

Análisis de Actualidad

Junio 2022



ALERTAS ECONÓMICAS DEL BORRADOR CONSTITUCIONAL

Por
Instituto Res Publica

ALERTA N°2: ESTADO MÁS COSTOSO Y FISCALMENTE IRRESPONSABLE

RESUMEN EJECUTIVO DEL DOCUMENTO

El siguiente documento forma parte de una serie de estudios acerca de las principales alertas económicas que genera el borrador constitucional. Este analiza la amenaza que presenta el Borrador para la responsabilidad fiscal del país.

• **1. Importancia de la responsabilidad fiscal:** la irresponsabilidad financiera se traduce en el mediano plazo en un aumento de impuestos y/o recorte de servicios públicos, costo que pagan las familias. Durante los últimos años Chile ha aumentado sostenidamente su deuda pública.

- **Argentina es un ejemplo de lo que pasa cuando se aumenta de manera irresponsable el gasto.** El 2017 el 60% de su gasto público se fue al pago de pensiones, salarios/funcionamiento del sector público y pago de intereses de la deuda. Ese 60% no se fue ni a educación, ni a salud ni a ninguna otra urgencia social

• **2. Propuesta del borrador:** aumento en la cantidad de empleados públicos y gasto. Además se crea una institucionalidad fiscalmente irresponsable.

- **Aumento del gasto público:** asociado a nuevos servicios. Esto incluye, por ejemplo, el costo que tendrá traspasar a todos los pacientes de ISAPRES al sistema público de salud. Estos servicios deberán ser financiados con impuestos.

- **Aumento de empleados públicos:** solo de primer nivel jerárquico se crean cerca de 100 cargos, lo que equivale a un gasto de 9.000 millones anuales. Considerando todas las instituciones se estima se crean cerca de 1.250 cargos.

- **Eliminación de la iniciativa exclusiva del Presidente en gasto:** si bien el Presidente puede vetar proyectos, tendrá un enorme costo político. Por ejemplo si tuviese que oponerse a un IFE Universal impulsado por el Congreso. ¿Lo haría por el bien del país si hacerlo afecta su liderazgo?

- **Deudas regionales:** los gobiernos regionales podrán gastar en exceso, endeudarse fuertemente y esperar que los salve el gobierno central y las otras regiones. La experiencia internacional ha sido negativa (Argentina, Brasil y España) y la nacional también, con el manejo de finanzas municipales.

- Todo esto deberá ser financiado en última instancia por las familias chilenas



El siguiente documento forma parte de una serie de estudios acerca de las principales alertas económicas que genera el borrador constitucional. En cada eje se analiza primero la importancia del tema evaluado para luego explicar las principales consecuencias de lo que implicaría el Borrador en la materia.

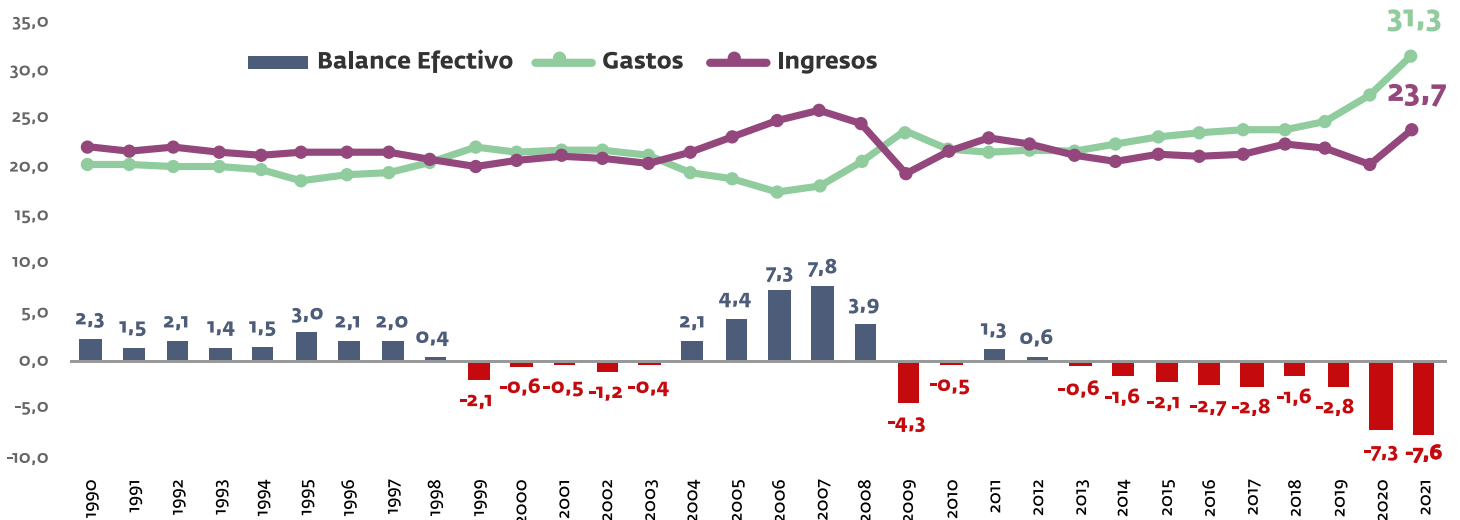
En este en particular se estudia la amenaza que presenta el borrador para la responsabilidad fiscal del país y sus ramificaciones.

1. INCERTIDUMBRE FISCAL: UN ESTADO MÁS COSTOSO QUE SE TRADUCE EN MAYORES IMPUESTOS A LAS PERSONAS

Importancia de la sanidad fiscal: menos impuestos y más recursos para urgencias sociales

En los últimos años, para cumplir con las mayores demandas sociales junto con enfrentar las enormes crisis sanitarias y económicas, Chile ha aumentado su gasto sin que los ingresos del gobierno hiciesen lo mismo. **Esto ha generado consistentemente déficits fiscales y aumentos de la deuda nacional (Figura 4).**

Figura 1.
Trayectoria del gasto, ingreso y balance efectivo anual de Gob, (% del PIB)



Fuente: Instituto Res Publica en base a datos de la Dipres.

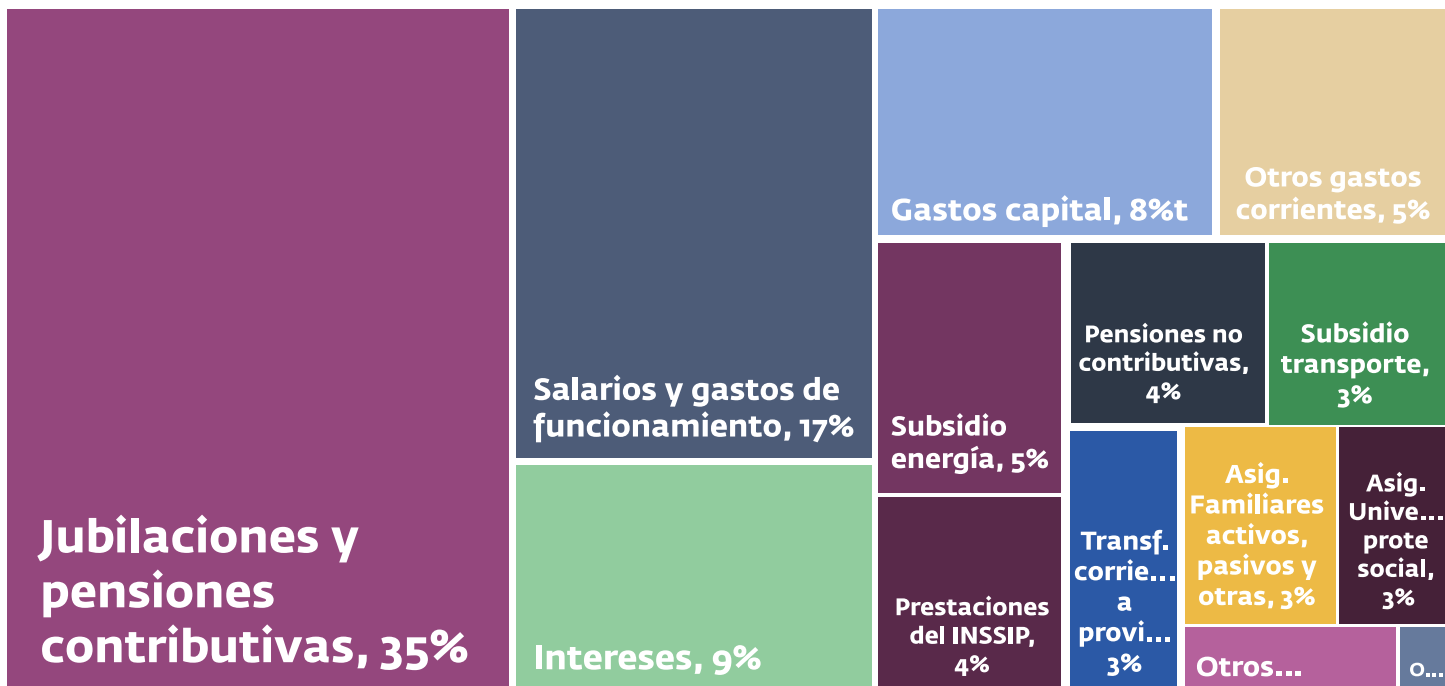
La deuda en sí misma no es un problema, de hecho, es una herramienta muy útil siempre y cuando esta se pueda pagar en el futuro. Es normal que nos endeudemos, con tarjetas de créditos por ejemplo, pero si no somos responsables caemos en un endeudamiento que nos ahoga financieramente. Esto es cierto en todos los niveles, incluido a nivel país.

Argentina, por ejemplo, acumula sostenidamente deuda para mantener un gasto social cada vez más alto y un Estado cada vez más grande. El 2017 el 60% del gasto público fue a pensiones, salarios/funcionamiento del Estado y pago intereses de la deuda. Ese 60% no se fue ni a educación, ni a salud ni a ninguna otra urgencia social¹.

¹ Cabe destacar que Argentina, a pesar de gastar casi 4 veces más como porcentaje del PIB que Chile en pensiones otorga pensiones básicas menores a las chilenas y tiene un sistema previsional que se ubica en el penúltimo lugar del ranking mundial de pensiones, superando solo a Tailandia.

Figura 2.

Descomposición del gasto público argentino, 2017 (% del gasto total)



Fuente: Instituto Res Publica en base a datos del Gobierno Argentino.

Por eso se debe ser muy responsable a la hora de emitir deuda y aumentar el gasto público. Porque hay que pagarlo y ¿cómo obtiene un Estado sus ingresos para contratar nuevos burócratas, pagar la deuda y ofrecer más servicios? Principalmente a través de impuestos y/o corte de otros servicios². Si es que no existen nuevas fuentes de ingresos y el gasto sigue aumentando el Estado tendrá que aumentar cada vez más los impuestos para pagar, lo que terminará por asfixiar la economía y a las familias chilenas.

PROPUESTA DEL BORRADOR DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL: AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO, UNA NUEVA BUROCRACIA Y EMISIÓN IRRESPONSABLE DE DEUDA

- Aumento de gasto público. Existirá un aumento del gasto fiscal considerable asociado a la gran cantidad de derechos sociales que se proponen, en donde el Estado tendrá un rol predominante o excluyente en su provisión. Esto incluye, por ejemplo, el costo que tendrá traspasar a todos los pacientes de Isapres al sistema público de salud³. **Este aumento del gasto tendrá que ser financiado en el largo plazo con un aumento de los impuestos.**

² Otra forma de obtener ingresos es mediante la creación de empresas estatales, pero estas también pueden terminar perdiendo dinero en vez de ganar. La experiencia histórica del Estado como administrador no es buena.

³ El Artículo 279 en la práctica elimina las Isapres, ya que establece que las cotizaciones solo podrán ser administradas por un sistema público. "El Sistema Nacional de Salud será financiado a través de las rentas generales de la nación. Adicionalmente, la ley podrá establecer el cobro obligatorio de cotizaciones a empleadoras, empleadores, trabajadoras y trabajadores con el solo objeto de aportar solidariamente al financiamiento de este sistema. La ley determinará el órgano público encargado de la administración del conjunto de los fondos de este sistema."

- **A lo anterior se le suman nuevas presiones que tendrá el ejecutivo para aumentar el gasto con una visión más de corto plazo.** Se establecen las “leyes de concurrencia presidencial necesarias” en el Artículo 30, estas son aquellas, que ente otras cosas, involucran directamente gastos del Estado. Asimismo, se establece que estas leyes pueden tener su origen en un mensaje presidencial o en una moción parlamentaria⁴. Si bien el presidente tiene la opción de “vetar” el proyecto, tendrá una enorme presión y en una situación hipotética tendría que ser, por ejemplo, el responsable de oponerse a un IFE Universal impulsado por el Congreso, ¿lo haría?⁵.

- **Nueva burocracia.** Según una reciente investigación del equipo económico de La Segunda el borrador constitucional creará cerca de 100 nuevos cargos de primer nivel jerárquico que implicaran un costo anual en remuneraciones de \$9 mil millones (Figura 5). Asimismo, considerando la creación de asambleas, consejos, cortes y otras instituciones se estima que se creará unos 1.250 cargos nuevos (Anexo 1). **Esta nueva burocracia deberá ser financiado por las familias chilenas.**

Figura 3.
Creación de cargos de primer nivel y su costo anual

Institución	Cargos de Primer Nivel Nuevos	Costo Anual en Miles de Millones
Banco Central	2	358
Consejo de Contraloría*	4	-
Tribunales Ambientales	39	4.498
Consejo Superior de la Justicia	7	826
Tribunales Administrativos	16	1.432
Tribunales de ejecución de penas**	16	1.432
Defensoría del Pueblo	1	108
Consejo de la Defensoría del Pueblo*	4	-
Defensoría de la Naturaleza	1	108
Agencia Nacional de Protección de Datos	1	100
Consejo Nacional de Bioética*	5	-
Corte Constitucional	1	113
TOTAL	97	8.976

Fuente: Instituto Res Publica en base a datos de La Segunda.

Nota: *Se asumen de 5 integrantes ** Se asume uno por región.

⁴ Artículo 31: “Las leyes de concurrencia presidencial necesaria pueden tener su origen en un mensaje presidencial o en una moción parlamentaria.”

⁵ Hay muchísima evidencia internacional (Albert et al. 1996) que sugiere que los países que evitan la fragmentación en la toma de decisiones fiscales suelen tener déficits menores y menos deuda pública, y por lo tanto pueden destinar mayores recursos al gasto social y a la inversión pública.

- Puerta abierta a una emisión irresponsable de deuda. El artículo 209 establece que “Los gobiernos regionales y locales podrán emitir deuda (...)” con algunos requisitos. **Esto es particularmente grave porque los gobiernos regionales podrán gastar en exceso, endeudarse fuertemente y esperar que los salve el gobierno central y las otras regiones.**

- El problema de las regiones deficitarias ha ocurrido tanto en países desarrollados como Alemania, Italia, Austria y Suecia y en otros en vías de desarrollo. En Argentina y Brasil, durante décadas fue común que los estados o provincias llegaban al borde de la bancarrota hasta que el gobierno federal tenía que transferir recursos para hacerse cargo de la deuda o pagar directamente la deuda⁶. **Desde 1945 Argentina ha tenido que pedirle 22 veces al FMI un rescate económico, siendo la emisión**

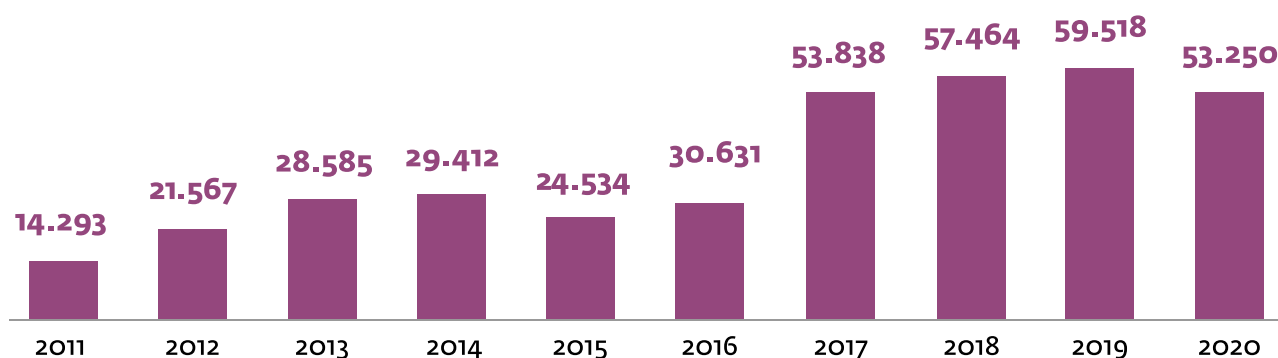
irresponsable de deuda regional una de la principales causas de esta crisis recurrente.

Las implicancias de la irresponsabilidad fiscal son graves: para pagar la deuda se cortan servicios públicos y se aumentan los impuestos mientras las finanzas locales se ven afectadas⁷. Nos debemos preguntar: ¿hemos tenido buenas experiencias con el manejo de las finanzas locales? **¿Qué ha pasado, por ejemplo, con el manejo de las finanzas municipales?**

Una investigación de la Dirección de Presupuestos (Pacheco et al. 2013) encuentra que existen altos grados de ineficiencia en el manejo de las finanzas municipales. Además se observa que desde 2011 la deuda municipal total se ha cuadruplicado (Figura 6) **¿Quién la pagara? Las familias de Chile.**

Figura 4
Evolución de la deuda municipal, 2011-2020
(millones de pesos)

Fuente: Instituto Res Publica en base a datos de la DIPRES.



⁶ El ex Ministro de Hacienda, Andrés Velasco, desarrolla ampliamente este y otros puntos: <https://www.ex-ante.cl/el-filete-los-tallarines-y-la-billetera-fiscal-por-andres-velasco/>

⁷ Produciéndose por ejemplo un alza generalizada de las tasas de créditos hipotecarios. A medida que aumenta la carga fiscal aumenta el riesgo país y por lo tanto se le presta cada vez más caro al país. Al aumentar el costo de financiamiento los bancos prestan más caro y así suben las tasas de sus créditos hipotecarios.

2. ANEXO

Nuevos Entes Públicos Mencionados en el Borrador de la Convención

Nombre	Cant.	Nombre	Cant.	Nombre	Cant.
Agencia Nacional de Protección de Datos	1	Consejo de Alcaldes y Alcaldesas	16	Nación Rapa Nui	1
Agencia Nacional del Agua	1	Consejo de Gobernaciones	1	Nación Selknam	1
Agencia Nacional del Consumidor	1	Consejo de la Justicia	1	Nación Yaghan	1
Asamblea Constituyente	1	Consejo Nacional de Bioética	1	Servicio Integral de Acceso a la Justiciat	1
Asamblea Regional I Región de Tarapacá	1	Consejo Social Regional	16	Sistema de Educación Superior	1
Asamblea Regional II Región de Antofagasta	1	Consejo Superior del Ministerio Público	1	Sistema de Seguridad Social público	1
Asamblea Regional III Región de Atacama	1	Consejos de Cuenca	101	Sistema Integrado de Suelos Públicos	1
Asamblea Regional IV Región de Coquimbo	1	Corte Constitucional	1	Corte Constitucional	1
Asamblea Regional IX Región de La Araucanía	1	Defensoría de la Naturaleza	1	Sistema Jurídico Aymara	1
Asamblea Regional Región Metropolitana de Santiago	1	Defensoría del Pueblo	1	Sistema Jurídico Chango	1
Asamblea Regional V Región de Valparaíso	1	Autonomías Territoriales Indígenas	NN	Sistema Jurídico Colla	1
Asamblea Regional VI Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	1	Medios de comunicación públicos	NN	Sistema Jurídico Diaguita	1
Asamblea Regional VII Región del Maule	1	Empresas Públicas Municipales	NN	Sistema Jurídico Kawashkar	1
Asamblea Regional VIII Región del Biobío	1	Del Consejo Autónomo del Medio Ambiente	1	Sistema Jurídico Lickanantay	1
Asamblea Regional X Región de Los Lagos	1	Consejo de Pueblos Indígenas	1	Sistema Jurídico Mapuche	1
Asamblea Regional XI Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	1	Sistema Nacional de Educación	1	Sistema Jurídico Quechua	1
Asamblea Regional XII Región de Magallanes y Antártica Chilena	1	Justicia constitucional - Corte Constitucional	1	Sistema Jurídico Rapa Nui	1
Asamblea Regional XIV Región de Los Ríos	1	Juzgados Vecinales	346	Sistema Jurídico Selknam	1
Asamblea Regional XV Región de Arica y Parinacota	1	Nación Aymara	1	Sistema Jurídico Yaghan	1
Asamblea Regional XVI Región de Ñuble	1	Nación Chango	1	Sistema Nacional de Justicia	1
Asamblea Social Comunal	346	Nación Colla	1	Sistema Nacional de Salud será de carácter universal, público	1
Autoridad Nacional del Agua	1	Nación Diaguita	1	Tribunales ambientales	16
Cámara de las Regiones	1	Nación Kawashkar	1	Vicepresidente	1
Centros de justicia vecinal	346	Nación Lickanantay	1	Empresas Públicas Regionales	NN
Comisión de remuneraciones de autoridades	1	Nación Mapuche	1	Autoridades Judiciales de los pueblos indígenas	NN
Comité del Ministerio Público	1	Nación Quechua	1		

Total

1250

Análisis de Actualidad

Junio 2022



ALERTAS ECONÓMICAS DEL BORRADOR CONSTITUCIONAL

Por
Instituto Res Publica