en el perfil crediticio de Chile debido a las menores perspectivas de crecimiento a mediano plazo. Moody's espera un crecimiento a mediano plazo cercano al 3%, por debajo de la tasa anual de 3,7% esperada en 2018, y significativamente por debajo de las tasas de crecimiento reportadas en los años previos al *shock* de materias primas de 2014.

Tabla 1. Stock de deuda bruta del Gobierno Central (millones de dólares al 31 de diciembre de cada año)

Años	Deuda interna	Deuda externa	Deuda Total	Deuda/PIB	Número de veces que aumenta deuda total último año de gobierno respecto último año de gobierno anterior
2005	5140,7	4232,7	9373,4	7,0	
2006	3495,2	4171,2	7666,4	5,0	
2007	3437,9	3656,2	7094,1	3,9	
2008	4400,0	2934,9	7334,9	4,9	
2009	8565,6	2530,1	11095,7	5,8	1,2
2010	16262,4	4095,5	20357,9	8,6	
2011	20647,1	5280,5	25927,6	11,1	
2012	26288,4	6134,6	32423,0	11,9	
2013	28355,1	5159,6	33514,7	12,7	3,0
2014	30042,2	6544,3	36586,5	15,0	
2015	31185,9	7777,2	38963,1	17,3	
2016	43284,6	10080,8	53365,4	21,0	
2017	56128,7	12807,5	68936,2	23,6	2,1
mar-18	56073,8	15120,0	71193,8	23,5	

Fuente: DIPRES, *Deuda del gobierno central*. Informe a diciembre de 2017, p. 2. En <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15500.html>

Las quejas del ministro Larraín respecto de que la rebaja de la clasificación de riesgo se debía al gobierno anterior, fue respondida por la agencia con la afirmación de que el problema venía desde el primer gobierno del presidente

Piñera. Las cifras confirman lo afirmado por Moody's. Como se observa en la tabla 1, la deuda total bruta del Gobierno Central pasó de 11.095,7 millones de dólares en el año 2009, último año de la primera administración de Michelle Bachelet, a 33.514 millones de dólares en 2013, último año del primer gobierno de Sebastián Piñera, lo que representa un aumento equivalente a tres veces la primera cifra (véase sexta columna de tabla 1).

Desde el punto de vista gubernamental, la rebaja se constituyó en un problema político. La acción de la clasificadora era un cuestionamiento fuerte a una gestión económica que presumía excelencia por los resultados económicos del primer semestre. Confluía, además, con la insatisfacción empresarial respecto de que no se avanzaba con las (contra)reformas económicas y con el rompimiento del compromiso presidencial de rebajar el impuesto de Primera Categoría de 27% a 25%. Finalmente, el Gobierno se involucró nuevamente en un debate inconveniente, al culpar a la anterior Administración de los problemas.⁷

El siguiente conflicto se desató en torno a la fijación del salario mínimo. Luego de varias conversaciones con la CUT, sin lograr acuerdo, el 31 de julio el Gobierno envió el proyecto de ley que contemplaba un aumento de 2,7%, con lo que el salario mínimo aumentaría de 276.000 a 283.500 pesos a partir del 1 de agosto. El proyecto innovaba al proponer un reajuste plurianual por los cuatro años, dependiendo de las proyecciones de crecimiento que se estimen en el Informe de Política Monetaria (IPOM) anterior. Los reajustes anuales de 2019, 2020, 2021 y 2022 (todos al 1 de enero) corresponderán a un reajuste de 4,5% nominal anual (respecto del mismo mes del año anterior), siempre y cuando el promedio del rango de la proyección de crecimiento de la economía para el año en que se aplicará el reajuste según el IPOM se encuentre en un rango mayor que 2%, pero menor o igual a 4%. Es decir, si en los próximos cuatro años la economía crece entre 2% y 4%, el reajuste subiría 54.579 pesos, llegando el salario mínimo a 338.079 pesos.⁸

No fue en torno al monto de aumento que se generó una violenta discusión

7 "Chile está pagando las consecuencias del deterioro fiscal y bajo crecimiento de los últimos cuatro años", dice Larraín. "El deterioro fiscal que tuvo Chile no es solo un tema cíclico y que se pueda resolver en forma fácil, sino que tiene que ver con un deterioro más permanente. De hecho, el comunicado lo reconoce: a lo mejor el Gobierno va a lograr detener el deterioro, pero va a ser difícil revertirlo y eso es algo que estaba bastante claro", apunta la economista de LyD, Cecilia Cifuentes, a Emol. "Esto no fue que tuvimos un periodo bajo de crecimiento y que por eso nos endeudamos más, no. Fue que la economía, de forma permanente, está creciendo menos y eso se vio en conjunto con el aumento del tamaño del Estado", agrega. El diputado del PS, Manuel Monsalve, refuta a Hacienda, recoge Bio-Bío, y asevera que la baja en la clasificación "no se explica por lo ocurrido en el gobierno de Michelle Bachelet, sino que por la inacción de la actual administración". *The Clinic* (27 julio 2018), "¿Quién es culpable de qué? Moody's rebaja nota crediticia de Chile y Gobierno se le va encima a Bachelet". <https://bit.ly/2F6MRml>

8 M. Leiva, "Proyecto de salario mínimo considera alza de \$7.500 este año", *La Tercera/Pulso* (04 agosto 2018). <https://bit.ly/2F6KVdU>

entre el Ejecutivo y el Congreso. Crucial fue la insistencia del primero en que la plurianualidad se extendiera hasta diciembre de 2020. La oposición insistió a su vez en que la próxima negociación se realizara antes de las elecciones municipales y de gobernadores de 2020. En La Moneda esperaban que esta instancia fuera después de los comicios. Como consecuencia de lo anterior, el Congreso aprobó un proyecto de ley que fue vetado por el Presidente de la República. Las dos cámaras rechazaron el veto, tanto en las Comisiones Unidas como en las dos salas. Como consecuencia, no habría reajuste. En este contexto, el Presidente acusó a la oposición de una actitud obstruccionista,⁹ y sus ministros consideraron el rechazo como “revanchismo”, mientras que la oposición acusaba al Gobierno de falta de diálogo. El debate alcanzó una gran virulencia. Pocos días antes había ingresado el proyecto de ley de reforma tributaria. La oposición llamó la atención respecto de que si este tema se iba a discutir con la misma falta de diálogo, era difícil pensar que llegaría a aprobarse.

Finalmente, el proyecto aprobado a principios de septiembre estableció un incremento del salario mínimo de 276.000 a 288.000 pesos a contar del 1 de septiembre; en marzo de 2019 esta cifra subirá a 301.000 pesos. Y en marzo de 2020, hasta agosto, se ajustará con una fórmula que implicará un 2,5% real —sobre inflación pasada—, si la proyección de crecimiento llega a 4%; y si la expansión de la economía aumenta sobre 4%, se sumará cada décima al reajuste. Sin embargo, el daño político ya estaba hecho.

2 El desempeño macroeconómico en la primera fase de la segunda Administración de Piñera

2.1 El Imacec: de más a menos

La oposición al gobierno de Michelle Bachelet fue exitosa en cuanto a lograr imponer en el debate público la percepción de que la baja tasa de crecimiento experimentado era producto, especialmente, de la agenda de reformas de la anterior administración. No hizo mella en tal diagnóstico el hecho de que a partir de julio de 2017, apenas el precio de cobre empezó a subir, el Imacec mejoró sustancialmente, alcanzando tasas de crecimiento en doce meses de 2,5%, 3,3% y 4,3% en el tercer y cuarto trimestre de 2017 y en el primer trimestre de 2018, respectivamente.

El crecimiento de 5,3% en el segundo trimestre del presente año, el primero que correspondía totalmente a la nueva Administración, fue recibido con algarabía por los partidarios del nuevo presidente. Como no había ninguna medida específica de política económica que explicara este buen desempeño,

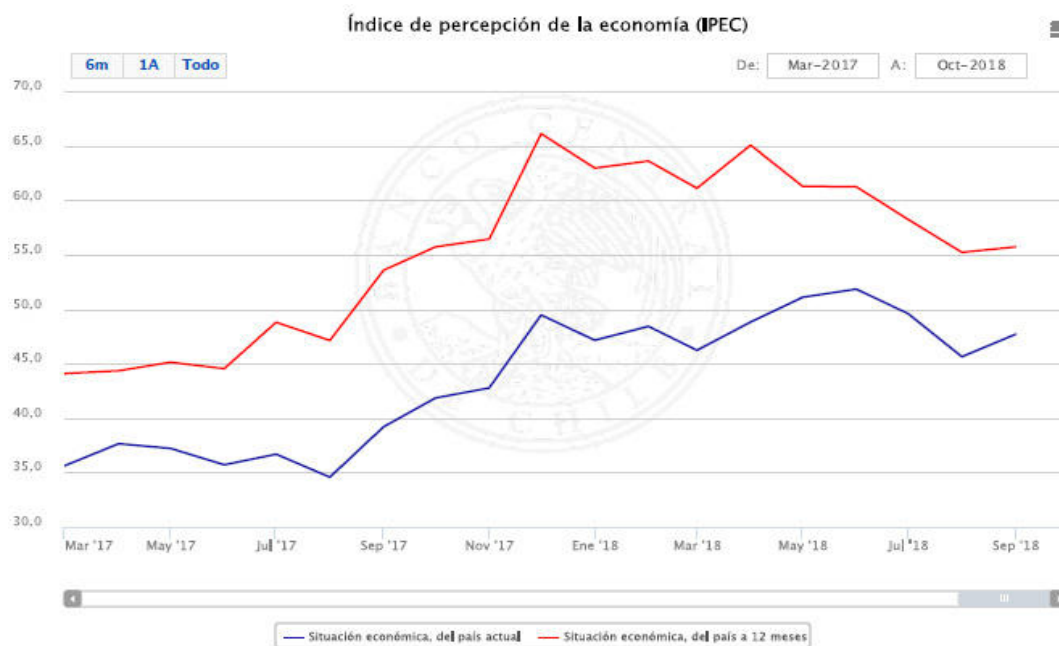
9 www.24horas.cl (28 agosto 2018), “Fracaso del reajuste al salario mínimo: Presidente Piñera acusa a la oposición de ‘actitud obstruccionista’”. <https://bit.ly/2wsZoct>

se recurrió a la explicación simple de que ello era efecto de las expectativas positivas que generaba el inicio de la segunda administración de Sebastián Piñera, cuestión que además era consistente con el discurso anterior.

Sin embargo, una serie de acontecimientos empezaron a dejar en evidencia que no todo funcionaba color de rosa. Primero fueron las informaciones sobre los problemas fiscales, que llevaron al Gobierno a desechar el compromiso programático de rebajar el impuesto corporativo de 27% a 25%; luego el informe de la agencia clasificadora de Riesgo Moody's, que rebajó la clasificación de riesgo del país de Aa3 a A1, por los problemas fiscales y la incapacidad de la economía de elevar de manera sostenida el crecimiento.

Posteriormente, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) anunció que el desempleo en doce meses, a junio, había subido a 7,2% (que se compara negativamente con el 7% del mismo mes de año anterior). Finalmente, la Encuesta de Percepciones de Negocios que realiza el Banco Central (BC) dejó en evidencia que importantes agentes económicos constataban que los niveles de negocio eran menores a los esperados con el cambio presidencial, y que estaban preocupados por la lentitud de los procesos de licitación de obras públicas tras la instalación de las nuevas autoridades.

Gráfico 1. Índice de Percepción de la Economía (IPEC)



Fuente: Banco Central. <https://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx>

La caída de las expectativas positivas se confirmó con las informaciones respecto del desempeño económico en los meses de julio y agosto. En efecto, como se observa en la tabla 2, el Imacec viene cayendo sistemáticamente desde el 6,2% que alcanzó en el mes de abril. Desde entonces, su crecimiento en doce meses fue de 4,9% en mayo y junio; de 3,3% en julio, 3,2% en agosto y, para septiembre, se espera un Imacec no superior al 2,5%. El ministro de Hacienda ha señalado que la economía se encuentra afectada por los problemas de la economía internacional, que han incidido en particular en el Imacec minero. No deja de llamar la atención que lo que en el gobierno de Bachelet no era relevante, ahora lo sea para el ministro. Lo importante, sin embargo, es constatar que —como muestra la tabla 2—, tanto el buen desempeño de la economía en los primeros meses del año como la desaceleración que se observa en la actualidad, están asociados al Imacec minero. No obstante, si se observa el desempeño del Imacec no minero, cabe constatar que, si bien muestra un desempeño positivo, también ha caído desde 6,6% en abril a 3,8% y 4% en julio y agosto, respectivamente.

Todo lo anterior ha contribuido a que, luego de que a finales del año 2017 las expectativas económicas positivas alcanzaron altos niveles, ellas han ido cayendo sistemáticamente según el Índice de percepción de la Economía (IPEC) que elabora el BC (gráfico 1).

Tabla 2. Indicador mensual de actividad económica, Imacec, volumen a precios del año anterior encadenado (promedio 2013=100)

Periodo	1. Imacec	2. Imacec minero	3. Imacec no minero
enero 2018	4,1	7,8	3,8
febrero 2018	4,2	19,6	3,1
marzo 2018	4,7	31,8	3,1
abril 2018	6,2	4,2	6,6
mayo 2018	4,9	6,7	4,7
junio 2018	4,9	3,4	5,1
julio 2018	3,3	-2,1	3,8
agosto 2018	3,2	-5,1	4,0

Fuente: Banco Central, *Boletín estadístico*, 23 octubre 2018. https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/informes/boletin/listado/BC001_g_Coment.pdf

2.2 La inversión

Al igual que a lo largo de los tres primeros años del gobierno de Bachelet, la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) mostró cifras negativas en los tres primeros trimestres del año 2017, reflejando los malos resultados de la minería

en general, y del cobre en particular. No obstante, a partir del tercer trimestre de 2017 se constata el inicio de la recuperación del Imacec, asociado al mejoramiento de los ingresos mineros por exportaciones, y que alcanza cifras muy positivas en el cuarto trimestre de 2017 y en los dos primeros trimestres de 2018. Ello terminó por cambiar el ánimo de los inversionistas y las perspectivas objetivas de la economía, induciendo un aumento de la Formación de Capital Fijo de 2,7, 3,1 y 7,1 en los tres trimestres indicados.

Tabla 3. Gasto del producto interno bruto, volumen a precios del año anterior encadenado, referencia 2013 (miles de millones de pesos encadenados)

Variación porcentual mismo periodo del año anterior

Descripción series	mar. 2017	jun. 2017	sept. 2017	dic. 2017	mar. 2018	jun. 2018
Demanda interna	2,5	3,6	2,2	4,0	4,0	6,0
Consumo total	2,4	2,8	2,5	3,1	3,4	4,2
Formación bruta capital fijo	-2,3	-4,6	-0,9	2,7	3,1	7,1
Construcción y otras obras	-4,7	-6,7	-5,9	-1,7	1,9	4,0
Maquinaria y equipo	1,8	-0,8	8,1	10,8	5,2	12,5
Exportación Bienes	-6,7	-5,8	1,9	2,9	10,0	9,5
Minería	-16,6	-5,1	1,0	7,3	12,2	8,9
Cobre	-18,7	-4,6	1,3	9,0	13,8	9,1
Importación bienes y servicios	5,6	6,3	2,0	5,2	6,1	10,0
Producto Interno Bruto	-0,4	0,5	2,5	3,3	4,3	5,3

Fuente: Banco Central. <https://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx>

Particularmente importante es el crecimiento de 12,5% de la inversión en maquinaria y equipo en el segundo trimestre de 2018 (tabla 3). La sostenibilidad de estas tasas a lo largo de los próximos trimestres será crucial para evaluar el potencial de crecimiento futuro.

No obstante lo anterior, en el Informe de Política Monetaria (IPOM) de junio, del BC, las proyecciones sobre la FBCF como proporción del PIB real para el presente año eran de 21,7%, cifra apenas superior al 21,6% del año 2017. Para el próximo año, el BC esperaba un 21,9% del PIB. Claramente, no son cifras que permitan esperar un crecimiento sustantivo de la inversión.

Tabla 4. Agregados de inversión en relación con el PIB, trimestral, referencia 2013 (porcentaje del PIB)

Periodo	1. Formación bruta de capital, volumen a precios del año anterior encadenado	2. Formación bruta de capital fijo, volumen a precios del año anterior encadenado	3. Variación de existencias a precios del año anterior	4. Ahorro nacional a precios corrientes
marzo 2017	24,0	20,4	-0,4	22,0
junio 2017	21,4	20,8	0,2	19,6
septiembre 2017	21,7	21,3	0,3	19,9
diciembre 2017	21,4	23,7	0,5	20,7
marzo 2018	24,3	20,2	0,7	22,9
junio 2018	22,9	21,1	1,0	20,2

Fuente Banco Central. <https://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx>

Las cifras efectivas respecto a la inversión tampoco son promisorias. Como se observa en la tabla 4, la Formación Bruta de Capital en doce meses como porcentaje del PIB, luego de alcanzar un 24,3%, ha caído a 22,9% al segundo semestre. Mejor es la situación de la Formación Bruta de Capital Fijo a junio, pero está por debajo de las cifras de septiembre y diciembre del año pasado.

El Banco Central de Chile, en su IPOM de septiembre, presentó una visión más optimista. Mientras que en el IPOM de junio se estimaba que la FBCF tendría un crecimiento de 4,5% en 2018, en el de septiembre lo elevó a 5%. Este análisis resultaría de un crecimiento sobre lo previsto en maquinaria y equipos, en línea con el comportamiento más dinámico de las importaciones de bienes de capital; también creció más la FBCF en doce meses al segundo trimestre que al primero. Decisivo para el aumento de la proyección fue un alza del orden de 40% anual en la inversión en planta y equipo de compañías mineras. Incremento similar promediaron las importaciones de maquinaria destinadas a la minería y la construcción entre mayo y julio, por sobre el de las internaciones de bienes de capital totales —excluyendo transporte no regular—. No obstante, el BC reconoce que en las encuestas que realiza la institución, algunos entrevistados han señalado que las compras de maquinaria en curso corresponden a una reposición de capital, necesaria para mantener las actuales operaciones y no para ampliar capacidad.

Al mismo tiempo, en conversaciones con el mundo empresarial, queda en evidencia que el *boom* esperado de nuevas inversiones, nacionales o extranjeras, no termina de concretarse. Del mismo modo, las buenas ex-

pectativas respecto de la economía internacional se ven afectadas por la guerra comercial entre Estados Unidos y China y otros países, la imprevisibilidad de la administración de Trump y la elevación de la tasa de interés en los Estados Unidos.

3 El proyecto de presupuesto las proyecciones del desempeño económico para el 2019

3.1 Estimaciones de organismos internacionales no avalan los supuestos macroeconómicos del proyecto de Presupuesto

Por su parte, el Gobierno, al presentar el proyecto de ley de Presupuesto, mostró también una percepción optimista. Las cifras aparecen en la tabla 5.

Tabla 5. Supuestos macroeconómicos 2018-2019

		2018	2019
PIB	(var. anual, %)	4,1	3,8
Demanda Interna	(var. anual, %)	4,9	4,6
Importaciones (1)	(var. anual, % en dólares)	13,3	4,8
IPC	(var. anual, % diciembre)	3,0	3,0
	(var. anual, % promedio)	2,5	3,0
Tipo de cambio	(\$/US\$, promedio, valor nominal)	636	650
Precio del cobre	(US\$ c/lb, promedio, BML)	296	300

(1) Corresponde a importaciones totales de bienes (CIF).

Fuente: Ministerio de Hacienda. Informe de Finanzas públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 (p. 9)

Para el año 2018, el Gobierno estima un crecimiento de 4,1% (en julio esperaba solo un 3,8%), y un incremento de la demanda interna de 4,9%. Este mayor optimismo está basado, según el ministro de Hacienda, en el dinamismo que ha mostrado la economía interna, en particular el segundo semestre, en que el Imacec tuvo un crecimiento de 5,3%.

Si se toma en cuenta que la economía creció en el primer semestre un 4,8%, para alcanzar un crecimiento de 4,1% en el presente año sería necesario que la economía creciera en el segundo semestre a un promedio de 3,4%. Como vimos más arriba, las noticias respecto de julio y agosto no son positivas. No hay señales claras de que el Imacec de septiembre presente un repunte, y dicho mes tuvo dos días hábiles menos que el mismo mes del año pasado, por lo que es probable que no supere el 2,5%. De hecho, el Banco Mundial, si bien

subió sus estimaciones respecto del PIB para el presente año, espera solo un 4% de crecimiento.

El precio estimado del cobre para el año 2018 por el Gobierno en el proyecto de Presupuesto es de 2,96 dólares la libra. Cabe señalar que, según informaciones de la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco), el precio promedio diario del cobre en lo que va del año no alcanza a 3,01 dólares la libra y, desde mediados de julio, el precio ha caído a un promedio de 2,75 dólares la libra. El precio del cobre presenta en la actualidad alta volatilidad, por lo que es difícil pronosticar su posible evolución. Sin embargo, no es descartable que siga bajando, lo cual introduce una señal de preocupación adicional respecto de las expectativas de crecimiento.

A los elementos señalados se agrega la creciente incertidumbre que está afectando a los agentes económicos. Según el Índice de Incertidumbre Económica del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (Clapes) de la P. Universidad Católica de Chile, los niveles de incertidumbre en los meses de julio, agosto y septiembre se han ubicado en 154, 150 y 149 puntos, respectivamente, todos niveles muy superiores a los primeros seis meses del año, que estuvieron en promedio por debajo de 100. Importante es señalar que en el mes de septiembre, a diferencia de los meses anteriores, la mayor incertidumbre respondió también a problemas locales, los que se sumaron a los provenientes del exterior (guerra comercial, aumento de tasas de interés, crisis argentina, etcétera).

Como ocurre con frecuencia en el caso de Chile, la evolución de la economía internacional tendrá mucho que decir. Sin duda que la incertidumbre sigue siendo la palabra que mejor caracteriza la situación actual. El conflicto entre Estados Unidos y China sigue escalando; la Reserva Federal aumentó por tercera vez en el año las tasas de interés a un rango meta de entre 2% y 2,25 %, lo que encarece el crédito y acentúa el atractivo para que los capitales retornen a los EE.UU. desde los países emergentes. Esta evolución afectará fuertemente a Argentina y Brasil, aumentando sus dificultades. Como contrapartida, la Reserva Federal estima el crecimiento de los EE.UU. en el presente año en 3,1%, lo que resulta auspicioso, pero no compensa los efectos de los problemas mencionados.

En relación con las expectativas para el próximo año, la estimación que hace el Gobierno respecto del crecimiento del PIB para 2019 es de 3,8%, cifra que se ubica en el medio del rango de las estimaciones del Banco Central (3,25 – 4,25). En la medida en que se está cerrando la brecha de actividad, las expectativas del Gobierno dependerán de que se mantenga el ritmo de crecimiento de la inversión, que el Banco Central estima en 5% y 4,5% para el presente y próximo año, respectivamente, y de la suerte de la confusa economía internacional. El Banco Mundial definitivamente no comparte el optimismo del Go-

bierno respecto a la tasa de crecimiento para 2019, y pronostica solo un 3,5%. Desde Washington, no parecen tampoco creerle al ministro Larraín.

El 17 de octubre, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) actualizó sus estimaciones de crecimiento de la economía chilena para el presente y el próximo año. Para 2018 espera un crecimiento del PIB de 3,9%, dos décimas menos que las estimaciones del proyecto de Presupuesto. Para 2019, el organismo internacional estima el crecimiento entre 3,3%; esto es, 5 décimas menos que las expectativas del Gobierno. De ser efectivas las estimaciones de la Cepal, se ponen en cuestión todos los supuestos que aparecen en la tabla 5 y, con ello, las expectativas de ingresos fiscales, las metas respecto la reducción del déficit fiscal y las posibilidades efectivas de financiar el gasto público.

3.2 Las cifras del proyecto de presupuesto para 2019

En lo fundamental, el gasto del Gobierno Central aumentaría —según las proyecciones del mismo Gobierno— un 3,3% en 2018, lo que se desagrega en un aumento de 3% del gasto corriente y de 4,8% del gasto de capital. Para el año 2019, el aumento del gasto alcanzaría un 3,2%, dentro de lo cual el gasto corriente aumenta 3,6% y el gasto en capital, solo 1,2% (véase tabla 6). Sin duda este último dato significa que el sector público no contribuirá a la recuperación de la capacidad de crecimiento de la economía.

Tabla 6. Gasto Gobierno Central total, 2018-2019

	Proyección 2018 (%)	Proyecto de Ley de Presupuesto 2019 (%)
Gasto del Gobierno Central total	3,3	3,2
Gasto Corriente	3,0	3,6
Gasto de Capital	4,8	1,2

Fuente: Dirección de Presupuestos (Dipres). Informe de Finanzas públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 (p. 10).

Tabla 7. Balance del Gobierno Central 2019 (% del PIB)

	2018 (Proyección septiembre)	Proyecto de Ley de Presupuesto 2019
Total Ingresos Efectivos	21,7	21,2
Total Ingreso Estructurales	21,7	21,3
Total Gastos	23,6	22,9
Balance Efectivo	-1,9	-1,7
Balance Estructural	-1,8	-1,6

Fuente: Dirección de Presupuestos (Dipres). Informe de Finanzas públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 (pp.11 y 19).

En la tabla 7 aparecen los ingresos y gastos del Gobierno Central como proporción del PIB para el presente año 2018 y el año 2019. Los ingresos totales caen de 21,7% del PIB en el primer año indicado, a 21,2% en 2019. Clave en esta reducción son las caídas de la tributación minera privada y de los ingresos provenientes de Codelco. El gasto cae desde el 23,6% del PIB en 2018 a 22,9% en 2019. Finalmente, en el año 2019 el déficit efectivo se reduce de -1,9% a -1,7% y el balance estructural, de -1,8% a -1,6%.

¿Qué tan factible resulta este objetivo, al cual se sacrifican la recuperación del crecimiento y partes importantes del presupuesto social?

Como vimos más arriba, las perspectivas en materia de desempeño económico para lo que queda de este año no son tan auspiciosas como supone el Gobierno; también la economía internacional presenta nubarrones. A estas dificultades se podría agregar la eventual aprobación de la (contra)reforma tributaria que ha presentado el Gobierno, pues es poco probable que la reducción de la recaudación que provoca la reintegración tributaria y otras medidas (incluidos los efectos del debilitamiento de la capacidad fiscalizadora del Servicio de Impuestos Internos) sean compensados por el uso de la boleta electrónica.

En suma, si el crecimiento de la economía en los años 2018 y 2019 no alcanza las cifras esperadas por el Gobierno, como parecen sugerir algunos hechos anotados en este artículo, los ingresos fiscales pueden ser sustancialmente menores de lo esperado en el proyecto de Presupuesto.

3.3 Prioridades e inconsistencias en el presupuesto de 2019

El proyecto de Presupuesto reafirma las prioridades reiteradamente destacadas por el Presidente de la República: mejor trato a los niños y a los adultos mayores, la lucha contra la delincuencia, “una cirugía mayor en salud”, mejora de la calidad de la educación y recuperar la capacidad de crecer.

La tabla 7 muestra el gasto presupuestado para las distintas partidas y deja en evidencia inconsistencias significativas entre las declaraciones y las asignaciones presupuestarias efectivas. El gasto en Interior y Seguridad sube solo 0,5%, significativamente por debajo del crecimiento del gasto promedio (3,3%).

Los presupuestos en Educación y en el Ministerio de Desarrollo social crecen un 2,9% y un 1,8%, respectivamente, ambos por debajo del aumento del gasto total, lo que también pone en duda las prioridades anunciadas por la Administración.

Más inconsistente aún resulta la declaración según la cual se busca aumentar la capacidad de crecer, considerando la caída de -1,8% del gasto del Ministerio de Economía, que incluye una reducción del presupuesto de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) de -15%. No ayudará tampoco

el leve aumento, de solo 0,5%, de Obras Públicas, tradicionalmente clave en la inversión del fisco.

Tabla 8. Gasto por Partida Presupuestaria 2019 (millones de pesos 2019 y % de variación real anual)

Partidas	Proyecto de Ley de Presupuestos 2019	Tasa de variación real 2019/2018 (%)
Presidencia	19.534	-2,4
Congreso Nacional	125.276	0,9
Poder Judicial	591.441	2,5
Contraloría	79.648	4,4
Interior Y Seguridad	3.367.678	0,5
Relaciones Exteriores	259.789	9,6
Economía	611.552	-1,8
Hacienda	457.557	1,5
Educación	10.858.360	2,9
Justicia	1.284.867	5,6
Defensa	1.781.690	0,5
Obras Públicas	2.477.431	0,5
Agricultura	513.415	0,1
Bienes Nacionales	37.853	2,1
Trabajo y Previsión	7.043.053	1,9
Salud	8.654.804	5,9
Minería	48.419	0,0
Vivienda	2.063.342	5,0
Transportes	1.106.905	2,5
Ministerio Secretaría General de Gobierno (Segegob)	29.003	-0,2
Desarrollo Social	641.663	1,8
Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres)	13.412	0,0
Ministerio Público	195.011	0,3
Energía	128.204	-9,4
Medioambiente	55.994	4,0
Deportes	132.282	6,4
Mujer	55.215	2,4
Servicio Electoral de Chile (Servel)	15.772	-34,9
Cultura	188.118	4,0
Total Gasto Gobierno Central Presupuestario	47.463.258	3,3

Fuente: Dirección de Presupuestos (Dipres). Cuadros Consolidados de Finanzas Públicas, <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15199-24532.html>

En el largo plazo, el problema fundamental desde el punto de vista del crecimiento es que el Gobierno delega toda la iniciativa en el sector privado. Estas decisiones no son de extrañar; los partidos de gobierno han insistido siempre en que el Estado es una carga que la economía debe arrastrar y que su contribución al crecimiento, más allá de asegurar un marco institucional adecuado, es cero o negativa. Esta decisión, desde nuestro punto de vista, constituye un elemento adicional que hace pensar que será difícil alcanzar el crecimiento esperado para el próximo año. El mero conocimiento de esta caída del gasto público va a influir, probablemente, en las expectativas de los agentes económicos.

Asociado a las reformas que se quieren hacer en el Servicio Nacional de Menores (Sename), el presupuesto en el Ministerio de Justicia sube significativamente (5,6%). Los ítems con aumentos más significativos son los de Vivienda (5%), Salud (5,9%) y Deportes 6,4%.

Alta prioridad se le ha dado a la tercera edad. El aumento y el tipo de programas aparecen en la tabla 9.

Tabla 9. Programa Adulto Mayor en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (millones de pesos 2019 y porcentaje de variación real)

Programas Adulto Mayor en el Ministerio de Desarrollo Social (Servicio Nacional del Adulto Mayor, Sename)	Presupuesto 2018	Presupuesto 2019	Variación %
Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad	1.601	1.603	0,1
Fondo Nacional del Adulto Mayor	4.903	4.870	-0,7
Programa de Escuelas de Formación para Dirigentes Mayores	165	165	-0,5
Escuela para Funcionarios Públicos	60	60	-0,5
Programa Turismo Social para el Adulto Mayor	349	347	-0,5
Fondo Servicios de Atención al Adulto Mayor	6.787	9.923	46,2
Programa Buen Trato al Adulto Mayor	123	120	-2,6
Programa Envejecimiento Activo	412	410	-0,5
Programa Fondo Subsidio ELEAM (MDS)	7.331	7.646	4,3
Programa de Cuidados Domiciliarios	748	880	17,7
Programa Centros Diurnos del Adulto Mayor	1.526	2.968	94,5
Programa Voluntariado País de Mayores	155	153	-1,7
Total	24.160	29.142	20,6

Fuente: Dirección de Presupuestos (Dipres). Cuadros Consolidados de Finanzas Públicas, <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15199-24532.html>

Pese a los objetivos señalados por la Administración, cabe señalar que la inversión en Gobiernos Regionales aumenta en solo 2,5%, como se observa en la tabla 10, que muestra grandes diferencias. La Araucanía presenta un aumento, sin duda justificado, de 4,5%. Crecen también por encima del promedio los presupuestos de las regiones de Tarapacá (2,9%) y Los Lagos (3,7%), que presentan tasas de pobreza multidimensional de 24,9%, 25,5%, respectivamente. Como principales perjudicadas aparecen las regiones de Atacama (1,3% de aumento), con pobreza multidimensional de 23,2%; Coquimbo (1,1% de aumento), con pobreza multidimensional de 22,6%; del Maule (1%), con pobreza multidimensional de 22,5%; y la recién creada región de Ñuble (1,6%), con un 24,6% de pobreza multidimensional.

Tabla 10. Inversión en Gobiernos Regionales (millones de pesos 2019 y porcentaje de variación real)

Región	Presupuesto 2018	Presupuesto 2019	Variación	
			MM\$	%
Región de Tarapacá	41.810	40.543	1.267	3,1%
Región de Antofagasta	76.193	74.046	2.147	2,9%
Región de Atacama	61.987	61.216	771	1,3%
Región de Coquimbo	59.602	58.929	673	1,1%
Región de Valparaíso	74.192	72.293	1.899	2,6%
Región de O'Higgins	65.064	62.730	2.334	3,7%
Región de Maule	76.995	76.208	787	1,0%
Región del Biobío	70.872	68.847	2.024	2,9%
Región de la Araucanía	116.277	111.231	5.045	4,5%
Región de Los Lagos	76.386	73.658	2.728	3,7%
Región de Aysén	52.767	51.170	1.598	3,1%
Región de Magallanes (1)	56.126	54.796	1.253	2,3%
Región Metropolitana	118.263	117.110	1.153	1,0%
Región de Los Ríos	45.772	45.309	463	1,0%
Región de Arica-Parinacota	32.122	31.195	926	3,0%
Región de Ñuble	48.030	47.261	777	1,6%
Total	1.072.385	1.046.536	25.848	2,5%

Fuente: Dirección de Presupuestos (Dipres). *Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019*. Octubre 2018, p. 48. En http://www.senado.cl/senado/site/mm/20181003/asocfile/20181003121403/informe_finanzas_publicas.pdf

4 La contrarreforma tributaria

El Presidente captó con rapidez que no era conveniente, ni por razones de imagen política ni por consideraciones fiscales, reducir el impuesto de primera categoría a las grandes empresas desde un 27% a un 25%. Pero la “reforma” a la reforma tributaria, que era mostrada como el gran obstáculo para el crecimiento del ahorro y la inversión, se presentó recién a fines del mes de agosto, pese a que se la consideraba una medida urgente. Llama la atención este retraso tanto por el carácter estratégico que se le asignaba a esta medida, como porque durante la campaña se decía que miles de profesionales y expertos venían trabajando por más de un año en las principales políticas que deseaba impulsar el entonces candidato presidencial; y, por tanto, era factible pensar que estaría definida desde hace ya tiempo.

La medida en cuestión constituye una contrarreforma, pues no solo apunta a revertir aspectos fundamentales de la reforma de 2014 (avances en la desintegración tributaria, en la búsqueda de una mayor contribución del impuesto a la renta de los propietarios de las grandes empresas), sino que también busca debilitar las capacidades fiscalizadoras del Servicio de Impuestos Internos (SII) construidas desde el fin de la dictadura.

4.1 La ideología del proyecto

El análisis del proyecto deja en evidencia dos principios ideológicos propios del pensamiento neoliberal. El primero y más importante es que el motor de la economía y del progreso de la sociedad es el empresariado; por tanto, reducir la carga tributaria que pesa sobre dicho segmento es condición necesaria para beneficiar al resto de la sociedad. Eso explica que el proyecto, más allá del avance en la digitalización de las relaciones entre el SII y los pequeños empresarios, concentre los beneficios de la contrarreforma en los propietarios de las mayores empresas del país.

El segundo principio ideológico es que el Estado es una carga, un lastre que hay que sobrellevar; que si bien es relevante para la defensa de los contratos y la seguridad, no tiene funciones productivas en otros campos. Pese a los problemas que sufre el país por falta de financiamiento suficiente (y también gestión deficiente en muchos casos) de la salud, la previsión y la educación pública; por la falta de acciones relevantes en el campo de la innovación tecnológica (la experiencia internacional es clara en señalar que el Estado ha desempeñado un papel central en los países exitosos en este campo, algunos tan diferentes entre sí como los del norte de Europa y los del Asia); y por escasos avances en infraestructura, entre otros campos, el proyecto ignora la necesidad de ir paulatinamente elevando los ingresos fiscales para avanzar efectivamente hacia el desarrollo.

4.2 *Los objetivos del proyecto*

En el corto plazo, el proyecto busca reducir significativamente la carga tributaria del 1% más rico, reintegrando al sistema tributario lo que representa una reducción de la carga tributaria de los propietarios mayoritarios de las mil empresas más grandes del país.

Del mismo modo, tras el argumento de incentivar la inversión, el proyecto reduce la carga tributaria de las grandes empresas mediante la depreciación instantánea equivalente al 50% de la inversión en activos fijos nuevos o importados durante el periodo 2019-2020.

Más importante que lo anterior, la reforma busca debilitar las capacidades fiscalizadoras del SII, organismo reconocido internacionalmente por la calidad de su gestión. La señal de esto la dio el propio Presidente de la República al anunciar el envío del proyecto en cadena de radio y televisión, donde atacó como nunca había ocurrido antes, desde el fin de la dictadura, la función pública del Servicio. En efecto, el presidente Piñera señaló lo siguiente:

Hoy los contribuyentes, y estoy pensando en el millón de pequeñas y medianas empresas, están absolutamente indefensas ante Impuestos Internos, que actúa con mucha arbitrariedad, con mucha discrecionalidad, cambia de criterio, a unos los trata de una manera y a otros de otra, así que vamos a crear el Estatuto de Defensa de los Derechos de los Contribuyente, para que el contribuyente sepa que tiene que pagar sus impuestos, pero que Impuestos Internos tiene que cobrar los impuestos que corresponden y no actuar con tanta arbitrariedad.¹⁰

Todas las reformas anteriores han incluido medidas de fortalecimiento del SII, que incluyen recursos para su modernización. En este caso no hay recursos adicionales previstos para ello, pese a que el proyecto asigna nuevas tareas (por ejemplo, preparar declaraciones de impuesto para la pyme). Al mismo tiempo, destina cerca de 5 millones de dólares anuales a la creación de la Defensoría de Derechos del Contribuyente, a la que se le asigna un “rol de mediación de los conflictos que se presenten entre el Servicio y los contribuyentes”.

El debilitamiento de las capacidades fiscalizadoras del SII, como sostiene el especialista en derecho tributario Francisco Saffie, se obtiene dándole primacía al derecho civil por sobre el derecho tributario, al hacer primar en la interpretación del derecho tributario las normas del derecho civil. En la misma dirección apunta la norma que afirma que es derecho de los contribuyentes el que se presuma su buena fe, lo que obliga a demostrar un estado mental de “intención de eludir”.

10 Prensa Presidencia, “Presidente Piñera anuncia modernización al sistema tributario y 13 medidas que favorecen el crecimiento, la inversión y la creación de empleo”, 21 agosto 2018. <https://bit.ly/2MuaPvi>

Entre otras medidas que apuntan al debilitamiento de las capacidades fiscalizadoras de Impuestos Internos,¹¹ cabe destacar las siguientes:

- Imposición de plazos legales perentorios para la persecución de delitos tributarios (Silencio positivo). La alta complejidad que plantean los mecanismos modernos de evasión y elusión tiene como consecuencia que muchos delitos quedarán impunes en función de estos plazos.
- Exigencia de que se observen plazos de prescripción (“el Servicio no podrá solicitar antecedentes anteriores a los plazos de prescripción, lo que incluye la revisión de capital propio tributario, pérdidas tributarias y remanente de crédito fiscal”).
- Ampliación del concepto de gasto, que puede ser deducido de la renta a prácticamente cualquier tipo de gasto (“que se encuentren vinculados directa o indirectamente al desarrollo del giro” (p. 30, proyecto de ley), lo que representa un retroceso de 25 años de lucha contra la evasión y tributación. Cabe imaginar cómo se multiplicará la consulta típica que se hace en restaurantes y negocios de diversa índole: ¿boleta o factura?
- El principal mecanismo de debilitamiento de las capacidades fiscalizadoras del SII es el cuestionamiento de la Norma General Antielusiva que, según informes del Servicio, ha sido altamente exitosa en reducir la elusión tributaria. En tal sentido el proyecto señala:

Hemos constatado que en los últimos años y especialmente a raíz de la incorporación de la Norma General Antielusiva (“NGA”), el Servicio de alguna manera recrudesció el rechazo de gastos en la determinación de la renta líquida imponible, aplicando esta norma especial antielusión, de manera bastante extendida, y poniendo en tela de juicio o privando al contribuyente de la posibilidad de deducir gastos que resultan en interés del negocio de la empresa y que pese a no generar rentas de manera directa sí son necesarios para desarrollar el giro. Incluso las interpretaciones más estrictas llevaron a exigir a los contribuyentes que para deducir un gasto debía tratarse de un desembolso inevitable u obligatorio, casi indefectible, rechazando en general todos los gastos voluntarios, extraordinarios y que no generaran una renta correlativa. (pp. 29-30 del proyecto)

Del mismo modo, el proyecto propone:

- Dar por bueno cualquier mecanismo de valoración de activos y “se establecen presunciones que otorgan puertos seguros a los contri-

11 Cámara de Diputados de Chile, Proyectos de Ley, Moderniza la legislación tributaria, 23 agosto 2018. <https://bit.ly/2SUrUy1>

buyentes respecto de los valores que pueden considerar para realizar ciertas operaciones”.

- En el proyecto de ley “se incorporan normas más modernas de reorganización de grupos empresariales, que exigen darles una mirada consolidada, propia de su naturaleza, para efectos de calificar sus efectos tributarios o de fiscalizarlas, y se regula dicho procedimiento”.
- Aunque cabe un análisis más detenido, en principio la creación de la Defensoría de Derechos del Contribuyente amenaza con debilitar la ya difícil tarea del SII. La norma no mejora la situación de quienes cumplen con sus obligaciones tributarias, pues ello está bien cubierto por los tribunales tributarios y aduaneros. La iniciativa se ubica más bien en la misma línea que apunta a debilitar las capacidades del sector público de defender a los consumidores, en el caso del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), y a garantizar un correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias, como es el caso del SII.
- La fuerza de las normas generales antielusivas radica en la flexibilidad que entregan para hacer frente a las acciones tendiente a evadir y eludir las obligaciones tributarias. Corresponde a los tribunales aduaneros asegurar que la acción administrativa se mantenga dentro de la legalidad. Todos los contribuyentes pueden hacer valer sus derechos frente a estas entidades. El proyecto de ley busca eliminar el carácter general de la norma, mediante la denegación al Servicio de considerar que existe abuso de las formas si no existen “efectos jurídicos o económicos relevantes” (en lo que se refiere a los efectos económicos, es un elemento central de las leyes de defensa de la competencia), lo cual en todo caso puede ser alegado frente a los tribunales. En la misma dirección se apunta al buscar incorporar que el abuso tributario debe ser “notoriamente artificioso”, como si la elusión no tuviera justamente como característica el disimulo.

4.3 Los temas que no preocupan a los autores del proyecto

Chile aparece como uno de los países más desiguales de América Latina y el mundo. Más aún, el sistema tributario chileno es altamente regresivo, lo que tiene como resultado que el índice de Gini prácticamente no varía antes y después de impuestos y gastos públicos. En los países de la OCDE, en cambio, la distribución del ingreso después de gastos sociales e impuestos mejora hasta más de 0,10 puntos. Ninguna de las medidas del proyecto apunta directamente a mejorar la distribución del ingreso.

La única preocupación del proyecto en este campo es propender a la llamada “equidad horizontal”, que busca asegurar que los altos ejecutivos de

las grandes empresas, los profesionales de más altos ingresos, tengan cargas tributarias similares con las de los propietarios del capital. Esto afecta/beneficia a poco más del 5% más rico de la población. Al respecto, Ramón López sostiene:

La reintegración fomentaría la equidad tributaria entre ingresos del trabajo y del capital. **Falso**, lejos de mejorar esta equidad la reintegración del sistema la empeora. Los proponentes de la integración argumentan que esto se debe a que la tasa de impuesto máxima al ingreso del trabajo es 35% pero sobre las utilidades retiradas es 44%. La falacia de esta comparación está en el hecho de que las bases tributarias sobre las cuales se aplica el impuesto son diferentes. La base tributaria del impuesto al trabajo (digamos un ingeniero que gana 50 millones de pesos anuales) es prácticamente el 100% de este ingreso ya que, a diferencia de los ingresos de capital, los empleados no tienen derecho a deducir de la base tributaria la depreciación de su capital humano (el cual sí se deprecia con la edad y la obsolescencia) ni los intereses pagados por la deuda incurrida para financiar sus estudios. En cambio, al ingreso tributable del capitalista se le permite deducir todos los intereses incurridos en la deuda para financiar la inversión y además pueden deducir la depreciación del capital físico, la cual como un beneficio adicional se permite depreciar a una tasa acelerada. Así, la base tributaria del ingreso de capital puede fácilmente ser menos de 50% del ingreso neto total del capital. Por lo tanto, si el capitalista paga impuesto sobre solamente el 50% de su ingreso neto la tasa marginal de impuesto efectiva es solo 22% y no 44% como se plantea. Mientras tanto, al ingeniero del ejemplo el SII calcula sus impuestos sobre el 100% de su ingreso neto, pagando el 35% marginal, un 60% mayor que el impuesto al ingreso de capital. *Esto implica que en la actualidad el sistema tributario genera inequidad horizontal, pero el sesgo a favor de los ingresos del capital.*¹²

Desde el punto de vista de la gran mayoría de la población, el proyecto no solo no mejora el carácter regresivo del sistema, sino que lo profundiza, pues reduce el impuesto a la renta de los propietarios mayoritarios de las grandes empresas y apunta a fortalecer la recaudación del IVA (impuesto que, si bien es el más fácil de recaudar, es el impuesto regresivo por excelencia) con la aplicación de la boleta electrónica.

Desde una perspectiva de largo plazo, tampoco importa a los autores del proyecto los estímulos a la inversión. En efecto, según la propia clasificación del Mensaje, las únicas medidas directas en este campo son las relativas a la inversión instantánea/acelerada y la relativa al IVA de las viviendas. José de

12 Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, Noticias/Columna de Opinión (29 agosto 2018), "Académico Ramón López: 'Tres falacias con que se pretende justificar la nueva reforma tributaria'" [Negritas y cursivas en el original]. <https://bit.ly/2QsU3ed>

Gregorio también pone en cuestión el posible incentivo a la inversión que contendría el proyecto de gobierno:

“La integración del sistema -tal vez el elemento central de la modernización- no aumenta la inversión” ya que “se está bajando el costo relativo del retiro, es decir, la integración tiene efectos contrapuestos sobre el ahorro de las empresas, y a través de ello, sobre la inversión (...). [El proyecto] tiene problemas de diseño macro: la depreciación instantánea transitoria va en la dirección contraria a lo que la macro necesita, esto, porque tendrá vigencia justo cuando el Banco Central comience el retiro del estímulo monetario, discusión que termina hoy con la decisión de si habrá alza o no de la TPM. ¿Por qué se hizo? ¿Para tener un aumento transitorio de la inversión y tener buenas cifras en el corto plazo? La verdad es que no lo entiendo”.¹³

Seguro que las autoridades de gobierno aducirán que las materias reunidas bajo el concepto de seguridad jurídica, al generar más certidumbre, tendrían un efecto positivo en esa materia. Lo cierto es, sin embargo, que el efecto más probable de este paquete de medidas será el aumento de la evasión y la elusión.

4.4 Los ardides del proyecto

El principal elemento que lleva a la confusión es el concepto de compensación que utiliza la iniciativa. En efecto, en los diferentes anuncios se señaló que la reforma tributaria sería neutra desde el punto de vista recaudatorio. Visto en general, este no es el caso de la contrarreforma. La menor recaudación que generan las principales medidas se compensa, supuestamente, con la aplicación generalizada de la boleta electrónica. No puede compensar la menor recaudación del impuesto a la renta la lucha permanente contra la evasión y la elusión. Del mismo modo, forma parte de la presunta compensación la aplicación de los llamados impuestos digitales. El ardid es que esa mayor recaudación tiene como objeto natural compensar las pérdidas por recaudación del IVA producidas por el desplazamiento de compras desde negocios internos (arriendo de videos, por ejemplo) a plataformas internacionales que permiten acceder a películas y series (Netflix).

Desde el punto de vista de la compensación, es dudosa, además, la seguridad con que se señala que la boleta electrónica generará ingresos adicionales de 1181 millones de dólares. Los negocios fáciles de ser incorporados ya lo están desde hace tiempo, y los que faltan requieren de diferentes y variadas acciones.

13 P. Gallardo, “Reforma tributaria: el duro cara a cara entre economistas FEN y Hacienda”, *La Tercera/Pulso/Economía y Dinero* (18 octubre 2018). <https://bit.ly/2EwRINP>

Del mismo modo, la reversión de los avances en desintegración del sistema tributario (que adquiere, así, las características de la mayoría de los países civilizados) es presentada como un mecanismo que favorece a las 150.000 pymes que estarían sujetas a este sistema. En realidad, el sistema favorece a los propietarios mayoritarios de mil empresas, que ven reducida su carga tributaria entre 600 y 833 millones de dólares. Las 150.000 pymes podrían ver resuelto su problema con mayor información, de manera que se adscriban a los sistemas previstos para ellas.

4.5 Temas relevantes no abordados

El proyecto ni siquiera menciona los problemas derivados de los mecanismos de renta presunta que, según estudio de Agostini y otros,¹⁴ concentra los beneficios en los grupos más ricos del país.

Tabla 11. Uso de renta presunta: una decisión de portafolio de los más ricos

	Grupos de más altos ingresos				
	0,1% más rico	0,1% - 1%	1% - 5%	5% - 10%	90% restante
Número de contribuyentes	12.000	108.000	480.000	600.000	10,8 millones
Fracción que tiene participación en RP	21,2	10,3	4,0	2,5	1,3
Fracción de las ganancias totales de empresas de RP	13,9	36,4	24,0	10,0	17,7
Entre los que tienen RP, fracción con participación en					
Solo una RP	2,3	14,3	41,7	65,0	82,1
10 o más RP	63,2	21,5	5,5	1,5	0,3

Fuente: Agostini, Engel y Vergara (2017).

No hay espacio para analizar en detalle la tabla. Solo cabe señalar que quienes tienen participación en empresas que usan la renta presunta del 1% más rico de los contribuyentes captan casi el 50% de las ganancias totales de estas empresas.

Sin duda, el principal problema de la reforma de 2014 fue la reducción de la tasa máxima del Impuesto Global Complementario y de Segunda Catego-

14 C. Agostini, E. Engel, A. Repetto y D. Vergara, D. (2017), "Planificación tributaria individual y creación de pequeñas empresas: evidencia sobre el impacto de los regímenes fiscales especiales en Chile". Investigación presentada en el marco del ciclo de seminarios organizado por la Facultad de Economía y Negocios (FEN), Universidad de Chile, en el Campus Santiago, marzo 2018.

ría de 40% a 35%. Según especialistas, esta reforma puede estar explicando buena parte del estancamiento del índice de Gini que dejó en evidencia la recientemente dada a conocer encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen, agosto 2018).

Sigue pendiente la necesidad de legislar para la instalación de un sistema tributario sobre la renta de los recursos naturales.

4.6 Los aspectos positivos del proyecto

El principal aspecto positivo del proyecto es, indudablemente, que en relación con los contribuyentes se continúa el proceso de digitalización, y se extiende a la pyme el proceso mediante el cual el SII elabora una propuesta de declaración tributaria. Del mismo modo, la generalización de la boleta electrónica representa un importante paso adelante.

Las medidas respecto a la pyme son interesantes de estudiar, en particular la de buscar la formalización de las empresas. También lo es la idea de que empresas con ingresos anuales inferiores a 10.000 UF tributen su renta líquida imponible de acuerdo con una propuesta elaborada anualmente por el Servicio, sobre la base de márgenes de rentabilidad determinados por tipos de industria o negocio.

5 A manera de conclusión

La gestión del ministro de Hacienda en los primeros meses del gobierno de Sebastián Piñera se caracterizó primero por protagonizar una serie de escaramuzas que introdujeron un cierto desorden en el debate. En ese contexto, la política comunicacional puso de relieve las expectativas positivas que trajo consigo el triunfo electoral y el fuerte crecimiento económico, que en el segundo trimestre alcanzó un 5,3%. Nada dijo el jefe del equipo económico respecto de que ese crecimiento era efecto de una fuerte recuperación de la economía a partir del tercer trimestre de 2017, asociado a un importante aumento de los precios del cobre en los mercados internacionales. En efecto, el Imacec trimestral mostró cifras de 2,5% en el trimestre indicado; 3,3% en el cuarto trimestre de 2017 y 4,3% en el primer trimestre de 2018, buena parte del cual transcurrió con la presidenta Bachelet todavía en funciones.

No bastaba, sin embargo, con un mejoramiento de las expectativas. Menos aún con un entorno internacional afectado por una fuerte incertidumbre. En efecto, la nueva Administración, que había adjudicado las bajas tasas de crecimiento bajo Bachelet a las reformas efectuadas en el periodo, minimizando el efecto de la economía internacional, se tomó mucho tiempo para impulsar lo que consideraba reformas indispensables y urgentes. Ello generó preocupación en el mundo empresarial y un deterioro de las expectativas. Aunque

esperado, el Imacec de septiembre cayó como balde de agua fría sobre el Gobierno, al alcanzar apenas un 2,3% en el mes de septiembre, lo que se tradujo en un Imacec de solo 2,9% en el tercer trimestre del año. Junto con el aumento que ha experimentado el desempleo, ello pone un gran signo de interrogación sobre lo que aparecía como la gran fortaleza del Gobierno: su capacidad de hacer crecer la economía y el empleo.

En este contexto, la Administración (luego de la sequía legislativa) se propuso enviar al Congreso todas las reformas a que se había comprometido: primero, la reforma tributaria; luego, a principios de noviembre, la reforma previsional; y ha anunciado el próximo envío de la reforma laboral y de isapres. El objetivo es dar un golpe a las expectativas. La apuesta es que, con una oposición dividida, pueda lograr su aprobación. El peligro es que cada actor encuentre su nicho de oposición, a partir de lo cual se unifiquen en un frente opositor al gobierno. Se ha llamado la atención respecto de que el segundo año no ha sido bueno para los últimos gobiernos. El actual perdió el primer año, y quizá el segundo sea demasiado tarde.

Al cierre del presente trabajo se ha enviado la reforma previsional. Cuatro son sus objetivos explícitos: i) aumentar las pensiones básicas solidarias; ii) crear una bonificación especial para mujeres y clase media; iii) aumentar la tasa de cotización con cargo al empleador; y iv) introducir un conjunto de cambios para tener un sistema de pensiones más transparente, competitivo y estricto.

Si se tiene en cuenta el debate que el país viene sosteniendo desde hace casi una década, es claro que esos no son los objetivos fundamentales de la reforma previsional. Esas medidas conforman el envoltorio que busca asegurar el logro del real objetivo de la propuesta gubernamental: legitimar y preservar en el tiempo un sistema de pensiones cuyo objetivo no es entregar buenas pensiones, sino poner los ahorros de los trabajadores bajo el control de un pequeño grupo de inversionistas. Las razones de ello son claras: los dueños de las AFP extraen grandes utilidades. Al mismo tiempo, las grandes empresas utilizan los recursos de los trabajadores para financiar a bajo costo la operación de sus empresas.

Para lograr su objetivo, el proyecto trata conjuntamente dos cosas que tienen poco que ver entre sí: el Pilar Solidario y el sistema AFP. Los cambios al primero, en particular los aumentos de las pensiones solidarias y del aporte previsional solidario, buscan invisibilizar que las AFP mantendrán sin cambio su control sobre el ahorro de los trabajadores. Por ello, si es que le interesa al Gobierno mejorar —y pronto— el Pilar Solidario, debe separar en dos el proyecto de reforma.

En lo que se refiere al sistema de AFP, el proyecto anunciado introduce una

contribución patronal (cuestión que recoge la iniciativa de la Administración anterior,¹⁵ cambiando eso sí su monto y destino) de 4,2%, de la cual 4 puntos irían a las cuentas individuales y un 0,2% a un seguro.¹⁶ La contribución patronal se demoraría ocho años en concretarse, lo que debilita sustancialmente el efecto que ello puede tener en aumentar las pensiones. Se ha justificado esta gradualidad por los efectos que su introducción más acelerada podría tener sobre el empleo.

Se ha dicho que este aumento de cuatro puntos elevará las pensiones en un 40%. Ello es cierto solo para los individuos que están empezando a cotizar y jubilarán cuarenta años después de que entre en vigencia la totalidad del incremento de las cotizaciones. En los trabajadores que están a diez años o menos de jubilarse, el efecto será insignificante. Para los que están a veinte años de jubilarse, el impacto será la mitad del anunciado por el Gobierno.

La punta de lanza del proyecto sobre la cual se basa la posibilidad de aprobar la iniciativa a pesar de no contar con mayoría en el Congreso, es el aumento de 40% del aporte fiscal al Pilar Solidario, que se concretaría en un periodo de cuatro años. Ello incluye aumentos en las pensiones de las personas jubiladas que reciben pensiones menores, y extensión gradual de los beneficios del Aporte Previsional Solidario (APS) a las pensiones que hoy alcanzan un poco más de 300.000 pesos. Mantener esta parte del proyecto, junto con lo que corresponde a los cambios en el sistema de AFP, puede demorar la principal medida que mejora las pensiones de los más pobres y las clases medias.

Desde el punto de vista fiscal, la propuesta gubernamental tiene un costo de 3500 millones de dólares (mayor gasto en el Pilar Solidario, y la cotización adicional como empleador que debería pagar el fisco por los funcionarios públicos). Es probable que esto, sumado a la (contra)reforma tributaria —que cada vez aparece menos neutral desde el punto de vista de la recaudación— dificulte la reducción del déficit fiscal, hasta ahora presentada como el gran objetivo en ese campo.

15 Resulta incomprensible que la reforma previsional de la administración anterior se haya presentado cuatro meses antes del fin del periodo presidencial, cuando los lineamientos de la reforma fueron dados a conocer por la presidenta Bachelet un año antes. Se ha insinuado que ello fue resultado de las diferencias existentes al interior del Gobierno.

16 El 0,2% restante financiaría un seguro y subsidio de dependencia, para pensionados que no puedan ser autovalentes. El proyecto busca extender un seguro para financiar lagunas previsionales.